

# Memoria 2023

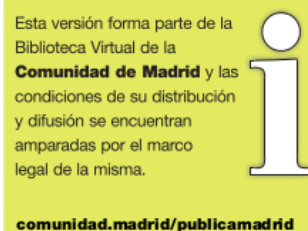
TRIBUNAL  
ADMINISTRATIVO  
DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA



**Comunidad  
de Madrid**

## INDICE

<b>1. PRESENTACIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>2. EL TRIBUNAL .....</b>	<b>1</b>
2.1. Adscripción .....	4
2.2. Sede .....	5
2.3. Actividad presencial y teletrabajo .....	6
<b>3. ACTUACIONES DEL TRIBUNAL EN MATERIA CONTRACTUAL .....</b>	<b>7</b>
3.1. Evolución del número de recursos .....	7
3.2. Tasa de resolución y tasa de congestión .....	10
3.3. Tipo de contrato impugnado .....	11
3.4. Cuantía de los contratos impugnados .....	14
3.5. Acto objeto de impugnación .....	18
3.6. Procedencia de las actuaciones recurridas.....	22
3.7. Sentido de las resoluciones.....	25
a. Inadmisión .....	27
b. Estimatoria y estimatoria parcial .....	30
c. Desestimatorias .....	54
d. Otras formas de terminación .....	73
3.8. Objeto de las resoluciones.....	73
3.9. Tasa de éxito .....	74
3.10. Multas por temeridad y mala fe.....	75
3.11. Duración del procedimiento.....	75
3.12. Impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa .....	78
3.13. Tasas.....	80
3.14. Página web y base de datos.....	81
3.15. Relaciones con otros órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación.....	83
<b>4. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE BUEN GOBIERNO .....</b>	<b>85</b>
4.1 Competencias en materia de Buen Gobierno .....	85
4.2 Actuaciones realizadas.....	89
<b>5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES GENERALES AÑO 2023 .....</b>	<b>92</b>
<b>6. CIERRE DE LA PRESIDENCIA PERIODO 21 DE NOVIEMBRE DEL 2018 AL 24 DE JUNIO DE 2024 .....</b>	<b>93</b>



## MEMORIA AÑO 2023

### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

**Presidente del Tribunal: D. Laureano Juan Peláez Albendea**

**Secretario del Tribunal: D. Pedro Díaz Benito**

**COMUNIDAD DE MADRID**



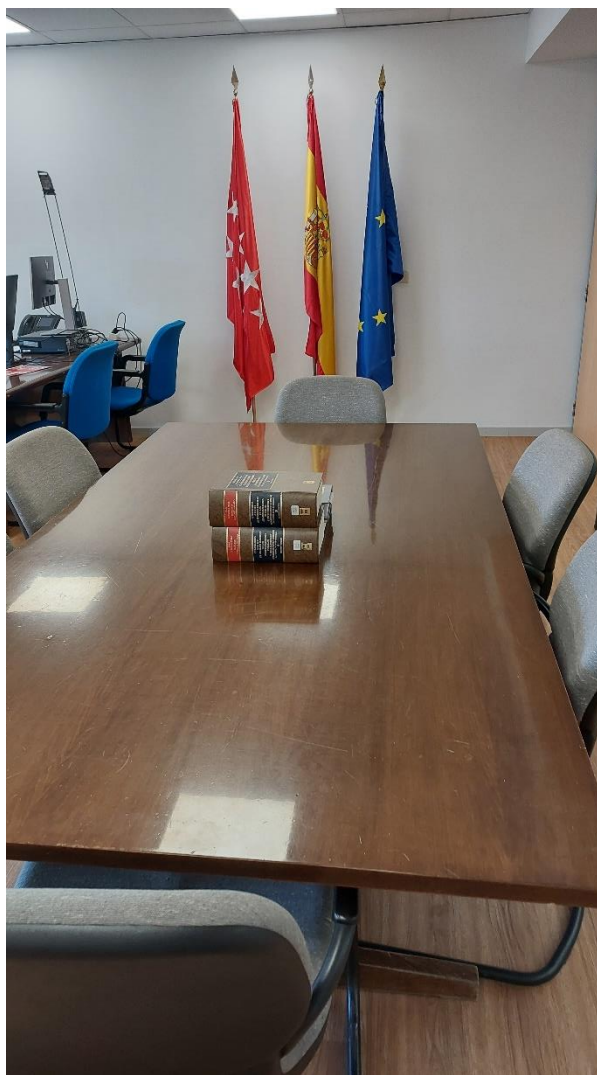
## 1. PRESENTACIÓN

Desde la creación del Tribunal en el año 2010 viene a constituir un “leitmotiv” connatural a la actividad del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid la elaboración de una memoria, que como en anteriores ejercicios traslade de forma resumida una imagen fiel de la actividad desarrollada a lo largo del ejercicio anterior, realizando un análisis de la evolución contractual acompañada de una breve reflexión sobre aquellas materias que han despertado un especial interés.

## 2. EL TRIBUNAL

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid fue creado en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y Racionalización del Sector Público (BOCM de 29 de diciembre), como órgano administrativo colegiado que actúa con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias para garantizar su total objetividad.

Como se decía en las primeras memorias, la necesidad de disponer de un órgano como el Tribunal respondía a una exigencia de las instituciones de la Unión Europea y debía responder a premisas propias



del poder judicial, de forma que se garantizaran la independencia que permitiera el ejercicio de la labor desarrollada con plena objetividad.

Su naturaleza como órgano especializado en materia contractual se vio superada con ocasión de la aprobación de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, si bien de forma transitoria, de forma que algunas de las competencias que desarrollaba aquel órgano fueron encomendadas al Tribunal como serían las correspondientes a la transparencia y buen gobierno.

La Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid ha supuesto una fuerte incidencia en la norma de creación del Tribunal, modificando parte del régimen jurídico aplicable a los vocales y atribuyendo competencias de manera definitiva y estable.

Entrando en el análisis en materia de organización ha de partirse de una premisa de estabilidad, así durante el año 2023, la composición de los miembros del Tribunal no ha variado en las figuras de su Presidente y de los vocales que lo integraban respecto del ejercicio 2022.

Merece la pena destacar que a lo largo del ejercicio 2024 se producirá, debido a su jubilación, la vacante del Presidente del Tribunal D. Laureano Juan Peláez Albendea, constituyendo la presente memoria la última correspondiente a su mandato.

Volviendo con el análisis de la estructura organizativa, el Tribunal responde al mandato establecido en el artículo 3.3. de su ley de creación y es integrado de su presidente y vocales, cargos que actualmente siguen desempeñando:

**Presidente:**

- Don Laureano Juan Peláez Albendea.

**Vocales:**



- Doña Milagros Arcocha Giménez.
- Don José Miguel González Domínguez.
- Doña Mirian Hernández Jiménez.
- Doña Sofía García Secades.

Una de las modificaciones operadas por la Ley 11/2022 de 21 de diciembre de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid afecta al régimen jurídico aplicable a los vocales del Tribunal, y manteniendo que el mandato para éstos es por seis años, permite renovarlo por una sola vez y por igual periodo.

A lo largo de 2024 se va a tener ocasión de aplicar por primera vez esta renovación del mandato.

La norma de creación prevé que el Tribunal disponga de un Secretario/a y así, en 2023 se produjo un cambio en la figura del titular de la Secretaría del Tribunal.

Actualmente el puesto se desempeña por don Pedro Díaz Benito asumiendo las funciones propias del secretario de un órgano colegiado, de acuerdo con la normativa reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas; correspondiéndole la dirección y coordinación de los servicios administrativos e impulsando los procedimientos, supervisando la tramitación de los recursos y reclamaciones que se presenten ante el Tribunal, así como la realización de las notificaciones.

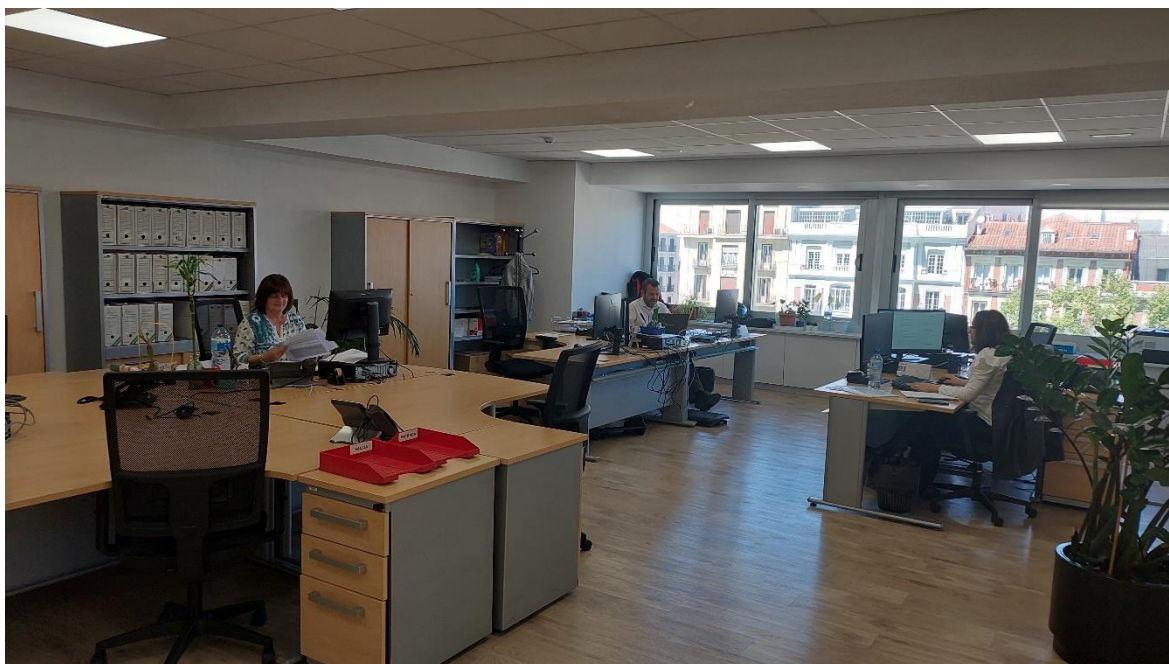
Forman parte de la estructura organizativa del Tribunal y se constituyen como un instrumento indispensable para el mejor desempeño de sus funciones una serie de puestos adscritos a la Secretaría del Tribunal y dentro del cual se engloba el personal técnico y administrativo.

Durante 2023 se han instado las correspondientes coberturas mediante los procedimientos correspondientes y sólo concluyendo el año se han visto cumplidos



en parte todos los trámites por lo que estas coberturas no han podido incidir en el devenir de la actividad del ejercicio 2023.

De esta forma durante 2023, se mantuvieron unas necesidades de personal constantes estando cubiertos únicamente tres puestos de los siete que se tienen establecidos por plantilla presupuestaria.



---

## 2.1. Adscripción

El Tribunal goza de independencia funcional en el ejercicio de sus competencias, y queda adscrito orgánicamente a la Consejería competente en materia de coordinación de la contratación pública.

En 2023, quedó adscrito orgánicamente a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, a la que corresponde asignarle los medios materiales y personales necesarios para el mejor desarrollo de la actividad.

Es tradicional la adscripción a esta Consejería, cuestión que se ha mantenido tras la celebración de las últimas elecciones autonómicas, en virtud del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y del

Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, (disposición adicional cuarta: *“El Tribunal Administrativo de Contratación Pública es un órgano administrativo colegiado que actuará con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias para garantizar su total objetividad. Orgánicamente queda adscrito a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, competente en materia de coordinación de la contratación pública)”*).

Esta adscripción supone que, dado que el Tribunal no gestiona un presupuesto independiente, debe estar apoyado para el desarrollo de todas estas funciones, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y la Dirección General de Patrimonio y Contratación.

SEDE



El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid tiene su sede en la Plaza de Chamberí número 8, 5ª Planta. Esta ubicación sustituyó a la anterior que estaba en la Carrera de San Jerónimo.



---

## 2.2. Actividad presencial y teletrabajo

Con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid 19, la mayoría de las administraciones replantearon la forma de desempeño de la actividad, incorporándose, como un sistema a convivir con el presencial, la posibilidad del teletrabajo. En la Comunidad de Madrid rige un sistema de teletrabajo con dos días semanales de presencia física.

Si bien la actividad del Tribunal permitiría la celebración de sesiones a distancia, cuestión que no resulta contraria a lo dispuesto para los órganos colegiados, es una práctica aceptada y elevada a norma consuetudinaria el que los plenos se desarrollen de forma presencial, de esta forma y durante el año 2023 el Tribunal ha realizado 50 sesiones plenarias de periodicidad semanal (los ordinarios) durante todo el año.

Esta actividad se ha mantenido incluso en el mes de agosto y sólo ocasionalmente, atendiendo a situaciones extraordinarias se han realizado algún pleno telemático.



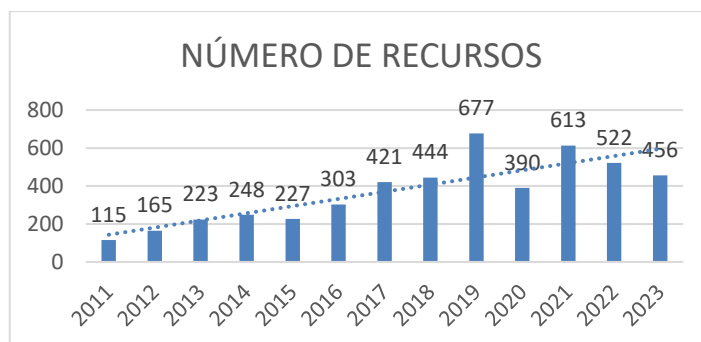
### 3. ACTUACIONES DEL TRIBUNAL EN MATERIA CONTRACTUAL

#### 3.1. Evolución del número de recursos

Se utiliza el término “*recurso*” con carácter genérico, indistintamente para designar tanto el recurso especial en materia de contratación, como la reclamación en materia de contratación del sector público de las entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales reguladas en el 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.

El análisis de la actividad se realiza atendiendo al ejercicio inmediato anterior, constatándose que se mantiene una leve línea descendente que ya se venía poniendo de manifiesto en los últimos años, no obstante se han de analizar los datos en conjunto para poder determinar si es una línea de continuidad o más bien se trata de una corrección dado que analizada la gráfica correspondiente que se adelanta, se observa que transcurrido el primer año de vigencia de la Ley de Contratos, se alcanzó un máximo excepcional y posteriormente, se aprecia un descenso paulatino, todo ello considerando la excepcionalidad que supuso el ejercicio 2020.

Gráficamente:



De esta forma durante el ejercicio 2023 se conocieron un total de 456 recursos.

Atendiendo al dato correspondiente a 2022 que se conocieron 522 recurso, encontramos un porcentaje del 12,64 % menos.

En el presente cuadro se puede apreciar la evolución en número de recursos que se han ido resolviendo desde la fecha de creación del Tribunal.

AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
NÚMERO DE RECURSOS	115	165	223	248	227	303	421	444	677	390	613	522	456

El análisis de la gráfica responde a la propia configuración del Recurso Especial en Materia de Contratación que avanza en su configuración, observándose como con anterioridad a la entrada en vigor de la vigente Ley 9/2017, al estar acotado su posibilidad de interposición a los contratos sujetos a regulación armonizada el volumen de recursos que se conocían eran sensiblemente inferiores a los de los últimos años.

La ampliación de la posibilidad de interponer el Recurso Especial en Materia de Contratación en atención a la determinación de su valor estimado, incrementa notablemente el volumen de recursos llegando en el caso del Tribunal a un pico en 2019 de 677 recursos conocidos.

Este volumen es drásticamente reducido en 2020 dada la situación de pandemia por todos conocidas y que hizo que el número de recursos quedase fijado en apenas 390.

Desde el año 2021 y en cuanto a los años 2022 y 2023 se observan ligeros descensos que deben ser analizados desde la óptica de la materia, sin entrar a valorar si inciden factores políticos o sociológicos. De esta forma y a modo de

conclusión, extrayendo los datos de recursos conocidos desde que entrara en vigor la Ley de Contratos del Sector Público, allá por 2018 y considerando lo antepuesto, la media de recursos que correspondería asciende a 517, lo que supone un descenso respecto de dicha media del 11,79 %.

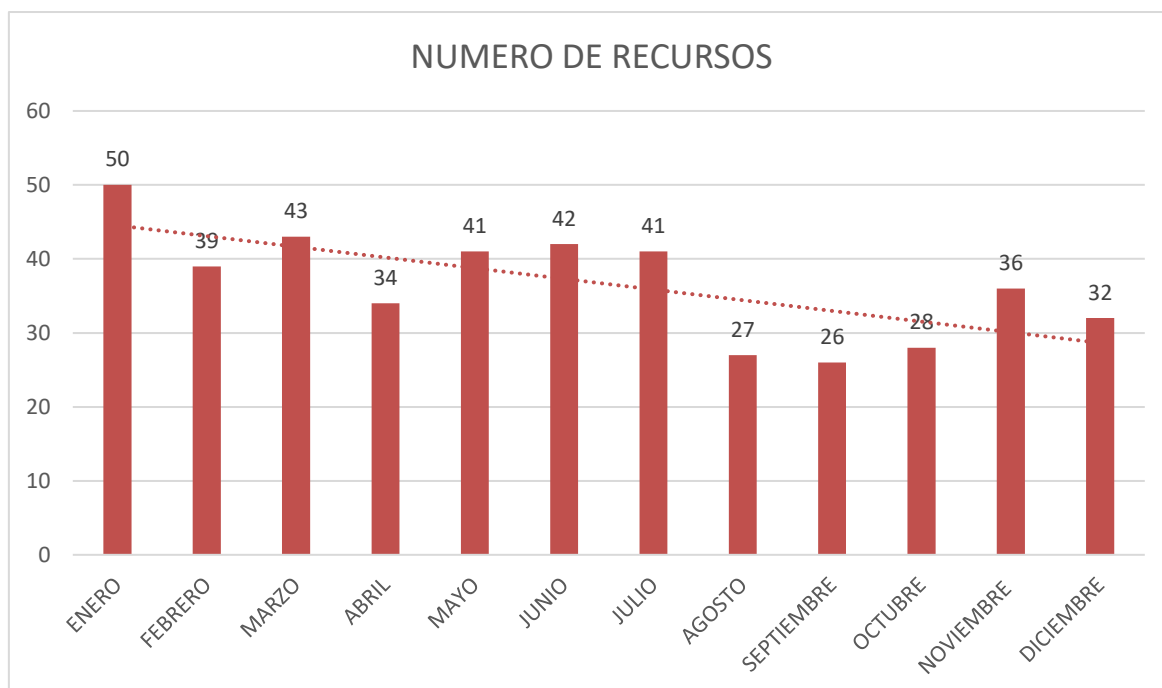
La línea de tendencia del gráfico indica que los años posteriores a la nueva configuración del recurso especial dada por la LCSP, años 2019 y 2021, supusieron realmente una excepcionalidad sobre lo que debería ser la línea general de evolución del número de recursos.

Son diferentes las conclusiones que se pueden alcanzar al respecto, una de ellas responde a la novedad que suponía tal instrumento para los operadores económicos que veían incrementados sus ámbitos de contratos atendiendo al valor estimado y que no dudaron en utilizar para la defensa de sus derechos e intereses legítimos y por otro lado, la menor litigiosidad que se viene observando en los últimos años, que puede resultar coincidente con el ejercicio más profesional por parte de los órganos de contratación de sus funciones y disponer de una interpretación y jurisprudencia más profunda, así como con una legislación más asentada.

Siguiendo con los datos recogidos en lo largo del año, la secuencia mensual de entrada de recursos en el Tribunal durante el año 2023 fue la siguiente:

MES	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
NUMERO DE RECURSOS	50	39	43	34	41	42	41	27	26	28	36	32

En la siguiente gráfica se recoge de manera visual el anterior dato.



Este dato que recoge la entrada de recursos en el año 2023, como se puede entender no es correlativo al número de resoluciones dictadas, las cuáles se proyectan sobre parte de los recursos presentados durante 2022 y que no se resolvieron antes de que finalizase aquél ejercicio. Así encontramos que se dictaron 450 resoluciones en 2023 frente a las 482 de 2022, lo que supone un 6,63 % menos.

Continuando con el análisis del ejercicio 2023, el número de resoluciones conocidas por los miembros del Tribunal de manera individualizada da una media de 90 resoluciones, lo que a su vez supone una media de 7,5 resoluciones por vocal y mes.

### 3.2. Tasa de resolución y tasa de congestión

El análisis de la tasa de resolución resultante parte de la relación entre los recursos presentados y las resoluciones adoptadas, si atendemos al número total de recursos interpuestos en 2023 que asciende a 456 y lo ponemos en relación con el número de resoluciones adoptadas durante dicho año que asciende a 450, encontramos que se han resuelto un 98,68 %.



Al número de resoluciones hay que sumar los Acuerdos adoptados por el Tribunal en relación con la suspensión de procedimientos, la adopción de medidas cautelares, de aclaración de resoluciones y de acceso al expediente.

Constan 21 acuerdos de suspensión y 6 solicitudes de aclaración. En relación con otras medidas cautelares o de acceso al expediente, no se han adoptado acuerdos en relación con los mismos en los casos en los que el recurrente lo ha solicitado.

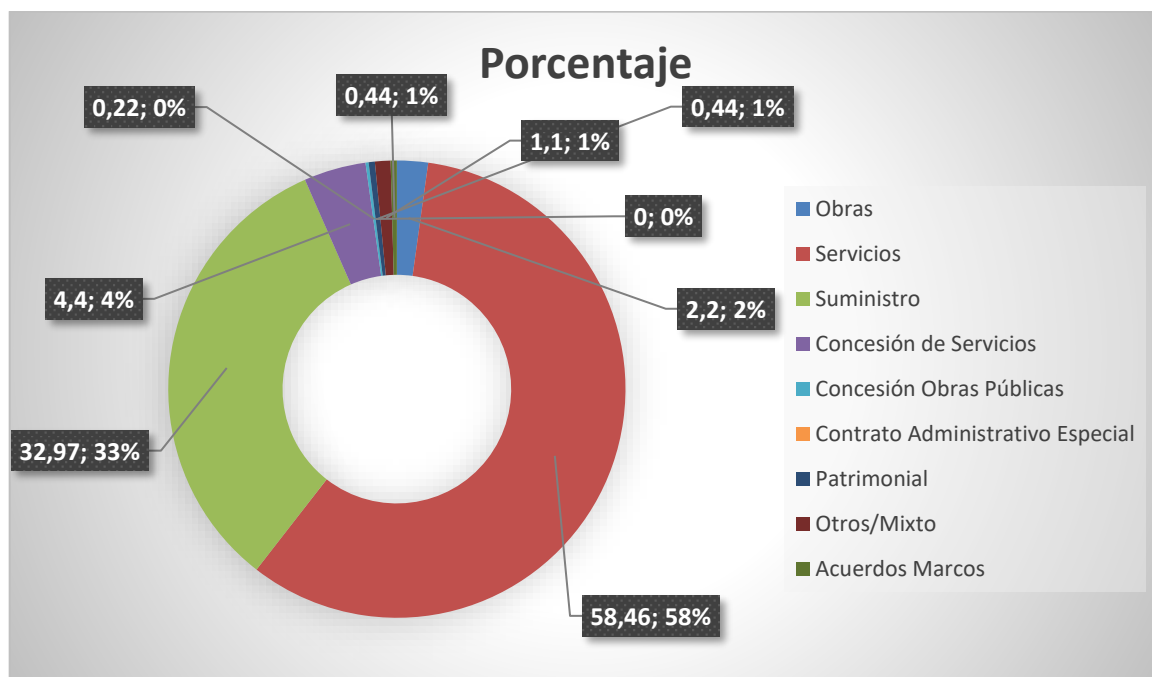
Considerando el dato de resoluciones adoptadas (450) y el número de sesiones plenarias realizadas (50) encontramos que en cada sesión plenaria realizada se han conocido una media de 9 resoluciones, sin considerar otros tipos de resoluciones que se adoptan en el pleno.

### 3.3. Tipo de contrato impugnado

El número y porcentaje de contratos atendiendo a los tipos contractuales han sido los siguientes, con la representación del porcentaje que representan sobre el total que se indica

TIPO CONTRATO	Nº	Representa un %
<b>Obras</b>	10	2,20
<b>Servicios</b>	266	58,46
<b>Suministro</b>	150	32,97
<b>Concesión de Servicios</b>	20	4,40
<b>Concesión Obras Públicas</b>	1	0,22
<b>Contrato Administrativo Especial</b>	0	0,00
<b>Patrimonial</b>	2	0,44
<b>Otros/Mixto</b>	5	1,10
<b>Acuerdos Marcos</b>	2	0,44

En el siguiente gráfico se puede observar el porcentaje que representa cada tipo de contrato sobre el total



La importancia del contrato de servicios en el conjunto de la contratación pública es igualmente relevante en el ámbito de conocimiento de las resoluciones del Tribunal Administrativo Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACPCM), cuestión que se constata si atendemos al porcentaje que el mismo representa sobre el total y que asciende al 58,46%, que sin embargo resulta significativamente inferior al porcentaje del ejercicio 2022 donde se alcanzó un 71%.

El contrato de suministros representa el 32,97%, siendo este porcentaje superior al del ejercicio anterior que llegó al 23%.

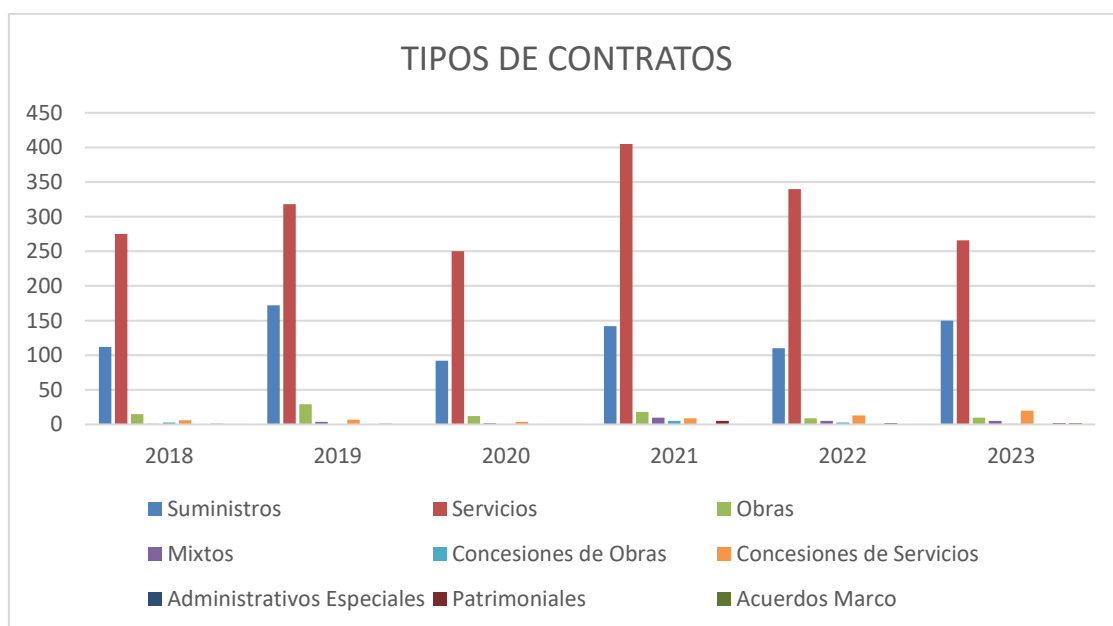
Estos dos tipos de contratos, con las oscilaciones entre sus porcentajes siguen suponiendo, entre ambos, una suma porcentual en 2023 que llega al 91,43 %, porcentaje que en 2022 llegó al 94 %.

Durante 2023, el contrato de Concesión de Servicios ha supuesto un 4,40% superando a los contratos de obras que alcanzan el 2,20%, este dato relativo a los

contratos de obras es sensiblemente superior al del ejercicio anterior que llegó a ser del 1,83 %.

El resto de tipos contractuales son meramente testimoniales oscilando entre el 0% de contratos administrativos especiales y el 1,10% relativo a contratos mixtos, que bien pudieran tener acogimiento en otros tipos de contratos pero que por su propia naturaleza se ha considerado oportuno diferenciarlos.

En esta ocasión la tendencia ascendente de los contratos de servicios se ha visto ligeramente mitigada, siendo el contrato de suministros el que ha visto incrementada su presencia. Ambos tipos contratos siguen siendo, en orden de importancia, mucho más relevantes que el contrato de obras.



Sin resultar plenamente identificativo, pero si con un carácter fiel, se puede acudir a los registros de contratos de las dos grandes entidades que integran el ámbito geográfico de la Comunidad de Madrid y de las cuáles le resulta competente al Tribunal.

Así, encontramos que, en el Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid, a fecha 31 de diciembre de 2023, se formalizaron 4.010 contratos, de los

cuáles 2.244 fueron contratos de suministros, 1.457 contratos de servicios, 280 de obras y 29 de concesión de servicios.

Por su parte, en el Ayuntamiento de Madrid, igualmente a fecha 31 de diciembre de 2023, informa que se formalizaron 1.667 contratos, de los cuáles 434 fueron contratos de suministros, 1.100 fueron contratos de servicios, 117 fueron contratos de obras y 10 fueron de concesión de servicios.

---

### **3.4. Cuantía de los contratos impugnados**

El valor estimado del total de los procedimientos contractuales objeto de impugnación en el año 2023, asciende a 7.416.076.596,00 euros frente a los 14.058.644.479,20 euros, del año 2022.

Este dato es meramente informativo dado que el valor estimado del contrato no resulta acreditativo ni coincidente con el número de recursos interpuestos y resueltos y se ha de valorar en la justa medida que le corresponde, de forma que a efectos meramente didácticos responde a las siguientes cuestiones.

- 1) El planteamiento del Recurso Especial en Materia de Contratación se habilita para todos los contratos cuyo valor estimado supere los importes establecidos en el artículo 44.1.a) de la LCSP.
- 2) Un mismo expediente de contratación puede ser objeto de diferentes recursos interpuestos o bien en diferentes fases o bien interpuestos por distintos operadores económicos, consignándose en estos casos una única vez el valor estimado, a fin de no desvirtuar el dato.
- 3) Se trata de un dato coyuntural que no obedece a ningún parámetro definido con carácter previo sino a las necesidades y actuaciones realizadas por los integrantes del sector público que corresponde conocer al Tribunal.

A continuación, se extraen datos a modo ilustrativo del Informe anual de Supervisión 2023 correspondiente al ejercicio 2022 elaborado por la Oirescon que de acuerdo con el apartado 9 del artículo 332 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) debe elaborar un informe anual que recoja las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada por las administraciones competentes. Este informe será remitido a la Comisión Europea, a través de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y del mismos se pueden extraer los siguientes datos de la Comunidad de Madrid, en relación con la totalidad de sus contratos y con independencia de que los mismos sean objeto de conocimiento del Tribunal.

- 1) El volumen por importe económico, PBL sin impuestos del sector público del ámbito de conocimiento de la CCAA de Madrid en 2022 ascendió a la suma de 6.003.874.658,18 € y la de su sector público local ascendió a 6.122.975.271,28.
- 2) En aquel ejercicio, 2022, la Comunidad de Madrid representaba un total de licitaciones de 3.787 y su sector público local de 8.795.

En términos comparativos, aunque solo indicativos, (el valor estimado incluye posibles prórrogas, modificados, etc.) el Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid, suma una cuantía total del precio de los contratos de 2023 de 3.017.051,867,79 euros, según la estadística publicada en el Portal de Contratación de la Comunidad, sin embargo ambas magnitudes no son comparables, puesto que la de la Oirescon refiere al Presupuesto Base de Licitación sin impuestos y la del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid refiere al concepto precio dado que se indica que son el número de contratos formalizados en el año 2023, que en buena lógica seguirá el argumentario de la Ley y por lo tanto responderá a la adjudicación, con impuestos incluidos.

No obstante, sirve como referencia la indicación del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid, en cuanto al número de contratos formalizados en





2023 que indica asciende a 4.010 siendo significativo que el mismo dato en la Oirescon para el 2022 supuso 3.787 contratos.

En el ámbito del objeto de la actividad del Tribunal se puede concluir, y circunscrito al ámbito exclusivo de la CCAA de Madrid, que mientras que, en el ejercicio anterior, 2022, se conocieron un mayor número de recursos, en relación con un menor número de contratos, estos supusieron un mayor importe en el valor estimado.

Por su parte durante el ejercicio 2023 se puede comprobar que se han celebrado un mayor número de contratos y se han interpuesto un menor número de recursos, que a su vez inciden en la cuantificación del valor estimado.

Por su parte y en relación con el ámbito local se hace necesario, por su importancia, la referencia al Ayuntamiento de Madrid, es este caso encontramos que en el ejercicio 2023 se inscribieron en su Registro de Contratos un total de 1.661 y en el ejercicio 2022, el mismo dato se corresponde con 1.816, es decir en parecidos términos a los que llega la Comunidad de Madrid.

Sirva todo lo anterior para poner de manifiesto la relevancia del Tribunal que conoce de un ámbito geográfico como es la Comunidad de Madrid y que según el dato del Informe de la Oirescon y para 2022 representa sobre el total del sector público autonómico un 14,76 % y el sector público local de la Comunidad de Madrid representa un 18,34 % sobre el total.

A modo de comparación y siguiendo con el mismo informe, en relación con 2022, el orden de importancia por el dato anterior queda en los siguientes términos y todo ello considerando que no se tiene en cuenta al Tribunal Central Administrativo de Recursos Contractuales dado que, por sus características y convenios suscritos, conoce de un número de recursos superior al resto pero que no se han podido consultar.

- 1) Andalucía con un 14,79 %



2) Madrid con un 14,76 %

3) Cataluña con un 13,29 %

En el ámbito del sector local autonómico, el resultado es semejante

1) Cataluña con un 21,63 %

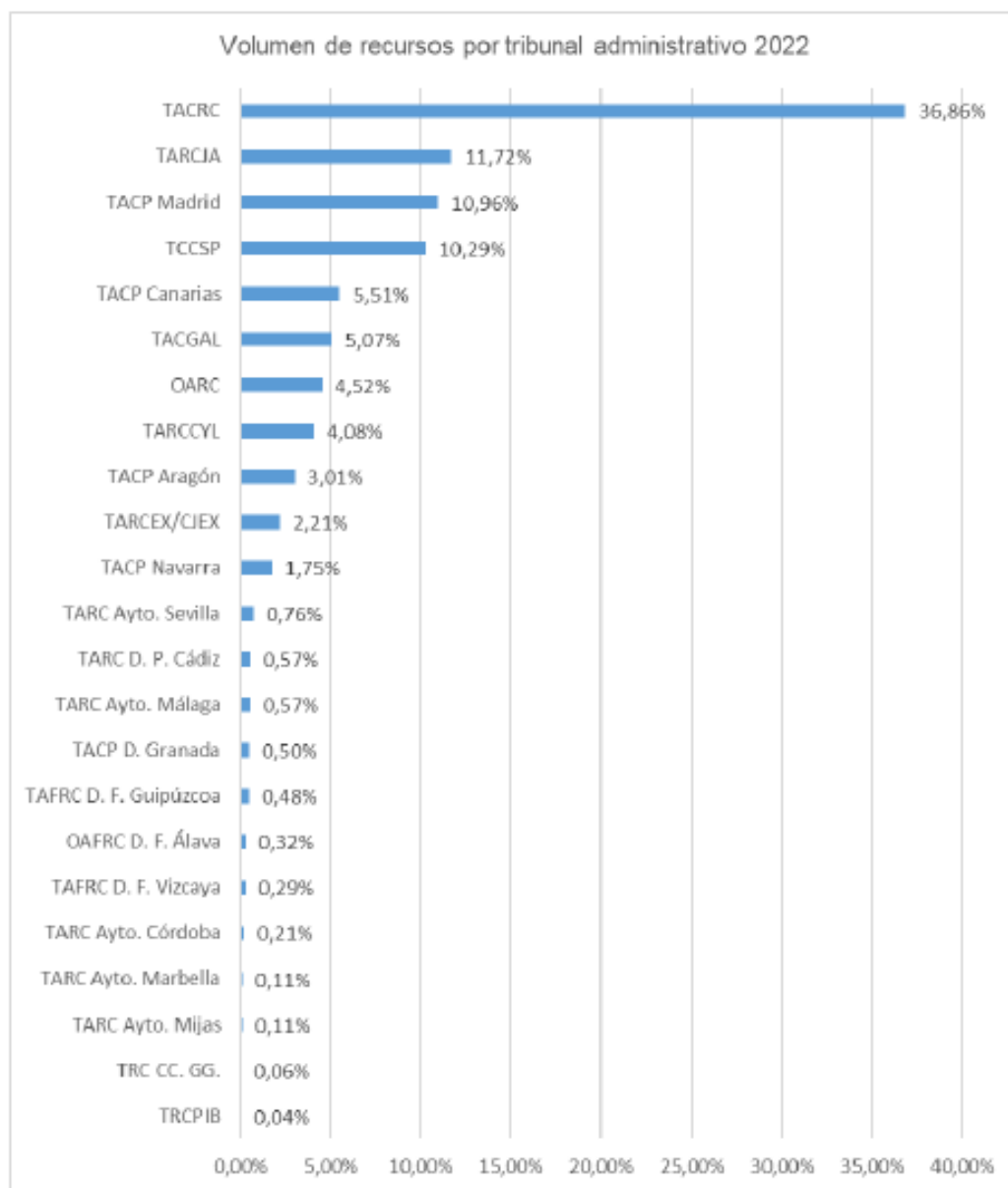
2) Madrid con un 18,34 %

3) Andalucía con un 13,32 %

Todo lo anterior y en relación con el mismo Informe de la Oirescon y para el ejercicio 2022 ofrece un dato semejante, que se puede relacionar con todo lo anterior de forma que encontramos que, para ese ejercicio 2022.

Tribunal	Recursos
TACRC	1.754
TARCJA	557
TACP Madrid	521
TCCSP	491
TACP Canarias	262
TACGAL	241
OARC	215
TARCCYL	194
TACP Aragón	143
TARCEX/CJEX	105
TACP Navarra	83
TARC Ayto. Sevilla	36
TARC D. P. Cádiz	27
TARC Ayto. Málaga	27
TACP D. Granada	24
TAFCRC D. F. Guipúzcoa	23
OAFRC D. F. Álava	15
TAFCRC D. F. Vizcaya	14
TARC Ayto. Córdoba	10
TARC Ayto. Marbella	5
TARC Ayto. Mijas	5
TRC CC. GG.	3
TRCPIB	2
<b>Total</b>	<b>4.757</b>

El peso de la actividad contractual del Tribunal en el conjunto del ámbito del estado y según la memoria para 2022 fue del 10,96 %.



### 3.5. Acto objeto de impugnación

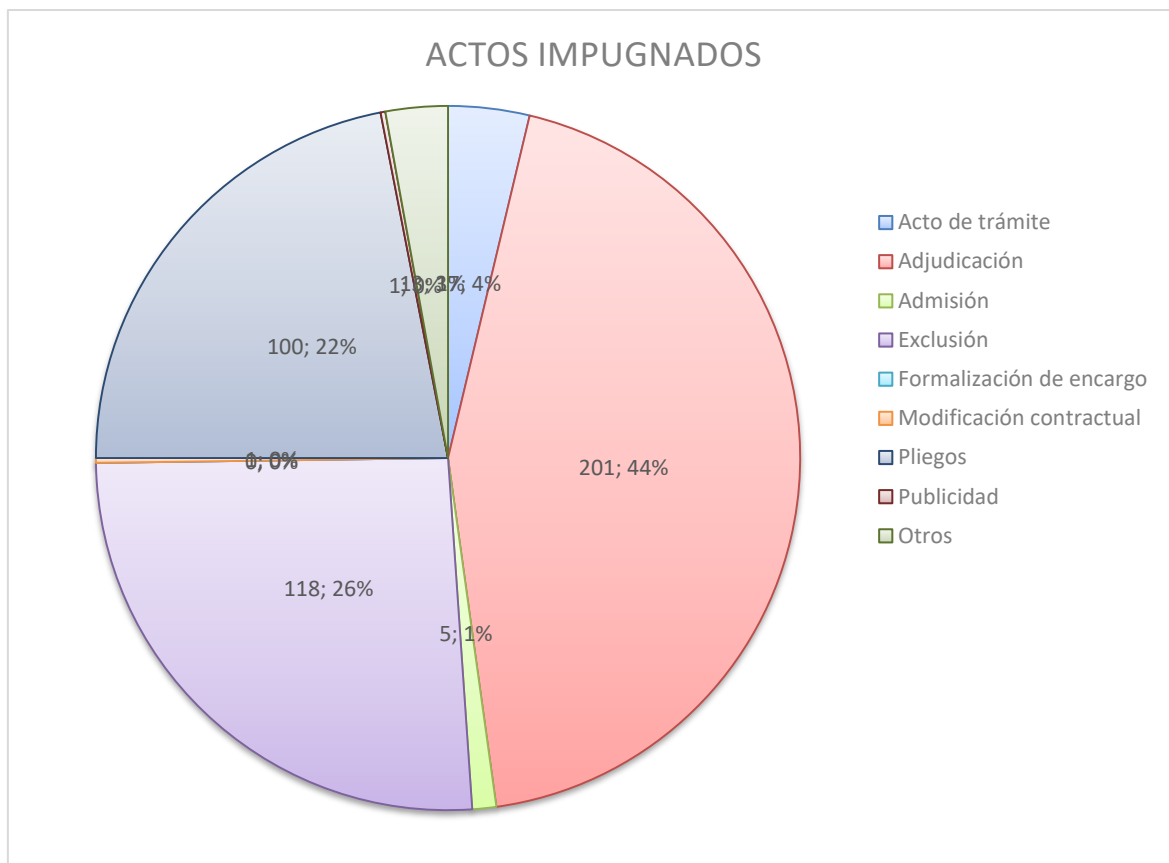
Atendiendo a la naturaleza del acto objeto de impugnación y siguiendo, a título de homogeneización, el sistema propuesto por la Oirescon para la elaboración de sus informes, la distribución en 2023 fue la que se relaciona y siguiendo el siguiente modo de proceder:

- Acto de trámite (incluidas las declaraciones de desierto y la no formalización de los contratos).

- Adjudicación (incluidos los recursos contra las prórrogas forzosas).
- Admisión (en aquellos casos en los que se recurre la admisión de un tercero diferente del recurrente).
- Exclusión (en este apartado deben señalarse aquellos casos en los que se haya recurrido la exclusión propiamente dicha. Si se recurre la adjudicación, pero realmente se actúa contra la exclusión del recurrente, el objeto del recurso será considerado contra la “adjudicación”).
- Formalización de encargo.
- Modificación contractual.
- Pliegos.
- Publicidad (solo si se refiere al anuncio en sí y no a la publicidad de los pliegos. En este último caso el objeto del recurso será considerado contra “los pliegos”).
- Otros. Donde se reflejan aquéllos otros actos que no tienen cabida en los anteriores.

ACTO IMPUGNADO	N.º
Acto de trámite	17
Adjudicación	201
Admisión	5
Exclusión	118
Formalización de encargo	0
Modificación contractual	1
Pliegos	100
Publicidad	1
Otros	13

Los datos anteriores se representan en el siguiente gráfico circular y considerando el porcentaje que representan.



De los datos anteriores sigue manteniéndose la tendencia clara de que el principal acto que se recurre es la adjudicación del contrato que con un total de 201 recursos presentados durante 2023 suponen un 44,08% del total de recursos.

En diferentes ocasiones y derivado de la práctica de los órganos de contratación, es, con ocasión de recurrir la adjudicación, realmente lo que subyace el interés está en recurrir una exclusión adoptada en un trámite anterior pero que la misma no ha sido objeto de impugnación previa por no haber sido notificada. Esto ocasiona, a juicio de este Tribunal una situación indeseada y susceptible de ser evitada por los órganos de contratación, quienes si hubieran notificado y otorgado el correspondiente régimen de impugnación que procede en el momento procedimental correspondiente, y tomando todas las cautelas necesarias para alcanzar el mejor fin del procedimiento, se ahorrarían el tener que dar cuenta de lo actuado en un momento anterior con ocasión de la adjudicación, que además puede derivar en consecuencias imprevistas, como podría ser la propia nulidad del procedimiento en función del momento procedimental en que se hubiera adoptado



la exclusión. Piénsese que, si la exclusión se adopta con ocasión de la valoración del criterio subjetivo y se procede a la apertura del criterio objetivo, es muy probable que, de prosperar el recurso, conlleve la anulación del procedimiento, cuestión que cómo se ha dicho quedaría en poder de los órganos de contratación evitar esta situación.

El siguiente grupo de actos recurridos se corresponde, precisamente con las exclusiones acordadas y que responden, precisamente, a lo razonado anteriormente, a la calificación de actos de trámite cualificados. Estos recursos han alcanzado en 2023 un total de 118 suponiendo, sobre el total, un porcentaje del 25,88.

No menos importante es la impugnación de los anuncios y los pliegos que pretenden regir la licitación. Nos encontramos con un total de 100 recursos interpuestos que suponen un 21,93 %. No se ha discriminado en cuanto a si el objeto del recurso refiere al pliego de cláusulas administrativas particulares, al pliego de prescripciones técnicas o a ambos, por no ser una cuestión que trascienda más allá del documento en donde se ubica el motivo del recurso.

En cuanto a los actos de trámite no susceptibles de recursos encontramos que sigue siendo una dinámica de los operadores económicos recurrir actos que posteriormente requieren la aceptación de quién tiene atribuida la competencia, siendo éste el acto procedimental recurrible. En este sentido se han conocido hasta 17 recursos sobre actos de trámite no cualificados.

Llama la atención el supuesto de actos en los que se recurre la admisión de un tercero y que durante el ejercicio 2023 ha supuesto un total de 5 recursos que suponen un porcentaje escaso del 1,10 %. Nos encontramos ante una situación en la cual los operadores económicos se plantean si sus competidores deben ser admitidos al procedimiento ya sea por diferentes causas como pudieran ser el cumplimiento de las aptitudes para contratar o la aceptación por parte del órgano de contratación de las justificaciones de las bajas anormales.



Se trae a colación esta cuestión dado que, durante 2023, este Tribunal ha tenido ocasión de plantearse lo ajustado a la LCSP y por lo tanto a derecho de determinadas cuestiones que se proyectan sobre la aptitud para ser contratista y que, si bien no se han planteado en fase de admisión de este grupo que es ínfimo en su representación, sí se han planteado en la fase de adjudicación, dónde se han planteado supuestos de imposibilidad para ser contratistas por no cumplir con las declaraciones efectuadas, cuestión que se va a desarrollar en un epígrafe posterior a fin de mantener una redacción homogénea de la memoria.

En el epígrafe “otros” se incorporan los recursos que se han planteado y cuyo objeto no tiene acogida en el resto de epígrafes y que representa un total de 13 recursos y suponen un peso del 2,85%. Encontramos en este pequeño cajón desastre diferentes impugnaciones como pudieran ser la declaración de la tramitación de emergencia, los desistimientos acordados por los órganos de contratación o la decisión de no adjudicar y declarar desierto el procedimiento o incluso las decisiones del órgano de contratación de formalizar los contratos o la de anular el procedimiento de licitación.

El resto de actos recurridos, no tienen prácticamente repercusión y se constituyen de manera excepcional.

---

### 3.6. Procedencia de las actuaciones recurridas

El Tribunal tiene definido su ámbito de actuación, conforme el artículo 5 de su ley de creación, siendo el *“órgano competente en el ámbito de actuación de la Administración de la Comunidad de Madrid y de los entes, organismos y entidades de su sector público que tengan la consideración de poder adjudicador, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; de las Universidades Públicas del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y sus organismos vinculados o dependientes que tengan la consideración de poder adjudicador; de las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y sus entes, organismos y entidades vinculados o dependientes que tengan la consideración de poder adjudicador; de las entidades contratantes del ámbito*



*territorial de la Comunidad de Madrid recogidas en el artículo 3.1 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; y de las entidades que celebren contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada a que se refiere el artículo 17 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”.*

Este ámbito objetivo hace que se dispongan de múltiples órganos de contratación que irán desde el ámbito propio de la Administración de la Comunidad de Madrid y su sector público, hasta el correspondiente ámbito de las entidades locales y todo ello considerando el concepto amplio que se hace del concepto de entidad local conforme el artículo 3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley 7/1985 de 2 de abril y que manifiesta igualmente la Ley 2/2003 de 11 de marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

Para hacernos una idea de la dimensión a la que se hace frente se hará referencia a que la Comunidad de Madrid tiene 21 sociedades mercantiles, 4 entidades de derecho público, 45 fundaciones, 15 consorcios y 8 entes creados al amparo del artículo 6 de la Ley de Hacienda.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, por ser la referencia a nivel local, tiene 7 empresas

A lo anterior se une, cada uno de ellos con su sector público correspondiente, en su caso, los 179 municipios que integran la Comunidad de Madrid.

Junto a lo anterior encontramos 6 universidades públicas, de las que también corresponde al Tribunal conocer de los recursos que se interpongan.

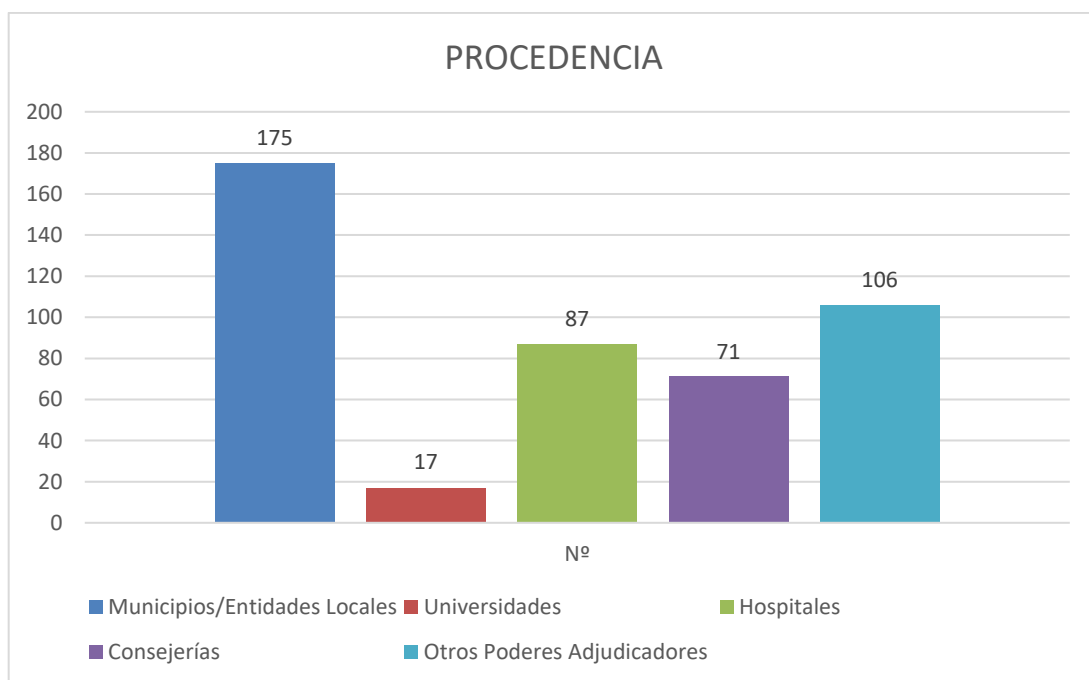
Analizando los recursos presentados, atendiendo al órgano de contratación encontramos que para el ejercicio 2023, se han presentado un total de 71 recursos contra actos dictados por las Consejerías de la Comunidad de Madrid, un total de 87 contra acuerdos adoptados por los órganos de contratación de los hospitales, un total de 175 contra acuerdos adoptados por los órganos de contratación del



sector público local; contra acuerdos adoptados por los órganos de contratación de las universidades encontramos que se han presentado 17 recursos y por último, en relación con otros poderes adjudicadores se han presentado un total de 106 recursos.

PROCEDENCIA	Nº	%
Municipios/Entidades Locales	175	38,38
Universidades	17	3,73
Hospitales	87	19,08
Consejerías	71	15,57
Otros Poderes Adjudicadores	106	23,25

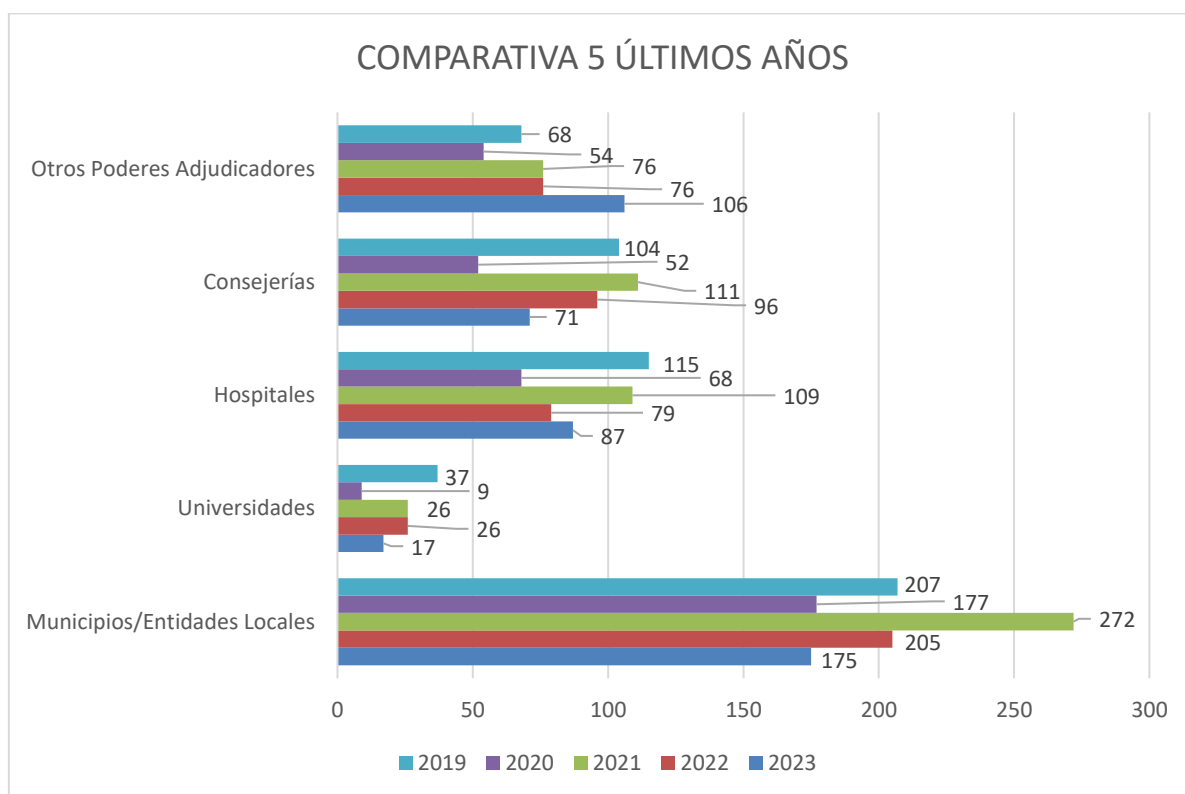
Lo anterior se refleja en el siguiente gráfico



Como en años precedentes la mayor litigiosidad contractual procede de las entidades locales, básicamente se entiende por el peso económico de la Administración Local en la Comunidad de Madrid, singularmente el Ayuntamiento de Madrid.

El número de recursos procedentes de los Hospitales se sitúa por encima del correspondiente a las Consejerías, pero hay que tener en consideración que muchos de los recursos identificados como de otros poderes adjudicadores se corresponden con el sector público de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, a modo de análisis y tomando en consideración los últimos cinco años, se aprecia que, aisladamente, el sector público local mantiene una importancia solvente respecto del resto de órganos analizados. No obstante, la suma de lo que sería el sector público de la Comunidad de Madrid llevaría a superar lo anteriormente comentado.



### 3.7. Sentido de las resoluciones

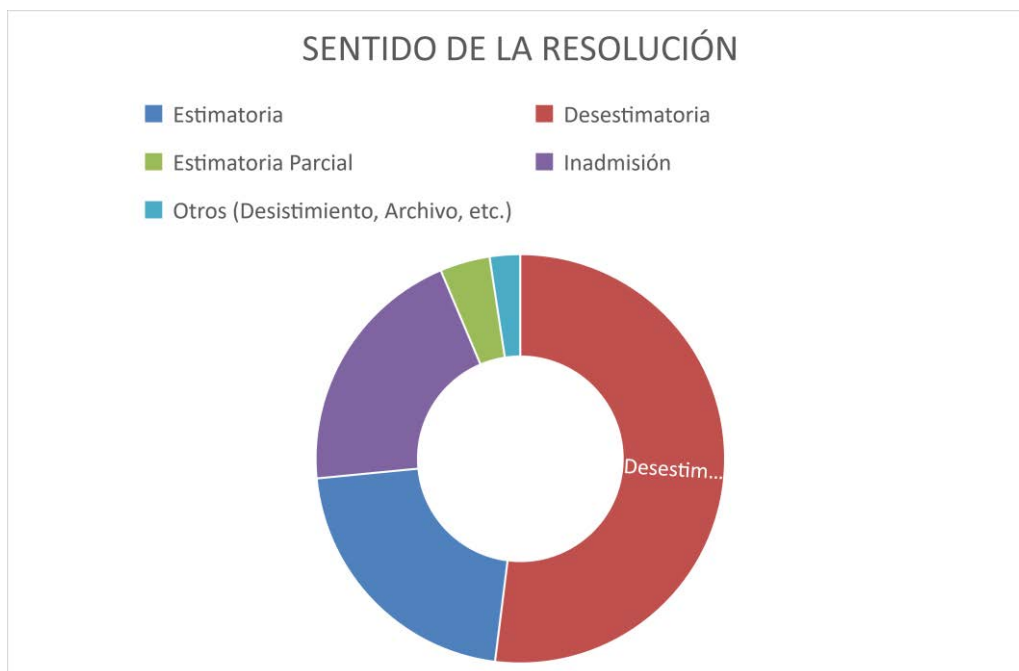
El sentido de las resoluciones a adoptar por el Tribunal puede ser en sentido estimatorio, desestimatorio, estimatorio parcial o inadmisión. Se crea un sentido “otros” para aquéllas que no tienen acogimiento en algunas de las indicadas.



De esta forma encontramos el siguiente número y sentido de las resoluciones adoptadas durante 2023.

SENTIDO RESOLUCIÓN	Nº	%
Estimatoria	98	21,49123
Desestimatoria	237	51,97368
Estimatoria Parcial	18	3,947368
Inadmisión	92	20,17544
Otros (Desistimiento, Archivo, etc.)	11	2,412281

Gráficamente



El número de resoluciones desestimatorias es el más importante alcanzando las 237, le siguen en orden de importancia las resoluciones en sentido estimatorio y las inadmisiones.

Por su parte las resoluciones en sentido estimatorio parcial suponen 18 y aquellas que se han resuelto en un sentido distinto a los anteriores ya sea por desistimientos, pérdidas sobrevenidas del objeto o cualquier otra circunstancia que haya impedido pronunciarse en alguno de los sentidos anteriores han supuesto 11 resoluciones.

Se va a proceder al análisis general de cada uno de los sentidos anteriores indicándose que la información sobre el sentido de las resoluciones se extrae del buscador de la página web del Tribunal, siendo fidedigna por traer causa de la cumplimentación de una ficha o anexo documental por cada resolución por sus ponentes, donde se consigna el órgano de contratación, tipo de recurso, procedencia, objeto, acto recurrido, sentido de la resolución, tipo de contrato, clasificación para la web, descripción para la misma, todo ello tabulado conforme a los propios ítems del anexo.

---

#### **a. Inadmisión**

La inadmisión es un supuesto recogido tanto en la LCSP como en el Reglamento 814/2015 y se dispone al respecto por el artículo 55 de la LCSP que regula la inadmisión que el órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, podrá declarar su inadmisión cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) La incompetencia del órgano para conocer del recurso.
- b) La falta de legitimación del recurrente o de acreditación de la representación de la persona que interpone el recurso en nombre de otra, mediante poder que sea suficiente a tal efecto.
- c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.
- d) La interposición del recurso, una vez finalizado el plazo establecido para su interposición.

Si el órgano encargado de resolverlo apreciara que concurre alguno de ellos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 51.2, dictará resolución acordando la inadmisión del recurso.

Por su parte el artículo el artículo 22 del reglamento refiere a los requisitos de admisión indicando que solo procederá la admisión del recurso cuando concurran los siguientes requisitos:

- 1.º Competencia para conocer del recurso.
- 2.º Acreditación de la legitimación y de la representación del recurrente mediante poder que sea suficiente a tal efecto.
- 3.º Que el recurso se refiera a alguno de los contratos contemplados en el artículo 40.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- 4.º Que el recurso se interponga contra alguno de los actos enumerados en el artículo 40.2 del texto refundido citado.
- 5.º Que la interposición se haga dentro de los plazos previstos en el artículo 44.2 del mismo texto refundido.
- 6.º Que se acompañen al escrito de interposición los documentos y requisitos a que se refiere el artículo 44 del texto refundido, sin perjuicio de lo en él dispuesto respecto de la posibilidad de subsanación.

Atendido lo anterior durante el año 2023, un 20,17544 por ciento de las resoluciones son de inadmisión.

Analizando los datos anteriores encontramos que:

Tipo de inadmisión	Número	%
Inadmisión por cuantía	11	11,96
Inadmisión por falta de legitimación	25	27,17
Inadmisión por extemporaneidad	23	25,00
Inadmisión por no ser un acto recurrible	24	26,09
Inadmisión por falta de representación	1	1,09

<b>Inadmisión por pérdida sobrevenida del objeto</b>	<b>1</b>	<b>1,09</b>
<b>Inadmisión por falta de fundamentación</b>	<b>4</b>	<b>4,35</b>
<b>Inadmisión por falta de competencia</b>	<b>4</b>	<b>4,35</b>

De las noventa y dos (92) inadmisiones, veinticuatro de ellas (24) el 26,09 %, son por actos no recurribles. Sorprende por su reiteración la subsistencia de recursos contra actos de las mesas de contratación no recurribles, propuestas de adjudicación, las clasificaciones y propuestas sobre bajas desproporcionadas.

En veintitrés (23) resoluciones el recurso es extemporáneo (25 %).

La falta de legitimación del recurrente se aprecia en veinticinco (25) resoluciones (el 27,17 %), fundamentalmente por la posición que se ocupa en la clasificación final, que impide acceder a la adjudicación más allá del tercer clasificado, sin impugnar las puntuaciones de los que le preceden, pero también por falta de relación entre los fines sociales del recurrente y el objeto del contrato, o falta de legitimación de cargos electos o representantes sindicales. Y en once (11), no cabe por la cuantía.

Cabe reseñar la existencia de cuatro (4) recursos contra contratos patrimoniales.

Del análisis de lo anterior destaca y así se ha trasladado a la página web del Tribunal la Resolución 259/2023 de fecha 29 de junio de 2023 que trataba un recurso interpuesto contra adjudicación sin argumentar lo más mínimo la disconformidad a Derecho del acto de adjudicación, y donde sólo se argumenta en relación con el acceso al expediente y la declaración de confidencialidad. El análisis del caso, en sede plenaria del Tribunal llegó a la conclusión de que el mismo adolecía de falta de fundamentación y razonó sobre el carácter instrumental del acceso al expediente para la interposición del recurso concluyendo que procedía declarar la inadmisión por carecer manifiestamente de fundamento.

## **b. Estimatoria y estimatoria parcial**

El TACPCM dispone de información desagregada entre resoluciones estimatorias, noventa y ocho (98) y estimatorias parciales, dieciocho (18). Como se ha señalado en años anteriores existe una tendencia de disminución en el cómputo global de las mismas sobre el total de resoluciones, en este año las estimaciones suponen un 21,49 % y las estimaciones parciales un 3,94 %.

Las razones para que se vaya observando este descenso paulatino pueden ser varias y como ya adelantaba en la memoria de 2022 pudiera atribuirse a una progresiva consolidación de la doctrina que se aplica junto a la normativa propia de la contratación del sector público, adecuando conforme a la misma la actuación de los órganos de contratación. No se debe desdeñar también una mejor praxis de los órganos de contratación y tampoco la cierta estabilidad en la normativa contractual, que si bien, con pequeños retoques nacionales sigue respondiendo en esencia al texto inicial.

Las resoluciones se distribuyen de la siguiente manera: veintinueve (29) corresponden a recursos contra pliegos (6 de estimación parcial), cuarenta y ocho (48) contra adjudicaciones (9 de estimación parcial) y veintiuna (21) a actos de trámite cualificados (6 de estimación parcial).

La casuística connatural a cada recurso es tan variada como los motivos que fundamentan los propios recursos lo cual supone un esfuerzo compilar por materias uniformes. A modo meramente enunciativo destacan las dieciséis (16) de las resoluciones que se fundamentan en los requisitos de la solvencia, económica y técnica.

Nueve (9) de las resoluciones estimatorias refieren a bajas desproporcionadas. En este epígrafe interesa contrastar que hay veintiuna (21) resoluciones desestimatorias de recursos contra resoluciones adoptadas al respecto de las bajas desproporcionadas, como corresponde a la presunción de acierto que ampara las decisiones de los órganos de contratación.



Por otro lado, doce (12) de las estimatorias, atañen a los criterios de valoración y ocho (8) refieren a las prescripciones técnicas.

Dentro de las resoluciones en sentido estimatorio destacan las correspondientes a la resolución 438/2023 adoptada en la sesión del pleno de fecha 21 de diciembre de 2023 que resolvía el recurso 420/2023. Se recurrían los pliegos que regían la licitación entendiéndose por el recurrente que los mismos dificultaban la competitividad e igualdad entre licitadores.

- Resolución: **438/2023**

Fecha: 21/12/2023

Doctrina sobre la legitimación del potencial licitador que no presenta finalmente oferta. Interés o beneficio propio en modificar unos pliegos que dificultan en extremos la presentación de una oferta adecuada y válida.



**resolucion 438-2023.pdf** (455.15 KB)

Resultaba trascendente, como antecedente previo, entrar a valorar el reconocimiento de la legitimación del recurrente dado que no constaba entre los licitadores que habían presentado oferta. Procediéndose a valorar dicha legitimación el Tribunal concluía con base a jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, así como en apoyo de la propia posición que *“A la vista de la jurisprudencia y doctrina mencionada, la falta de presentación de oferta posteriormente a la interposición de recurso especial en materia de contratación no puede aplicarse como un criterio automático y general a todos los casos, siendo necesario el estudio del fondo del asunto para determinar si las causas que motivan el recurso conllevan la imposibilidad de presentación de oferta o hacen difícil e incluso imposible la presentación de una oferta justificada y viable”* por lo que se entró en el análisis casuístico de lo denunciado concluyéndose que cabía reconocer la correspondiente legitimación y así *“Este Tribunal considera que en este caso concreto que nos ocupa, la presentación de la oferta no es indispensable para*

*considerar legitimado al recurrente, que además y en aplicación de la jurisprudencia del TJUE ha procedido a determinar claramente las cláusulas que imposibilitan su participación en la licitación”.*

Resulta interesante el análisis de la legitimación, cuestión trascendental en el estudio de los presupuestos procesales que resultan aplicable en la normativa reguladora del Recurso especial, dado que una interpretación restrictiva y literal podría suponer una restricción de los derechos de quienes pretenden participar y se ven impedidos por no haber presentado oferta, no porque no quieran o pretendan una defensa en abstracto de la legalidad, sino porque la configuración de los documentos técnicos que rigen la licitación, les llevan a una situación de inferior calidad en relación con sus competidores o directamente les impide presentar una oferta.

Analizando el recurso, se establecían tres motivos de impugnación, la ausencia de división en lotes, la determinación del presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato y por último la exigencia de solvencia técnica y personal mínimo a adscribir al contrato.

En cuanto a la lotificación, el Tribunal, analizadas las posiciones de las partes, la documentación obrante en el expediente y el objeto del contrato expone *“Nos encontramos sin duda ante tres asistencias técnicas que, si bien recaen todas ellas en la tramitación y ejecución de la concesión de obras nº 5/2022 que se está proyectando, se extienden a actividades distintas entre sí y sobre todo separadas cronológicamente hasta en años. La quiebra al principio general de la división en lotes que establece el art. 99.3 de la LCSP, se justifica en la memoria del contrato como no aconsejables por su íntima relación entre ellas, no siendo esta una justificación adecuada y razonable para alterar la regla general divisoria.*

Con cita a nuestra Resolución 345/2018 que abordaba el tema de la lotificación y su estrecha relación con el fomento y acceso de las PYME, y que analiza la exigible justificación de la no división recordaba que *“la acumulación innecesaria de objetos en un mismo contrato sería contraria a los principios de*





*conurrencia y libre competencia en la contratación pública, al permitirse que un mayor número de empresas puedan optar al contrato.*

*La división en lotes puede ser un mecanismo eficaz para incrementar la competencia en la adjudicación. El principio de concurrencia tiende a facilitar la competencia en la contratación permitiendo la adjudicación individual de las diversas prestaciones que componen el objeto a la pequeña y mediana empresa intensificando la competencia.*

*Y se concluía en el siguiente sentido en relación con este motivo “Por todo ello, considera este Tribunal que los Pliegos que rigen esta licitación, en cuanto no justifican adecuadamente la no división en lotes del objeto contractual, no se acomodan a lo establecido en la vigente LCSP por lo que debe estimarse el recurso. (...)” Por todo ello se estima este primer motivo de recurso que daría lugar por sí solo a la anulación de los pliegos de condiciones no obstante se va a proceder a revisar el resto de motivos”*

El recurso contra las decisiones de carácter técnico y amparadas por el principio de discrecionalidad técnica como son la configuración de las necesidades propias o del objeto del contrato, no suelen ser estimadas dado que la atribución correspondiente sólo puede serlo del órgano de contratación, admitir lo contrario supone una invasión de las competencias que se tienen atribuidas y entrar en el terreno del interés subjetivo. De esta forma, los operadores económicos defenderán o plantearán las posiciones que más les interesen o mejor les venga para atender los mismos. Es por esta cuestión que sobresale lo resuelto, sobre manera dado que se proyecta sobre una decisión como es la obligación de lotificación.

Siguiendo con el resto de cuestiones planteadas, en relación con la determinación del presupuesto base de licitación y del valor estimado, el recurrente alega falta de justificación del presupuesto al precio de mercado y ausencia de su desglose conforme exige el artículo 100.2 de la LCSP. Refiere a la ausencia de información sobre los convenios colectivos que se han considerado para su determinación.



Se da cuenta de un hecho como es el que se hubiera realizado una pregunta al respecto y en contestación a esa pregunta el órgano de contratación, refleje una información al respecto.

El Tribunal, con previo análisis de lo resuelto en nuestra resolución 11/2019 de 19 de enero, 284/2018 de 19 de septiembre y de la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 739/2019 de 4 de julio, analiza la situación comprobando *“que el desglose de gastos se produce en el escrito de contestación al recurso y no como sería lo correcto en el propio pliego de condiciones o en los documentos que conforman el expediente de licitación. Aun así, el órgano de contratación sigue sin ofrecer los datos sobre el convenio colectivo aplicable a los trabajadores que ejecutarán los tres tipos de servicios que él mismo detalla”*.

Como segundo submotivo dentro de este apartado e íntimamente relacionado con el anteriormente tratado, el recurrente ponía de manifiesto que la duración de cada una de las acciones que conforman el contrato no estaba determinada entrando en el terreno de la inconcreción de la duración del contrato , y tras el análisis de lo argumentado por las partes se razona *“Efectivamente la asistencia jurídico-económica a la mesa de contratación deberá ser prevista por el potencial licitador, así como el número de recursos que puedan interponerse. Por supuesto un contrato de estas características suele ser recurrido ante la jurisdicción contenciosa administrativa e incluso ante el Tribunal Supremo, actuaciones conocidas por todos los especialistas en la materia.*

*En cuanto a la asistencia al responsable del contrato, si bien la concesión de obras no ha sido adjudicada, también, profesionales del sector, deben conocer con cierta exactitud la duración de estos trabajos.*

*El problema se plantea en que estamos ante un contrato de servicios cuya duración máxima según el artículo 29 de la LCSP es de cinco años, que empezarán a contar una vez se haya formalizado el presente contrato y sin todavía iniciar la*



*licitación de la concesión de la que traerá causa. Siendo este tipo de contratos muy complejos en su tramitación y uniendo los problemas organizativos que ha puesto de manifiesto la mancomunidad no es aventurado indicar que el contrato sobrepasará con mucho el plazo de cinco años, recordando que esta tipología contractual no admite prórroga alguna. Se estima el motivo alegado por el inexistente desglose de gastos y referencia a los convenios colectivos vigentes, así como la no demostrada adecuación del contrato al precio del mercado, ya que ni siquiera cuenta con una duración e intensidad de prestaciones conocidas en la actualidad.*

Encontramos una situación de indefinición de elementos vitales en la configuración de la oferta como son los costes laborales o la propia duración del contrato <sup>1</sup> que se constituyen en determinantes para poder configurar una proposición.

La última cuestión alegada refiere a la exigencia de solvencia técnica y a la necesidad de adscribir un personal mínimo al contrato, cuestión que se ha trasladado como criterio de adjudicación en cuanto a la valoración de la experiencia. Analizadas las posiciones, el Tribunal comprueba “la valoración como criterio de adjudicación de la experiencia del personal adscrito al contrato, verificando que se puntuaba aquella experiencia que se considera como solvencia técnica y por ende como requisito para licitar”.

Apreciada esta confusión se comprueba “en primer lugar que se procede a valorar toda la experiencia, apartado 3) coincidente con los cinco años que se requieren como solvencia técnica a través de la adscripción de profesionales a la ejecución del contrato. En segundo término, observamos como en el apartado 2) no se hace mención alguna a la ponderación que debe existir en la formulación de un criterio que no requiere juicio de valor para su calificación, es decir no reúne las condiciones mínimas para el correcto establecimiento de un criterio de valoración”.

---

<sup>1</sup> Para un conocimiento más extenso del contenido de la resolución, se puede conocer la misma en la página del Tribunal Administrativo de Contratación Pública - [resolucion\\_438-2023.pdf](#)

Dada estas dificultades interpretativas y en el carácter de los Pliegos como la Ley del contrato que vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido y que suponen, conforme el artículo 139.1 de la LCSP, que la presentación de proposiciones, por parte del empresario, su aceptación, se concluye que sea en *“los pliegos el documento contractual, será en su propio texto y no en otros documentos donde conste de forma clara y precisa la forma de aplicación de los criterios de adjudicación, por lo que debe ser rectificado el apartado L1 para adecuar su texto a lo establecido en la memoria de necesidad de contratación. Procede la estimación del recurso en base a estos motivos analizados en el apartado 5.3”*.

Un principio capital en la configuración de una licitación es el respeto a los principios establecidos en el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público, y esta exigencia no puede satisfacerse desde postulados oscuros, ambiguos o faltos de seguridad jurídica.

Haremos una breve reflexión de lo resuelto en la Resolución 262/2023 de fecha 29 de junio de 2023 que resolvía el recurso 247/2023.

- Resolución: **262/2023**

Fecha: 29/06/2023

Estimación. Deficiente configuración de la reserva para centros especiales de empleo. El criterio de adjudicación de subcontratación de centros especiales de empleo por empresas con trabajadores ordinarios no es un contrato reservado de la disposición adicional cuarta de la LCSP y, además, discrimina a este tipo de centros.



**resolucion 262-2023.pdf** (636.89 KB)



Igual que la anterior resolución comentada se recurrían los pliegos y el anuncio de licitación, en concreto lo que entiende que supone una reserva que se producía en favor de los Centros Especiales de empleo conforme la Disposición Adicional 4ª de la LCSP indicando que esta reserva supone la inadmisión de la oferta que presente cualquier otra entidad que no disponga de dicho reconocimiento.

Igualmente recurre que no resulta compatible establecer un criterio de adjudicación o condición especial de ejecución de carácter social con precisamente la reserva que se hace a favor de los centros especiales de empleo.

La primera cuestión analizada en el recurso es la legitimación del recurrente dado que el órgano de contratación opone que el recurrente presentó el recurso y un día posterior una oferta, indicando de esta manera que en virtud del principio “Venire contra factum proprium not valet” o lo que es lo mismo que nadie puede ir contra sus propios actos. El Tribunal analizar el argumento y saca al órgano de contratación de su error, dado que precisamente el proceder seguido por el recurrente es el amparado por el artículo 50.1.b de la LCSP.

Entrando en el análisis de la reserva realizada se denuncia que los pliegos realizan una aplicación de la institución de la reserva que no resulta pacífica con la propia institución que realiza la LCSP, de forma que establecer la reserva y posteriormente incorporar un criterio de adjudicación que refiere a la subcontratación con centros especiales de empleo desvirtúa el carácter de la misma. Entiende el recurrente que *“resulta innecesario, ya que todo el contrato está ya reservado a CEE de iniciativa social y se cubre así la finalidad de dicha reserva: que busca precisamente que el contrato sea adjudicado a un CEEIS y así lo será porque son las únicas entidades que podrán participar en la licitación. Segundo, porque, de permitirse en este caso la participación de otras entidades que no sean CEEIS, se estaría vulnerando de forma manifiesta la DA4ª LCSP que con absoluta claridad destina dicha reserva -única y exclusivamente- a CEEIS y/o empresas de inserción (no a una empresa ordinaria o cualquier otra entidad que no sea CEEIS*

*y/o empresa de inserción). Por lo que tal criterio de carácter social incluido en los pliegos resulta contrario a derecho”.*

El órgano de contratación hace mención a la Instrucción 1/2022 del Ayuntamiento de Madrid que modifica la Instrucción 1/2019 a consecuencia de la Resolución de este Tribunal número 287/2021 de 25 de junio que anulaba la subcontratación obligatoria como modo de reserva donde se decía *“ha analizado la reserva de contratos a través de la subcontratación, estableciendo que el artículo 215 LCSP no permite al órgano de contratación incluir en los pliegos la obligación del adjudicatario de subcontratar con terceros la realización parcial de la prestación objeto de contrato. Como prevé expresamente el citado artículo 215 de la LCSP en sus apartados 1, 7 y 4, la subcontratación es potestativa para el contratista, los subcontratos tienen naturaleza privada, quedando los subcontratistas obligados exclusivamente ante el contratista principal que es el único responsable de la ejecución del contrato frente a la Administración”. “En consecuencia, la reserva de contratos a través de la subcontratación no puede imponerse de forma obligatoria, lo que descarta su establecimiento como condición especial de ejecución del contrato, tal y como sí contempla la Instrucción 1/2019”.*

Según esta normativa interna se puede dar cumplida la exigencia de la D.A. 4ª de LCSP acudiendo a la subcontratación como criterio de adjudicación.

El Tribunal, después de analizar el supuesto y oídas las partes analiza los preceptos aplicables de la LCSP, en concreto la D.A. 4ª y el artículo 99.4 de la LCSP y sostiene que *“A juicio de este Tribunal esta disposición no ampara la consideración como contratos reservados de aquellos en los que se incluya un criterio de adjudicación que valore la subcontratación de Centros Especiales de Empleo. Como el propio nombre indica se trata de contratos en los que se reserva la participación a los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción, o se reservan para los mismos determinados lotes o se reserva la ejecución de “estos contratos” en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los*



*programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100”.*

No obstante analizada la posibilidad de que un contrato reservado, a su vez prevea la subcontratación con otro centro reservado, ya sea como criterio de selección o como condición especial de ejecución no resulta un imposible, cuestión que ya se analizó por la Junta Consultiva de Contratación de Canarias en su informe 4/2020 donde se extrae *“No obstante, esta referencia de la Ley no puede entenderse como una tercera tipología de entidades adjudicatarias de los contratos reservados, sino que lo que supone es que, una vez adjudicado el contrato al centro especial de empleo o a la empresa de inserción, se podrá, en la ejecución del mismo, subcontratar servicios a través de estos programas de empleo protegido”*

En definitiva y por concluir, el Tribunal después de analizar la situación y los argumentos esgrimidos concluye que *“La utilización como criterio de adjudicación de la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción es legal, siempre que se den las condiciones del artículo 145.5, que se recogen en la Instrucción 1/2022 (apartado 8.5 transcrito), pero no permite atribuirle al mismo la condición de contrato reservado en el sentido de la disposición adicional cuarta de la LCSP.*

*La subcontratación prevista en los Pliegos no encuentra encaje en la disposición adicional cuarta de la LCSP, no implicando reserva alguna ni en fase de licitación ni en ejecución, pues es enteramente voluntaria, ni sirve por ello al cómputo del porcentaje de reserva previsto por cada Administración. No “reserva” nada a CEE o empresas de inserción.*

*En el marco de la adicional, las Administraciones ostentan las competencias para fijar las condiciones mínimas para el cumplimiento de lo previsto, pero no para asignar a los contratos reservados una categoría que no reúna las condiciones previstas.*





*Se entiende que en el marco de un acuerdo sobre medidas en relación con la integración laboral de las personas con discapacidad en la contratación pública cabe articular de modo diferenciado las diversas medidas, en los criterios de adjudicación, en los contratos reservados, en las condiciones especiales de ejecución, en la ejecución del contrato, pero no mezclarlos, mezcla que incluso es discriminatoria para los centros especiales de empleo que solo podrían sumar los 10 puntos de la mejora si a su vez subcontratan a otra empresa especial de empleo y no por sí mismos, mientras la empresa con trabajadores en régimen ordinario sí pueden sumar los puntos de la mejora. En este Pliego las empresas que sean CEE tienen que desocupar a sus propios trabajadores para subcontratar a una CEEIS si quieren obtener los 10 puntos de la mejora.*

*La norma no prevé que concurren en un contrato reservado empresas con trabajadores en régimen ordinario contra centros especiales de empleo y empresas de inserción”.*

No se encuentra en la disposición adicional la posibilidad de considerar la subcontratación como forma de cumplimiento de la obligación de reserva, no existiendo habilitación legal y se estima el recurso.

Uno de los temas controvertidos a los que se ha prestado mayor atención es a la situación de las empresas en relación con la exigencia de disponer de un plan de igualdad conforme artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo.

- Resolución: **251/2023**

Fecha: 22/06/2023

Consideración de que la empresa adjudicataria se encuentra en prohibición de contratar de conformidad al artículo 71.1 d) al no contar con una de igualdad válido, en vigor e inscrito o en vías de inscripción.



**resolucion 251-2023.pdf** (241.52 KB)



Han sido varias las resoluciones que han abordado este asunto, cuestión que incluso motivó que el Tribunal entendiera que existía una situación de colapso en la entidad encargada de registrar los correspondientes planes de igualdad y adoptase acuerdo expreso sobre lo que se entendía, en aquél momento, como una medida que permitía conjugar todos los intereses en conflicto como fue entender que procediendo la aplicación de medidas de autocorrección, “self cleaning”, también procedía entender que existía una voluntad de cumplir con la norma de igualdad aportando la justificación de haber presentado el correspondiente plan de igualdad.

En este acuerdo, de fecha 4 de mayo de 2023 se decía y adelantaba el sentir del Tribunal y se plasmó en los siguientes términos.

*“Primero. - La acreditación de la obligación que recae sobre las empresas que cuenten en su plantilla con cincuenta o más trabajadores, de contar con un Plan de Igualdad, ha sido analizada en recientes Resoluciones de este Tribunal, números 98/2023, de 16 de marzo; y 58/2023, de 16 de febrero, siendo el criterio en ellas establecido el siguiente:*

*- De acuerdo con el artículo 71.1.d) LCSP para la acreditación de la circunstancia de contar con el plan de igualdad en fase de presentación de proposiciones, basta la presentación de la declaración responsable a que se refiere el artículo 140 LCSP, ya que no se ha desarrollado la previsión de que mediante Real Decreto se establezcan formas de acreditación mediante certificado del órgano administrativo correspondiente o de un Registro de Licitadores.*

*- La falsedad en esta declaración responsable es también causa de prohibición para contratar (artículo 71.1.e) LCSP). - La vigencia o fiabilidad de la declaración puede ser contrastada por el órgano de contratación a través de los mecanismos que le otorgan los artículos 140.3 y 201 de la LCSP en el transcurso de la licitación, así como por este Tribunal en sede de recurso especial.*

*- La justificación de disponer efectivamente del Plan de Igualdad del artículo 71.1.d) de la LCSP, se verifica con la inscripción del mismo en el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos (REGCON), pues esta inscripción es obligatoria en virtud de los artículos 45 y 46.6 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, y en el artículo 11.1 del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre por el que se regulan los planes de igualdad y su registro; debiendo solicitarse en el plazo de quince días desde su firma, y es una condición necesaria para considerar como válido el propio Plan, pues la inscripción se efectúa (o no) tras un intenso control de legalidad. Esta inscripción la pueden comprobar los servicios correspondientes del órgano de contratación, pues el REGCON es público*

*Segundo. - Este Tribunal considera necesario matizar el criterio adoptado en anteriores resoluciones, a la vista de la demora que se produce en la inscripción de los planes de igualdad, ocasionando perjuicios a los licitadores que, sin ser responsables de las dilaciones, pueden verse afectados por la prohibición de contratar prevista por el artículo 71.1 d) de la LCSP. Por lo expuesto, en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, previa deliberación y por unanimidad, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid,*

*ACUERDA Considerar suficiente como medio de acreditación de la tenencia del Plan de Igualdad a los efectos de la legislación de contratos del sector público, la aportación del justificante de la presentación de solicitud de inscripción del mismo ante el REGCON (o el acuse de recibo expedido por su plataforma)”.*

Hay que entender la anterior decisión como lo que era realmente, una medida transitoria, en absoluto de carácter general y que pretendía amparar que operadores económicos que no hubieran podido inscribir su plan de igualdad por causas ajenas a su voluntad se vieran perjudicados por la aplicación estricta de la exigencia de su disponibilidad e igualmente adelanta la opinión jurídica del Tribunal.



Esta cuestión no resulta pacífica y los diferentes órganos encargados de resolver Recursos Especiales en Materia de Contratación no tienen un único criterio, cuestión que deberá ser homogeneizada en sede jurisdiccional.

El planteamiento del Tribunal parte de la premisa de la exigencia de cumplimiento con la normativa en igualdad, en sentido equivalente y coincidentes con otros cumplimientos legales que la LCSP exige, de forma que en aplicación del principio de sujeción a la ley del artículo 9.2 de la Constitución Española, lo dispuesto en la Ley de Igualdad no puede quedar a la disponibilidad u opinión subjetiva de los que resultan obligados. En este sentido los juzgados de lo social manifiestan indubitadamente la obligación de la inscripción.

La cuestión a dirimir en sede del Tribunal no versa sobre la validez o no del correspondiente plan, cuestión que sí es determinante a los efectos de la jurisdicción social, sino si se está cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 71.1.d de la LCSP que establece como una causa que imposibilita ser contratista, junto con la de no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, o en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir el requisito de que al menos el 2 por ciento de sus empleados sean trabajadores con discapacidad, de conformidad con el artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en las condiciones que reglamentariamente se determinen; o en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres.

En el trámite de alegaciones se configura un elemento común el que la exigencia de inscripción que realiza el artículo 45 de la Ley de Igualdad no tiene carácter constitutivo, sino a los efectos de publicidad, cuestión que tampoco es puesta en duda por este Tribunal, pero que tiene una gran relevancia atendiendo a



la concreta y detallada regulación del procedimiento que realiza la norma para entender que un plan de igualdad reúne todos los requisitos para poder ser inscrito.

No se comparten argumentos como la declaración de validez de los planes anteriores o prorrogados, cuestiones que son únicamente de carácter subjetivo y que en nada se amoldan a las exigencias de la Ley de igualdad que además exige una adaptación de los mismos y otorga un plazo para ello.

En definitiva y admitiendo que se trata de una cuestión controvertida, el Tribunal se ha referido en las diferentes resoluciones que ha analizado la cuestión en los siguientes términos *“El artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007 no solo afirma que las empresas estén obligadas a tener un plan de igualdad, sino también a tener un plan con el alcance y contenido determinado en el mismo capítulo de ese artículo: “*

*2. En el caso de las empresas de cincuenta o más trabajadores, las medidas de igualdad a que se refiere el apartado anterior deberán dirigirse a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad, con el alcance y contenido establecidos en este capítulo, que deberá ser asimismo objeto de negociación en la forma que se determine en la legislación laboral”.*

*Ese alcance y contenido, muy prolijo, se desarrolla en los artículos siguientes, comprendiendo la inscripción, donde se verificará su contenido conforme a la Ley al calificarlo. Y esta inscripción del Plan de Igualdad es obligatoria tal y como se recoge en el artículo 46.6 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo”.*

Uno de los argumentos que con mayor frecuencia se recurren son los supuestos de exclusión en los casos en los que el órgano de contratación ha concluido que una oferta, inicialmente en un supuesto de baja anormal y tras el procedimiento correspondiente, no le resulta confiable y la excluye del procedimiento.



- Resolución: **210/2023**

Fecha: 25/05/2023

La determinación de los parámetros para considerar a una oferta como anormalmente baja los establece el O.C. en los PCAP. La justificación de la viabilidad de la oferta, que alcanza a informar sobre los costes de forma real y amplía incluyendo el beneficio industrial y gastos generales de forma tal que el contrato pueda ser ejecutado, debe considerarse suficiente y la oferta justificada.



**resolucion 210-2023.pdf** (263.59 KB)

Este fue el supuesto conocido en la Resolución 210/2023 adoptado en la sesión de fecha 25 de mayo de 2023 y que resolvía los recursos acumulados 172 y 173 del 2023.

En resumen, el supuesto se planteaba la exclusión de las recurrentes, cuyas ofertas se encontraban incursas en presunción de anormalidad. Ambas recurrentes argumentan, “*que el PCAP establece el umbral de consideración de una oferta como anormalmente baja, en la reducción de ésta en un 10% sobre el del presupuesto base de licitación y no sobre la media de las ofertas presentadas*”, por otro lado, abogan por la necesidad de proporcionalidad entre el porcentaje de baja y el esfuerzo motivador que debe realizar el órgano de contratación para concluir que las mismas no son viables.

Oídas las partes el Tribunal recuerda el efecto vinculante de los pliegos y su naturaleza de ley entre partes y analiza los parámetros utilizados para la determinación de baja anormal y la aplicación al supuesto. Plantea que, atendiendo a la información facilitada en la justificación de las ofertas, donde se informa del porcentaje al que aspiran como beneficio industrial y considerando el inherente riesgo y ventura que preside todos los contratos públicos, el montante al que asciende la desviación de la baja es perfectamente asumible por este concepto, lo cual debe adelantar al órgano de contratación un indicio de viabilidad.

Partiendo de lo anterior se reprocha la escasa diligencia del órgano de contratación en relación con el requerimiento efectuado, no pudiendo crear indefensión pretendiendo conocer lo que no ha requerido y por otro lado, realizando un análisis limitado sin entrar a valorar los argumentos que se han ofrecido para intentar otorgar la necesaria confianza de forma que estimándose el recurso se concluye *“En definitiva, el informe técnico por el que se excluye la oferta de Ateca a los lotes 1 y 4 carece de razonamientos suficientes para ser considerado válido y, en consecuencia, deben estimarse los recursos interpuestos, lo que conlleva la anulación de la adjudicación acordada y la retracción de las actuaciones al momento de la admisión de las ofertas previa a su clasificación, en esta ocasión con la inclusión de las propuestas de Ateca a ambos lotes”*.

La aplicación de la doctrina de restauración de la fiabilidad de la empresa mediante medidas correctoras o “self cleaning” también ha sido conocida en diferentes resoluciones valiendo para su análisis y por todas la Resolución 173/2023 de fecha 27 de abril de 2023 que resolvía el recurso 153/2023 dado que supone un cambio de criterio en el que venía siguiendo el Tribunal.

- Resolución: **173/2023**

Fecha: 27/04/2023

Reclamación contra la exclusión del licitador por tener deudas pendientes en periodo ejecutivo en la Comunidad de Madrid. Estimación de la reclamación. Aplicación de la doctrina de restauración de la fiabilidad de la empresa mediante medidas correctoras o “self-cleaning”. Aplicación del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 18 y 57.3 de la Directiva 2014/23.



**resolucion 173-2023.pdf** (266.76 KB)

En esta resolución se conoce de una exclusión en el momento procedimental de conocer de la documentación previa a la adjudicación todo ello conforme





dispone el pliego regulador, constatándose en ese momento la existencia de deudas y por lo tanto encontrándose en un supuesto de imposibilidad para ser contratista.

El argumento utilizado para la exclusión es que la situación de inexistencia de deudas debe ser al momento de la fecha fin de presentación de ofertas y no posteriormente, como en el caso, donde la recurrente rehabilita su situación en un momento posterior.

El Tribunal, analizado el supuesto y planteadas las posiciones de los recurrentes se plantean las posiciones en cuanto al “tiempo” de aplicación de las medidas correctoras de restauración de la fiabilidad o “self cleaning”.

El análisis de esta situación ha sido objeto de profundos y razonados debates encontrando posiciones que se pueden valorar positivamente en ambos argumentos, encontrando la postura de la limitación del tiempo para restaurar esta fiabilidad al que acontece entre la fecha de finalización de las ofertas y el correspondiente a la formalización del contrato, postura que era seguida por el Tribunal y defiende el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y que se comparte que responde en mejor sentido a las disposiciones de nuestra norma y da sentido lógico al propio mecanismo de “self cleaning”. De esta forma, las situaciones irregulares que pudieran acontecer en ese tiempo serían susceptibles de ser corregidas, pero no se partiría de una situación de incumplimiento previo. En el caso, la recurrente alega que existe un error en la propia información solicitada sobre su estado de deudas y que además puede demostrar.

Por otro lado, encontramos una postura que deriva del análisis del artículo 57 de la Directiva 2014/24/UE, adhiriéndose el Tribunal que *“incluso un licitador incurso en una prohibición de contratar podrá presentar todas aquellas pruebas que estime oportunas a fin de acreditar la suficiencia de las medidas correctoras o “self-cleaning” que hayan adoptado para demostrar su fiabilidad y evitar la exclusión.*

*La Sentencia del TJUE de 14 de enero de 2021, en el Asunto C-387/19, afirma la aplicación directa del artículo 57 de la Directiva 2014/23 a nuestro ordenamiento jurídico. Es este pronunciamiento del que se han servido ha sido la base de la doctrina de los Tribunales de resolución de recursos contractuales para descartar la exclusión automática de licitadores, reconociendo, en este orden, la posibilidad de que los mismos, incluso en aquellos casos en los que se encuentren en prohibición para contratar, restauren la fiabilidad de su empresa y de su oferta aportando aquellos documentos que acrediten, a satisfacción del poder adjudicador, que las medidas correctoras que hubiera adoptado el licitador restablecen su fiabilidad. El artículo 57 citado no solo conlleva la posibilidad del licitador de presentar espontáneamente la justificación de su fiabilidad en cualquier momento anterior a la adjudicación, sino también la obligación del órgano de contratación de requerirlo al efecto antes de acordar su exclusión”.*

Este matización en la doctrina del Tribunal se refleja en el siguiente sentido *“Ciertamente, este Tribunal ha mantenido en algunas de sus resoluciones una doctrina contraria a la posibilidad de aplicar medidas autocorrectora, en base a una interpretación literal del artículo 72.5 de la LCSP, que circunscribe esta posibilidad a las prohibiciones de contratar que exigen una declaración previa, no obstante en vista de la jurisprudencia del TJUE y la doctrina expuestas, debemos matizar dicho criterio considerando pertinentes dichas medidas autocorrectivas”.*

Así y razonando que no debe desconocerse el principio de proporcionalidad recogido en el artículo 18 de la Directiva mencionada, como principio inspirador de la contratación pública y que, en gran medida, la admisión de medidas autocorrectivas se fundamenta en este principio, que debe cohonestar el interés público basado en la selección de empresas solventes e íntegras y el principio de competencia para obtener la prestación con mejor relación calidad precio, se estima el recurso.

En relación con el sentido estimatorio parcial destacan las siguientes resoluciones que se analizan someramente.



En la Resolución 441/2023 de fecha 21 de diciembre de 2023 que resuelve el recurso 426/2023 se recurren unos pliegos que rigen la licitación por entender que los mismos son restrictivos de la competencia y porque se incluyen una serie de mejoras que no responden a la configuración que para las mismas realiza la LCSP:

- Resolución: **441/2023**

Fecha: 21/12/2023

Estimación parcial del recurso. Se desestima en cuanto a la pretendida restricción del mercado por los requisitos técnicos exigidos. Se estima en cuanto que incluye como mejora un servicio que no está vinculado al objeto del contrato. El órgano de contratación pretende que con el nombre del contrato y el desarrollo de su alcance se incluya como parte de este, no refiriéndolo ni en la elaboración del PBL ni en la determinación de especificaciones técnicas.



**resolucion\_441-2023.pdf** (301.67 KB)

A fin de no hacer muy extensivo el análisis de la resolución, la primera de las denuncias, la restricción de la competencia por los pliegos se resuelve con base a la aplicación del principio de discrecionalidad técnica que le corresponde en cuanto a determinar el objeto del contrato no siendo admisible que un recurrente pretenda imponer su criterio sobre el de aquél. Esta discrepancia se resuelve en el sentido de, razonando con aplicación de diferentes pronunciamientos de tribunales, *“En el presente caso, por lo que resulta del expediente, el órgano de contratación ha fijado en los PPTP, de un modo claro y razonable, las necesidades a satisfacer y en uso de la discrecionalidad que legalmente se le reconoce y de la experiencia acumulada, ha diseñado las características técnicas que considera más idóneas para la satisfacción del interés público, definiendo el objeto del contrato con precisión, a fin de garantizar que los bienes a suministrar sean adecuadamente utilizados por sus destinatarios, personal técnico, conocedores de una tecnología determinada y que redunde en una mayor calidad y seguridad en la prestación del servicio.*



*Todo ello, lleva a considerar a este Tribunal que se han cumplido las previsiones recogidas en los artículos 124, 125 y 126 de la LCSP respecto a las prescripciones técnicas del presente contrato, desestimando el primer motivo de recurso”.*

En cuanto al segundo motivo, la configuración de las mejoras, se analiza el régimen jurídico que les resulta aplicables y su aplicación a la establecida en los pliegos y se concluye después de analizar el montante al que asciende el presupuesto que *“Por todo ello es patente que siendo su pretensión la obtención de un servicio de forma gratuita mediante su consideración como mejora, ha nombrado e incluso definido dicha mejora como parte del contrato a fin de no incurrir en la ausencia de vinculación de este criterio de adjudicación al objeto del contrato, pero obviando que la descripción de las necesidades de contratar, su alcance y límites deben de estar también recogidos en el presupuesto base de licitación, pues de lo contrario se convierte en un fraude de ley para esquivar la reiterada doctrina de la necesidad de vinculación entre el objeto del contrato y las mejoras a la oferta como criterio de adjudicación, acción que es la que aquí se plasma.*

*Por todo ello se estima el recurso en base a este segundo motivo, procediendo a la anulación de los pliegos de condiciones y retrotrayendo las actuaciones al momento de su aprobación una vez sean rectificadas según lo dispuesto en esta Resolución. “*

En la resolución 209/2023 de fecha 25 de mayo de 2023 que resolvía el recurso 161/2023 encontramos también una estimación parcial que analiza la necesidad de disponer inscritos los planes de igualdad conforme la Ley la Ley Orgánica 3/2007. No se entrará en el análisis nuevamente de este supuesto pero si interesa conocer la posición en cuanto a la aplicación del supuesto y la adopción de medidas correctoras, el self cleaning y observancia del acuerdo adoptado por el Tribunal en relación a entender que, en aquél momento, la acreditación de la solicitud de inscripción del plan era instrumento necesario para entender cumplida la obligación de forma que, analizado el supuesto se concluye que *“El Plan de*



*Igualdad registrado en 17 de febrero de 2023, cumple las exigencias del “self cleaning”, es una medida correctora del incumplimiento del registro del Plan que viene elaborándose por la licitadora desde mayo de 2022, siendo necesario retrotraer las actuaciones para que la Mesa recabe dicho Plan registrado. Ese Plan es conocido por la Mesa, a la que se presentó, y el propio recurrente basa su argumentación ante la misma sobre la inexistencia de un Plan válido en plazo de licitación en el registro del mismo en fecha 17 de febrero de 2023.*

*Por todo lo expuesto se entiende también que no existe falsedad en la declaración que se incorpora a la oferta, falsedad en el sentido del artículo 63 de la LPA. Asume la obligación de contar con un Plan de Igualdad y presentarlo de ser requerida y efectivamente en fecha de licitación tenía uno, aunque no registrado y estaba a punto de presentar al REGCON otro que hubiera tenido de ser requerido para ello, sentido en el que difiere del supuesto de hecho de nuestra Resolución 69/2023 en el que ni tenía Plan de Igualdad inscrito y registrado, ni acredita disponer de uno en plazo de licitación, a requerimiento de la Mesa de contratación. El órgano de contratación entiende finalmente que la única prueba admisible de la disposición del Plan de Igualdad en vía de contratación es la misma declaración de tenerlo y que la Mesa de contratación se excedió al pedirlo, a resultas de una denuncia también de Centralia Servicios Integrales, S.R.L.”*

- Resolución: **209/2023**

Fecha: 25/05/2023

Estimatoria parcial. No inscripción REGCON en fase de licitación. Doctrina del Tribunal. Principio de self cleaning.



**resolucion 209-2023.pdf** (395.03 KB)

En la resolución 209/2023 que se conoció en la sesión del pleno de fecha 25 de mayo de 2023 se basaba el recurso en que la empresa recurrente había incurrido

en falsedad en la declaración efectuada sobre que disponía de un plan de igualdad conforme la Ley de Igualdad, que señalaba no se correspondía con las exigencias de la norma y por lo tanto al quedar constatado, en su caso esta falsedad debía ser excluido, alegaba conforme dispone el artículo 69 de la ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común.

En este caso lo interesante es la aplicación del principio del self cleaning, el Tribunal estima parcialmente el recurso, pero entiende que *“Efectivamente a juicio de este Tribunal, la exigencia de tener un Plan de Igualdad registrado debe entenderse cubierta en el caso en virtud del principio del “self cleaning”, que admite las medidas correctoras de las prohibiciones para contratar acreditadas con posterioridad a la finalización del plazo para presentar proposiciones.*

*El artículo 57.2 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, establece: “6. Todo operador económico que se encuentre en alguna de las situaciones contempladas en los apartados 1 y 4 podrá presentar pruebas de que las medidas adoptadas por él son suficientes para demostrar su fiabilidad pese a la existencia de un motivo de exclusión pertinente. Si dichas pruebas se consideran suficientes, el operador económico de que se trate no quedará excluido del procedimiento de contratación.*

*A tal efecto, el operador económico deberá demostrar que ha pagado o se ha comprometido a pagar la indemnización correspondiente por cualquier daño causado por la infracción penal o la falta, que ha aclarado los hechos y circunstancias de manera exhaustiva colaborando activamente con las autoridades investigadoras y que ha adoptado medidas técnicas, organizativas y de personal concretas, apropiadas para evitar nuevas infracciones penales o faltas.*

*Las medidas adoptadas por los operadores económicos se evaluarán teniendo en cuenta la gravedad y las circunstancias particulares de la infracción penal o la falta. Cuando las medidas se consideren insuficientes, el operador económico recibirá una motivación de dicha decisión.*



*Los operadores económicos que hayan sido excluidos por sentencia firme de la participación en procedimientos de contratación o de adjudicación de concesiones no tendrán derecho a acogerse a la posibilidad prevista en el presente apartado durante el período de exclusión resultante de dicha sentencia en el Estado miembro en el que la sentencia sea ejecutiva”.*

*Como hemos señalado en Resolución 173/2023, de 27 de abril: “De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia reciente, con las que este Tribunal manifiesta su conformidad, invocando la aplicabilidad directa de lo dispuesto en el artículo 57 de la Directiva 2014/24/UE, incluso un licitador incurso en una prohibición de contratar podrá presentar todas aquellas pruebas que estime oportunas a fin de acreditar la suficiencia de las medidas correctoras o “selfcleaning” que hayan adoptado para demostrar su fiabilidad y evitar la exclusión.*

*La Sentencia del TJUE de 14 de enero de 2021, en el Asunto C-387/19, afirma la aplicación directa del artículo 57 de la Directiva 2014/23 a nuestro ordenamiento jurídico. Es este pronunciamiento del que se han servido ha sido la base de la doctrina de los Tribunales de resolución de recursos contractuales para descartar la exclusión automática de licitadores, reconociendo, en este orden, la posibilidad de que los mismos, incluso en aquellos casos en los que se encuentren en prohibición para contratar, restauren la fiabilidad de su empresa y de su oferta aportando aquellos documentos que acrediten, a satisfacción del poder adjudicador, que las medidas correctoras que hubiera adoptado el licitador restablecen su fiabilidad.*

*El artículo 57 citado no solo conlleva la posibilidad del licitador de presentar espontáneamente la justificación de su fiabilidad en cualquier momento anterior a la adjudicación, sino también la obligación del órgano de contratación de requerirlo al efecto antes de acordar su exclusión. En este sentido, la Resolución 1374/2021, de 14 de octubre, del TACRC que, además, señala que “(...) incluso aunque no se hubiera contemplado en la LCSP o se considerara que dicha previsión es más limitada que la del artículo 57.6 de la Directiva 2014/24/UE, el TJUE ha afirmado la*





*eficacia directa de dicha previsión en su Sentencia de 14 de enero de 2021 (Asunto C-387/19)". (...) En este caso, el momento procesal para otorgar dicho trámite de audiencia debe ser el de subsanación de la documentación del artículo 150.2 de la LCSP, pues es el momento en el que el órgano de contratación debió apreciar la concurrencia de la prohibición de contratar, por lo que con carácter previo a acordar su exclusión debió dar audiencia al licitador para que pudiera justificar su fiabilidad pese a la existencia de un motivo de exclusión pertinente".*

En definitiva, concluye *"El Plan de Igualdad registrado en 17 de febrero de 2023, cumple las exigencias del "self cleaning", es una medida correctora del incumplimiento del registro del Plan que viene elaborándose por la licitadora desde mayo de 2022, siendo necesario retrotraer las actuaciones para que la Mesa recabe dicho Plan registrado. Ese Plan es conocido por la Mesa, a la que se presentó, y el propio recurrente basa su argumentación ante la misma sobre la inexistencia de un Plan válido en plazo de licitación en el registro del mismo en fecha 17 de febrero de 2023.*

### **c. Desestimatorias**

En cuanto a las resoluciones en sentido desestimatorio, encontramos que han supuesto un total de 237 lo que suponen el 51,97 % de las resoluciones adoptadas, es decir poco más de la mitad de las resoluciones del Tribunal han sido en sentido desestimatorio.

Por hacer una referencia a las más importantes encontramos que en 12 ocasiones se han recurrido los pliegos, 90 versan sobre el acto de adjudicación y 70 sobre actos de trámite cualificados como son las exclusiones acontecidas en el procedimiento.

Igualmente encontramos un alto número de desestimaciones que no versan sobre los actos anteriores y que responden a diversa casuística.



Entre aquéllas que resultan más interesantes y así se han identificado en la página web del Tribunal destaca la resolución 423/2023 adoptado en la sesión de fecha 5 de diciembre de 2023 en la que se recurre el acto de admisión que acuerda la mesa de contratación en relación con otra mercantil participante. Se da la situación que son dos las empresas participantes, por lo que de prosperar el recurso en el sentido solicitado devendría en un procedimiento con un único licitador y, por lo tanto, potencial adjudicatario.

- Resolución: **423/2023**

Fecha: 05/12/2023

Desestimación recurso contra acto de admisión. Actos recurribles dos licitadores.

Prevalencia PCAP sobre PPT en documentación a presentar.



**resolucion 423-2023.pdf** (295.33 KB)

En este punto resulta interesante lo fundamentado por el Tribunal que dice *“Este Tribunal en resoluciones 246 y 247 de 13 de septiembre de 2017 contempla el número de licitadores como un parámetro en la valoración de la admisibilidad del recurso contra los actos de admisión. Estudia la aplicación al caso de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia, de 5 de abril de 2017, dictada en el Asunto C-391/15, Marina del Mediterráneo, S.L., y otros contra Agencia Pública de Puertos de Andalucía, la cual admite el recurso contra un acto de admisión de proposiciones, aunque la Directiva 89/665 no ha determinado formalmente el momento a partir del cual existe la posibilidad de recurso, ello no autoriza a los Estados miembros a supeditar el ejercicio del derecho a recurrir al hecho de que el procedimiento de contratación pública de que se trate haya alcanzado formalmente una determinada fase. En esta Resolución, en orden a la efectividad del recurso, se contempla el parámetro del número de licitadores:*

*“No cabe por otro lado desconocer que desde el punto de vista de la gestión contractual se abre un panorama difícil sobre todo en licitaciones como la que ahora nos ocupa, con nueve empresas licitadoras y 48 lotes, frente al supuesto que sirve para plantear la cuestión prejudicial en que solo había dos licitadoras, dos Uniones*



*Temporales de Empresas, puesto que al ser posible la impugnación vía recurso especial de los actos de admisión y publicarse por efecto de la Ley de Transparencia los distintos actos que se produzcan en el procedimiento de licitación resultará imposible “evitar” recursos contra admisiones que a la postre no tendrán ninguna virtualidad al no ser el admitido adjudicatario, habiendo sin embargo introducido un trámite meramente dilatorio del procedimiento cuya falta ninguna afectación tendría sobre el derecho de defensa de los licitadores; si bien la misión de los Tribunales de recursos contractuales es la revisión de la actividad contractual desde parámetros exclusivamente normativos.*

*Por tanto, exclusivamente desde parámetros de legalidad, este Tribunal entiende que a falta de una norma específica que recoja esta previsión, la Sentencia de 5 de abril de 2017, debe ser aplicada al caso concreto. En aquel supuesto solo había dos licitadoras, dos Uniones Temporales de Empresas, de manera que el acto de admisión o inadmisión a la postre puede convertirse en un acto de adjudicación, donde el interés de cada uno de los licitadores resulta claro puesto que la inadmisión de una oferta, coloca al admitido en situación virtual de ser adjudicatario, mientras que en el Acuerdo marco que ahora nos ocupa, el resultado de la licitación es incierto en tanto se trata de con nueve empresas licitadoras y 48 lotes. Esto no obstante dado que el Acuerdo marco se adjudicará a todos los licitadores admitidos menos uno, puede afirmarse la presencia de un beneficio o perjuicio cierto para la recurrente, al equivaler prácticamente la admisión a la adjudicación de forma que la admisión de un licitador más perjudica los intereses de la recurrente, por lo que puede afirmarse indubitadamente la presencia del requisito de legitimación respecto del acto de admisión exigido por la Sentencia comentada de concurrencia de las restantes condiciones relativas a la accesibilidad.*

*Por lo tanto, procede admitir el recurso reconociendo legitimación activa a la recurrente”.*

*A semejanza del supuesto de la sentencia del TJUE aquí solo hay dos licitadores, de tal modo que la estimación del recurso dejaría prácticamente abierta*



*la adjudicación para el recurrente, del mismo modo que la inadmisión de su oferta requerida por el informe técnico hubiera dejado la adjudicación en franquía para su competidor. De este modo la admisión o inadmisión de la oferta es determinante de la adjudicación.*

En suma, el recurrente impugna que se le haya otorgado al otro licitador un plazo para subsanar el documento memoria técnica. Sobre si nos encontramos ante un supuesto en el que resulta admitido la posibilidad de subsanación, el Tribunal, tras el correspondiente estudio y análisis determina que se aprecia una contradicción entre los documentos rectores, cuestión que debe resolverse a favor del pliego de cláusulas administrativas particulares, dado que la cuestión se resuelve conforme al principio de especialidad y siendo la materia competencia del Pliego Administrativo prevalece sobre el técnico como se ha mantenido en distintas resoluciones de este Tribunal.

De esta forma, decíamos en nuestra resolución 77/2015 de 3 de junio que *“El distinto carácter de ambos pliegos se concreta en los distintos trámites a que se someten cada uno. Así el PCAP que regula el régimen jurídico de los derechos y obligaciones del contrato ha de ser informado preceptivamente por los servicios jurídicos, mientras que respecto del PPT no se exige, por referirse a estipulaciones de carácter técnico. Es decir, cualquier discrepancia entre ambos pliegos ha de ser resuelta mediante la prevalencia no de uno sobre otro, pues no existe una relación jerárquica entre ambos, sino en base al principio de especialidad, en función de lo que corresponde regular a cada uno de ellos”.*

En conclusión, entendiendo que la exclusión es el mayor reproche posible en el procedimiento de licitación y que existe una contradicción entre los documentos rectores, la posibilidad o no de subsanación debe analizarse la situación desde esta situación y dado que el pliego de cláusulas administrativas particulares no requiere el documento, que además no es objeto de valoración, se entiende que resulta una cuestión subsanable y no supone una modificación de la oferta.



Otra resolución destaca es la 393/2023 adoptada en el pleno de fecha 8 de noviembre de 2023.

- Resolución: **393/2023**

Fecha: 08/11/2023

Formalización de los contratos antes de cumplirse el plazo de quince días hábiles.

Posible nulidad. Estudio sobre la nulidad de los actos en relación a sus consecuencias. En el presente caso no impide la interposición del recurso. La formalización por sí sola no puede admitirse si no se acompaña de una impugnación de la adjudicación. Se desestima por este motivo y por el pretendido incumplimiento de los requisitos técnicos exigidos para los suministros.



**resolucion 393-2023.pdf** (287.31 KB)

Esta resolución resuelve los recursos acumulados 366, 367 y 382 del año 2023 y se recurre el acto de adjudicación y el acto de formalización.

Se da la extraña situación de la que el órgano de contratación formaliza el contrato sin haber observado el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación y, por lo tanto, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 39 de la LCSP, se requiere la declaración de nulidad de pleno derecho de la formalización de la adjudicación.

Se realiza un análisis de la situación y se pone en valor el que la recurrente no haya visto conculcado su derecho a presentar recurso contra la adjudicación y que el procedimiento está suspendido, no se dan las condiciones establecidas en el artículo 39.2 de la LCSP para declarar la nulidad del pleno derecho de los contratos formalizados.

Este análisis parte de lo resuelto por el Tribunal Central de Recursos Contractuales que en su resolución 1158/2018 de 17 de diciembre señaló que “*este supuesto especial de nulidad requiere el cumplimiento de estos tres requisitos: -*

*Que no se haya respetado el plazo del Art 156.3 - Que por esta causa el licitador se haya visto privado de su derecho a recurrir - Que hubiera concurrido alguna infracción del procedimiento que le hubiera impedido obtener la adjudicación”.*

En cuanto a las cuestiones denunciada en relación con la adjudicación el motivo gira en cuanto a que el recurrente considera que la adjudicataria no cumple con los requisitos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas. La cuestión se resuelve de forma desestimatoria una vez se han comprobado que se cumplen con los mismos.

- Resolución: **378/2023**

Fecha: 19/10/2023

Desestimación. Prohibición de arraigo versus principio de proximidad en retirada residuos. Directivas europeas. Doctrina TSJUE. Doctrina Tribunal Supremo. Criterio de adjudicación proporcional.



**resolucion 378-2023.pdf** (291.2 KB)

En la Resolución 378/2023 adoptada en el pleno de 19 de octubre de 2023 se recurre un criterio de adjudicación que el recurrente entiende que es contrario a la prohibición de establecer criterios de arraigo o que valoren determinadas circunstancias que lo que hacen, en definitiva, es primar de alguna manera a determinados operadores económicos.

El criterio en cuestión se ha justificado en base a la aplicación de un criterio medioambiental, para una mejor comprensión del asunto se remite a la lectura de la resolución, en lo que concierne al presente análisis la resolución analiza el arraigo y entrando en lo resuelto en la Resolución 421/2021 de 17 de septiembre dice “En la Resolución nº 421/2021, de 17 de septiembre recordamos la prohibición de las cláusulas de arraigo territorial como criterio de adjudicación o de aptitud, no obstante en ese caso se encuentra justificado puesto que se pretende primar la reducción del impacto ambiental de parte del servicio, como es el transporte de los



residuos, y los potenciales riesgos que supone el traslado de residuos peligrosos, valorando la optimización y minimización de los recorridos propuestos hasta las plantas de tratamiento/eliminación, y no se puede afirmar que vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, lo que no se puede sin embargo predicar de la ponderación dada al criterio, respecto del cual se entiende que es desproporcionado, suponiendo un efecto práctico similar a la exclusión: “La ponderación del criterio de adjudicación impugnado con 20 puntos representa el 33,3 por 100 de los puntos otorgados a los criterios cualitativos y el 20 por 100 del total de la puntuación, amén de que no se justifica ni se prevé graduación en la ponderación del criterio a partir de 300 Km” recordando que en esa resolución los pliegos se anularon.

Posteriormente, dice la resolución, *“Después de nuestra resolución, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1.447/2021 de 19 de diciembre, procedimiento 4218/2019 (ROJ 4631/2021 - ECLI:ES:TS:2021:4631) contiene doctrina sobre la materia, en la que se pronuncia en forma taxativa en favor de primar los criterios de proximidad en este tipo de contratos. Se pronuncia en un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que desestima el recurso contra la Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco.*

*La controversia versaba sobre la conformidad a derecho de una cláusula que primaba la proximidad al País Vasco de la planta de gestión de residuos hospitalarios, en el caso con hasta 7 puntos sobre 100 (proximidad medida como en el caso del SERMAS en términos kilométricos y no administrativos o de ubicación en la Comunidad de Madrid). El recurrente entiende que esa cláusula es contraria a los principios de contratación administrativa. Afirma el Tribunal Supremo que los principios de igualdad de trato y no discriminación y la nulidad de las cláusulas de arraigo territorial consecuente “deben abordarse tomando en consideración el objeto al que se refiere el contrato de cuya adjudicación se trata - el traslado y gestión de residuos destinados a su eliminación- al existir una específica regulación que incide en la forma en la que ha de prestarse el servicio y consecuentemente en los criterios que han de primarse en el proceso de*





*adjudicación". Y desde esta consideración más específica la Directiva 2008/98/CE establece como principios rectores de la gestión de los residuos los de proximidad y autosuficiencia, transcritos más arriba. "En definitiva, el art. 16 de la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre - al igual que ya lo hacía el art. 5 de la Directiva precedente 2006/12/CE- establece respecto de los residuos destinados a su eliminación la aplicación de los principios de autosuficiencia y proximidad en lo relativo al traslado y tratamiento de dichos residuos.*

*Lo cual implica que tanto los planes de los Estados miembros como su actuación administrativa, incluyendo la contractual, deben fomentar la creación y utilización de una red que permita la eliminación de los residuos en las instalaciones más próximas.*

*La jurisprudencia del TJUE así lo avala. La STJUE de 4 de marzo de 2010 (Asunto C-297/08 - Italia) interpretando y aplicando el anterior art. 5 de la Directiva 2006/12/CE, que se corresponde con el actual art. 16 de la Directiva vigente, afirma que: "64 Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que una de las medidas más importantes que deben adoptar los Estados miembros en el marco de la obligación que les incumbe, en virtud de la Directiva 2006/12, de establecer planes de gestión que pueden incluir, en particular, "las medidas apropiadas para fomentar la racionalización de la recogida, de la clasificación y del tratamiento de los residuos", es la búsqueda de un tratamiento de residuos en una instalación lo más cercana posible, prevista en el artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva (véase la sentencia de 9 de junio de 2009, Comisión/Alemania, C 480/06, Rec. p. I 0000, apartado 37). 65 El Tribunal de Justicia ha declarado que los criterios de localización de los lugares de eliminación de residuos deben elegirse a la luz de los objetivos perseguidos por la Directiva 2006/12, entre los cuales figuran, en particular, la protección de la salud y del medio ambiente y la creación de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, que debe permitir específicamente la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas. Por ello, dichos criterios de localización deberían referirse, concretamente, a la distancia que separa esos lugares de los hábitats en los que se producen los residuos, a la prohibición de construir instalaciones cerca*



*de zonas sensibles y a la existencia de infraestructuras adecuadas para el traslado de los residuos, como la conexión con redes de transporte (véase la sentencia de 1 de abril de 2004, Commune de Braine-le-Château y otros, C 53/02 y C 217/02, Rec. p. I 3251, apartado 34)". Debe tomarse también en consideración lo afirmado en la sentencia TJUE de 12 de diciembre de 2013(C-292/12) referida a un procedimiento de adjudicación de una concesión de servicios de recogida y el transporte de residuos generados en un término municipal, y en el que se imponía que los residuos fueran transportados a unos centros de gestión de residuos determinados, los más próximos. La sentencia, por lo que se refiere a los residuos destinados a la eliminación, afirma que "[...] del artículo 11, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1013/2006, interpretado a la luz de su vigésimo considerando y del artículo 16 de la Directiva 2008/98, resulta que los Estados miembros pueden adoptar medidas de alcance general que limiten los traslados de esos residuos entre Estados miembros, en forma de prohibiciones de carácter general o parcial de traslados, con el fin de aplicar los principios de proximidad, prioridad de valorización y autosuficiencia conforme a la Directiva 2008/98. (...)*

*En definitiva, si los Estados miembros han de planificar la existencia de sus instalaciones de eliminación de residuos para que estén lo más próximas posibles a los centros donde se producen y según el TJUE están autorizadas a regular o a organizar la gestión de los residuos a los que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2008/98 de tal manera que sean tratados en la instalación adecuada más próxima, no puede entenderse que la introducción de un criterio de baremación en un proceso de adjudicación contractual de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios que puntúa, y por lo tanto prima, la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo, pueda considerarse contraria al derecho comunitario. Antes, al contrario, queda amparada por el principio de proximidad recogido en la normativa de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Y por las mismas razones no puede considerarse contraria a la Ley estatal 22/2011 de 28 de julio de residuos que en su artículo 9 recoge, en aplicación del derecho de la Unión Europea, los principios de autosuficiencia y proximidad en idénticos términos a los contemplados en la Directiva (...). Y así se ha pronunciado también este Tribunal*



Supremo en su STS, Sección Quinta, nº 216/2017, de 9 de febrero (recurso núm. 108/2016) ... (...)

*De modo que si bien existe un principio general de igualdad y no discriminación en materia contractual, ello no impide que uno de los criterios de puntuación de cara a la adjudicación de los contratos referidos a la gestión de residuos para su eliminación tome en consideración el principio de proximidad de las instalaciones para primar a aquellas empresas que permitan cumplir en mejor medida con dicho principio, primándose así los objetivos previstos en esta Directiva, específicamente destinada a regular el tratamiento y gestión de los residuos. Existe por tanto una razón de interés general para primar el criterio de proximidad en la adjudicación de este tipo de contratos, sin que se introduzca discriminación alguna por razón de la nacionalidad ni por el domicilio social la empresa licitadora ya que tanto las empresas pertenecientes a otros Estados miembros como las que tienen su domicilio social en otras Comunidades Autónomas no solo pueden concurrir sino que además pueden beneficiarse de este criterio de baremación por razones de proximidad siempre que sus plantas de gestión estén radicadas a las distancias indicadas en la cláusula controvertida.*

*Debe finalmente tomarse en consideración que la ponderación de la puntuación por razones de proximidad de las instalaciones de gestión tan solo alcanza el 7% en una ponderación global, por lo que no puede considerarse desproporcionada”. Sobre estas consideraciones, la “doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación”, es la siguiente: “En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada debe afirmarse que la utilización de un criterio de baremación en un proceso de adjudicación contractual de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios que puntúa, y por lo tanto prima, la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo, no puede considerarse contrario al derecho comunitario. Antes, al contrario, queda amparado por el principio de proximidad recogido en la normativa de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en la normativa*

*nacional, sin que se aprecie vulneración del principio de igualdad y no discriminación”*

Se refiere igualmente a los artículos 9 y 31 de la Ley 7/2022 de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular y se concluye que *“Atendidas las consideraciones anteriores, sobre la antinomia entre los principios de contratación administrativa y los de autosuficiencia y proximidad, la Sentencia del Tribunal Supremo recoge expresamente la legalidad de una cláusula contractual que prime la consideración de criterios de proximidad en la adjudicación de este tipo de contratos conforme a la normativa nacional y comunitaria”*.

- Resolución: **254/2023**

Fecha: 22/06/2023

La implantación de un nuevo servicio por parte de una entidad pública que anteriormente se prestaba por la iniciativa privada, no conlleva el deber de información recogido en el artículo 130 de la LCSP por parte del órgano de contratación.



**resolucion 254-2023.pdf** (245.23 KB)

En la resolución 254/2023 adoptada en la sesión del pleno de fecha 22 de junio se conoció un recurso contra los pliegos rectores en un procedimiento con base a que el recurrente entiende que los pliegos no disponen del listado de personal susceptible de subrogación, por lo que entienden que no se cumplen con la normativa aplicable a esta institución.

El órgano de contratación manifiesta que se trata de un servicio de nueva implantación y que, por lo tanto, en ese momento no existe personal a subrogar, y el recurrente discrepa en atención a que el nuevo contrato comprende servicios que se han venido prestando por asociaciones de padres y madres de alumnos y no por el órgano de contratación

La resolución analizar el artículo 130 de la LCSP y discierne sobre “*si en esta licitación debe suministrarse la información requerida por el recurrente o bien no es necesaria, al tratarse de un nuevo servicio local que no impide ni anula los anteriores contratos que sobre el mismo objeto se llevaban a cabo por encargo especialmente de las asociaciones de padres y madres de alumnos*”.

La resolución, visto lo dispuesto en el artículo 130, dice “*De la lectura del precepto anterior se desprende claramente que la obligación del poder adjudicador de informar sobre los trabajadores con derecho a la subrogación solo opera cuando se trate de una contratación cuyo objeto sea idéntico y haya sido adjudicada anteriormente por un poder adjudicador. Es decir, en aquellos servicios de tracto sucesivo, en los que por el transcurso del plazo del contrato deber convocarse una nueva licitación.*

*En el caso que nos ocupa nos encontramos ante una nueva contratación provocada por el establecimiento de un nuevo servicio público, que, en ningún caso, anula la prestación de algunos de los servicios similares con el nuevo y que son prestados mediante iniciativa privada*” y avanza a que la subrogación sería entre los actuales y nuevos contratistas si las asociaciones que actualmente reúnen la condición de contratistas, resolvieran y promoviesen una nueva contratación y dado que es el órgano de contratación el nuevo contratante no puede determinarse que nos encontramos en el ámbito de aplicación del artículo 130.

- Resolución: **246/2023**

Fecha: 15/06/2023

Controversia sobre cuál es el convenio colectivo de aplicación a los trabajadores que prestarán el servicio. Esta materia pertenece exclusivamente a la Jurisdicción Social. En relación con el PBL se considera bien calculado conforme al convenio a aplicar y los precios de mercado. Especial referencia a la STSJ 473/2020, de 7 de octubre.



**resolucion 246-2023.pdf** (341.97 KB)

En la resolución 246/2023 adoptada en el pleno de fecha 15 de junio un recurso contra el anuncio y los pliegos por entender el recurrente que se ha utilizado para el cálculo del presupuesto base de licitación un convenio colectivo sectorial que no corresponde.

En este caso encontramos que existe diferente opinión entre el recurrente y el órgano de contratación en cuanto al convenio que resulta de aplicación, cuestión que incide en la determinación de los costes salariales y, por ende, del presupuesto base de licitación.

La cuestión va más allá de lo económico, dado que el Convenio tomado como referencia por el órgano de contratación establece unas condiciones para los trabajadores mucho más favorables que el que, según el recurrente, se debería aplicar.

Analizadas las posiciones de las partes, se hace referencia “*en primer término, que no corresponde a los Tribunales encargados de la resolución de recursos en materia de contratación resolver cuál es el convenio a aplicar entre la contratista y su personal que prestará los servicios objeto del contrato que nos ocupa, por ser éstas cuestiones laborales que han de sustanciarse ante la jurisdicción laboral, circunscribiéndose la actuación revisora de estos tribunales a verificar el cumplimiento por los órganos de contratación de la obligación impuesta en el artículo 100 y 130 de la LCSP. Así se manifestó el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia 473/2020, de 7 de octubre: “El Acuerdo impugnado del TACP estima el recurso, y sustituyó en los pliegos del contrato un convenio por otro, considerando que el convenio más acorde al objeto del contrato es el específico del sector forestal, estableciendo la obligación de aplicar un determinado convenio al personal que por subrogación de empresa iba a desempeñar las labores objeto del contrato. De esta manera, el Acuerdo incumple la normativa laboral que es la aplicable para establecer tanto el derecho de subrogación como el convenio aplicable, debiéndose limitar los pliegos del contrato a informar sobre la existencia y el contenido de estos derechos. El recurso debe ser estimado por este motivo. En*



*consecuencia, se anula el Acuerdo recurrido únicamente en cuanto cambia el apartado 19 de la cláusula 1 del PCAP, en el que se establecía que los trabajadores adscritos al contrato les será de aplicación el convenio colectivo de jardinería”.*

Atendiendo a lo anterior y después de analizar la información que resulta obrante en el expediente que da razón del estudio económica se concluye que existiendo suficiencia presupuestaria y reduciendo la pretensión a que se aplique un convenio distinto, que como se ha dicho es una cuestión de orden social, se desestima el recurso.

- Resolución: **198/2023**

Fecha: 18/05/2023

Desestimación de recurso contra pliegos por dos motivos, uno se declara como cosa juzgada y el segundo sobre división de lotes (Art. 99.3). La no división de lotes debe quedar acreditada y suficientemente motivada en el informe de necesidad de la contratación como procedente en base a las excepciones marcadas por la LCSP al criterio general de división en lotes del contrato.



**resolucion 198-2023.pdf** (1.46 MB)

En la resolución 198/2023 adoptada en el pleno de fecha 18 de mayo conocía un recurso contra anuncios y pliegos en el que se daba la situación de que el Tribunal ya había conocido en otro recurso algunos de los argumentos que se volvían a oponer. Resultaba indiciario que en la Resolución 51/2023 de 3 de febrero ya se resolviera anulando los pliegos entendiendo que faltaba justificación de la no división en lotes, se habían incorporado criterios que se entendieron que no respondían al principio de igualdad entre licitadores y se valoraba negativamente la exigencia de una prórroga de mantenimiento de los equipos al terminar la garantía.

Nos encontramos en el terreno de los efectos de las resoluciones del Tribunal, de modo que nuevamente se sometía al conocimiento del Tribunal la no justificación de la división en lotes, así como la existencia de requerimientos



técnicos que impedían la concurrencia y por lo tanto atentaban contra el principio de igualdad de trato entre licitadores.

El Tribunal considera que no pueden admitirse otra vez alegaciones que ya fueron resueltas en sentido desestimatorio en la anterior resolución. Esta cuestión nos plantea el supuesto de cuestión administrativa juzgada, y haciendo referencia a la misma y con apoyo en lo resuelto por el TACRC n.85/2020 de 23 de enero de 2020 se da cuenta de esta institución que tiene su origen en sede judicial pero que debe también admitirse en sede administrativa dado que, al no haberse recurrido la resolución anterior, la misma ha devenido en firme *por lo que no cabe estar planteando la cuestión de manera repetitiva, dado que “daría lugar a un continuo bucle de recursos, que entorpecería de forma exponencial la debida tramitación de los procedimientos de licitación”*

Resuelto este primer motivo, el Tribunal abordó la nueva alegación en cuanto a la lotificación procediendo a analizar si el órgano de contratación había dado un correcto cumplimiento a lo resuelto en aquella ocasión. Analizadas las posiciones el Tribunal considera que el argumento utilizado por el órgano de contratación para justificar la no división en lotes responde a lo previsto para la misma en el artículo 99 de la LCSP y que existe un debate técnico en el cual el Tribunal no tiene competencia técnica para valorar la justificación de la no división en lotes, entendiendo que la misma ha quedado suficientemente motivada.

En diferentes recursos se ha planteado el debate técnico, donde el recurrente, en la mejor defensa de sus derechos, entiende que las soluciones adoptadas por el órgano de contratación no son las mejores, le perjudican o no pudiéndolas cumplir pretende que se revoken o se modifiquen, o se dé entrada a su interés. En este debate la discrecionalidad técnica del Órgano de Contratación, es indubitada en la configuración de las necesidades, del objeto del contrato, de cómo satisfacerlas, de establecer configurar los criterios de adjudicación como en la que no puede entrar el Tribunal, en definitiva, correspondiendo la iniciativa de la contratación que se pretenda al órgano de contratación no cabe admitir, siempre





que exista respeto a los postulados de la LCSP, argumentaciones técnicas no fundamentadas y de carácter subjetivo.

- Resolución: **194/2023**

Fecha: 18/05/2023

Oferta anormalmente baja que es admitida tras la justificación de su viabilidad que declara confidencial. El recurrente pretende conocer la documentación declarada confidencial al ser extemporánea su declaración. Se deniega en base a que la declaración de confidencialidad, si bien se debe declarar con la oferta, la presentación de un informe posterior, como el de viabilidad, traslada a ese momento concreto la declaración sobre dicho nuevo documento.



**resolucion 194-2023.pdf** (266.27 KB)

Por último, haremos referencia a lo resuelto el 18 de mayo de 2023 en la resolución 194/2023 donde aborda cuestiones como la justificación de la baja anormal y su correspondiente declaración de confidencialidad.

El supuesto responde a que el recurrente recurre la justificación de la baja anormal que ha realizado el adjudicatario y argumenta que no ha podido tener acceso al contenido de la misma al haberse declarado confidencial. Alega igualmente que esta declaración, recordemos de la documentación aportada para justificar la baja anormal, es extemporánea y no resulta argumentada.

En cuanto a este motivo, el Tribunal analiza la documentación y concluye que sí reúne el carácter confidencial que se le ha dado y en relación a los tiempos en los que se declara dice “Debemos matizar que si bien en lo que concierne a la declaración de confidencialidad ésta debe efectuarse al inicio del procedimiento de licitación, concretamente en la propia oferta, es evidente que al tratarse de una documentación solicitada con posterioridad no podemos aplicar este principio, siendo obvio que el momento de la declaración de la confidencialidad coincida con el de la presentación de la documentación requerida, pues no cabría otra forma de



conjugar los principios recogidos en el art. 133 de la LCSP con el procedimiento contradictorio establecido en el art. 149 del mismo cuerpo legal.

Según establece el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales valga por todas sus Resoluciones 1497/2022, de 24 de noviembre, y 1344/2019, de 25 de noviembre de 2019: “Cabe recordar que para poder aplicar el art. 133 con relación al art. 149.3 de la LCSP no es admisible que la totalidad de la oferta sea declarada confidencial sino solo una parte de ella y que dicha parte afectada por la confidencialidad se caracterice por: - La información debe ser verdaderamente confidencial, debe hacer referencia a secretos técnicos o comerciales (tal y como fueron definidos por la resolución 196/16 conjunto de conocimientos que no sean de dominio público y que son necesarios para la fabricación, comercialización de productos, prestación de servicios o por razones de organización administrativa o financiera de la empresa) - Dicha información debe suponer una ventaja competitiva - Debe tratarse de información reservada, es decir, desconocida para el público -Debe tratarse de información con valor estratégico o competencial”.

El Tribunal recuerda su resolución 192/2022 donde se manifiesta que “Es doctrina comúnmente aceptada por los Tribunales de Recursos Contractuales que es necesario buscar un equilibrio ente el derecho del licitador recurrente y el de protección de los intereses comerciales del adjudicatario”.

El acceso a la documentación que se ha presentado en las licitaciones es una petición que se produce en gran medida y que debe contemplarse con extrema cautela dado que la línea que separa la transparencia, el derecho de acceso al expediente y la protección de datos, es sumamente delgada.

Se debe partir de dos escenarios, por el primero, el que compete resolver a los órganos de contratación donde en fase del procedimiento deben pronunciarse sobre la confidencialidad declarada por los licitadores y sobre la petición de acceso. Ya es tradicional negar la declaración de confidencialidad del total de la oferta y también la omisión que hacen los licitadores de cumplir con esta premisa, cargando



en el órgano de contratación una responsabilidad para determinar qué partes de la oferta considera que son susceptibles de ser reconocidas como confidenciales. Obviamente, para un licitador será el total de su oferta y no le agradará que la misma sea conocida por sus potenciales competidores.

Dicho esto, surge la cuestión del alcance de la declaración de confidencialidad cuando resuelta en esta fase se vuelve a plantear en sede del Tribunal. En este sentido existe, nuevamente una carga en la decisión sobre esta cuestión que sólo puede resolverse en términos de prudencia y apelar al carácter instrumental del acceso a la documentación, sólo y exclusivamente, para fundamentar el recurso o bien para poder ejercer la correspondiente alegación en el trámite que corresponda.

Estas cuestiones no son resueltas por la normativa y suelen resultar conflictivas en las relaciones entre las partes, quedando en una situación de especial responsabilidad tanto el órgano de contratación como el Tribunal cuanto tienen que pronunciarse.

El resto de motivos alegados refieren a la justificación de la baja anormal donde se analiza la institución y de la que se pueden extraer los elementos determinantes de la misma como son el que la justificación de la baja anormal tiene por objeto convencer al órgano de contratación de la viabilidad de la oferta, o que la motivación del informe técnico, siendo necesaria en todo caso, ya sea para admitir o inadmitir la justificación, debe valorarse desde diferentes perspectiva *“De acuerdo con la doctrina expuesta, el control de este Tribunal ha de centrarse en estos supuestos, en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificarlas gozan de peso suficiente para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada”*.

Se recuerda, acudiendo a lo resuelto por el TACRC en su Resolución 1561/2022 de 15 de diciembre que *“Para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado –inicialmente– como anormal o desproporcionada, resulta infundado o a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable. Por lo tanto, es competencia de este Tribunal analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, y ello exige una resolución más intensa en caso de que no vayan a acogerse las justificaciones del licitador. No ocurre así, cuando el informe sobre la justificación de la oferta la estima suficiente, pues, para entender desvirtuada la presunción iuris tantum de temeridad a juicio del órgano de contratación, no es preciso la motivación del informe y de la resolución que así lo concluya tenga ese carácter más intenso”*.

No se puede exigir una motivación concreta y específica en relación con cada uno de los argumentos cuando el sentido de la justificación es favorable *“De todas estas resoluciones debemos extraer que cuando el órgano de contratación viene a admitir la oferta incurso en presunción de baja temeraria y no a excluirla, la prolija motivación para mantener la oferta que reclama el recurrente del órgano de contratación no es exigible. Y la aceptación de la oferta resulta ajustada a derecho, ya que una vez determinada la oferta incurso en presunción de anormalidad, se dio traslado para la justificación a la misma, habiendo efectuado dicha justificación en términos asumidos por el órgano de contratación”*.

Ahora si el órgano de contratación no considera justificados los argumentos, debe tener especial diligencia en intentar desvirtuar las justificaciones que se hayan podido realizar, no acudiendo a presunciones o situaciones hipotéticas, sino argumentando de manera sólida las conclusiones que le llevan a no admitir las justificaciones que se han realizado.

Igualmente, otro parámetro que debe guiar la actuación de los órganos de contratación es la desviación sobre el parámetro que se haya utilizado para definir



la baja anormal, de modo que a mayor desviación se debe exigir un mayor esfuerzo explicativo y a menor desviación responder con la correspondiente proporcionalidad.

En el supuesto el argumento gira sobre una variable indefinida en el tiempo como es el porcentaje de subida de los salarios, cuestión que resultando no compartida por el recurrente, tanto el órgano de contratación, como en la valoración realizada por el Tribunal se considera suficientemente justificada, procediendo la desestimación del recurso.

---

#### **d. Otras formas de terminación**

El 2,412281% de las resoluciones tienen otras formas de terminación dónde encontramos una variedad de casuística que hace que el Tribunal no pueda pronunciarse en alguno de los sentidos anteriores de forma que encontramos supuestos de desistimiento del recurrente, imposibilidad de continuar el procedimiento por causa sobrevenida, la pérdida de objeto por actuaciones realizadas de oficio por el órgano de contratación o el desistimiento del procedimiento por el órgano de contratación.

---

### **3.8. Objeto de las resoluciones**

A los efectos de poder englobar en grupos de materias, el Tribunal y así se traslada a la página web ha optado por las siguientes materias, cuestión que debe ponerse en perspectiva dado que hay determinados contratos que encontrarían acogimiento en más de un grupo, pero a los efectos de poder agrupar y obtener un dato fiable se ha procedido a simplificar. De esta manera, si atendemos a las materias objeto de recurso el orden es el siguiente:

1. Suministros médicos: 69 recursos.
2. Mantenimiento/limpieza: 75 recursos.
3. Servicios sociales: 29 recursos.
4. TICS: 36 recursos

5. Suministros varios: 56 recursos.
6. Formación: 6 recursos
7. Residuos: 4 recursos
8. Seguridad: 24 recursos.
9. Otros: 157

---

### 3.9. Tasa de éxito

La tasa de éxito mide la posibilidad de obtener un pronunciamiento favorable sobre el fondo y es el cociente entre el número total de resoluciones estimatorias partido por el número de resoluciones.

La tasa de éxito se puede entender desde dos enfoques, desde el que corresponde al recurrente donde su sentido sería el correspondiente al número de recursos estimados, total o parcialmente, en proporción a los presentados, excluyendo las inadmisiones y desistimientos.

Atendiendo a esta circunstancia y los datos anteriores, considerando el global de recursos presentados con exclusión de las inadmisiones y desistimientos encontramos que se han estimado un total de 116 recursos, ya sea de forma total o parcial.

La suma del número de inadmisiones y otras formas de finalización diferentes asciende a 103, por lo que la tasa de éxito desde esta perspectiva de calcularse sobre un total de 353 recurso lo que supone una tasa de éxito del 32,86 %.

Si atendemos a la perspectiva de éxito desde la óptica del órgano de contratación y considerando los contratos en sentido desestimatorio, excluyendo las inadmisiones y otras formas de finalización del procedimiento distintas de las tradicionales, encontramos que, sobre el total de recursos tomados en consideración, 353, se han producido un sentido desestimatorio en 237 por lo que

el porcentaje de éxito en su defensa por parte del órgano de contratación asciende al 67,14 %.

---

### 3.10. Multas por temeridad y mala fe

La LCSP, refiere a la posibilidad de imponer multas y reconocer indemnizaciones en su artículo 58. En aplicación de lo anterior consta la imposición de nueve multas por temeridad y/o mala fe, lo que supone que, sobre un total de 456 resoluciones, solo un 1,97% lleva aparejada esta penalidad.

El importe de las mismas se sitúa generalmente en el rango bajo previsto por la Ley que prevé que la cuantía de las mismas será entre 1.000 y 30.000 euros.

Durante el año 2023, por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en relación con los asuntos que le han llegado por esta cuestión sigue manteniendo una posición jurídica de que *“la multa prevista por el artículo 58.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no es materia propia del Derecho Penal o del Derecho Administrativo sancionador, y por esa razón no rige en su aplicación el derecho a la presunción de inocencia o el principio de in dubio pro reo, tratándose exclusivamente de una materia propia del Derecho Procesal Administrativo”*. En este sentido la Sentencia del TSJCM de fecha 3 de mayo de 2023, Resolución 303/2023.<sup>2</sup>

En esta cuestión se ha abierto el debate en cuanto a las conclusiones que llegan los órganos jurisdiccionales, dado que la conclusión del TSJCM es muy diferente de la que concluye la Audiencia Nacional.

---

### 3.11. Duración del procedimiento

---

<sup>2</sup> Roj: STSJ M 5315/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:5315

En relación con los tiempos que llevan el conocimiento y resolución de los recursos especiales, se va a realizar el siguiente análisis atendiendo a las siguientes cuestiones.

- 1) Se van a considerar todos los recursos que han tenido entrada durante 2023, con independencia del ejercicio en el que se resuelvan.
- 2) Se van a considerar los siguientes momentos temporales.
  - El que se deriva de la diferencia entre la fecha de entrada en el Tribunal de la interposición del recurso y la resolución del mismo.
  - El que se deriva desde la recepción del expediente por el órgano de contratación.

Para el primer supuesto, atendiendo a la fecha de entrada del recurso en el Tribunal, encontramos que la media de días entre aquella y la resolución es de 19,54 días.

Para el segundo identificador, es decir desde la recepción del expediente enviado por el órgano de contratación y la fecha de resolución, encontramos que la media de días entre aquella y la resolución es de 12 días.

En estos datos no se han considerado los tiempos derivados de dar los trámites de alegaciones a los que tienen la consideración de interesados dado que este no se trata de un dato homogéneo y aplicable a todos los expedientes.

Tampoco se han individualizado los tiempos requeridos en aquellos expedientes en los que se ha tenido que realizar un segundo requerimiento del expediente al órgano de contratación.

No obstante, y a los efectos de valorar la incidencia de este dato se ha hecho una aproximación atendiendo a la media ponderada de contestación al trámite de alegaciones siendo que se han dado trámite de alegaciones en un total de 168 expedientes, lo que representa sobre el total de expedientes tramitados (456) un 36,84 %.



En cuanto a los segundos requerimientos de expedientes se han realizado un total de 15, lo que representa sobre el total de expedientes tramitados (456) un 3,28 %.

Resulta significativo en el cómputo de los plazos anteriores considerar los tiempos de respuesta por parte del órgano de contratación, plazos muy breves según la LCSP y el Reglamento pero que en la realidad afectan considerablemente a los plazos generales de resolución de los recursos de modo que encontramos que la media de días entre los requerimientos efectuados y el envío del expediente es de 6,21 días naturales.

Lo anterior hay que considerarlo teniendo en cuenta el hecho de que hasta en treinta (30) ocasiones el recurso se ha interpuesto en la sede del órgano de contratación y éste lo ha enviado al Tribunal acompañado del correspondiente informe y expediente por lo que este plazo y para estos expedientes se ha computado a cero días.

A modo de reflexión este Tribunal sostiene que, si bien la propia naturaleza del recurso lo configura como un medio extraordinariamente ágil para poder resolver controversias a fin de que la propia actividad contractual se vea lo mínimo indispensable alterada, existe una configuración dispar entre los tiempos que se otorgan a los órganos de contratación para atender sus obligaciones en comparación con los que se otorgan al resto de interesados en el procedimiento. Resulta indudable que preparar adecuadamente un ejercicio de defensa de lo actuado debe atenderse desde un estado de serenidad, del que ha disfrutado el recurrente y puede disfrutarse en régimen de alegaciones, que no se otorga al órgano de contratación, el cual se ve compelido a responder en plazos brevísimos que además requieren de otras actuaciones complementarias que, no cabe duda, lo posicionan en una situación desigual respecto del resto de participantes. Lo ideal en estos casos sería homogeneizar estos plazos de respuesta que, por otro lado, se constatan en los plazos medios indicados de remisión de los expedientes.



Gráficamente



### 3.12. Impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa

En relación con esta cuestión hay que indicar que en la sede del Tribunal consta la interposición de siete (7) recursos contra resoluciones dictadas en ese mismo ejercicio.

Este dato muestra que el recurso especial en materia de contratación contribuye de forma significativa a reducir la carga jurisdiccional en materia de contratación pública, puesto que no se reproducen las pretensiones desestimadas ante ese orden jurisdiccional, al tiempo que podría ser revelador de la satisfacción de los usuarios con el sentido de sus resoluciones o el desistimiento a pleitear ante el coste y duración de los procedimientos judiciales.

No obstante, el dato no resulta todo lo fiable que se deseara dado que este Tribunal tiene constatado que la litigiosidad que obra en el Repertorio del Centro de Documentación Judicial, es sustancialmente diferente e incluso mayor a la que se tiene conocimiento directo.

No obstante, se puede avanzar que en relación con los expedientes de los que consta la interposición del correspondiente recurso contencioso administrativo no constan resoluciones judiciales.

En otro sentido y en relación con las resoluciones judiciales que se han emitido durante 2023 se encuentran un total de 15 resoluciones, todas ellas confirmatorias de lo resuelto por el Tribunal.

1. Roj: STSJ M 13359/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:13359 Ratifican la resolución adoptada en el recurso 80/2021.
2. Roj: STSJ M 12747/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:12747 Ratifican la resolución la resolución adoptada en el recurso 164/2021.
3. Roj: STSJ M 12349/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:12349 Ratifican la resolución la resolución adoptada en el recurso 218/2021.
4. Roj: STSJ M 12337/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:12337 Ratifican la resolución la resolución adoptada en el recurso 330/2021.
5. Roj: STSJ M 11471/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:11471 Ratifican la resolución la resolución adoptada en el recurso 235/2021.
6. Roj: STSJ M 10660/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:10660 Ratifican la resolución la resolución adoptada en el recurso 301/2020.
7. Roj: STSJ M 6653/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:6653 Ratifican la resolución la resolución adoptada en el recurso 347/2021.
8. Roj: STSJ M 6111/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:6111 Ratifican la resolución adoptada en el recurso 390/2020.
9. Roj: STSJ M 5315/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:5315 multa –que ratifica la resolución adoptada en el recurso 18/2021.
10. Roj: STSJ M 2229/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:2229 que ratifica la resolución adoptada en el recurso 282/2020.
11. Roj: STSJ M 1028/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:1028 que ratifica la resolución adoptada en el recurso 295/2020.
12. Roj: STSJ M 662/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:662 que ratifica la resolución adoptada en el recurso 4 y 10/2021.

13.Roj: STSJ M 196/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:196 que ratifica la resolución adoptada en el recurso 379/2020.

14.Roj: STSJ M 235/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:235 que ratifica la resolución adoptada en el recurso 340/2020.

---

### 3.13. Tasas

La Ley de creación del Tribunal, Ley 9/2010 preveía una compensación por la actividad del Tribunal que motivó que en la misma norma se realizase una modificación del Decreto Legislativo 1/2002 de 24 de octubre de Tasas y Precios Públicos en la Comunidad de Madrid.

Por modificación operada por la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se Modifica la Regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid se dio una nueva redacción a la parte correspondiente de los sujetos pasivos de la tasa quedando redactada en los siguientes términos.

*- Los entes, organismos y entidades del sector público de la Comunidad de Madrid que no tengan la consideración de Administraciones Públicas.*

*- Las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, con una población superior a 50.000 habitantes y sus entes, organismos y entidades vinculadas o dependientes.*

*- Las entidades contratantes del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid sujetas a la LCSE, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.*

*- Las entidades que celebren contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada.*

En 2022, se sigue aplicado la tasa aprobada por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014, de 618,18 euros.

A fecha de 31 de diciembre de 2023, la actuación del Tribunal ha devengado 88.708,83 euros, estando pendientes de pago 34.927,20 euros.

Dicho lo anterior, este Tribunal tiene constatado que si bien la modificación operada por la Ley 5/2016 es el régimen normativo que se está aplicando actualmente, la redacción entra en contradicción con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1/2002 de 24 de octubre la siguiente redacción derivada del Artículo 2 que supone la modificación parcial del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid dado que la redacción del artículo 88, Sujetos pasivos prevé un supuesto diferente al regulado por la Ley modificada y suponiendo de facto dejar en un estado cercano a la inaplicación lo dispuesto en el artículo 89 de exenciones y bonificaciones, que a la vista de la modificación ha quedado sin contenido virtual.

No pasando lo anterior de una cuestión de mera calidad técnica en la elaboración de las normas, se debe poner el acento en la necesidad de modificar y cohonestar ambos preceptos a fin de otorgar la correspondiente seguridad jurídica a los obligados al pago de la tasa.

---

### **3.14. Página web y base de datos**

El Tribunal dispone de una base de datos asociada al buscador web del Tribunal lo que permite encontrar las resoluciones que forman su doctrina con la clasificación de sus resoluciones en base a varios parámetros, que permite a los usuarios acceder de forma práctica a sus resoluciones, herramienta completamente necesaria dado el número de Resoluciones dictadas por el Tribunal desde su creación (siendo de 4423 a 31 de diciembre de 2023), y la generalización de la utilización de la doctrina sentada por el mismo, que exige una mayor especialización en los criterios de búsqueda. Comprende hasta 10 parámetros, subdivididos en 52 categorías, incluyendo un buscador libre por palabras.

Se incluye también un epígrafe donde se marcan las Resoluciones que, a juicio del Tribunal, tienen una naturaleza destacada, bien por su relevancia o singularidad. Dicha base de datos, creada por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid se puso en funcionamiento los primeros días del año 2017, pudiendo acceder a ella a través de la nueva página web del Tribunal (<http://www.madrid.org/es/tacp>).

Es indudable la importancia de disponer de esta herramienta en términos de transparencia, pero también como instrumento puesto a disposición de los diferentes órganos de contratación y recurrentes o interesados que permite conocer la jurisprudencia emanada del Tribunal y un mejor ejercicio del conjunto de derechos e intereses que les son reconocidos.

Esta importancia de la página web y su fundamental papel de tablón de información se refleja en el número de acceso consultados que según los últimos datos ascienden a

2023	<b>INFORMACIÓN GENERAL</b>		
<b>VISITAS</b>	<b>AÑO</b>	<b>PÁGINAS</b>	<b>AÑO</b>
Visitas Totales	<b>601.658</b>	Visualizaciones de páginas	<b>2.576.693</b>
<b>VISITANTES</b>	<b>AÑO</b>		
Visitantes únicos	<b>410.814</b>		

Es significativo indicar que la actualización y depuración de la página web es competencia del Tribunal.

### **3.15. Relaciones con otros órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación**

Dispone la Disposición Adicional vigésima tercera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 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, como obligación que se realice una necesaria la coordinación entre los órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación, y a estos efectos dice que: *«Los diferentes órganos de recursos que sean creados acordarán las fórmulas de coordinación y colaboración más adecuadas para favorecer la coherencia de sus pronunciamientos y para la unificación de su doctrina en relación con las cuestiones que sean sometidas a su conocimiento. Dichos órganos podrán además proponer los ajustes normativos y recomendaciones que resulten pertinentes para un mejor funcionamiento de los mecanismos de recurso previstos en la normativa sobre contratos públicos.»*

Durante 2023, la relación entre los Tribunales Administrativos de Contratación ha sido fluida y constante, habiéndose celebrado dos Congresos a lo largo del año, en enero se encargó de su organización y celebración el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en octubre se celebró un nuevo congreso, organizado en esta ocasión por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

Estos congresos disponen de un claro objetivo como es poner en común las problemáticas a las que se enfrentan e intentar, en la medida de lo posible, homogeneizar el debate jurídico. No suele ser extraños y es una cuestión que debe considerarse incluso normal y enriquecedora que los Tribunales lleguen a distintas conclusiones dado que en su régimen de autonomía e independencia pueden analizar las cuestiones desde diferentes parámetros.



A falta de los pronunciamientos jurisdiccionales que vienen a otorgar un parámetro cierto de orientación jurídica, los congresos suponen un foro perfecto para el debate y discusión donde los distintos Tribunales tienen la ocasión de argumentar el porqué de sus posiciones.

## 4. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE BUEN GOBIERNO

### 4.1 Competencias en materia de Buen Gobierno

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid vio ampliado su ámbito competencial como consecuencia de la supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. En concreto el artículo 6 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, establece bajo la rúbrica Competencia para la incoación e instrucción de expedientes sancionadores, que *“El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid es el órgano competente para la iniciación, instrucción y propuesta de resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por las infracciones cometidas en materia de buen gobierno por los altos cargos de la Comunidad de Madrid a que se refiere el artículo 2 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos”*.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se Modifica la Regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a su Presidente la incoación del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid a que se refiere el artículo 2 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.

Por lo que respecta a las infracciones en materia de Buen Gobierno, de acuerdo con la Disposición Transitoria segunda de la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponderá al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la incoación, instrucción y propuesta de resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto en



el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid a que se refiere el artículo 2 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, correspondiendo a su Presidenta la incoación de estos procedimientos de acuerdo con el artículo único apartado seis de la Ley 5/2016.

Esta competencia originalmente se atribuyó al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, competencia que le atribuyó el artículo 5 de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, si bien sus competencias llegaban hasta la resolución: “El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid es el órgano competente para la iniciación, instrucción y resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto”. Si bien las competencias del Consejo Consultivo eran más amplias: tenía atribuciones tanto de iniciación de estos procedimientos sancionadores, como de instrucción y resolución de los mismos, lo que se justificó en razón de la independencia funcional y orgánica del mismo del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

La Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid modifica la Ley de creación del Tribunal (Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público) añadiendo un apartado 2 al punto cinco, con la siguiente redacción:

*«2. Corresponde al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la incoación, instrucción y propuesta de resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid a que se refiere el artículo 2 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.*



*La imposición de sanciones corresponde a la Presidencia de la Comunidad de Madrid en el caso de las infracciones cometidas por los Consejeros y al Consejo de Gobierno cuando las infracciones se cometan por el resto de los altos cargos. Será de aplicación el procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la normativa reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y las normas procedimentales contenidas en el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 245/2000, de 16 de noviembre.*

*Será de aplicación el procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la normativa reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y las normas procedimentales contenidas en el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 245/2000, de 16 de noviembre».*

Y modifica también el apartado 3 del punto seis, que queda redactado de la siguiente manera:

*“3. Corresponde al Presidente, oído el Tribunal, la incoación del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid a que se refiere el artículo 2 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid. La instrucción y propuesta de resolución recaerá en el funcionario de carrera adscrito al Tribunal Administrativo de Contratación que se determine en el acuerdo de incoación”.*



Cabe decir que esta competencia no resulta identificable en otros órganos semejantes al Tribunal, que conlleva un sobreesfuerzo en la tramitación de los correspondientes expedientes.

Hay que recalcar que ningún Tribunal Administrativo de contratación tiene atribuidas competencias de este tipo, que en el caso del Tribunal de Madrid le han recaído tras la supresión del Consejo Consultivo que las tenía inicialmente asignadas. Ni la Administración General del Estado ni las Comunidades Autónomas atribuyen estas competencias (incoación de expedientes sancionadores en materia de Buen Gobierno) a Tribunales Administrativos de Contratación. Las competencias sobre incoación de expedientes sancionadores las atribuyen a los propios Consejos de Gobierno (si la infracción es de los Consejeros), a los Consejeros (en otro caso) y algunos, a sus Consejos de Transparencia y Buen Gobierno.

En definitiva, esta atribución competencial es bastante anómala en relación con las de otros Tribunales de Contratación y la regulación de otras Autonomías, quizás por la dificultad de compatibilizar en un mismo órgano la revisión de las actuaciones en materia de contratación pública y la propuesta de sanciones por los expedientes de convalidación de gastos que pueden traer causa de la anulación por el Tribunal de las actuaciones de contratación.

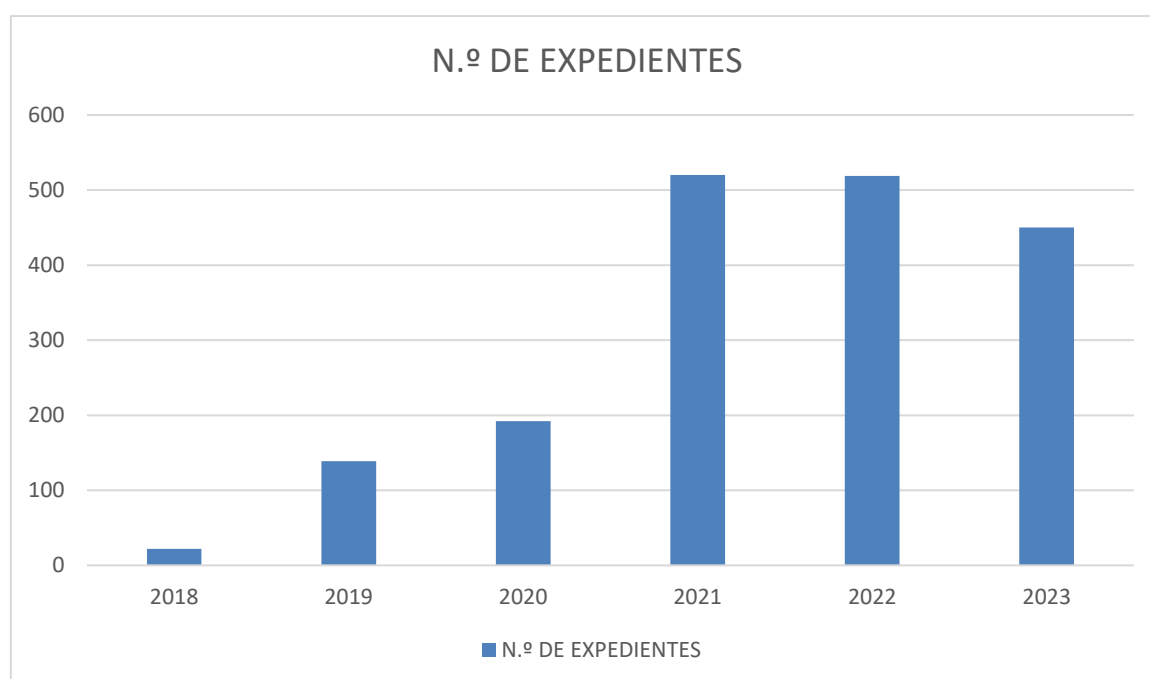
Sobre el ejercicio de esta competencia sancionadora por infracciones en materia de Buen Gobierno por otras Administraciones, a los efectos de encuadrar correctamente la actuación del Tribunal, ha podido consultarse la información pública que proporcionan el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado de la que resultan que desde la entrada en vigor de la Ley se han incoado un total de 28 expedientes iniciados y se desconoce el resultado de los mismos, dado que la información a la que se puede acceder habla de resueltos pero no el sentido de la resolución.

## 4.2 Actuaciones realizadas

En la evolución de estos expedientes, en el periodo comprendido entre 2018 y el periodo que transcurre desde el 1 de enero de 2024 y hasta la fecha de elaboración de la presente memoria encontramos los siguientes datos.

AÑO	N.º DE EXPEDIENTES
2018	22
2019	139
2020	192
2021	520
2022	510
2023	450

Gráficamente



La totalidad de los expedientes han respondido a convalidaciones conocidas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, conforme lo dispuesto en el Decreto 45/1997 de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid

y en la evolución de las mismas se aprecia claramente la incidencia de la pandemia ocasionada por el Covid 19 que conllevó, entre otras medidas extraordinarias, la paralización de los plazos administrativos y supuso de facto, en cuanto a la administración de la Comunidad de Madrid, la necesidad de dar continuidad a las prestaciones que venían realizándose pero, en ocasiones, sin disponer de la necesaria cobertura contractual garantizando la prestación de los servicios necesarios para el mejor desarrollo de sus competencias.

Como se ha dicho, la atribución de esta competencia supera el ámbito de especialidad del Tribunal dado que su régimen, por remisión a lo dispuesto en la Ley 19/2013 abarca el Título II, relativo al Buen Gobierno y que comprende los artículos 25 al 32.

En esta competencia resulta extremadamente complejo analizar las correspondientes casuísticas que resultan de cada uno de los expedientes y más allá de los juicios que pudieran versar sobre la mejor o peor adecuación a las exigencias procedimentales, lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley 19/2013, Ley de Transparencia y Buen Gobierno, constituyen los elementos determinantes sobre los que debe pronunciarse el Tribunal, sin perjuicio de que se realicen recomendaciones de índole procedimental.

Dicho lo anterior y centrándonos en el ejercicio 2023 el Tribunal ha recibido comunicación de 450 expedientes de convalidación de gastos aprobados por el Consejo de Gobierno entre el 1 de diciembre de 2022 y el 28 de diciembre de 2023, sin que se haya considerado necesario incoar ningún expediente sancionador por convalidaciones de gastos donde se aprecie culpabilidad. Estos expedientes han sido comunicados durante 2023, en diez comunicaciones realizadas por la Secretaría del Consejo de Gobierno.

En los análisis y valoraciones realizados, previo estudio de la documentación que acompaña a la convalidación, y consideraciones jurídicas, se dispone acerca de la procedencia de la iniciación de alguna actuación en el ámbito sancionador o





de requerimiento de información previa que permitan valorar más acertadamente la necesidad de iniciar o no el correspondiente expediente.

## 5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES GENERALES AÑO 2023

En 2023 encontramos, quizá por partir de una situación límite, cierta estabilidad en todo lo relacionado con la contratación pública y la actividad que desarrolla un órgano de las características del Tribunal.

En vías de superación de las consecuencias de la situación provocada por el Covid 19, se ha de hacer frente a nuevos retos y cuestiones que en cierta medida suponen retos de análisis en las resoluciones que exige siempre un plus en cuanto a esfuerzos por parte de los miembros del Tribunal.

La incidencia en la normativa de contratos puede ser de variada naturaleza y alcance constituyendo una necesidad disponer de bases de datos jurisprudenciales que permitan un mejor y actualizado conocimiento de las posiciones jurisdiccionales al respecto, en este sentido se proyectan esfuerzos para mantener la necesaria actualización buscándose los mecanismos que permitan que estos esfuerzos se vean reflejados en el mejor acierto y motivación de las resoluciones del Tribunal.

En el 2023 también se está haciendo frente a un proceso de actualización de los formularios e información que obra en la página web del Tribunal, que alcanza a todo el ámbito de la Comunidad de Madrid, la cual requiere de un proceso que, en cuanto al contenido, requiere de continuas revisiones en función de la propia evolución de la actividad del Tribunal.

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid ha mantenido su ritmo de trabajo y resolución de los asuntos planteados. Con los medios puestos a su disposición ha sabido dar continuidad a su labor, mostrándose especialmente adecuado el teletrabajo para el desarrollo de la misma, solventando sobre la marcha todos los problemas planteados.

## **6. CIERRE DE LA PRESIDENCIA PERIODO 21 DE NOVIEMBRE DEL 2018 AL 24 DE JUNIO DE 2024**

Como Presidente del Tribunal, la presente memoria será la última que realice íntegramente y es el momento de reflexionar sobre el ejercicio de la presidencia realizada.

Herederero de una gran profesional, la labor de Presidente no resulta sencilla y sólo se pone en valor una vez que se ha desempeñado. En este periodo de tiempo el Tribunal ha tenido que hacer frente a un incremento competencial de manera estable, a una reorganización del propio Tribunal derivado de la jubilación de algunos de sus miembros o de la llegada a su final del periodo previsto para el desempeño de las funciones. Igualmente, y ya centrado en 2023 también se produjo una reorganización en la Secretaría.

Todas estas cuestiones siendo importantes quedan empequeñecidas con el gran acontecimiento que supuso hacer frente a una pandemia de carácter global que puso a prueba la valía de toda la función pública de la Comunidad de Madrid.

Como no puede ser de otra manera, es necesario realizar una pausa y analizar todo aquello con la serenidad que da la perspectiva del tiempo transcurrido y en la creencia de que las cosas se podrían haber hecho mejor también se puede afirmar que se salvó la situación con una nota alta.

Con la toma de posesión del titular de la Presidencia del Tribunal en noviembre de 2018, junto a los Vocales don Miguel González Domínguez, en igual fecha, y Doña Milagros Arcocha Giménez, en junio, y doña Rocío Alcoceba Moreno, en mayo, el Tribunal se renueva parcialmente en su composición, marcando una línea de continuidad con su anterior composición por la presencia de doña Lourdes Montilla Gordo.

Su nueva composición obedece a la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (BOCM n.º 190, de 10 de agosto de 2016), estableciendo la elección de sus miembros por concurso de méritos objetivo. Así el Presidente del Tribunal y el Vocal don Miguel González Domínguez, accedieron al puesto a resultas de concurso de méritos convocado mediante Orden de la Consejera de Economía, Empleo y Hacienda de 4 de junio de 2018 (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 19 de junio), para la provisión de dos puestos de trabajo vacantes en el Tribunal Administrativo de Contratación Pública, por el procedimiento de Concurso de Méritos objetivo. Doña Rocío Alcoceba Moreno, el 28 de mayo de 2018, y doña Milagros Arcocha Giménez el 14 de junio del mismo año, ambas mediante concurso de méritos convocado por Orden de 8 de noviembre de 2017 (BOCM 22 de noviembre), de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se aprueba convocatoria pública para la provisión de cuatro puestos de trabajo vacantes en el Tribunal Administrativo de Contratación Pública, por el procedimiento de concurso de méritos objetivo.

Posteriormente, y por el mismo procedimiento se incorporarían doña Mirian Hernández Jiménez (Orden de 24 de junio de 2020) y publicado el nombramiento en el BOCM el 22 de diciembre de 2020 y doña Sofía García Secades en mayo de 2022 (Orden de 15 de diciembre de 2021) y publicado el nombramiento en el BOCM de 21 de abril de 2022, completando la renovación del Tribunal.

En fecha 24 de junio de 2024 se jubila el titular de esta Presidencia, que se encontraba en situación de prolongación de permanencia en el servicio activo desde igual fecha del año 2019, no concluyendo pues el mandato de seis años.

Este tiempo da la perspectiva suficiente para poder afirmar que ha sido un período de continuidad y afianzamiento del Tribunal, de lo que da simple cuenta la creciente demanda de sus servicios, como constata el número de Resoluciones del Tribunal: de las 4.448 dictadas a (fecha 1 de marzo) 2662 (el 60%) corresponden al período comprendido entre los años 2019 a junio de 2024. Ha habido un



crecimiento casi continuo en el número de recursos y reclamaciones, como reflejan nuestras memorias.

De este crecimiento es excepción el período de la pandemia por el Covid 19 que como narra la Memoria de 2020: “La actividad del Tribunal durante 2020 ha estado marcada, como no podía ser de otro modo, por la evolución de la pandemia del COVID-19. En cómputo anual, el número de recursos desciende desde los 677 de 2019 hasta los 390 de 2020, lo que supone un decrecimiento del 42%”.

Este hueco en la actividad del Tribunal genera por contraste una intensa labor en la gestión de la situación procedimental pandémica con la aprobación y publicación de varias notas informativas aplicativas de los sucesivos cambios normativos sobre recursos y cómputo de plazos, la primera de ellas en fecha tan temprana como fue el 16 de marzo de 2020, concretando para el público la actividad del Tribunal en aplicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que suspendieron los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos, y los plazos de prescripción y caducidad y en aplicación todas las disposiciones posteriores, incluyendo las autonómicas, que fueron modificando el primero.

De esta normativa, notas y su incidencia sobre el Tribunal da cuenta la Memoria de 2020, en la que igualmente se anota el intensísimo trabajo de coordinación entre los Tribunales de contratación en permanente conexión telemática, aunque no siempre se llegó a resultados uniformes, como describe el informe que da la OIRESCon (Oficina independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación) “Compendio de disposiciones sobre contratación pública durante la declaración del estado de alarma derivado del COVID-19, edición junio 2020”.

Con estas notas informativas se pretendió dar seguridad jurídica a los recurrentes, dando una respuesta lógica a la maraña legislativa aprobada sobre plazos y recursos durante la pandemia, en todo caso, la única posible en su



situación, con satisfacción general de los usuarios del servicio, proporcionando continuidad al funcionamiento del Tribunal.

Es enteramente relevante la pandemia también porque inaugura la modalidad de teletrabajo, total hasta octubre de 2021 y tres días por semana a partir de entonces. En este sentido, el Tribunal realizó su último pleno presencial de 2020 el jueves 12 de marzo de 2020. La actividad presencial del Tribunal no se reanuda hasta el Pleno de 7 de octubre de 2021. Durante este período se realizaron 74 Plenos, ordinarios y extraordinarios, telemáticamente por la aplicación informática Teams.

El teletrabajo se ha mostrado particularmente adecuado para la actividad de un órgano colegiado como el Tribunal, donde se compagina el trabajo personal de sus componentes en la preparación de propuestas con la puesta en común de los frutos de ese trabajo personal en los plenos, todo ello sin perjuicio de la permanente comunicación vía correo electrónico y telefónica entre los miembros del Tribunal, con la asistencia de personal administrativo cuyas actividades son susceptibles de desplegarse tanto presencial como telemáticamente.

Decíamos que ha sido una Presidencia de continuidad. El Tribunal venía funcionando con eficacia desde 2011 disponiendo de modo operativo de los instrumentos característicos del mismo, sobreponiéndose a las deficiencias en personal e instalaciones. Durante el período de esta presidencia se ha fijado la plantilla del Tribunal y se han reformado completamente las instalaciones donde se ubicaba.

El personal administrativo ha sido casi siempre insuficiente para las necesidades del Tribunal, en algún momento llegando al extremo con sobrecarga de trabajo para los funcionarios. Aunque durante este período se ha conseguido ajustar la plantilla a las necesidades, las dificultades de cobertura de los puestos junto con la continua salida de los funcionarios a otros puestos, ha marcado toda la Presidencia. Es necesario recoger aquí el agradecimiento personal a todos los



funcionarios que con su dedicación han hecho posible la continuidad del Tribunal<sup>3(\* )</sup>

Al trabajo de todo el personal hasta ahora consignado, cabe añadir el apoyo de los restantes Tribunales administrativos de contratación, los cuales actúan dentro de una comunidad activa de ideas , donde se comparten iniciativas y criterios, comúnmente por vía de correo electrónico, pero también en sus reuniones de coordinación habitualmente semestrales, de las que durante nuestro mandato han tenido lugar jornadas presenciales en Madrid-Tribunal Central (enero 2019) , Zaragoza (octubre 2019), Salamanca (enero 2021), Las Palmas (mayo 2022), Sevilla (enero 2023) y Barcelona (octubre 2023). No se cuentan las reuniones telemáticas en el fragor de la pandemia.

En estas reuniones no solo se han coordinado criterios administrativos sobre los temas que suscitan los recursos en materia de contratación, sino que también han salido propuestas muy interesantes desarrolladas posteriormente en comisiones constituidas al efecto y conectadas telemáticamente sobre reforma de la regulación del recurso especial en materia de contratación en la Ley de Contratos del Sector Público, cuyas propuestas han sido elevadas para su inclusión en las iniciativas legislativas en marcha.

No sería justa esta exposición general de los medios a disposición del Tribunal sin agradecer la colaboración de la Secretaría General Técnica de la Consejería y sus órganos dependientes en la ampliación y modificación de la relación de puestos de trabajo, así como también en la reforma de la sede del Tribunal dentro de la Consejería. También es de agradecer la difusión y asunción de nuestros criterios por la Dirección General de Contratación y Patrimonio.

---

\*Agradecer los esfuerzos y colaboración de todos con los que he compartido experiencia en estos años, su profesionalidad y buen hacer, en particular a Rocío Alcoceba y Lourdes Montilla, a la anterior Secretaria Ana M.ª Revenga, al personal de la oficina, Sofía Fernández, M.ª Dulce Lobo, Olga Sánchez, M.ª Ángeles Ramírez, Ana San Frutos, Santiago Leal, así como a los actuales vocales, Milagros, Miguel, Mirian y Sofía y personal de la Oficina, como son Elisa, Charo, Pedro, Gabriel y Lula.





Normativamente la composición actual del Tribunal coincide con el despliegue de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que entra en vigor en marzo de 2018 y más recientemente con 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; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, cuya entrada en vigor se data en febrero de 2020.

Durante este período el Tribunal ha tenido ocasión de ir forjando, en consonancia con el resto de Tribunales de contratación, su propia doctrina sobre las materias suscitadas por los recursos y reclamaciones. Han sido tantas que destacar alguna desmerecería la labor de conjunto.

El Tribunal ha recibido también competencias en materia de Buen Gobierno, primero transitoriamente de acuerdo con lo establecido en el artículo seis. 3 de la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se Modifica la Regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y, posteriormente, con carácter definitivo a través de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid. En su virtud viene recibiendo comunicación de todos los expedientes de convalidación de gastos e la Comunidad de Madrid e informándolos para el ejercicio de la competencia a la incoación, instrucción y propuesta de resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid a que se refiere el artículo 2 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid. A tal efecto se ha hecho el esfuerzo para intentar emitir informes en los 2013 expedientes que se han conocido en el período 2018- hasta la fecha de elaboración de esta memoria 2024.



Quien presida el Tribunal de Contratación en el futuro se encontrará un engranaje que funciona perfectamente, un cuerpo doctrinal amplio y consistente y unos profesionales comprometidos con su trabajo. Solo un desempeño negligente puede desbaratar su futuro.

Esta Memoria se aprobó en el pleno del día 25 de abril de 2024.



Comunidad  
de Madrid

**MEMORIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA  
COMUNIDAD DE MADRID**

**AÑO 2023**