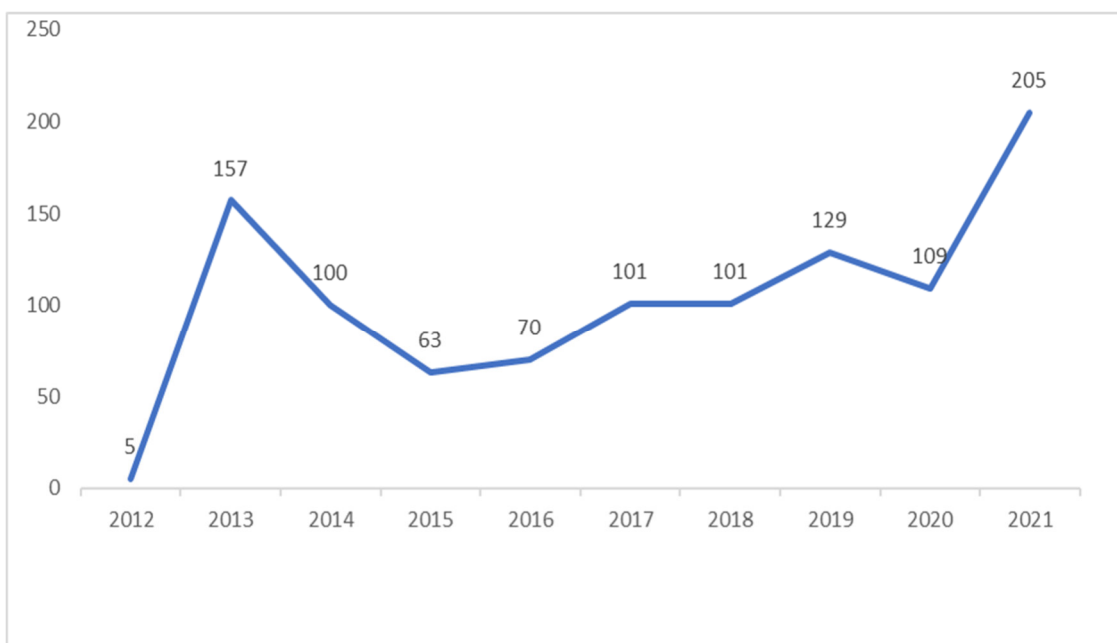




ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES (TACRC) EN 2021 COMO CONSECUENCIA DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, TANTO EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO, COMO EN EL LOCAL, EN VIRTUD DE CONVENIO SUSCRITO EL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2020, ENTRE EL MINISTERIO DE HACIENDA Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA, SOBRE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE RECURSOS CONTRACTUALES



Antes de abordar el análisis de las resoluciones dictadas por el TACRC en 2021, hemos de referirnos a la evolución del número de recursos resueltos por el citado Tribunal, desde el 2 de noviembre de 2012, fecha en la que entró en vigor el primer Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales, hasta la actualidad. En la gráfica que figura a continuación puede observarse que en los últimos 7 años (desde el año 2015) existe una clara tendencia al alza en el número de recursos resueltos; únicamente, en el año 2020, se produjo un descenso dada la situación excepcional de pandemia a nivel mundial provocada por la COVID 19, incrementándose notablemente en el 2021.



El presente estudio tiene por objeto abordar la litigiosidad en base a los recursos especiales en materia contractual, sobre los cuales ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) interpuestos frente a los actos adoptados por los órganos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como los adoptados por los órganos de las Corporaciones Locales de su ámbito territorial, durante el año 2021.

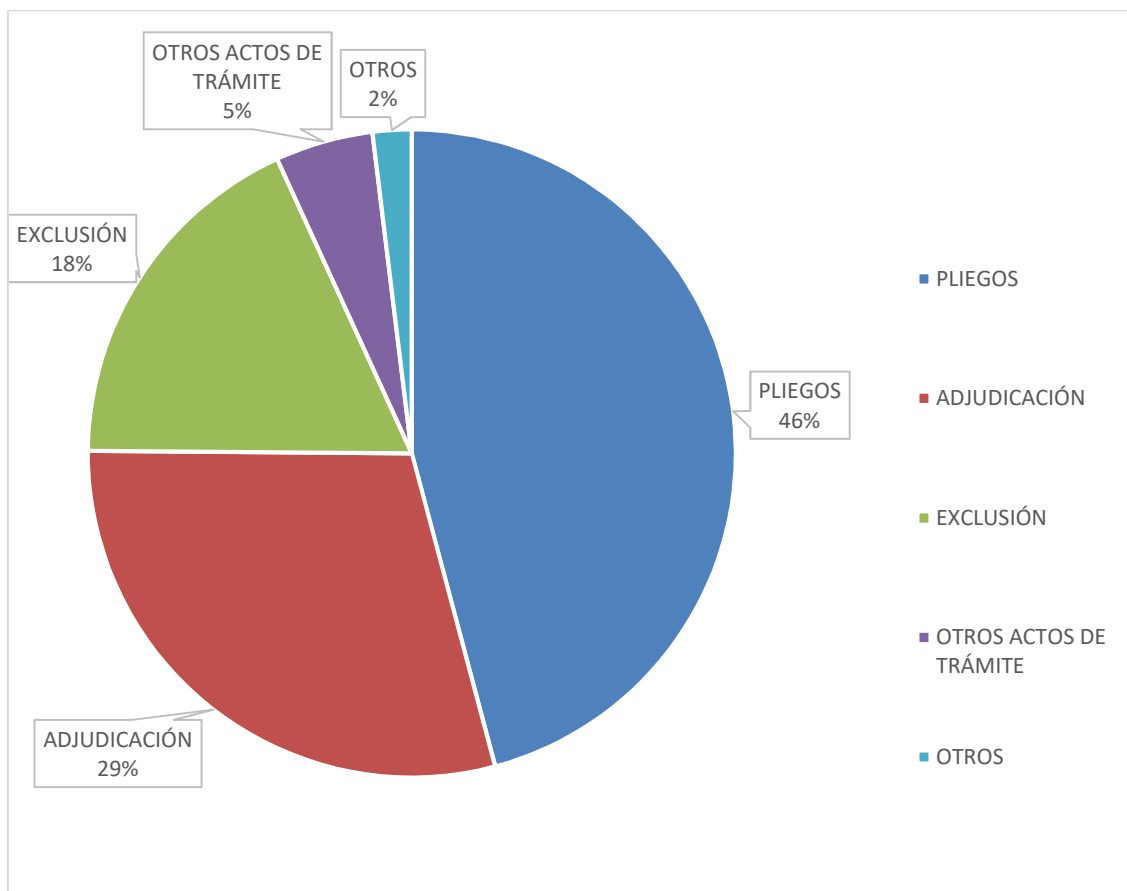
A tal efecto, hemos de indicar que **son 205 los recursos resueltos en 2021 por el TACRC** en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

En cuanto a las resoluciones dictadas como consecuencia de la interposición del citado recurso, destacar que el número de resoluciones es inferior a los recursos presentados. La explicación reside en que algunos de ellos han sido resueltos de forma acumulada, cuando el Tribunal así lo ha decidido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (entre otras, la Resolución n.º 1060/2021 que comprende los Recursos n.º 726, 727, 728, 729, 730, 731, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748 /2021, interpuestos contra la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes).

A continuación, se realiza un análisis de la actividad impugnatoria distinguiendo entre el tipo de acto impugnado, el tipo de contrato impugnado, las entidades frente a las cuales se ha interpuesto el referido recurso, las entidades que lo han interpuesto, y el sentido de la resolución.

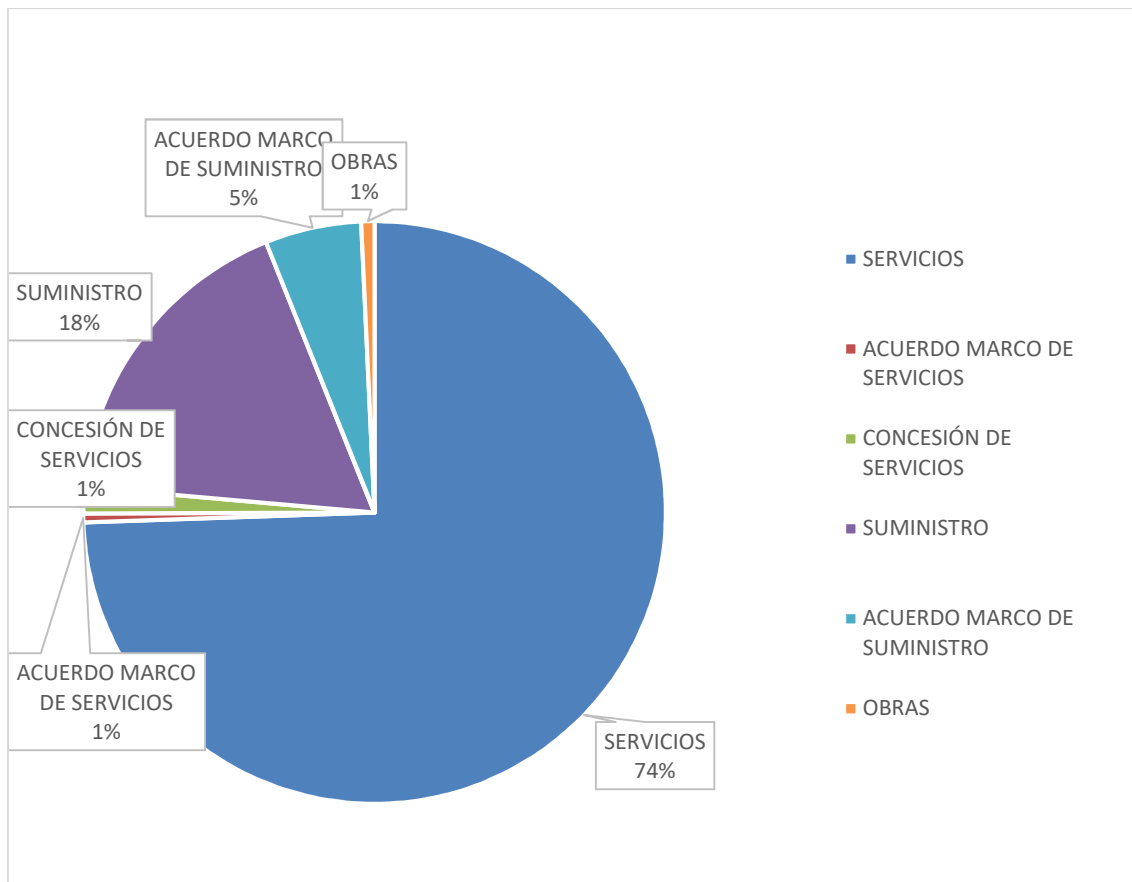
TIPO DE ACTO IMPUGNADO

Respecto al tipo de acto impugnado, hemos de señalar que el acto más recurrido ha sido el de los **pliegos**, un 46 %; seguido por el de **adjudicación**, un 29 %; y por el de **exclusión**, con un 18 %. Desciende significativamente el porcentaje de los recursos interpuestos contra **actos de trámite**, que representan el 5 % (propuestas de adjudicación, informes de valoración), los cuales en su mayor parte no reunían la condición de actos cualificados, por lo que fueron inadmitidos. El 2 % de los recursos restantes, corresponden a **otro tipo de actos recurridos**, como pueden ser desistimiento del órgano de contratación o el régimen jurídico de la modificación del contrato.



TIPO DE CONTRATO IMPUGNADO

En cuanto a los tipos de contratos impugnados, son los contratos de **servicios los que han sido objeto de mayor número de recursos**, un 74 %; seguidos por los contratos de suministros, un 18 %; y por los contratos de obras, un 1 %. El resto, se distribuye entre acuerdos marco de servicios, 1 %, acuerdos marco de suministros, 5 %, y finalmente, la concesión de servicios 1%.



ENTIDADES FRENTE A LAS CUALES SE HA INTERPUESTO EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

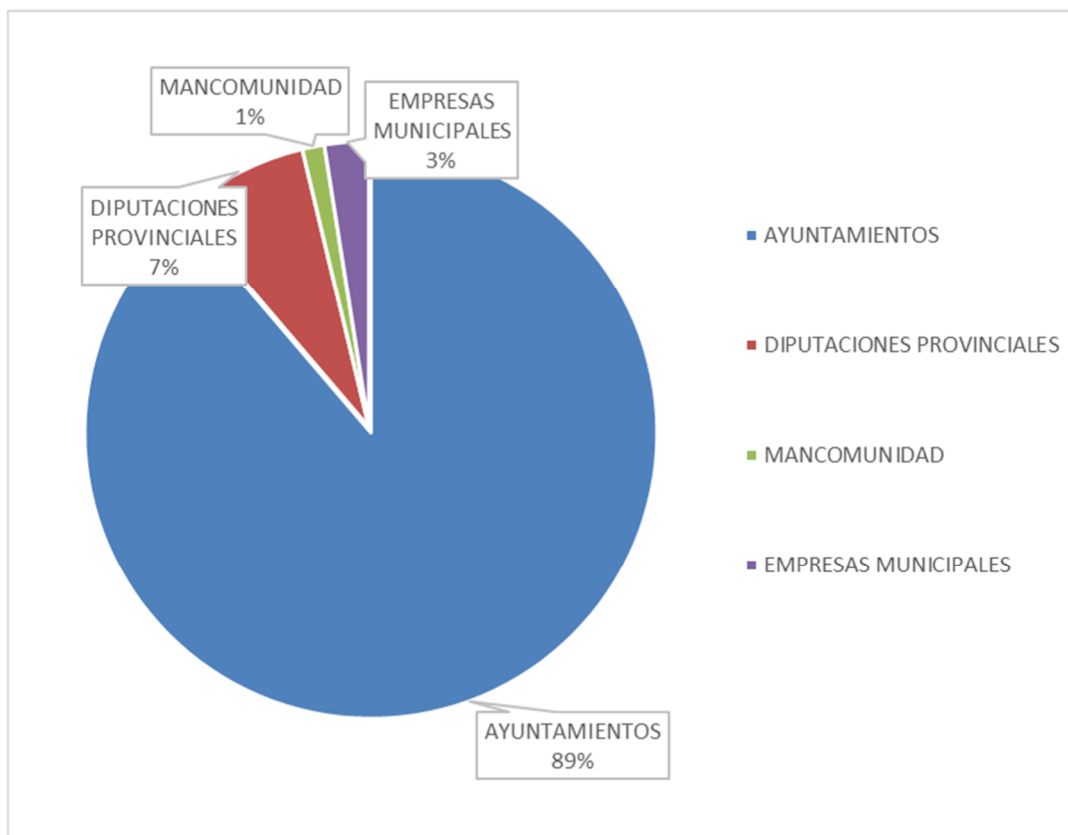
ORGANISMO O ENTIDAD	N.º RECURSOS
AYUNTAMIENTOS	71
DIPUTACIONES PROVINCIALES	6
MANCOMUNIDAD	1
EMPRESAS MUNICIPALES	2
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	58
CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL	5



DELEGACIÓN PROVINCIAL DE LA CONSEJERÍA DE BS CIUDAD REAL	6
DELEGACIÓN PROVINCIAL DE LA CONSEJERÍA DE BS ALBACETE	1
CONSEJERÍA DE DESARROLLO SOSTENIBLE	3
CONSEJERÍA DE SANIDAD	1
DELEGACIÓN PROVINCIAL DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD GUADALAJARA	2
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	2
SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA JCCM	1
SESCAM	18
GERENCIAS DE ATENCIÓN INTEGRADA	13
HOSPITALES	2
INFRAESTRUCTURAS DEL AGUA	7
RADIO TELEVISIÓN CASTILLA -LA MANCHA	1
EMPRESA PÚBLICA RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS DE CLM	1
CONSORCIO PARA EL SERVICIO DE PREVENCIÓN, EXTINCIÓN DE INCENDIOS, PROTECCIÓN CIVIL Y SALVAMENTO DE LA PROVINCIA DE GUADALAJARA.	2
COMUNIDAD DE USUARIOS DE VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES DE ALMADÉN Y CHILLÓN	2

Para realizar el análisis de las entidades frente a las cuales se ha interpuesto el recurso especial en materia de contratación, se considera oportuno distinguir entre los recursos interpuestos contra entidades locales y aquellos interpuestos contra actos procedentes de la administración autonómica, sin otro fin que apreciar con mayor claridad la procedencia de los actos contra los que se recurre.

Así, **en el ámbito de las entidades locales**, se han interpuesto contra los órganos de las mismas **80 recursos**, de los cuales 71, corresponden a Ayuntamientos; 6 a Diputaciones Provinciales; 1 a la Mancomunidad de Municipios Alto Guadiela; y, finalmente, 2 a empresas municipales, ambas de Albacete, que son la Sociedad de Gestión Urbanística S.L.U., y la Empresa Municipal de Infraestructuras y Servicios de Albacete S.A.

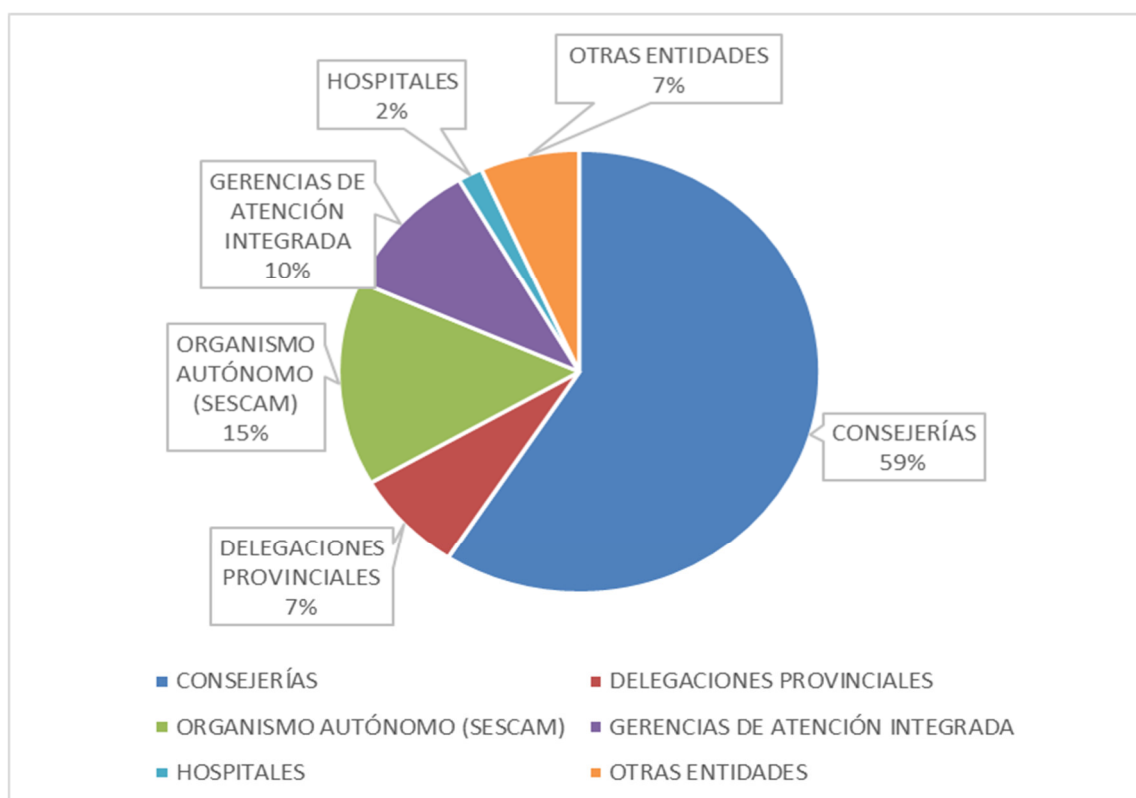


Respecto a los recursos interpuestos contra los Ayuntamientos de la región, el 22% lo han sido contra los ayuntamientos que son capitales de provincia, alcanzando más del 50% los recursos que se han interpuesto contra aquéllos con una población de hasta 30.000 habitantes, lo cual se corresponde con la realidad sociodemográfica de Castilla -La Mancha, dado que la mayoría de municipios de la región no superan dicha cifra.

En el ámbito de la administración regional, 121 recursos en total; de los cuales, 71 corresponden a Consejerías (servicios centrales); 9 a Delegaciones Provinciales de las distintas Consejerías; 18 al Organismo Autónomo (servicios centrales) del Servicio de Salud de Castilla -La Mancha (en adelante, SESCOG); 13 a las Gerencias de Atención Integrada; 2 a Hospitales (siendo uno de ellos el Hospital Nacional de Parapléjicos y, el otro, el Complejo Hospitalario de Toledo); 8 a distintas Entidades de Derecho Público, de los cuales 7 corresponden a la Entidad de Derecho Público “Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha”, y 1 al Ente Público “Radio Televisión de Castilla -La Mancha”. Respecto de las empresas públicas regionales, únicamente

se ha recurrido en una ocasión contra la Empresa Pública “Residuos Sólidos Urbanos de Castilla-La Mancha Sociedad Pública Regional”.

Asimismo, se han interpuesto recursos contra la Comunidad de Usuarios de Vertidos de Aguas Residuales de Almadén y Chillón (2) y contra el Consorcio para el Servicio de Prevención, Extinción de Incendios, Protección Civil y Salvamento de la Provincia de Guadalajara (2).



Desagregando los datos por Consejerías (servicios centrales y delegaciones provinciales), obtenemos el siguiente número de recursos interpuestos frente a las mismas:

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	58
CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL	5
DELEGACIÓN PROVINCIAL DE LA CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL CIUDAD REAL	6



DELEGACIÓN PROVINCIAL DE LA CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL ALBACETE	1
CONSEJERÍA DE DESARROLLO SOSTENIBLE	3
CONSEJERÍA DE SANIDAD	1
DELEGACIÓN PROVINCIAL DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD GUADALAJARA	2
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	2
SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA JCCM	1

Como puede observarse, destaca el gran número de recursos interpuestos frente a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte; si bien, es de reseñar que ninguno de ellos ha prosperado, puesto que, o bien han sido desestimados, o bien inadmitidos.

También destacan por su volumen, el número de recursos interpuesto frente al SESCOG: 18. El TACRC se ha pronunciado respecto del fondo estimando parcialmente 4 de ellos; el resto han sido desestimados o inadmitidos.

ENTIDADES QUE HAN INTERPUESTO EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

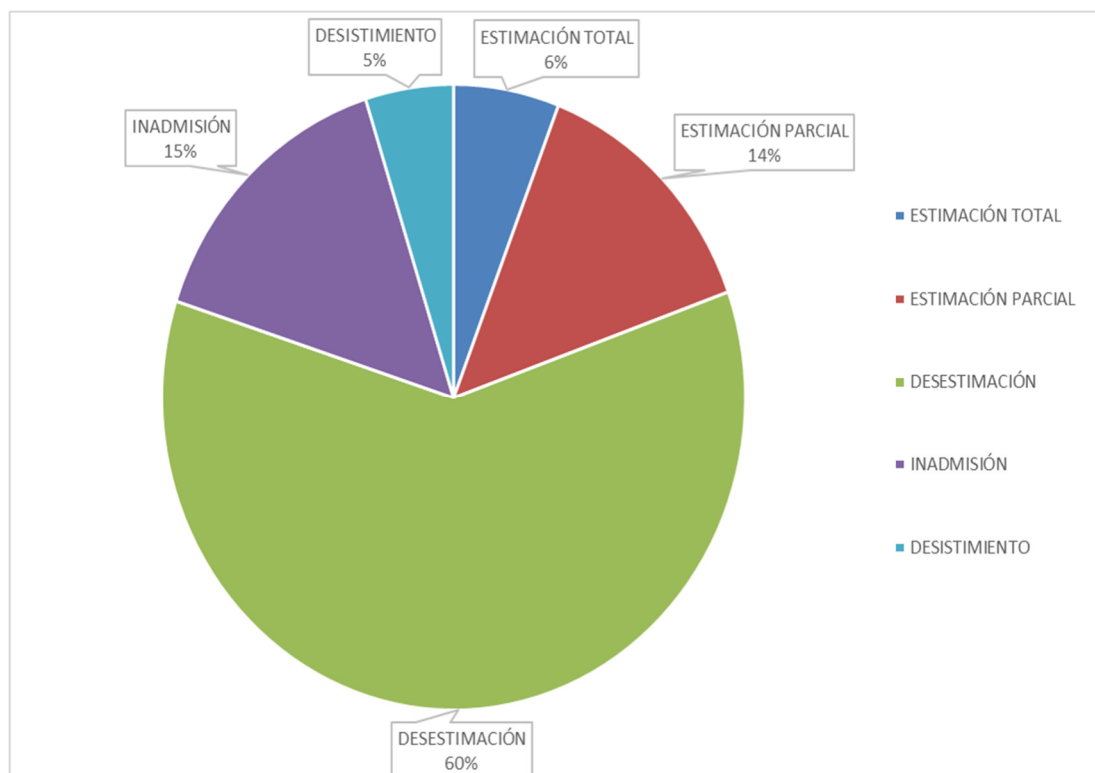
Respecto a quiénes interponen el recurso, hemos de indicar que, además de sociedades anónimas, y de sociedades limitadas, interesa destacar la actividad litigiosa que manifiestan sobre todo las Asociaciones de Profesionales de distintos sectores, (transportes, limpieza), y otras asociaciones de distinto ámbito, como la Asociación de Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social FEACEM Castilla -La Mancha, o la Asociación AECA HELICÓPTEROS. También han recurrido otro tipo de entidades, como la Fundación Asprona Laboral (FASLA); e incluso sindicatos, como Comisiones Obreras de Castilla -La Mancha, y la Unión General de Trabajadores

de Albacete. Asimismo, ha recurrido en una ocasión el Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación de Cuenca.

SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

Del total de los 205 recursos resueltos en 2021, se han admitido a trámite y dictado resoluciones sobre el fondo del asunto en un 80 % de los casos. El 20 % de los restantes supuestos, han finalizado su tramitación sin entrar en el fondo de la cuestión, bien porque han sido inadmitidos (15 %), bien porque la recurrente o el órgano de contratación han desistido de sus pretensiones, o de la licitación, respectivamente (5 %).

Las causas de inadmisión han sido, principalmente, la presentación extemporánea del recurso, la impugnación de actos de trámite no recurribles, o de contratos no susceptibles de recurso especial, así como la apreciación de la falta de legitimación de la recurrente.



Dentro de los recursos que han sido admitidos a trámite, y respecto de los cuales el Tribunal se ha pronunciado sobre el fondo del asunto, que alcanzan la cifra de 164 recursos, **la mayoría fueron desestimados**, 124. Por su parte, el sentido de la resolución ha sido estimatorio en 40 de los recursos presentados, de los cuales 28 fueron estimados parcialmente, y 12 totalmente.

Al margen de los casos en que la impugnación de la resolución de adjudicación conlleva la suspensión automática de la tramitación del procedimiento (artículo 53 de la LCSP), es interesante reseñar que el TACRC ha acordado adoptar la **medida cautelar de suspensión** prevista en el artículo 49 de la LCSP, en **118 de los recursos interpuestos**, con la finalidad, entendemos, de corregir infracciones de procedimiento o impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados.

Entrando en el análisis de las cuestiones tratadas en los distintos recursos en los que se ha entrado en el fondo del asunto, destacan por su relevancia y elevado número, las que versan sobre criterios de adjudicación, ofertas, así como las relacionadas con el presupuesto base de licitación.

Dentro de los **criterios de adjudicación** cuestionados es interesante destacar las Resoluciones n.º 423 y n.º 518 de 2021 del TACRC en las que se cuestionan distintos criterios de adjudicación, que el Tribunal considera que no resultarían aplicables, estimando el recurso en base a ello.

Se cuestionan en ambas resoluciones criterios de **arraigo territorial** y la **experiencia**, (ésta también se analiza en la Resolución n.º 1926/2021). Respecto del primero, el TACRC considera que son discriminatorias las condiciones de arraigo territorial cuando se configuran como requisitos de solvencia o como criterios de adjudicación, admitiéndose, por el contrario, cuando se exigen como un compromiso de adscripción de medios a la adjudicataria o como condiciones de ejecución siempre que, en este supuesto, respeten el principio de proporcionalidad y guarden relación con el objeto del contrato. Por lo que respecta a la experiencia profesional, la admite el Tribunal siempre que se traduzca *“(…) en una mejora de la calidad del servicio, mejora que debe ser significativa, siendo fundamental esta justificación por el órgano de contratación. Fuera de esos supuestos, no cabe utilizar la experiencia como criterio de adjudicación, quedando limitada su consideración como requisito de solvencia técnica. (...)”*

Así mismo, el TACRC ha manifestado la amplia **discrecionalidad** de la que goza el órgano de contratación a la hora de seleccionar los criterios de adjudicación que considera más idóneos en cada caso, con el límite en la exigencia de que tales criterios de adjudicación guarden una vinculación directa con el objeto del contrato y no con características o circunstancias de la empresa licitadora.

Es común que los interesados recurran criterios de adjudicación basados en **juicios de valor**. A tal efecto la doctrina del TACRC es clara; tales criterios no incurren en error o desviación de poder, siempre que se encuentran vinculados al objeto del contrato, y sean idóneos, razonables y proporcionados.

Las **mejoras** también han sido objeto de estudio por el TACRC, que ha analizado en varias de sus resoluciones la naturaleza de las mismas, fijando la interpretación que procede hacer del artículo 145.7 de la LCSP cuando define las mejoras como *“prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto”*. Entiende el Tribunal que con esta definición se hace mención a aquellas prestaciones no “definidas” en los pliegos, concretando que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPT. No teniendo cabida dentro del concepto de mejora, por tanto, aquellas otras prestaciones adicionales que excedan de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria. (Resolución n.º 959/2021).

Respecto a las **ofertas presentadas por las licitadoras**, podemos señalar que se amplía la casuística de los recursos presentados: así se han recurrido ofertas por ser consideradas anormalmente bajas; por entender que la oferta presentada es incompleta, o que no se ajusta a los pliegos; por error en la presentación de la oferta; por considerarla inviable y, finalmente, por ofertar a precio 0.

Respecto al **error en la presentación de la oferta**, es consolidada la doctrina del TACRC y la jurisprudencia acerca de los supuestos en los que resulta posible subsanar los errores padecidos por las licitadoras al formular sus ofertas. En todo caso, tales errores u omisiones deben ser de carácter puramente formal o material. De aceptarse subsanaciones que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico o meramente formal, se estaría

aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de modo sustancial después de haber sido presentadas; lo que implicaría romper frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia que rigen los procedimientos para la adjudicación de los contratos públicos.

Entrando en el ámbito de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, abundan las cuestiones relativas a la división en lotes del objeto del contrato; también se ha tratado el régimen de las prestaciones accesorias, cuyo coste no se desglosa. De igual modo, es bastante frecuente que se impugne el presupuesto base de licitación alegando la incorrección del cálculo del mismo, o el hecho de no ser adecuado el presupuesto base de licitación a los precios reales de mercado.

Al igual que ocurre con los criterios de adjudicación, el TACRC aboga por la discrecionalidad técnica del órgano de contratación tanto para fijar el presupuesto base de licitación como para fijar las especificaciones técnicas de bienes y servicios que se propone contratar, sin que, en este último caso, ello suponga una limitación a la libre competencia, salvo que el establecimiento de los requisitos técnicos se haya realizado de modo “*arbitrario e irracional*” y solo puedan ser cumplidos por una licitadora (Resolución n.º 1355/2021).

Por otra parte, el TACRC ha considerado que exigir en el PPT un certificado concreto, sin admitir la aportación de ningún certificado equivalente, constituye un obstáculo injustificado de la competencia, que incide en el principio de igualdad que debe regir todo procedimiento de contratación pública (Resolución n.º 384/2021).

Es interesante reseñar que el órgano de contratación no siempre se opone a lo indicado por las recurrentes en sus escritos de recurso; en tales supuestos, de acuerdo con el TACRC, nos encontramos ante una forma de terminación del procedimiento no regulada en la LCSP, pero equiparable a la figura del allanamiento regulada en el artículo 75 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que la manifestación del órgano de contratación sobre la resolución impugnada, allanándose a la petición de la recurrente, debe llevar a estimar el recurso, salvo que tal allanamiento pudiera suponer infracción “manifiesta” del ordenamiento legal vigente, tal y como dispone el citado artículo. (Resolución n.º 1138/2021).

Finalmente, interesa destacar que, de las resoluciones analizadas, **en tan solo una de ellas se aprecia la concurrencia de mala fe** en la interposición del recurso, y se impone a la empresa recurrente una multa de 1.000 euros. Como puede observarse, el importe de la citada multa, es la cuantía mínima que fija la LCSP en su artículo 58.2.

Para concluir haciendo un esquema sobre las cuestiones analizadas a propósito del estudio de las resoluciones dictadas por el TACRC, señalar que:

- el tipo de acto mayormente impugnado son los pliegos, seguido de la adjudicación y de la exclusión.
- El contrato de servicios, es el tipo contractual más recurrido.
- Las entidades más recurridas son los ayuntamientos y las consejerías.
- La mayoría de las resoluciones son desestimatorias

De todo ello podemos extraer un balance positivo para los órganos de contratación de toda la región, ya que si bien es cierto que el TACRC admite a trámite la mayoría de los recursos planteados y se pronuncia sobre el fondo del asunto, no lo es menos, que el sentido de la resolución de los mismos, es desestimatoria en la mayoría de los recursos planteados.

INFORME ELABORADO POR LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN DICIEMBRE DE 2022.