

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

DE LA

JUNTA DE ANDALUCIA

Memoria Anual - 2014



INDICE

I. PRESENTACIÓN	1
II. BREVE REFERENCIA A LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL	2-4
II.1 Composición.	
II.2 Medios.	
II.3 Sede y página web	
III. ACTUACIONES DEL TRIBUNAL	5-20
III.1 Competencias.	
III.2 Estadística de recursos y resoluciones. Análisis comparativo con los años anteriores	
A) Recursos y cuestiones de nulidad.	
B) Resoluciones.	
IV. RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.....	21-22
V. ACTUACIONES INSTRUMENTALES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS.....	22-27
A) Transparencia de su actividad	
B) Presentación de la Memoria del año 2013 en el Parlamento de Andalucía.	
C) Coordinación de criterios entre los distintos Tribunales de Recursos Contractuales.	
D) Publicaciones	
E) Otras actuaciones	
VI. ALGUNOS CRITERIOS ADOPTADOS POR EL TRIBUNAL EN SUS RESOLUCIONES	27-49
IV.1 Supuestos de inadmisión	
IV.2 Supuestos de estimación	
IV.3 Supuestos de desestimación	
IV.4 Otros supuestos de interés	
VII. PROYECTOS INICIADOS EN 2012 Y DESARROLLADOS EN 2014	49-50
VIII. REFLEXION FINAL	50-52



MEMORIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. AÑO 2014

I.PRESENTACIÓN

El objetivo perseguido con esta memoria de la actividad desarrollada por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en el año 2014 es mostrar las actuaciones desplegadas por el mismo en el ejercicio de las competencias atribuidas por su Decreto de creación, así como otras de carácter instrumental encaminadas al conocimiento, difusión y formación en las materias encomendadas y la coordinación con otros Tribunales administrativos de recursos contractuales para la adopción de criterios compartidos y pautas de actuación comunes en los procedimientos de recurso.

De este modo, la presente memoria realiza un análisis más somero de aquéllos aspectos del Tribunal que ya vienen regulados en diversas normas legales y fueron abordados con suficiente profusión en la memorias de años anteriores.

El fin ahora pretendido es resaltar la actividad desplegada en el año 2014, efectuando un examen comparativo con la del ejercicio anterior, así como realizar un balance de la actuación del Tribunal como órgano unipersonal, siendo sólo la Presidenta del Tribunal la que ha podido dictar resoluciones durante los tres primeros años de funcionamiento (años 2012, 2013 y 2014).

En el año 2015 el Tribunal ha pasado a funcionar como órgano colegiado incorporándose al mismo dos Vocales.



La lectura de esta memoria permitirá a todos los interesados conocer los cambios experimentados en el volumen de los recursos y en los órganos de procedencia, así como los nuevos criterios o confirmación de los ya asentados que se han ido fijando durante el año 2014 en las resoluciones adoptadas por el Tribunal.

La presente Memoria ha sido aprobada pro el Pleno del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su sesión de 31 de marzo de 2015.

II. BREVE REFERENCIA A LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL

II.1 Composición.

El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (en adelante, TARCJA) fue creado mediante el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre (BOJA núm. 222, de 11 de noviembre).

La constitución de este órgano en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al igual que la de los restantes tribunales administrativos creados en el resto del territorio español, tiene su origen, a nivel normativo, en la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos. La citada Directiva permite que los órganos responsables de los procedimientos de recursos sean o no de carácter jurisdiccional, siempre que se trate de instancias, en todo caso, independientes.

El contenido de la Directiva fue incorporado al ordenamiento español por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, que modificó, entre otras normas, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Tras esta reforma, el legislador español ha optado por atribuir la competencia para la resolución del recurso a órganos administrativos de carácter independiente y especializado, cuyos



miembros han de ser inamovibles durante el periodo de su mandato y deben ostentar la cualificación jurídica y profesional necesaria para garantizar el adecuado conocimiento de las materias sujeta a su resolución.

Bajo tales premisas legales, el TARCJA se configuraba en su norma de creación como un órgano colegiado compuesto por las personas titulares de la Presidencia y de las dos Vocalías, estando asistido, además, por la persona titular de la Secretaría que actuará con voz y sin voto.

No obstante, en virtud de la Disposición transitoria segunda del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, el TARCJA inició su funcionamiento como órgano unipersonal, previéndose su puesta en funcionamiento como órgano colegiado cuando el volumen o la especificidad de los asuntos así lo aconsejaron.

Tras la puesta en funcionamiento del Tribunal por Orden de 14 de diciembre de 2011 (BOJA núm. 24, de 21 de diciembre), **el mismo ha desarrollado su actividad como órgano unipersonal durante los años 2012, 2013 y 2014.**

En virtud del Decreto 120/2014, de 1 de agosto, se acordó la puesta en funcionamiento del órgano como colegiado, si bien no ha sido hasta el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de enero de 2015, cuando se nombraron los dos vocales y por tanto, no es hasta el año 2015 cuando empieza a funcionar como tal órgano colegiado.

Por tanto, la presente memoria va referida a la actividad del TARCJA en el año 2014 en que siguió funcionando como órgano unipersonal.

II.2 Medios.

Desde la creación y puesta en funcionamiento del TARCJA y durante el año 2014, el mismo ha contado con la persona titular de la Presidencia y está asistido por la persona titular de la Secretaría.

Como personal de apoyo al Tribunal, han venido prestando sus servicios en el



mismo en el año 2014 dos auxiliares administrativos, un administrativo y un asesor técnico que asiste a la Secretaría del órgano en las funciones de tramitación de los procedimientos de recurso. A mediados del año 2014 se incorporaron al Tribunal dos funcionarios interinos de apoyo en la tramitación de los recursos.

PUESTOS DE TRABAJO	2012	2013	2014
TRIBUNAL	Presidenta Secretaria	Presidenta Secretaria	Presidenta Secretaria
PERSONAL DE APOYO	Personal auxiliar (2)	Personal auxiliar (3)	Personal técnico (1) Personal auxiliar (3)

En cuanto a los medios materiales y presupuestarios, el TARCJA, aunque es un órgano independiente, está adscrito orgánicamente a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de modo que no gestiona un presupuesto propio, sino que los gastos necesarios para su funcionamiento se gestionan por la Secretaría General Técnica de la citada Consejería.

II.3. Sede y página Web

El Tribunal tiene su sede en la calle Inca Garcilaso, 3. Edificio Expo. Isla de la Cartuja. 41092. Sevilla

Su dirección de correo electrónico es: tribunaladministrativo.contratos@juntadeandalucia.es

Desde el comienzo de la actividad del Tribunal, ha sido prioridad de su Presidenta garantizar la máxima transparencia en las actuaciones del mismo y facilitar el conocimiento de las resoluciones dictadas por el mismo. Para ello se consideró necesario dar publicidad a su actuación desde el inicio, y así se creó la página web del Tribunal incardinada en la página web de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.



En esta página se publican las resoluciones que este Tribunal va dictando una vez que han sido notificadas a los recurrentes y demás interesados; de esta manera se puede hacer un seguimiento diario de la actividad del Tribunal así como de la doctrina fijada por el mismo en sus resoluciones, por lo que el TARCJA ha venido cumpliendo con las exigencias previstas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, aún antes de su entrada en vigor.

III. ACTUACIONES DEL TRIBUNAL EN EL AÑO 2014

El TARCJA ejerce las competencias previstas en su norma de creación, si bien durante el año 2014 también ha desarrollado actuaciones instrumentales en el ámbito formativo y de coordinación con el resto de tribunales administrativos del territorio español.

III.1 COMPETENCIAS.

Las competencias del TARCJA, conforme al artículo 1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, se extienden, desde el punto de vista objetivo, a la resolución de los recursos especiales en materia de contratación, cuestiones de nulidad y reclamaciones relativas a los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. Asimismo, corresponde al Tribunal la adopción de las decisiones pertinentes sobre las medidas provisionales o cautelares solicitadas.

El artículo 1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, residencia la competencia del TARCJA, desde el punto de vista subjetivo, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales con la condición de poderes adjudicadores. No obstante, los artículos 10 y 11 del mencionado Decreto permitían que las entidades locales de Andalucía y sus poderes adjudicadores, el Parlamento de Andalucía, las instituciones de autogobierno del Capítulo VI del Título IV del Estatuto de Autonomía y las Universidades Públicas de Andalucía atribuyesen competencia al TARCJA para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación y cuestiones de nulidad planteados en su ámbito,



previa suscripción de un convenio con la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

No obstante, el citado artículo 10 del Decreto 332/2011 se ha modificado en virtud del Decreto 120/2014, de 1 de agosto, de tal forma que, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan creado un órgano propio para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación, de la cuestión de nulidad y las demás reclamaciones a que se refiere el artículo 1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, ni haya encomendado su resolución a un órgano especializado en la materia que pudiera haberse creado a nivel provincial, el TARCJA será directamente competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de dichas entidades, así como de sus poderes adjudicadores sin necesidad de suscribir un convenio.

Con esta modificación se logra solventar el desamparo de quienes recurrían un acto de un Ayuntamiento que no había formalizado el convenio para atribuir la competencia al TARCJA para la resolución del mismo y tampoco tenía creado un órgano propio de resolución de recursos. Además, la supresión del convenio permite agilizar la resolución de dichos recursos puesto que basta con una comunicación del órgano de contratación de la Entidad Local respecto a la cual se ha interpuesto el recurso especial en materia de contratación, indicando que no tiene órgano propio para resolver el mismo, para que el TARCJA pueda resolver aquél, zanjando así el problema del tiempo que transcurría desde la interposición del recurso hasta la suscripción del convenio.

En el año 2014, se ha apreciado un incremento en el número de entidades locales de Andalucía que han decidido acogerse a la vía de atribuir competencia al TARCJA para resolver los recursos y cuestiones de nulidad que se interpongan contra sus actos.

Asimismo, han suscrito el convenio referido las 9 universidades andaluzas, en concreto, Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga, Huelva y Sevilla (Hispalense y Pablo de Olavide).

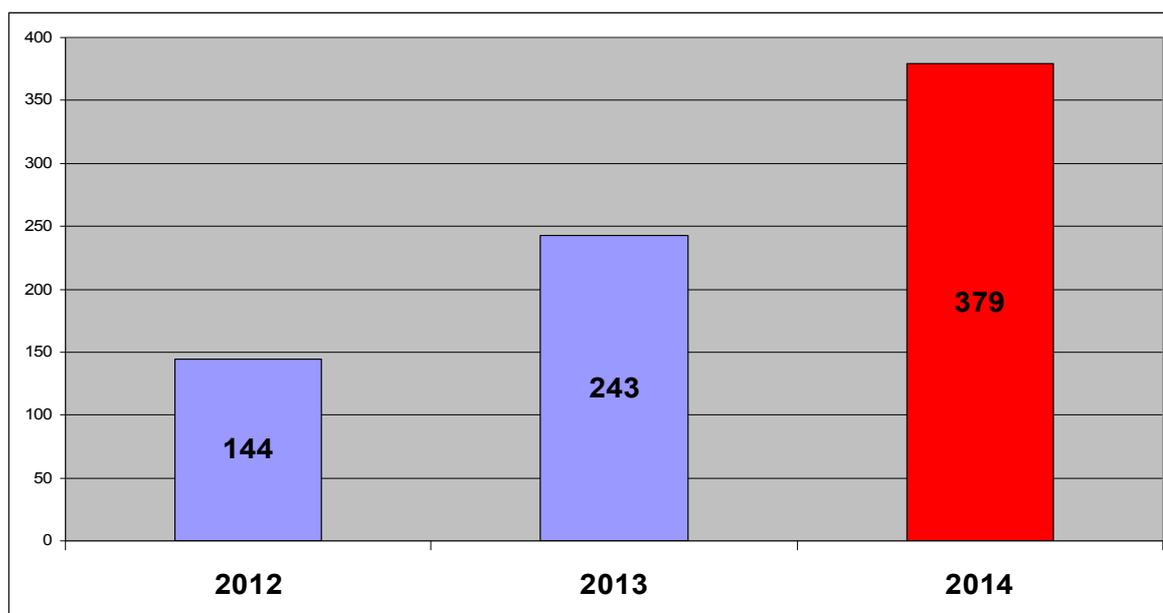


Por último, señalar que en el año 2013 se suscribió el convenio con el Consejo Audiovisual de Andalucía.

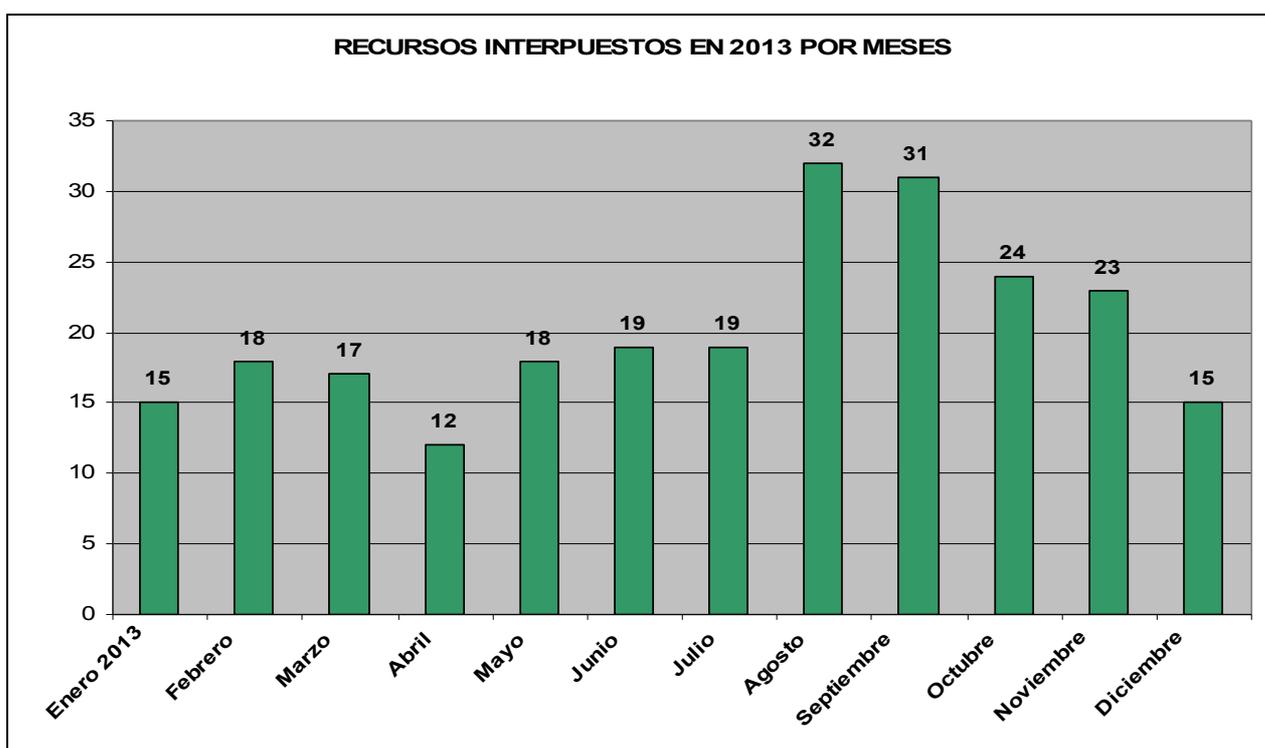
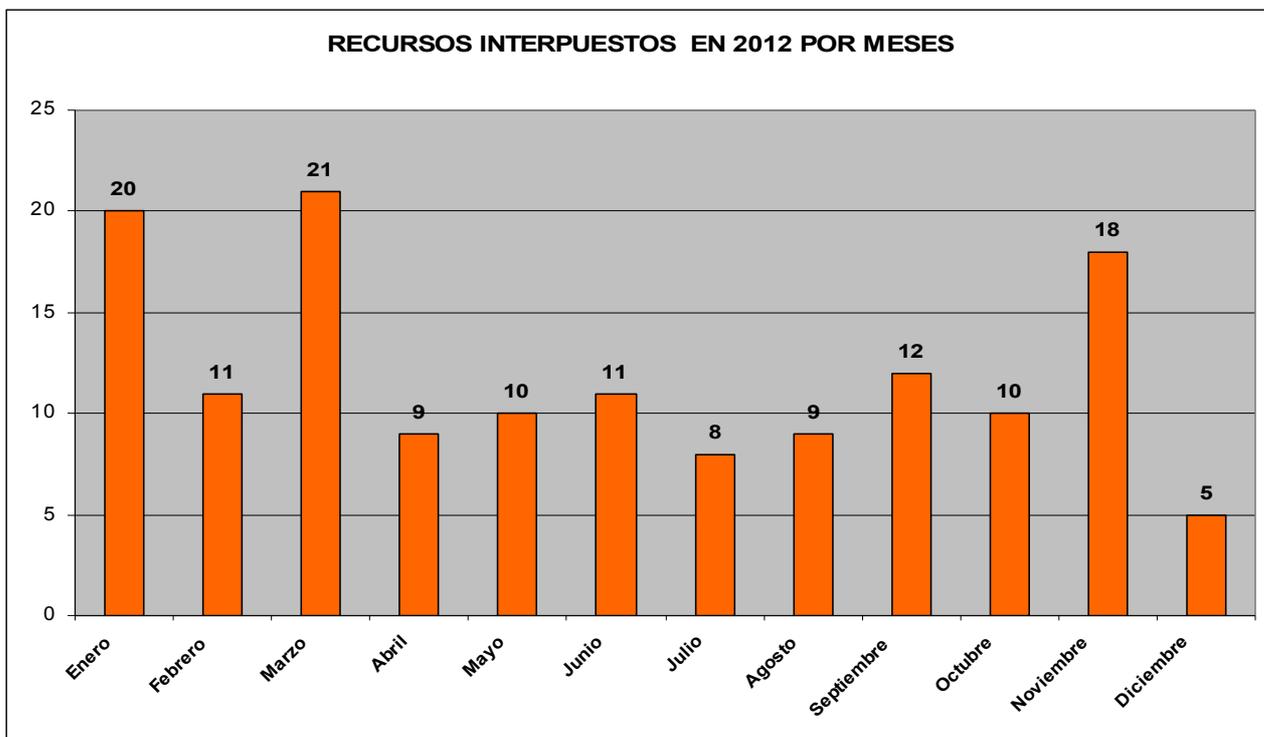
III.2 ESTADÍSTICA DE RECURSOS Y RESOLUCIONES. Análisis comparativo de los tres años de funcionamiento del tribunal como órgano unipersonal (2012, 2013 y 2014)

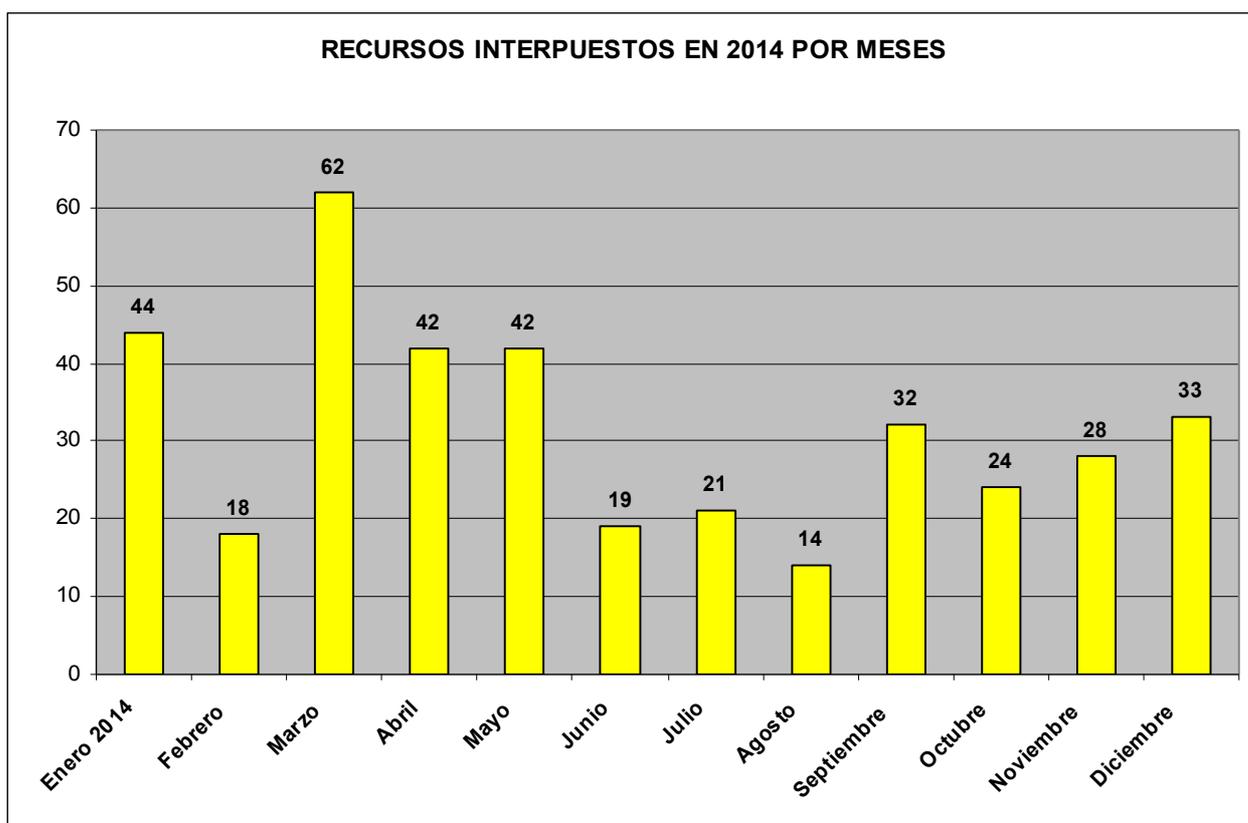
A. RECURSOS Y CUESTIONES DE NULIDAD.

Se ha producido un incremento constante del número de recursos que han tenido entrada en el Tribunal en el año 2014 que han sido 136 recursos más que en el año 2013 y 235 más que en el año 2012; por tanto, frente al año 2013 en que el número de recursos se incrementó en 100 respecto al año anterior, en el año 2014 se superó esta cifra elevándose a 136 más que en el año 2013, lo que representa un 56% de incremento respecto al año anterior. En 2013 tuvieron entrada en el Tribunal para su resolución 243 recursos especiales en materia de contratación, mientras que en 2014 se han contabilizado 379. Hay que destacar que el porcentaje de incremento de recursos del año 2014 respecto al año 2012 ha sido del 164 %.



En el siguiente gráfico puede apreciarse la entrada de recursos en el Tribunal por meses durante los tres años. Así, el promedio mensual en 2014 fue de 32 recursos frente a 20 recursos en 2013. Nota llamativa es el considerable aumento del número de recursos durante la primera mitad del año 2014, en particular, desde los meses de enero a mayo.





El incremento apreciado en 2014 es debido, por un lado, al mayor conocimiento de esta vía especial por parte de los licitadores, a lo que se une el hecho de que este medio de impugnación no conlleva un coste adicional para aquéllos y está concebido como un instrumento ágil y eficaz para la resolución de las controversias en materia de contratación pública en una fase en la que las infracciones aún pueden corregirse; por otro lado, a la tasa de éxito o volumen de recursos estimados por el Tribunal y por último, al mayor número de entidades locales que han formalizado el convenio para que este Tribunal asuma la resolución de los recursos contra actos en materia contractual dictados en su ámbito.

En el siguiente cuadro se muestra el número de recursos por ámbito subjetivo de procedencia durante los años 2012, 2013 y 2014. Así, mientras que en 2012 se computaron 111 recursos contra actos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, en 2013 el número es de 176 y en 2014



es de 303. Se observa que el mayor número de recursos en el año 2014 procede de entes del sector público adscritos, respectivamente, a las Consejerías de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y de Educación, Cultura y Deporte; en concreto, del Servicio Andaluz de Salud y del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, actualmente Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación.

Hay que poner de relieve que el valor estimado global de las licitaciones en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, que han sido impugnadas en el año 2014, asciende a más de dos mil millones de euros, en concreto 2.079.750.049,71 €.

En lo que respecta a las entidades locales, en 2014 se computaron 61 recursos contra actos emanados de las mismas lo que supone más que el año anterior. Este incremento también se aprecia en los recursos contra actos contractuales en el ámbito de las Universidades andaluzas.

Recursos presentados	2014	2013	2012
Administración Autónoma	303	176	111
Corporaciones Locales	61	54	10
Universidades	15	13	

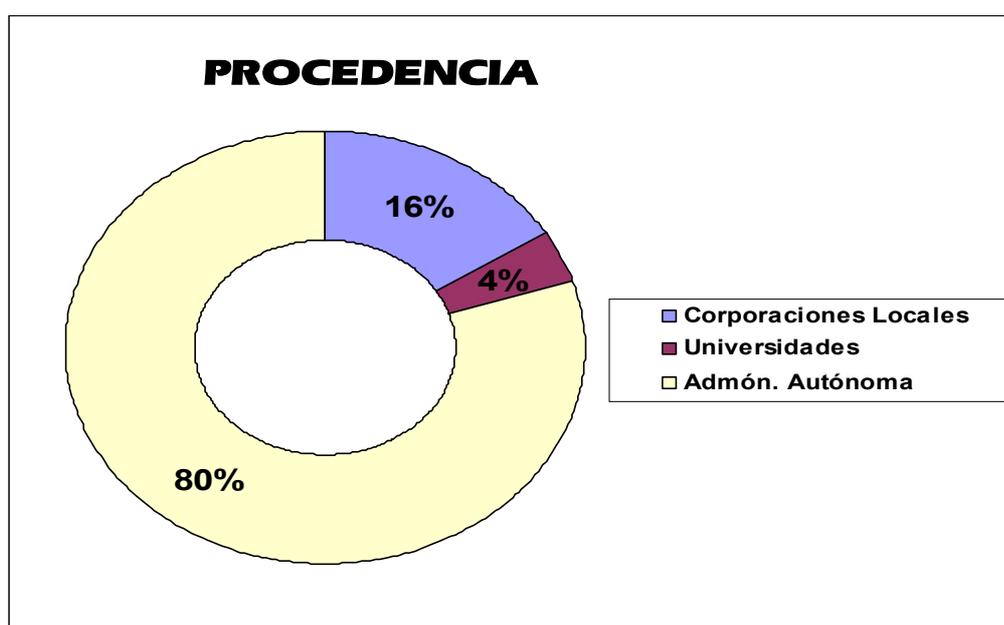


Por otro lado, el mayor número de recursos del año 2014 se ha producido en el ámbito del contrato de servicios (243 recursos) y el acto contra el que se han formalizado más impugnaciones ha sido la adjudicación (225 recursos). Esto no supone ninguna novedad respecto a los años anteriores, donde los recursos también recayeron mayoritariamente en el ámbito de los servicios y contra las adjudicaciones.

En los siguientes gráficos puede observarse el porcentaje de recursos de 2014 atendiendo, respectivamente, al ámbito subjetivo de procedencia, al tipo de contrato y al acto impugnado.

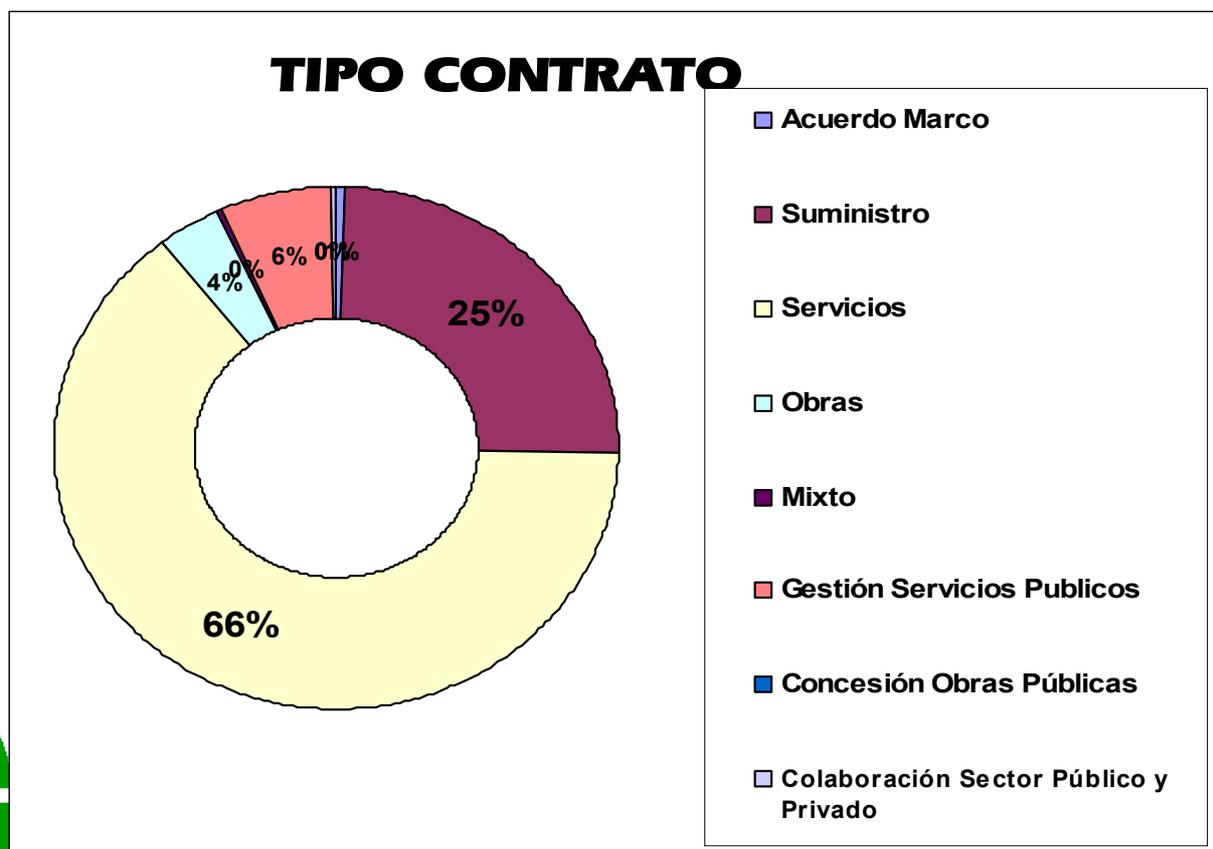
Según el **poder adjudicador** autor del acto impugnado, se observa que el mayor número de recursos procede de la Administración autonómica (80%) aunque con un incremento de los recursos procedentes de las corporaciones locales, número que se incrementará en el futuro al haberse suprimido la exigencia de suscribir un convenio previo a la resolución de los mismos por el TARCJA:

PROCEDENCIA	Nº
Corporaciones Locales	61
Universidades	15
Administración Autónoma	303



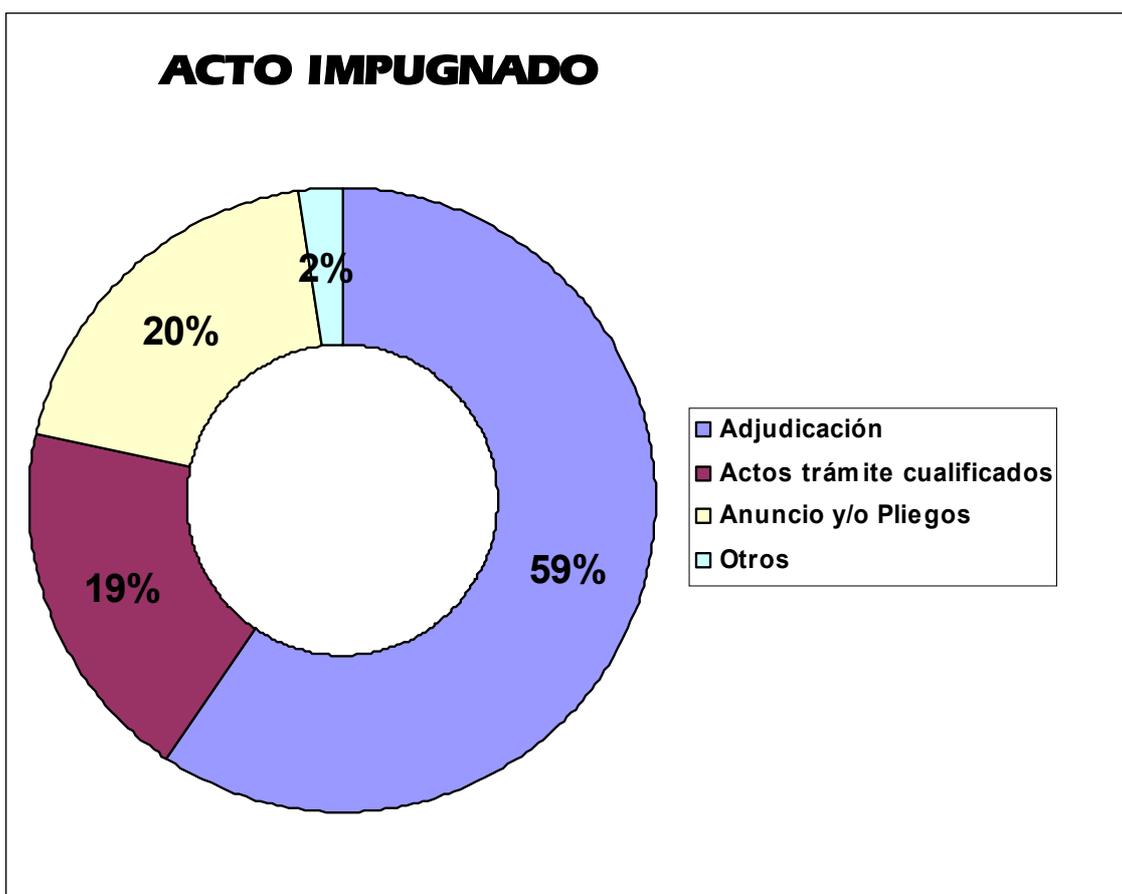
Según el **tipo de contrato** al que afecta el acto recurrido, como se ha señalado, el tipo de contrato en que el número de recursos ha sido mayor es el contrato de servicios (66%), al igual que sucedía en el año 2013, aunque ha habido también un incremento de recursos respecto al contrato de gestión de servicio público (24 recursos).

TIPO CONTRATO	Nº
Acuerdo Marco	2
Suministro	94
Servicios	243
Obras	14
Mixto	1
Gestión Servicios Públicos	24
Concesión Obra Pública	0
Colaboración Sector Público y Privado	1



Según el **tipo de acto impugnado**, el acto más recurrido ha sido la resolución de adjudicación del contrato, un 59% de los recursos, lo que supone un incremento respecto al año 2013 en que los recursos contra actos de adjudicación representaba un 47%, si bien el número de recursos contra los pliegos y demás documentos contractuales se ha reducido respecto al año 2013, pasando de un 33% de los recursos en el año 2013 al 20% en el año 2014.

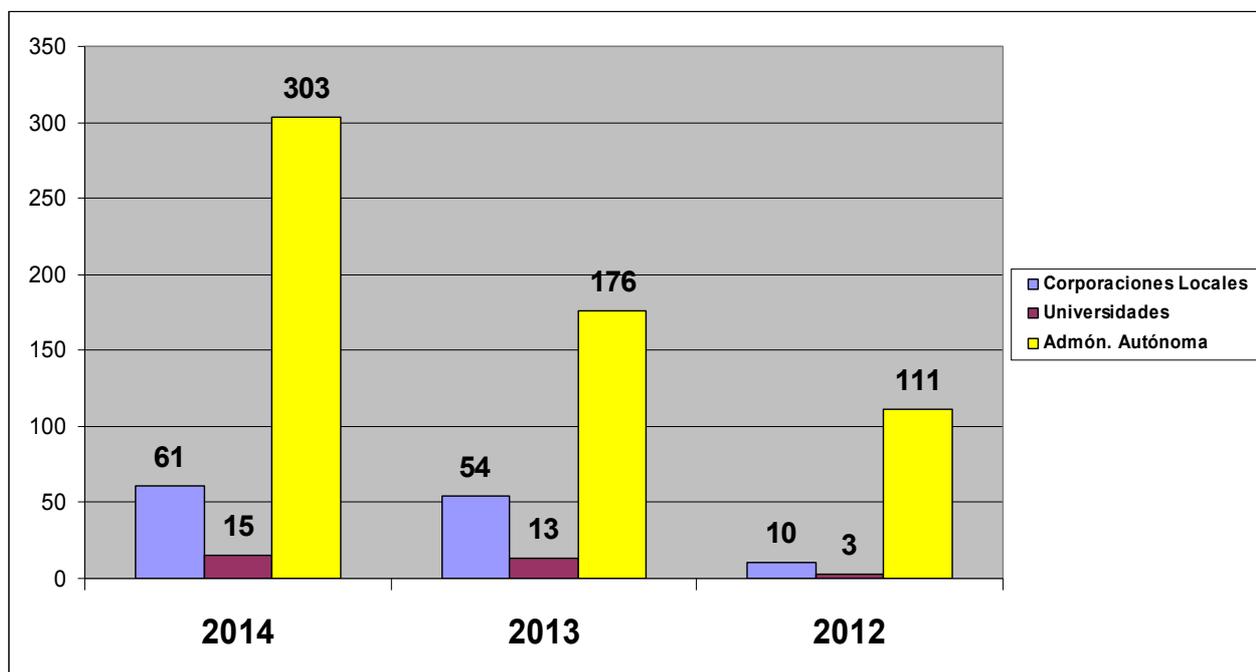
ACTO IMPUGNADO	Nº
Adjudicación	225
Actos de trámite cualificados	72
Anuncio y/o Pliegos	74
Otros	8



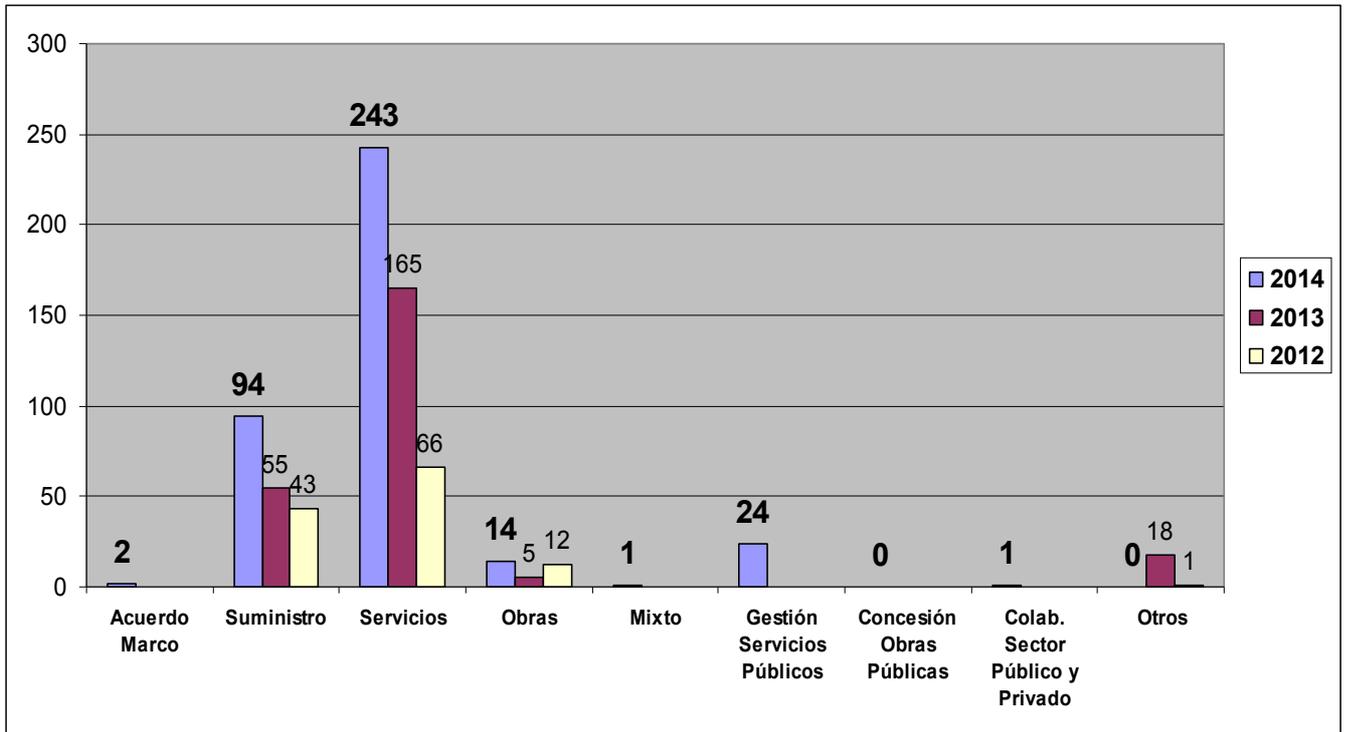
ANÁLISIS COMPARATIVO DE RECURSOS EN LOS TRES AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL TARCJA COMO ÓRGANO UNIPERSONAL.

Asimismo, en los siguientes gráficos pueden verse comparativamente los recursos de 2012, 2013 y 2014, por ámbito subjetivo de procedencia, tipo de contrato y acto impugnado.

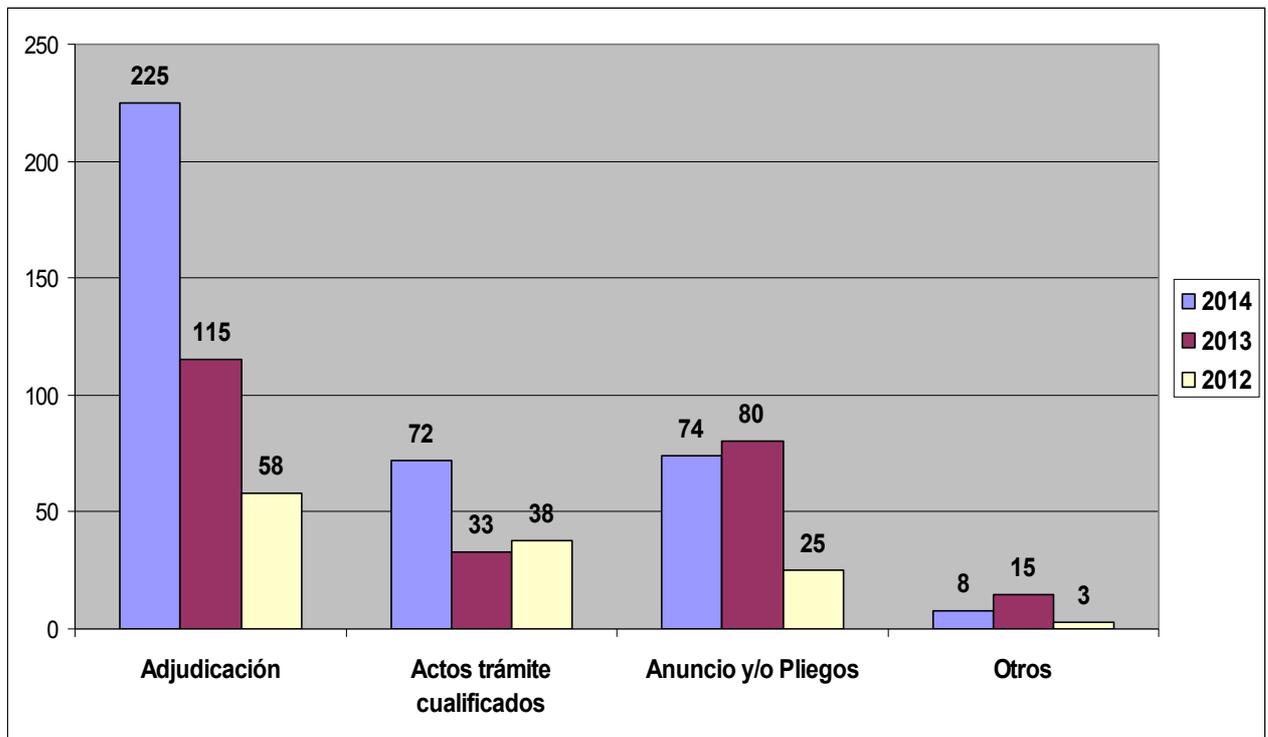
Ambito subjetivo:



Tipo de contrato:



Acto recurrido:



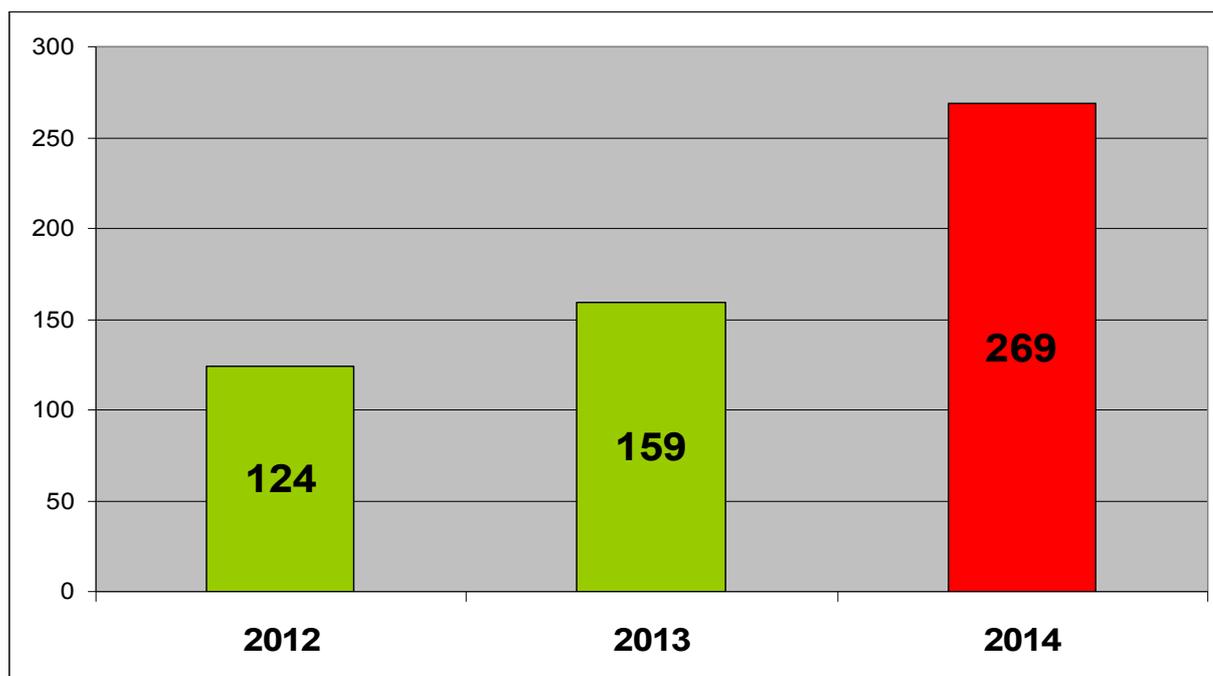
Finalmente, debe destacarse que la difusión y conocimiento de esta vía de recurso especial entre los licitadores ha permitido a éstos la formalización de recursos técnicamente mejor fundados, en los que ya se viene invocando la doctrina acuñada por los distintos tribunales administrativos de recursos contractuales.

También desde la perspectiva de los órganos de contratación se aprecia, con carácter general, un mayor conocimiento de esta doctrina que se viene plasmando en los informes sobre los recursos remitidos al Tribunal junto al expediente de contratación. No obstante, como ya se advirtió en la Memoria del año 2013, se sigue detectando desconocimiento de los poderes adjudicadores respecto a las posibilidades que ofrece el informe a que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, toda vez que el mismo permite esgrimir cualquier alegación de índole técnica o jurídica tendente a sostener la validez del acto impugnado, incluidas aquellas alegaciones relativas a la inadmisión del recurso.

B. RESOLUCIONES.

En 2014, el Tribunal ha dictado un total de 269 resoluciones con relación a los recursos interpuestos. El año pasado el número de resoluciones fue de 159. Ello supone un incremento respecto a 2013 de 110 resoluciones más. Ello pone de manifiesto que el número de resoluciones dictadas por el Tribunal en el año 2014 se incrementó en un 70% respecto al año 2013.





De las 269 resoluciones adoptadas, 26 corresponden a estimaciones parciales del recurso, 23 a estimaciones totales, 102 a desestimaciones, 104 a inadmisiones y 14 a desistimientos y otros supuestos. Asimismo, si se efectúa el cómputo atendiendo solamente a las resoluciones que resuelven sobre el fondo del recurso, se aprecia un 68% de resoluciones desestimatorias frente a un 32% de resoluciones estimatorias, lo que supone un reducción del porcentaje de resoluciones estimatorias en el año 2013 (38% de estimaciones)

De otro lado, el aumento también es notorio en las decisiones del Tribunal sobre medidas provisionales. En 2013, se dictaron 76 resoluciones y en 2014, el número es de 141. La mayoría de estas resoluciones han acordado el mantenimiento de la suspensión automática del procedimiento al haber sido recurrido el acto de adjudicación.

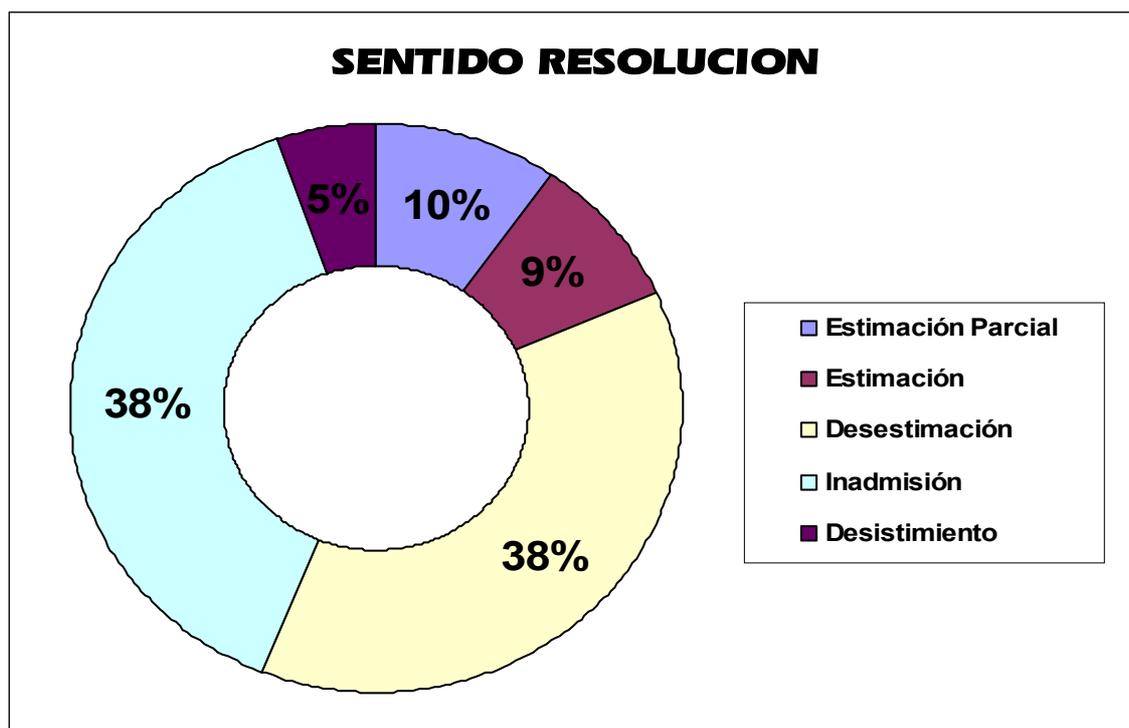
En el resto de resoluciones sobre medidas provisionales, el porcentaje de adopción o estimación de la medida solicitada es mayor que el de su denegación. Sobre este particular, se quiere hacer hincapié en que la garantía del efecto útil del recurso impone, en un alto índice de supuestos, la necesidad de acordar la suspensión; así, un 89% de las resoluciones de medidas cautelares dictadas han sido estimatorias.



En los gráficos siguientes, se pueden observar los porcentajes antes expuestos con referencia al año 2014.

Por el sentido de la resolución:

SENTIDO RESOLUCIÓN	Nº
Estimación Parcial	26
Estimación	23
Desestimación	102
Inadmisión	104
Desistimiento	14

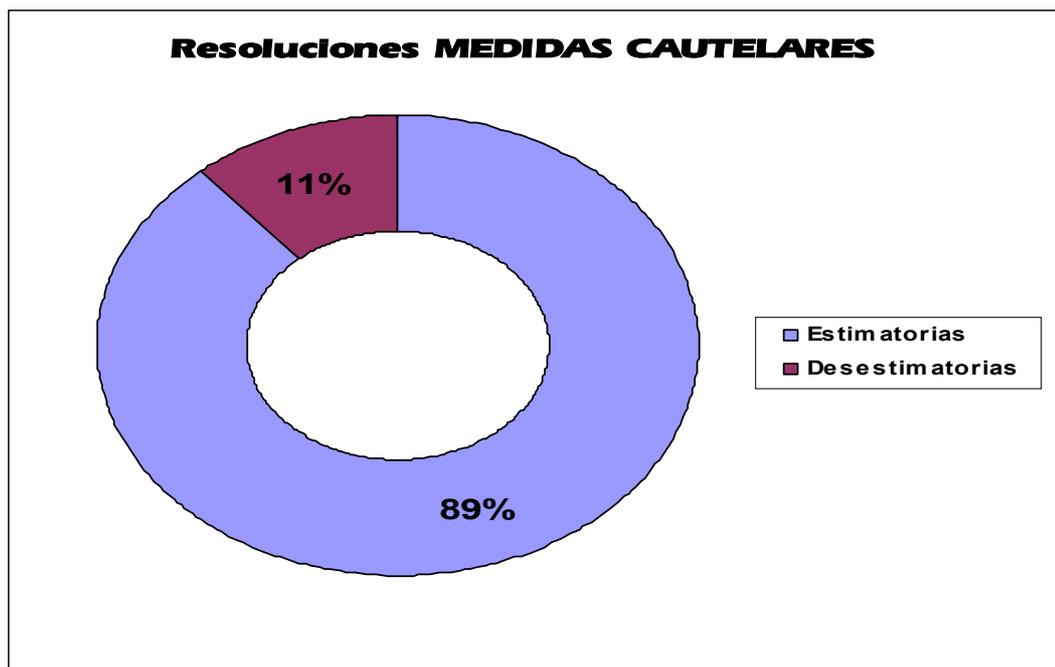


Porcentaje de estimaciones de recursos:



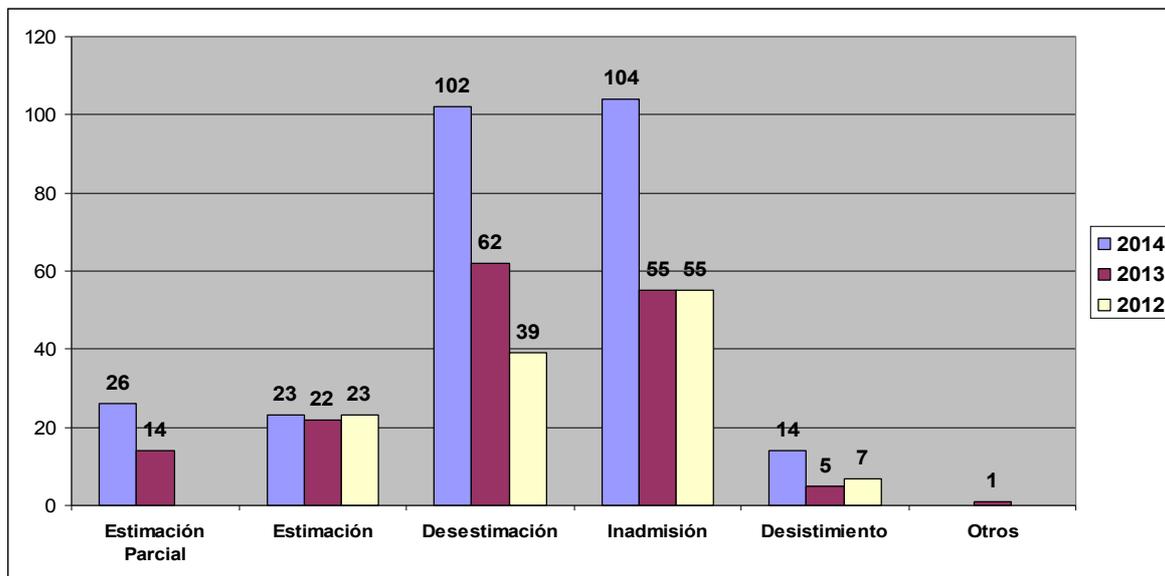
Resoluciones de medidas cautelares:

Resoluciones M.C.	Nº
Estimatorias	125
Desestimatorias	16

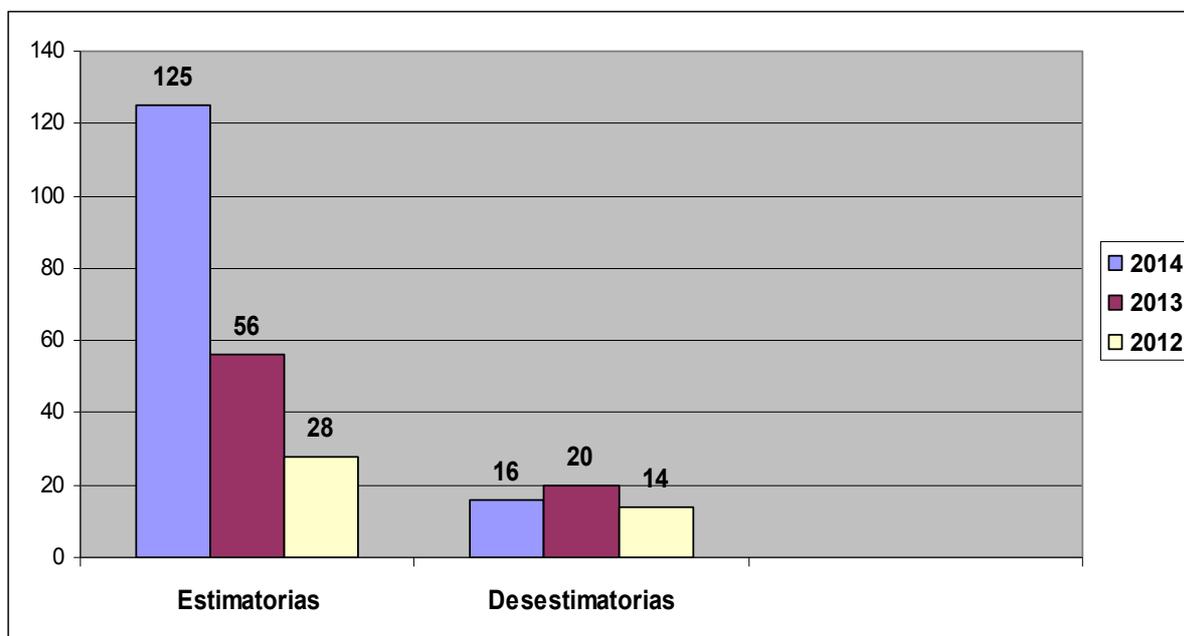


Finalmente, en los dos gráficos siguientes se puede observar la comparación entre 2012, 2013 y 2014 respecto a las resoluciones del Tribunal.

SENTIDO RESOLUCIÓN



RESOLUCIONES DE MEDIDAS CAUTELARES



IV. RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS.

Hay que destacar el escaso número de resoluciones dictadas por el Tribunal que han sido impugnadas en la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que supone la aceptación del criterio asentado por el Tribunal por parte de quienes acuden al mismo interponiendo un recurso. Así de las 552 resoluciones que se han dictado en los tres años de funcionamiento del órgano como unipersonal (2012 a 2104) sólo han sido recurridas ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 38, lo que supone un porcentaje de impugnación judicial de un 6%.

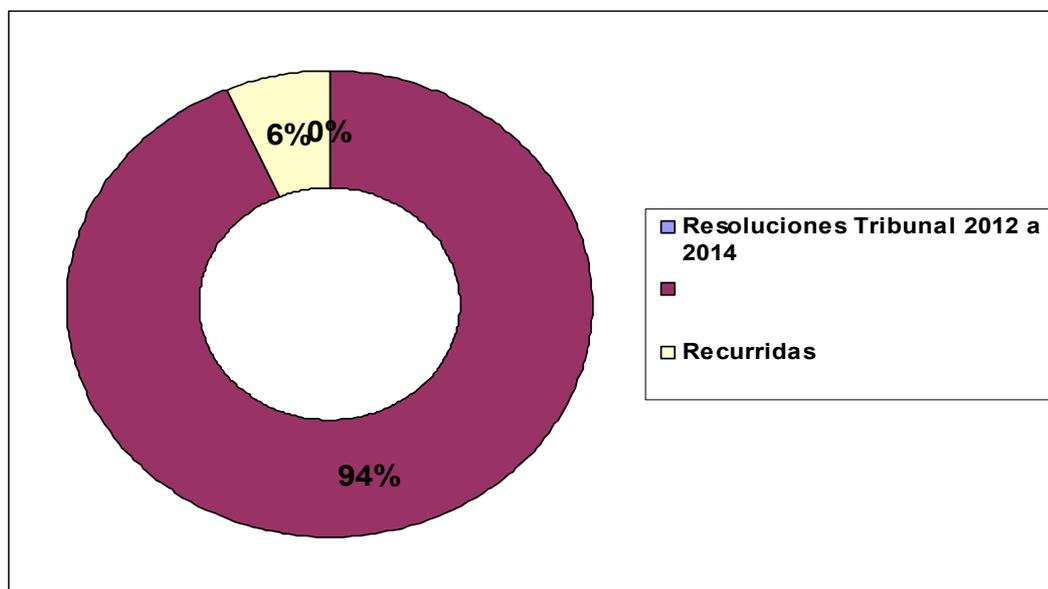
Asimismo, merece destacar que de los 38 recursos contencioso-administrativos interpuestos, la Sala solo se ha pronunciado por el momento en 8 de ellos:

- En 5 procedimientos contencioso-administrativos se dictaron autos de archivo de las actuaciones judiciales.
- En 3 procedimientos se ha desestimado el recurso, declarando ajustada a Derecho la resolución del TARCJA.

AÑO	RESOLUCIONES TARCJA		SENTENCIAS		
	TOTAL	Recurridas	Estimatorias	Desestimatorias	Autos Archivo actuaciones
2012	124	8		2	2
2013	159	8		1	1
2014	269	22			2
TOTAL	552	38		3	5



Porcentaje de sentencias recurridas respecto al total de Resoluciones en los años 2012 a 2014



V. ACTUACIONES INSTRUMENTALES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS.

A. Transparencia de su actividad

El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, desde que inició su funcionamiento en virtud de la Orden de 14 de diciembre de 2011 (BOJA nº 24, de 21 de diciembre), ha venido cumpliendo con las exigencias de publicidad activa previstas en el artículo 7 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, mediante la publicación, en la página web de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, dentro del enlace “Contratación Pública”, Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, de:



- Las resoluciones dictadas por el mismo como órgano unipersonal, una vez notificadas las mismas a los recurrentes.
- Toda la información referente al mismo, tal como composición, competencias, normativa de aplicación, datos básicos, guía informativa sobre regulación del Tribunal y los procedimientos seguidos ante el mismo.
- Las Memorias anuales de la actividad del Tribunal, estando publicadas actualmente las de los años 2012 y 2013 y en breve se publicará la presente.
- Asimismo, se han publicado los Convenios de Colaboración suscritos con las Universidades Públicas Andaluzas para la resolución de sus recursos especiales en materia de contratación por este Tribunal.

La publicación de las resoluciones dictadas por el Tribunal va permitiendo generar un cuerpo de doctrina que ha de servir de guía a los distintos operadores económicos que participan en la contratación pública y de esa forma ir reduciendo el número de irregularidades que se puedan producir en los procedimientos de contratación pública y en consecuencia, el número de recursos que se pueden interponer ante este órgano.

B. Presentación de la Memoria del año 2013 del TARCJA en el Parlamento de Andalucía

El 20 de marzo de 2014, tal y como consta en el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía nº 246 de la IX Legislatura, tuvo lugar la comparecencia de la Consejera de Hacienda y Administración Pública ante la Comisión de Hacienda y Administración Pública del Parlamento de Andalucía, a fin de explicar la actividad realizada por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía durante el año 2013, a igual que se hizo en el año 2013 respecto de la actividad del 2012, tal y como consta en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía nº 171.



En dicha comparecencia la Consejera tuvo el respaldo de todos los grupos políticos en cuanto a la labor desarrollada por el TARCJA desde su creación y sobre todo hay que destacar el apoyo de todos a la opción hecha en Andalucía por la creación de una Tribunal autonómico en lugar de hacer el convenio con la Administración General del Estado para que fuera el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales el que resolviera los recursos que se interpusieran en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tal y como se había defendido en el informe CORA por la Administración Central.

El coste que para la Comunidad Autónoma habría supuesto la resolución de los 766 recursos que han tenido entrada en el Tribunal en los tres primeros años de funcionamiento, de haber suscrito el convenio con el Estado para que fuera el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales el competente para resolverlos, habría sido muy superior al coste por gastos de personal y medios del Tribunal Andaluz, teniendo en cuenta sobretodo, que en estos tres años ha funcionado como órgano unipersonal, por lo que el ahorro que con la adopción de tal medida propugna el Informe CORA, no se produciría en el caso de Andalucía.

Esto fue puesto de relieve por los distintos grupos políticos con representación parlamentaria en la comparecencia de la Consejera de Hacienda y Administración Pública exponiendo el balance de la actividad del Tribunal en el año 2013, que tuvo lugar el 20 de marzo de 2014 ante la Comisión de Hacienda y Administración Pública del Parlamento de Andalucía. Así, tal y como consta en el Diario de Sesiones del Parlamento, el representante de Izquierda Unida indicó que *“órgano como este, en nuestra opinión objetivamente necesarios. Estos órganos son positivos y son necesarios en relación con las afirmaciones que se han venido haciendo en mi intervención. Avanzar en la transparencia que todos decimos defender”*.

Por su parte el representante del Partido Popular y haciendo referencia expresa al informe CORA señaló que : *“Nosotros con independencia, aunque fuera gratuito* (se refiere al coste del convenio con el Estado para que resolviera el Tribunal



Central), nosotros entendemos que no está mal que tengamos este Tribunal aquí, que no supone un coste, que está formado por funcionarios, que no hay problema de costes porque el personal funcionario cobra en cualquier caso. En definitiva creemos que es bueno que la Administración autonómica tenga este órgano en funcionamiento. A nosotros insisto, nos parece bien”.

C. Coordinación de criterios entre los distintos Tribunales de Recursos Contractuales.

Aprovechando la presencia de los Presidentes de los tribunales de recursos contractuales en las “II jornadas sobre novedades de la contratación pública” celebradas en Zaragoza los días 12 y 13 de junio y organizadas por el Tribunal de Contratos Públicos de Aragón en colaboración con el Instituto de Administración Pública de Aragón , tuvo lugar la III reunión de coordinación de estos tribunales convocada por el Presidente del Tribunal de Contratos Públicos de Aragón con el objetivo fundamental de fijar pautas de actuación comunes en diversas materias sometidas al conocimiento de los mismos y cuyo orden del día había sido previamente fijado.

La citada reunión de coordinación ha sido la tercera celebrada, tras una primera que tuvo lugar en Madrid en diciembre de 2012 y la segunda que tuvo lugar en Sevilla en noviembre de 2013.

A dicha reunión asistió la presidenta del TARCJA junto a los miembros del Tribunal de Contratos Públicos de Aragón, el presidente del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, los representantes del Tribunal de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid, representantes del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el presidente del Tribunal catalán de contratos del sector público y los representantes del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.



La importancia del establecimiento de estas pautas de actuación conjunta radica en la conveniencia, ante la inexistencia de tribunales superiores jerárquicos que puedan unificar esta doctrina administrativa, de generar un único cuerpo doctrinal que facilite la labor de todos los operadores jurídicos, tanto licitadores como poderes adjudicadores.

D. Publicaciones

En el año 2014, la Memoria del Tribunal y de la adaptación y mejora de la Guía de Procedimiento se publicaron en la página web del Tribunal, y además en el Observatorio de Contratación Pública, del que forma parte la presidenta del TARCJA junto a otros profesionales y expertos en contratación pública, constituyendo un lugar de encuentro para el análisis, estudios y propuestas en materia de contratación pública.

La importancia de la publicación y comentario de las resoluciones del TARCJA en el Observatorio de Contratación Pública deriva de que la doctrina asentada por el mismo puede ser tenida en cuenta por todos los operadores económicos que accedan al mismo ampliando así el ámbito de proyección de la misma.

También en este Observatorio se publicó un artículo escrito por la Presidenta del Tribunal referido a las principales novedades introducidas por el Decreto 120/2014 que modificó el Decreto 332/2011 de creación del TARCJA en lo relativo a la resolución de los recursos contra actos de Entidades Locales, suprimiendo la necesidad de suscribir un convenio con la Administración autonómica para que el Tribunal sea competente para resolver sus recursos.

Por otro lado, hay que destacar la publicación de la entrevista a la Presidenta del TARCJA en la Revista La Ley Contratación Administrativa Práctica, número 131, May.Jun 2014 <http://contratacionadministrativa.laley.es>. donde se hace un balance de la labor realizada por el TARCJA y los rasgos esenciales del mismo como es la independencia y profesionalización.



E. Otras actuaciones

También hay que destacar la presencia del TARCJA en foros y jornadas sobre contratación pública que, a través de su Presidenta, ha podido dar a conocer la labor desempeñada por el mismo, así como los principales criterios asentados en sus resoluciones. Así podemos destacar:

- Congreso Internacional sobre Contratación Pública “Influencia de las nuevas Directivas Europeas”, organizado por el Observatorio de Contratación Pública y que tuvo lugar los días 30 y 31 de enero de 2014 en Cuenca.
- «Jornadas sobre contratación Pública» organizadas por el Foro del Derecho Autonómico, constituido por Convenio entre el Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla y la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía que tuvieron lugar en Sevilla el 6 de marzo de 2014.
- El V Seminario de contratación Pública celebrado en Formigal los días 22, 23 y 24 de septiembre de 2014, dicho seminario forma parte de las actividades del Proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Hacia una contratación pública eficiente : medidas de simplificación y mejora de los procesos de compra pública» (DER2012-39003-Co2- 01), y del Grupo consolidado de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón ADESTER (UZ S-62).

VI. ALGUNOS CRITERIOS ADOPTADOS POR EL TRIBUNAL EN SUS RESOLUCIONES.

VI. 1. SUPUESTOS DE INADMISIÓN

En esta materia se ha ido conformando un cuerpo de doctrina a propósito de la legitimación para recurrir, del plazo de interposición y de los actos susceptibles del recurso especial.



Esta doctrina ya se ha expuesto en las dos Memorias anteriores del Tribunal, por lo que la presente Memoria solo incorpora criterios nuevos sobre las materias indicadas.

1. Legitimación de las asociaciones empresariales para recurrir el acto de adjudicación.

El TARCJA viene reconociendo legitimación a las asociaciones empresariales para recurrir los pliegos de la licitación, en la medida que sus estatutos les atribuyan la representación y defensa de los intereses de sus asociados y la impugnación se base en las restricciones que para éstos supone el contenido de los pliegos recurridos.

Este criterio -ya consolidado respecto a los pliegos- no es el aplicado por el TARCJA cuando una asociación recurre la adjudicación. Así, la **Resolución 269/2014, de 29 de diciembre**, viene a declarar la falta de legitimación de una asociación española de laboratorios farmacéuticos que, habiendo inicialmente impugnado los pliegos de un contrato y habiéndose admitido su interés legítimo y posteriormente desestimado su recurso, recurre el acto de adjudicación de la misma contratación.

En la citada Resolución se señala que << (...) *la Asociación empresarial ampara su legitimación para la interposición del recurso especial en que el suministro de sueros es una actividad que ejercen todos los miembros de la Asociación y en consecuencia, sus asociados tienen un interés directo en la adjudicación del contrato, por lo que de acuerdo con los fines estatuarios de la Asociación, la misma se halla legitimada para la interposición del recurso.*

Ahora bien, no concreta la Asociación en qué modo incide el acto impugnado en su propia esfera jurídica, ni en la de sus empresas asociadas. Tampoco especifica si éstas han participado o no en la licitación, y lo que aún es más relevante, si las adjudicatarias del contrato son o no laboratorios asociados a la misma. Existe, pues, una indeterminación absoluta sobre los intereses



representados con la interposición del recurso. Al respecto, no cabe olvidar que el recurso se dirige contra la adjudicación, pudiendo tener interés unívoco y concreto en su anulación las empresas licitadoras que no resultaron adjudicatarias, pero en ningún caso una asociación de empresas que solo puede representar los intereses de todos sus asociados y no parcialmente los de algunos de ellos.>>

2. Acto impugnado: acto de clasificación de las ofertas.

Otro criterio novedoso es el adoptado en **la Resolución 116/2014, de 15 de mayo**, respecto al acto de clasificación de las ofertas. Esta resolución tiene importancia porque en la misma se analiza y fundamenta por qué el TARCJA se aparta de su anterior criterio sostenido en la Resolución 88/2013, de 11 de julio -en la que consideraba que aquel acto era susceptible de recurso especial- para entender, como lo hace el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que no es admisible el recurso contra el acto de clasificación de las ofertas.

Así, el TARCJA justifica su cambio de criterio del modo siguiente: << (...) No obstante, en la propia Resolución 88/2013 ya se advertía que “lo normal es que en esta fase del procedimiento inmediatamente anterior a la adjudicación no se interponga el recurso especial en materia de contratación, pues lo habitual será impugnar el posterior acto de adjudicación”. Y esto es lo que ha acontecido en el supuesto ahora examinado donde el mismo recurrente ha impugnado la resolución de clasificación de 30 de septiembre de 2013 y la de adjudicación de igual fecha, lo que lleva a este Tribunal a replantearse el criterio sostenido en su anterior Resolución, toda vez que, dada la igualdad sustancial de motivos de los dos recursos, uno de ellos debe ser inadmitido.

Así, la posición jurídica de que cabe el recurso contra el acto de clasificación, conduciría ineludiblemente, en este caso, a la inadmisión del recurso contra la adjudicación, pues ambos actos son prácticamente simultáneos en el tiempo -se dictan en la misma fecha- y la clasificación previa de las ofertas no se vio



alterada en la ulterior resolución de adjudicación, que operó sin más a favor del primer empresario clasificado.

Ahora bien, la adjudicación es el acto culminante de la licitación y el único cuya impugnación produce el efecto legal de suspensión automática de aquélla. Quiere decirse que tanto el legislador comunitario como el español han querido expresamente dotar a aquel acto final de especial importancia y sustantividad a los efectos de utilización de la vía especial de recurso. En cambio, esta sustantividad puede ser más discutible en el acto de clasificación de las ofertas, el cual conduce directamente a la adjudicación del contrato al primer empresario clasificado que cumpla en plazo con el requerimiento de documentación a que se refiere el artículo 151.2 del TRLCSP. Es más, en muchos casos, los órganos de contratación no configuran la clasificación de las ofertas prevista en el artículo 151.1 del TRLCSP como acto autónomo susceptible de recurso independiente, figurando tan solo como el resultado - documentado en el expediente por orden decreciente- de la suma de puntuaciones en la valoración de las ofertas. Es por ello que, al igual que ocurre con otros actos de trámite dictados en el procedimiento, las irregularidades que afecten a la clasificación de las ofertas podrán siempre ser alegadas al recurrir el acto de adjudicación, tal y como prevé el artículo 40.3 del TRLCSP.

En consecuencia, a fin de evitar la duplicidad de recursos contra actos formalmente distintos pero cuyos resultados raramente se van a ver alterados en orden a la adjudicación del contrato y sobre la base de que ninguna indefensión ni perjuicio se produce al recurrente por la inadmisión del recuso contra la clasificación en la medida que siempre es posible el recurso contra la adjudicación -como de hecho así ha sido-, es por lo que este Tribunal se aparta de su anterior criterio para entender, como lo hace el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que no es admisible el recurso contra la clasificación de las ofertas.>>



3. Modificación de las condiciones de la licitación. Acto no susceptible de recurso.

El TARCJA ha declarado en varias resoluciones (por todas, **la Resolución 94/2014, de 24 de abril**) que no es susceptible de recurso especial el acto que el recurrente calificaba como “modificación sustancial de las condiciones de la licitación”. En tal sentido, la Resolución citada señalaba lo siguiente en su fundamento de derecho séptimo: << (...) *la recurrente alega que el órgano de contratación, al decidir retrasar la formalización e inicio de la ejecución de los contratos a septiembre de 2014, ha modificado sustancialmente las condiciones de la licitación con vulneración del artículo 107 del TRLCSP.*

Tal alegación carece de todo sustento jurídico y ello, porque esa supuesta decisión del órgano de contratación a que alude la recurrente no constituye ninguno de los actos susceptibles de recurso especial conforme al artículo 40.2 del TRLCSP. En este sentido, el último acto procedimental frente al que cabe este medio impugnatorio es la adjudicación del contrato.

Asimismo, el artículo 107 del TRLCSP se refiere a las modificaciones de los contratos no previstas en la documentación que rige la licitación y el artículo 40.2 del TRLCSP no permite el recurso especial frente a los actos dictados en relación con dichas modificaciones. Así, el artículo 40.2 in fine del citado texto legal dispone que “(...) no serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos de los órganos de contratación dictados en relación con las modificaciones contractuales no previstas en el pliego que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 a 107, sea preciso realizar una vez adjudicados los contratos, tanto si acuerdan como si no la resolución y la celebración de una nueva licitación.”

Por ello, si tras la futura formalización del contrato se acordara alguna modificación sustancial de las condiciones de la licitación y adjudicación a que alude el recurrente, la UTE podrá utilizar los medios impugnatorios que estime procedentes, sin que quepa interponer recurso especial por impedirlo el artículo



40 del TRLCSP. Ello conduce a la inadmisión de este motivo del recurso por referirse a un supuesto acto posterior a la adjudicación para el que no está previsto legalmente este sistema de tutela especial administrativa.>>

VI.2. SUPUESTOS DE ESTIMACIÓN

1. Mejoras no concretadas en el pliego.

A lo largo del año 2014, el TARCJA ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la nulidad del criterio de adjudicación consistente en las mejoras cuando las mismas carecen de concreción e infringen lo dispuesto en el artículo 147.2 del TRLCSP *“La posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación.”*

Así, en la **Resolución 139/2014, de 23 de junio**, el TARCJA analiza un supuesto en el que las mejoras se configuraban en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) como criterio de adjudicación con la siguiente redacción <<mejoras sobre prescripciones técnicas debidamente motivadas>>.

Dos son las cuestiones fundamentales que se analizan en la citada Resolución:

1. De un lado, la posibilidad de anular el criterio cuando el pliego no había sido impugnado y el acto combatido en el recurso era la adjudicación. En tal sentido, la Resolución declara que, en efecto, el pliego es <<*lex contractus*>> entre las partes, por lo que el contenido del mismo resultaría ya inatacable, salvo que se apreciara en su clausulado algún supuesto de nulidad de pleno derecho, vicio apreciable de oficio al tratarse de una cuestión de orden público conforme a reiterada jurisprudencia.

La Resolución 139/2014 indica que << (...) en el supuesto analizado, fácilmente se colige que las mejoras no estaban identificadas en el cuadro resumen del



pliego, razón por la que el comité evaluador hubo de definir las con posterioridad para la valoración de las ofertas. Al respecto, este Tribunal comparte el criterio sostenido reiteradamente por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que queda claramente plasmado en su reciente Resolución 383/2014, de 19 de mayo, donde señala que “Con todo ello se pone de manifiesto que, a tenor de las disposiciones del pliego de condiciones de la contratación, tanto la admisión como la valoración de las mejoras ofertadas queda totalmente al arbitrio de la mesa de contratación, lo que no permite garantizar los principios de no discriminación y de igualdad de trato reiterados en la Ley.”

En la citada resolución, el Tribunal Administrativo Central llega a la conclusión de que la cláusula del pliego que no definía las mejoras incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho por infracción de aquellos principios básicos de la contratación, infracción que puede apreciarse de oficio por el Tribunal pese a que el recurso se dirija contra la adjudicación del contrato, pues lo contrario podría determinar que el órgano revisor tuviera que declarar la validez de un acto que es nulo de pleno derecho y no susceptible de convalidación.>>

2. De otro lado, la falta de descripción de las mejoras en el PCAP. Como ya se ha indicado, en el supuesto analizado por la Resolución 139/2014, las mejoras aparecían definidas en el PCAP como <<mejoras sobre prescripciones técnicas debidamente motivadas>>.

Sobre tal cuestión, el TARCJA estimó que debía declararse la nulidad del citado criterio de adjudicación por vulneración de lo dispuesto en los artículos 147 apartados 1 y 2 y 150 apartados 1 y 2 del TRLCSP, así como del principio de igualdad de trato, pues tiene declarado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que los pliegos deben detallar los requisitos y condiciones en la prestación de las variantes o mejoras en aras al respeto del principio de igualdad de trato de los licitadores (Sentencia de 16 de octubre de 2003, asunto Traunfellner GMBH).



Al respecto, la Resolución 139/2014 señala que <<En el supuesto analizado, nada dice el cuadro resumen sobre las concretas mejoras que van a ser valoradas, ni sobre en qué elementos pueden recaer, ni en qué condiciones se admite su presentación. Se utiliza la genérica frase de “mejoras sobre prescripciones técnicas”, vulnerando claramente los preceptos legales antes señalados y los principios de igualdad de trato de licitadores y de transparencia del procedimiento, dejando al arbitrio de una comisión técnica la posterior determinación de las mejoras evaluables.>>

2. Cláusula del PCAP sobre modificación contractual. Diferencia con la revisión de precios.

En la **Resolución 201/2014, de 29 de octubre**, el TARCJA, con motivo de la impugnación de una cláusula del PCAP relativa a la modificación del precio del contrato, analizó la diferencia entre la modificación del contrato como prerrogativa de <<ius variandi>> del órgano de contratación y la revisión del precio del contrato.

De la citada Resolución destacamos los siguientes párrafos: << (...) la Ley sólo considera modificaciones contractuales las referidas al cambio en el objeto del contrato, esto es, en la prestaciones que conforman aquél, no sujetando al régimen de la modificación del contrato los supuestos de modificación subjetiva (sucesión en la persona del contratista o cesión del contrato), la revisión de precios o la prórroga del plazo de ejecución.

(...) Del análisis de los supuestos en los que procede la modificación contractual, lo que está claro es que ésta va referida a las prestaciones objeto del contrato que obviamente repercutirá en el precio del contrato y de ahí que el artículo 88.1 del TRLCSP disponga que “en el caso de que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106, se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que éste pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones previstas”.



Por tanto, la modificación del contrato va referida a la prestación objeto del mismo pero lo que no puede ser el objeto de la modificación es el precio exclusivamente. En este sentido el artículo 87 del TRLCSP dispone que “en los contratos del sector público, la retribución al contratista consistirá en un precio cierto.....” y el apartado 3 de dicho artículo dispone que “lo precios fijados en el contrato podrán ser revisados o actualizados, en los términos previstos en el capítulo II de este Título, si se trata de contratos de las Administraciones Públicas, o en la forma pactada en el contrato, en otro caso, cuando deban ser ajustados, al alza o a la baja, para tener en cuenta las variaciones económicas que acaezcan durante la ejecución del contrato”.

Por su parte el artículo 90 del TRLCSP referido al sistema de revisión de precios indica que “cuando resulte procedente, la revisión de precios se llevará a cabo mediante la aplicación de índices oficiales o de la fórmula aprobada por el Consejo de Ministros, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, para cada tipo de contratos”.

La revisión de precios tiene la finalidad de evitar el desequilibrio económico producido durante la ejecución del contrato, garantizando el derecho de las dos partes contratantes, sobre todo en aquellos casos en que a lo largo de la vida del contrato se producen ciertos acontecimientos que lo pueden alterar. Ahora bien, la revisión de precios tendrá lugar mediante la aplicación de índices o fórmulas previamente aprobados.

Partiendo de la diferenciación entre lo que es la modificación contractual referida a las prestaciones objeto del contrato y la revisión de precios, limitada a los supuestos en que se haya previsto así expresamente en el pliego y conforme a los fórmulas o índices que se indiquen en el mismo, hemos de analizar la naturaleza de la cláusula del PCAP objeto del recurso (...)

Del tenor de dicha cláusula está claro que lo que prevé es la modificación del precio del contrato una vez adjudicado éste, en base a una previsible bajada de los precios de referencia de coste de dicho servicio previstos en el Acuerdo del



Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de 10 de julio de 2012 y que sería operativa en caso de que se aprobara la normativa autonómica correspondiente durante la vigencia del contrato.

(...) En consecuencia, lo que no se puede pretender es amparar en el artículo 106 del TRLCSP referido a la modificación convencional o prevista en el PCAP, una mera modificación del precio del contrato sin que esta modificación tenga lugar como consecuencia de una modificación de las prestaciones objeto del contrato tal y como se definen en el PCAP y en el PPT, por lo que dicha cláusula debe ser anulada.>>

3. Acumulación de solvencias de las empresas que licitan con el compromiso de constituirse en UTE.

El criterio sostenido por el TARCJA en esta materia es que las empresas que licitan agrupadas en UTE no tienen que reunir, individualmente cada una de ellas, todos los requisitos mínimos de solvencia establecidos en el PCAP, siendo suficiente que cada empresa acredite un mínimo de solvencia y que la acumulación de las solvencias de todas las empresas agrupadas permita alcanzar el mínimo exigido en el PCAP.

En tal sentido, **la Resolución del TARCJA 164/2014, de 23 de julio**, sostuvo, reiterando doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que el criterio de acumulación es congruente con lo que establece el artículo 63 del TRLCSP que permite integrar la solvencia con medios externos. Si para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario puede basarse en la solvencia y medios de otra entidad, con más razón lo podrá hacer si se agrupa en UTE con ella. En consecuencia, de acuerdo con el criterio expuesto, aunque alguna de las empresas que integran la UTE no alcance las condiciones mínimas de solvencia técnica, económica y financiera exigidas en el pliego, -como sostiene la



resolución impugnada en el supuesto aquí examinado- deberá procederse a la acumulación de la solvencia de las empresas que forman la UTE, de forma que si su sumatorio o acumulación alcanza los niveles requeridos en el PCAP deberá entenderse que la UTE alcanza la solvencia exigida en el pliego.

4. Gestión integral de servicios. Acumulación de prestaciones correspondientes a diferentes contratos de servicios.

La Resolución 243/2014, de 9 de diciembre, analizó el supuesto de un contrato cuyo objeto era la gestión integral por un solo empresario de los servicios complementarios de siete hospitales adscritos a una Agencia Pública Sanitaria de Andalucía, de modo que se aglutinaban en un solo contrato todas las prestaciones ajenas a la atención sanitaria, a saber, la vigilancia y seguridad, centralita, información y atención al público, lavandería, costura y reposición de ropa, mantenimiento integral de instalaciones, limpieza hospitalaria, jardinería y desratización, desinsectación y desinfección.

La citada Resolución del TARCJA señalaba que *<< (...) para que tal fusión sea posible en los términos del artículo 25.2 del TRLCSP, debe existir una vinculación material entre las prestaciones contractuales porque las materias a las que afecten versen sobre cuestiones muy próximas, no siendo suficiente una vinculación subjetiva en razón de la entidad contratante. A tales efectos, una lectura del PPT respecto a los servicios agrupados permite concluir que es difícil apreciar proximidad en el objeto o vinculación material, por ejemplo, entre la limpieza hospitalaria y el servicio de vigilancia y seguridad, o entre estos servicios y el mantenimiento integral de instalaciones que, a su vez, afecta a una gran diversidad de bienes, desde instalaciones eléctricas, centrales térmicas, cámaras frigoríficas e instalaciones de fontanería y de saneamiento hasta instalaciones de comunicaciones, red de telefonía, ascensores, quirófanos y mobiliario de todo tipo. Asimismo, dicha vinculación objetiva también es difícil de apreciar entre las prestaciones descritas y el servicio de jardinería, la lavandería, costura y planchado de ropa o la centralita e información al público.*



El órgano de contratación intenta justificar la aglutinación de esta diversidad de prestaciones en un único contrato en el ahorro económico y en la complementariedad de todos los servicios por ser imprescindibles para que la asistencia sanitaria se preste correctamente. Ninguna duda suscita el carácter imprescindible de cada una de las prestaciones para el correcto funcionamiento de un centro sanitario, pero ello no es justificación racional ni suficiente para su acumulación en un solo contrato, porque no hay afinidad objetiva entre ellas y como señala la Resolución antes señalada del Tribunal Administrativo Central, las exigencias establecidas en el artículo 25.2 del TRLCSP deben analizarse en términos jurídicos y no económicos o de oportunidad.

(...) Obviamente, la gestión integral de todos los servicios objeto del contrato expuesto no solo vulnera lo dispuesto en el artículo 25.2 del TRLCSP, sino que también tiene un efecto negativo en la libre competencia y en el principio de concurrencia, cuestión esta que también destaca la resolución mencionada del Tribunal Central. Prueba de ello es que todos los licitadores de la contratación analizada lo hacen agrupados en UTE, lo cual, siendo una opción perfectamente admisible desde un punto de vista legal, también demuestra que difícilmente existe en el mercado un empresario capacitado para concurrir individualmente a esta licitación(...)>>

VI. 3.SUPUESTOS DE DESESTIMACIÓN.

1. Introducción de documentación susceptible de valoración conforme a criterios automáticos en el sobre de la oferta económica y no en sobre independiente, como establece el PCAP.

Esta cuestión ha sido abordada por el TARCJA en varias resoluciones a lo largo del año 2014. Se trataba de supuestos en que las bonificaciones ofertadas -que debían estar en el sobre 4 relativo a documentación técnica para su valoración conforme a criterios de evaluación automática- se introdujeron en el sobre nº 3 que debía contener la oferta económica. En tales casos, el TARCJA debía analizar



qué consecuencias derivaban de esta confusión padecida por la empresa adjudicataria, en la medida que el órgano de contratación no había considerado irregular ni invalidante la actuación de aquella.

Así, **la Resolución 6/2014, de 22 de enero**, señalaba lo siguiente: *“Ciertamente el apartado 6.4 del PCAP dispone que el sobre 3 ha de contener la oferta económica y el sobre 4, la restante documentación que ha de ser evaluada con arreglo a criterios de carácter automático. No obstante, el hecho de que las bonificaciones se hayan introducido en el sobre 3 no supone infracción normativa alguna ni vulnera ninguno de los principios de la contratación pública. En particular, no se infringe el principio de igualdad de trato, puesto que ello no coloca en posición de ventaja a los licitadores que actuaron de tal modo frente a los restantes. El apartado 7.2.2 del PCAP dispone que en acto público, tras comunicar el resultado de la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios cuantificables mediante un juicio de valor, se procederá a la apertura de los sobres de documentación económica y/o documentación técnica para su valoración conforme a criterios de evaluación automática.*

Así pues, la apertura de los sobre 3 y 4 tiene lugar en unidad de acto y su contenido se hace público a la vez. Ello determina que la infracción del PCAP que la recurrente imputa a la adjudicataria y a otra empresa sea meramente formal, es decir, se trata de un incumplimiento de la letra del pliego que no tiene ninguna consecuencia, ni entraña trato alguno de favor al supuesto licitador infractor, puesto que las bonificaciones ofertadas por éste y por los restantes licitadores se van a hacer públicas en el mismo acto, al igual que ocurre con las ofertas económicas presentadas.”

2. Procedimiento de adjudicación de contratos basados en un previo acuerdo marco con varios empresarios: no es necesario convocar a los licitadores a un acto público formal de apertura de las ofertas.

En **la Resolución 140/2014, de 30 de junio**, se concluyó que, en el caso de procedimientos de adjudicación de contratos basados en un previo acuerdo



marco con varios empresarios, no es imprescindible convocar a los licitadores a un acto formal de apertura de las ofertas económicas, bastando con que se dé publicidad del contenido de las mismas. En la citada Resolución se señalaba lo siguiente: <<(…) el artículo 198.4 del TRLCSP, al regular la licitación de los contratos basados en un acuerdo marco con varios empresarios en el que no todos los términos están fijados, prevé un procedimiento singular en el que solo participarán los empresarios seleccionados en el acuerdo marco. Dicho procedimiento tiene su regulación específica en el precepto legal mencionado que, a su vez, es reproducción del previsto en el artículo 32 de la Directiva 2004/18/CE, y si bien dicho procedimiento debe respetar los principios generales de la contratación pública, también ha de garantizar la flexibilidad necesaria en términos de las Directivas mencionadas, lo que se traduce en que, sin merma de aquellos principios, la tramitación debe ser ágil y rápida, pues ya ha habido una primera selección de empresarios y ofertas en un procedimiento general previo.

En tal sentido, el artículo 198.4 del TRLCSP regula los aspectos generales de ese procedimiento simplificado posterior y si bien alude al carácter secreto de las ofertas hasta el momento de su apertura, tal previsión no ha de traducirse necesariamente en la convocatoria de los licitadores a un acto público formal de apertura como ocurre en los procedimientos generales de adjudicación, pues el respeto de los principios generales de publicidad y transparencia del procedimiento puede alcanzarse, igualmente, con la publicación de las ofertas y/o de los resultados de su valoración.

Es más, como ya se ha visto, el artículo 32 de la Directiva 2004/18/CE no alude al carácter confidencial de las ofertas hasta el momento de su apertura, sino hasta que expire el plazo previsto para responder a la convocatoria. Aún más contundente es el artículo 33.5 de la nueva Directiva 2014/24/UE que ni siquiera alude expresamente al carácter confidencial de las ofertas hasta la expiración de aquel plazo, sino a que su contenido no se hará público hasta dicha expiración. Ello debe interpretarse en el sentido de que las ofertas han de presentarse en sobre cerrado que garantice su secreto y que no debe darse publicidad a su contenido hasta el momento en que deba resolverse la



licitación, es decir, hasta que se proceda a la valoración de aquéllas en orden a la adjudicación del contrato. Ahora bien, una cosa es dar publicidad a las ofertas -lo que puede realizarse por cualquier medio que garantice el conocimiento de su contenido- y otra que deba convocarse a tal fin un acto público en presencia de los licitadores.

En definitiva, pues, no cabe la interpretación que realiza el recurrente. La apertura de las ofertas en acto público con convocatoria de los licitadores es desde luego posible, pero no es imprescindible en este procedimiento específico, pues lo único determinante es que se dé publicidad por cualquier medio a las ofertas presentadas y a los resultados de su valoración. De hecho, el propio artículo 198.4 admite, de modo alternativo, la subasta electrónica, en cuya celebración, como es sabido, no existen actos públicos formales de apertura de las proposiciones, debiendo tan solo garantizarse a los licitadores una información mínima sobre el desarrollo del proceso (artículo 148 del TRLCSP).

Asimismo, como señala el Informe 10/2013, de 10 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón <<el procedimiento de adjudicación de los contratos derivados ha de estar contemplado, como el resto de las cuestiones que a ellos se refieren, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen el acuerdo marco>>, resultando, en este caso, que la regulación del PCAP del acuerdo marco no establece el acto formal de apertura de las ofertas en la adjudicación de los contratos derivados, si bien garantiza el respeto a los principios de publicidad y transparencia pues los licitadores han conocido los resultados de la valoración de las ofertas a través de la publicación y notificación individual de la resolución de adjudicación.>>

3. La introducción por error en el sobre nº 2 de aspectos evaluables de modo automático que debieron incluirse en el sobre nº 3, no rompe el principio de igualdad en todos los casos.



La igualdad de trato y transparencia son pilares básicos del procedimiento de adjudicación de los contratos. Ambos tienen su reflejo en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 1 establece como uno de sus fines el de garantizar los principios de *«publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato de los candidatos»*.

El artículo 139 del TRLCSP reitera dichos principios al referirse a los procedimientos de adjudicación y dispone que *«los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustaran su actuación al principio de transparencia»*.

Fruto del principio de transparencia es la necesidad de dar publicidad a las actuaciones realizadas en las fases de la licitación y adjudicación, y por lo que aquí nos interesa, a las proposiciones de los licitadores.

Ha sido una exigencia tradicional en la normativa de contratos públicos la publicidad en la apertura de las proposiciones presentadas por los licitadores. Esta condición se encuentra establecida en el artículo 160.1 *in fine* del TRLCSP, que dispone: *«En todo caso, la apertura de la oferta económica se realizará en acto público, salvo cuando se prevea que en la licitación puedan emplearse medios electrónicos»*, y está desarrollada en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante RDLCSP) y en los artículos 83 y siguientes del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP). Además, se complementa con la disposición del artículo 145.2 TRLCSP de conformidad con la cual *«las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública»*.

De ello debe deducirse que rompe el secreto de las proposiciones y, por tanto, es contrario al mandato legal cualquier acto que implique el conocimiento del



contenido de las proposiciones antes de que se celebre el acto público para su apertura.

Por su parte, el principio de igualdad de trato implica que todos los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar sus ofertas, como al ser valoradas éstas por la entidad adjudicadora.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se desprende que el respeto al principio de igualdad de trato implica no sólo la fijación de condiciones no discriminatorias para acceder a una actividad económica, sino también que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicha actividad (Sentencia TJCE de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica).

Este principio es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (Sentencias TJCE de 12 de diciembre de 2002, Universidad-Bau y otros, y de 19 de junio de 2003, GAT).

A su cumplimiento obedece que los artículos 145 y 160.1 TRLCSP establezcan que las proposiciones de los interesados, conteniendo las características técnicas y económicas, deben mantenerse secretas hasta el momento en que deban ser abiertas.

Asimismo, son las exigencias del principio de igualdad de trato las que determinan que el artículo 150.2 TRLCSP disponga que *«la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello»*, y que en su ejecución, el RDLCP disponga, de un lado, en su artículo 30 las garantías para la valoración separada y anticipada de los criterios que dependan de un juicio de valor respecto de los de valoración automática, y de



otro, en el artículo 26 imponga que *«la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos»*.

La razón de ser de que la valoración de los criterios técnicos sujetos a juicio de valor se realice antes de conocer la oferta económica y demás criterios evaluables mediante fórmulas, es evitar que ese conocimiento pueda influenciar la valoración a realizar mediante criterios sujetos de valor, y así mantener la máxima objetividad en la valoración de estos criterios.

El cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 145.2, 150.2 y 160.1 del TRLCSP ha dado lugar en la práctica a muchas incidencias que han sido objeto de pronunciamientos de los órganos competentes para conocer de los recursos especiales en materia de contratos públicos, los cuales mantienen una doctrina prácticamente unánime sobre las consecuencias que tiene el incumplimiento de las exigencias relativas a la necesidad de presentar la documentación de los licitadores en sobres separados y mantener el secreto de las proposiciones hasta el momento que marca la ley.

Ahora bien, en la **Resolución 136/2014, de 4 de junio** se abordó un supuesto en que el error de incluir en el sobre nº 2 documentos que debieran incluirse en el sobre nº 3 en cuanto que responden a criterios evaluables de modo automático no alteraba el principio de igualdad de los licitadores puesto que todos los licitadores cometieron el mismo error y el órgano de contratación no advirtió el mismo sino hasta después de valorar las ofertas, por lo que dicho error no condicionó la valoración de las mismas, en los siguientes términos.

“Como se ha señalado, la finalidad última de que se incluya documentación en sobre separados y la apertura de la misma en momentos diferentes es mantener, en la medida de lo posible, la máxima objetividad en la valoración de los criterios que no dependen de la aplicación de una fórmula, evitando que



un conocimiento anticipado de documentación que debe abrirse en un momento posterior pueda influenciar en uno u otro sentido tal valoración.

En este caso, el órgano de contratación se percató del error cometido por la tres empresas licitadoras de indicar en la documentación incluida en el sobre nº 2 uno de los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas (en concreto, el relativo a la declaración de un centro de control operativo 24 horas), después de la valoración de los criterios sujetos a juicios de valor, por lo que no sólo no pudo influir dicho error en la valoración técnica de las ofertas, sino que se desconocía cuando se hizo dicha valoración.

Como ha reiterado la doctrina que se ha reproducido en el fundamento anterior, la finalidad del artículo 145.2 TRLCSP «las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública», no es otra que la de garantizar el principio de igualdad de trato e implica que todos los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar sus ofertas, como al ser valoradas éstas por la entidad adjudicadora.

En el presente caso, el hecho de que los tres licitadores incluyeran en el sobre nº 2 una declaración relativa a un aspecto evaluable mediante la aplicación de fórmulas y que por tanto debía incluirse en el sobre nº 3, no produce la ruptura del principio de igualdad, puesto que precisamente todas las empresas incurrieron en el mismo error y ello con independencia, de que como se ha indicado, ello no influyó en la valoración técnica de las ofertas.

En el presente supuesto, la información que se incorporó en el sobre correspondiente a la documentación de criterios evaluables mediante juicios de valor, que debía haberse incluido en el sobre 3, no condiciona la valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor, ni rompe el principio de separación entre los criterios que dependen de juicio de valor y los criterios que dependen de fórmulas, ni rompe el principio de igualdad de trato que justifica esa separación.”



VI.4. OTROS SUPUESTOS DE INTERÉS analizados por el TARCJA.

1. Recalificación de contratos a efectos de su sujeción al recurso especial en materia de contratación. Contrato de servicios y contrato de gestión de servicios públicos. Transferencia del riesgo inherente a la explotación como criterio determinante para la calificación del contrato.

El TARCJA, a lo largo del año 2014, ha procedido a la recalificación de contratos de gestión de servicios públicos sin sujeción al recurso especial conforme a los pliegos que regían la licitación, y ha considerado que los mismos constituían contratos de servicios susceptibles de esta vía impugnatoria. Entre las resoluciones adoptadas por el TARCJA, se han de mencionar las Resoluciones 176/2014, de 25 de septiembre, 180/2014, de 3 de octubre y 182/2014, de 25 de septiembre.

En esta materia, el TARCJA ha adoptado el criterio sostenido con anterioridad por otros Tribunales de recursos contractuales como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales o el Tribunal de Contratos Públicos de Aragón, los cuales, a su vez, habían incorporado a sus resoluciones la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la transferencia del riesgo al contratista como elemento consustancial a la concesión de servicios, de modo que si el contratista no asume riesgo en la prestación del servicio público, el contrato habrá de calificarse como servicio y no como gestión de servicio público.

A continuación, se reproduce parte del contenido de la Resolución 176/2014, de 25 de septiembre, que se funda en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia y recoge doctrina de otros Tribunales de recursos contractuales, así como el contenido del informe 12/2010, de 23 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado. Dice así la Resolución citada: << (...) Asimismo, el informe mencionado de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado concluye que:



- *La asunción del riesgo de explotación por el concesionario es el elemento determinante para atribuir a una relación jurídica la condición de concesión de servicios, de modo que la concurrencia de las demás características expuestas sin asunción del riesgo de explotación no permite calificar el negocio jurídico como concesión de servicios.*
- *Los contratos de gestión de servicios públicos se vinculan expresamente con las concesiones de servicios. No obstante, el contrato en cuya virtud se encomienda a un particular la gestión de un servicio público asumido como de su competencia por una Administración Pública habrá de ser calificado como contrato de servicios, si dicho particular no asume el riesgo de la explotación y el objeto contractual puede ser subsumido dentro de las actividades enumeradas en el Anexo II de la LCSP.*

Así pues, como señala la Resolución 81/2013, de 20 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, la gestión indirecta de un servicio público por un particular puede configurarse como una concesión administrativa si existe riesgo en la gestión o como un contrato de servicios, si el contratista se limita a realizar una serie de actuaciones que sirven a la Administración titular del servicio como instrumento auxiliar en la prestación del mismo.

(...) A la vista de esta regulación contenida en los pliegos, debe concluirse que la prestación se incardina en el objeto propio del contrato de servicios, concretamente, en la categoría 25 “Servicios sociales y de salud” del Anexo II del TRLCSP, toda vez que no concurren en aquélla las características definitorias de la gestión del servicio público por el concesionario en los términos antes expuestos, pues no se traslada al contratista riesgo alguno en la explotación del servicio. Antes al contrario, en el PCAP se fija el presupuesto de licitación, los precios unitarios por estudios y el número aproximado de pacientes por cada uno de ellos, de donde se deduce que el adjudicatario será retribuido por la Administración conforme a los precios unitarios que haya ofertado y en función de los estudios realizados a los pacientes cuyo número ha sido previamente estimado por la Administración en los pliegos. >>



2. Acceso al expediente de contratación para la interposición del recurso.

La Resolución 191/2014, de 29 de octubre, analiza un supuesto en que el recurrente alega vulneración de los principios de publicidad y transparencia por haber tenido acceso al expediente un día antes de la finalización del plazo de interposición del recurso especial, y en consecuencia, no haber tenido la información necesaria para recurrir.

Dice así la Resolución del Tribunal: *<< (...) En el examen de este motivo del recurso, se ha de partir, en efecto, del análisis de la resolución de adjudicación notificada al recurrente, pues si se llegare a la conclusión de que la misma está motivada y su notificación contiene la información necesaria que permita a los licitadores la interposición de un recurso fundado en los términos del artículo 151.4 del TRLCSP, habría de decaer el motivo esgrimido en el recurso, y ello, por cuanto el acceso al expediente de contratación por parte de los licitadores es, ciertamente, un derecho reconocido legalmente que cada vez cobra más arraigo en la doctrina de los Tribunales de Recursos Contractuales, ahora bien no es un derecho ilimitado, por lo que su denegación o la imposibilidad de su ejercicio por causas no imputables al licitador solo puede determinar la nulidad de la adjudicación y/o la retroacción de las actuaciones en los términos solicitados por el recurrente, si el acto impugnado adolece de motivación suficiente para la interposición de un recurso fundamentado, de modo que solo a través de la vista del expediente de contratación hubiera podido garantizarse el ejercicio del derecho de defensa en los términos constitucionalmente reconocidos.*

En definitiva, pues, no existe un derecho absoluto e ilimitado de acceso al expediente en orden a la interposición del recurso, pues si el acto de notificación contiene la motivación e información necesaria a tales efectos, la falta de ejercicio de aquel derecho no provocaría indefensión material al que recurre.>>



3. Confidencialidad de las ofertas.

En la **Resolución del TARCJA 176/2014, de 25 de septiembre**, se acoge la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre los casos en que los licitadores declaran confidencial la totalidad del contenido de sus ofertas. Dice así la Resolución citada: << (...) *debe buscarse el necesario equilibrio entre el derecho de defensa del licitador descartado y el derecho a la protección de los intereses comerciales del licitador adjudicatario, sin que la obligación de confidencialidad a que se refiere el artículo 140.1 del TRLCSP pueda afectar a la totalidad de la oferta realizada por el adjudicatario. Por tanto, en el caso de que el adjudicatario califique como confidencial de manera indiscriminada toda la documentación incluida en su proposición, corresponderá al órgano de contratación determinar aquella documentación de la empresa adjudicataria que, en particular, no afecte a secretos técnicos o comerciales y pueda ser examinada por los demás licitadores.*

La doctrina expuesta (...) lleva, en el supuesto examinado, a considerar que el órgano de contratación no debió amparar una calificación indiscriminada de confidencialidad de su oferta por parte del adjudicatario. Ahora bien, la denegación del acceso a la citada oferta solo tendrá consecuencias directas en el procedimiento, si de ello pudiera resultar una efectiva lesión del derecho de defensa del recurrente a efectos de la interposición de un recurso fundado(...)>>

VII. PROYECTOS INICIADOS EN 2012 Y DESARROLLADOS EN 2014.

En el año 2012, se elaboró en colaboración con la Dirección General de Tecnologías para Hacienda y Administración Electrónica (Centro Directivo responsable de las competencias de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en relación con los sistemas y tecnologías de la información y de la comunicación) un documento de visión previa sobre las necesidades del Tribunal al respecto, con el fin de proporcionar información de utilidad para la toma de



decisiones relativas con la utilización de medios electrónicos y telemáticos para la gestión de los procedimientos desarrollados en el TARCJA.

En 2013, se fue diseñando, atendiendo a las necesidades concretas del Tribunal en la tramitación de los procedimientos de recurso, una aplicación informática para que sirva de tramitador de los expedientes de recursos que tienen entrada en el Tribunal. La fase de prueba y la formación específica del personal del Tribunal en el manejo de la nueva herramienta tuvo lugar en diciembre de 2013, con la finalidad de su implantación efectiva a partir de enero de 2014, para que los nuevos recursos presentados en el presente ejercicio sean ya dados de alta y tramitados por completo a través de la nueva aplicación.

Esta herramienta está aún en proceso de mejora para agilizar la tramitación de los recursos ante el Tribunal y al mismo tiempo para poner en marcha un Buscador de resoluciones que sea lo más útil posible a todos los que estén interesados en analizar la resoluciones que va dictando el Tribunal.

Asimismo, se quiere poner en marcha la posibilidad de tramitar telemáticamente los recursos ante el Tribunal con el fin de agilizar los plazos de tramitación y de resolución de los mismos, algo esencial en la propia configuración del recurso especial en materia de contratación.

VIII. REFLEXION FINAL

El análisis de la actividad desarrollada por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía desde su puesta en funcionamiento a finales del año 2011 hasta el año 2014, cuyos datos se reflejan en esta Memoria, muestra como la opción de la Comunidad Autónoma de crear un Tribunal autonómico para resolver los recursos especiales en materia de contratación y cuestiones de nulidad, ha sido un acierto sobre todo porque ha supuesto una reducción importante de los recursos contencioso administrativos que en este ámbito se interponían, con el consiguiente ahorro que ello supone para la Administración, no sólo por los costes de la defensa de dichos



procedimientos, sino también por las posibles indemnizaciones a que se viera abocada en caso de estimación de dichos recursos contencioso administrativos.

Pero además y cara a los distintos licitadores, el recurso especial en materia de contratación se configura como un instrumento rápido y eficaz, con el objeto de impedir que se consoliden situaciones de ilegalidad, que se verían reparadas únicamente tras la resolución del correspondiente recurso ante los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Este recurso, en respuesta a tales caracteres, es clave que sea resuelto en plazos breves. Ello pone de manifiesto la necesidad de que el TARCJA se dote del personal suficiente para poder garantizar la resolución de los recursos en los plazos que establece el TRLCSP, porque en la brevedad de los mismos para su resolución, es donde está la esencia de este recurso especial en materia de contratación.

Por otro lado, es necesario que exista una uniformidad de doctrina en la resolución de estos recursos que, a nivel de los tribunales autonómicos creados, se está intentando lograr a través de la coordinación de criterios entre los mismos junto al Tribunal Administrativo Central. Ahora bien, sería conveniente la existencia de un único Tribunal en la Comunidad Autónoma y no la proliferación de Tribunales Locales, al igual que sucede en el resto de las Comunidades Autónomas en las que no existe ni se prevé la creación de Tribunales Locales.

En relación a ello, la modificación del artículo 10 del Decreto 332/2011 por el Decreto 120/2014, al suprimir la necesidad de suscribir un convenio para que el TARCJA resuelva los recursos de las Entidades Locales de Andalucía, ha supuesto un avance en este sentido, puesto que ya no existe ninguna justificación económica ni de trabas administrativas para que el TARCJA sea el único competente en la Comunidad Autónoma para resolver los recursos especiales y cuestiones de nulidad con independencia de la Administración territorial (autonómica o local) que dicte el acto.

Por último, señalar que la futura aprobación de la norma de adaptación de las nuevas Directivas en materia de contratación, así la Directiva 2014/24/UE sobre Contratación Pública por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, del



Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión y la Directiva 2014/25/UE sobre Contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, va a suponer que la actividad de estos Tribunales se vea incrementada, extendiendo su ámbito competencial a actos hasta ahora no susceptibles de recurso, lo que exige una dotación suficiente de medios a los mismos para que la garantía de tutela administrativa que les corresponde sea una realidad.

Sevilla, 31 de marzo de 2015

**PRESIDENTA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCIA**

M^a José Santiago Fernández

