

# Memoria Anual

Año 2019.



INDICE

<b>I. PRESENTACIÓN.....</b>	<b>1-2</b>
<b>II. BALANCE DEL AÑO 2019.....</b>	<b>3-5</b>
<b>III. RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN.....</b>	<b>5-8</b>
III.1. Sede.	
III.2. Composición.	
III.3. Medios.	
<b>IV. IDENTIDAD CORPORATIVA, TRANSPARENCIA Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN.....</b>	<b>8-13</b>
<b>V. INFORME DE ACTIVIDAD.....</b>	<b>13-39</b>
V.1. Competencias.	
1.1. Ámbito objetivo.	
1.2. Ámbito subjetivo.	
1.3. Objeto del recurso.	
1.3.1. Contratos contra los que cabe el recurso especial.	
1.3.2. Contratos de los sectores especiales del Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores.	
1.3.3. Actuaciones recurribles.	
1.4. Legitimación.	
1.5. Plazo de interposición.	
1.6. Forma de presentación. Documentación.	
1.7. Lugar de presentación.	
1.8. Tramitación del recurso. Comunicaciones con el Tribunal. Notificaciones.	
V.2. Estadísticas de la actividad del Tribunal.	
2.1. Recursos y reclamaciones en materia de contratación.	
2.1.1. Poder adjudicador del que procede el acto recurrido y valor estimado.	
2.1.2. Tipo de contrato y acto objeto del recurso.	
2.2. Resoluciones.	
2.3. Duración del procedimiento.	
2.4. Indicadores de la actividad del Tribunal.	
2.5. Multas.	



<b>VI. RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>39-40</b>
<b>VII. ACTUACIONES INSTRUMENTALES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS.....</b>	<b>41-44</b>
VII.1. Transparencia de su actividad.	
VII.2. Reuniones de coordinación.	
VII.3. Otras actuaciones.	
<b>VIII. PRINCIPALES CRITERIOS ADOPTADOS POR EL TRIBUNAL EN SUS RESOLUCIONES.....</b>	<b>44-55</b>
<b>IX. OBJETIVOS PARA EL AÑO 2020.....</b>	<b>55-56</b>
<b>X. REFLEXION FINAL.....</b>	<b>56-57</b>



## Índice de abreviaturas

**BOE:** Boletín Oficial del Estado.

**BOJA:** Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

**DOUE:** Diario Oficial de la Unión Europea.

**IVA:** Impuesto del Valor Añadido.

**LCSP:** Ley 9/2017, de 8 de noviembre,

de Contratos del Sector Público.

**LPACAP:** Ley 39/2015, de 1 de octubre,  
del Procedimiento Administrativo Común  
de las Administraciones Públicas.

**PCAP:** Pliego de Cláusulas Administrativas  
Particulares.

**PPT:** Pliego de Prescripciones Técnicas.

**RGLCAP:** Real Decreto 1098/2001, de 12 de  
octubre, por el que se aprueba el Reglamento  
General de la Ley de Contratos de las  
Administraciones Públicas.

**RPER:** Real Decreto 814/2015, de 11 de  
septiembre, por el que se aprueba el  
Reglamento de los procedimientos especiales de  
revisión de decisiones en materia contractual y de  
organización del Tribunal Administrativo Central de  
Recursos Contractuales.

**STJUE:** Sentencia del Tribunal de Justicia de la  
Unión Europea.

**TACRC:** Tribunal Administrativo Central de  
Recursos Contractuales.

**TARCJA:** Tribunal Administrativo de Recursos  
Contractuales de la Junta de Andalucía.

**TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

**TRLCSP:** Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14  
de noviembre, por el que se aprueba el Texto  
Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.



# MEMORIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. AÑO 2019.

## I. PRESENTACIÓN.

Como en años anteriores el objetivo perseguido con esta memoria es poner de manifiesto la actividad desarrollada por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA) en el año 2019, resaltando las actuaciones desplegadas por el mismo en el ejercicio de las competencias que le son propias, así como otras de carácter instrumental encaminadas al conocimiento y difusión en las materias encomendadas.

Como decíamos en la memoria correspondiente al año 2018, para la actividad del Tribunal ha tenido una trascendental importancia la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que ha repercutido de manera más que notable en el incremento de recursos presentados, como se puede corroborar con los datos de la presente memoria. Ello ha obligado a un mayor esfuerzo al objeto de conjugar la condición de recurso rápido y eficaz con el exigible y riguroso estudio en su resolución . Habiendo entrado en vigor el 9 de marzo de 2018, el año 2019 ha sido el primero en el que de forma íntegra se han notado las consecuencias de las novedades que en materia de contratos en general, y del recurso especial en particular, ha introducido la nueva Ley, lo que se ha traducido en un importante incremento tanto de recursos presentados como de resoluciones dictadas, lo que tiene reflejo en el correspondiente apartado de la presente Memoria. En este sentido cabe destacar la mayor complejidad de los recursos fruto, en muchos casos, de los cambios normativos que ha supuesto la nueva LCSP.



Por otro lado, se hace una recopilación de las principales Resoluciones aprobadas durante este periodo, exponiendo de forma breve las principales novedades de su doctrina, que se puede consultar ampliamente en la página web del Tribunal.

Por otro lado, se ha trabajado durante este periodo en la elaboración de un Manual de Identidad Corporativa, con objeto de potenciar la imagen del Tribunal como órgano independiente en su función de resolución de los recursos.

Resultan igualmente reseñables las actuaciones que se han realizado para mejorar la visibilidad del Tribunal en Internet y especialmente de sus resoluciones por medio de los cambios que se han introducido en su página web en el Portal de la Junta de Andalucía que permitan una mayor accesibilidad a las mismas. En esta línea, también se ha mejorado el servicio por el que se ofrece un buscador de los pronunciamientos de este Órgano de forma que los resultados sean los más adecuados posibles a las búsquedas planteadas con el objetivo de dar la mayor difusión y utilidad a la actividad realizada. Además, se ha creado un servicio de suscripción para que las personas que así lo deseen puedan recibir en su dirección de correo electrónico las resoluciones que se vayan dictando.

Por último destacar que tanto la persona titular de la Presidencia como de las Vocalías del Órgano han tenido presencia en distintos foros y jornadas sobre contratación pública, exponiendo la doctrina del Tribunal y las novedades introducidas en el recurso especial por la nueva LCSP, siendo de destacar la celebración de las IV Jornadas de Estudio del TARCJA que han versado sobre “El Derecho de la Contratación Pública: control, garantías e instrumentos para asegurar su cumplimiento”.

La presente memoria ha sido aprobada por el Pleno del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su sesión de 25 de junio de 2020.

Sevilla, 25 de junio de 2020

Manuel Andrés Navarro Atienza.  
Presidente del Tribunal Administrativo de  
Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía



## II. BALANCE DEL AÑO 2019.

El año 2019 se ha caracterizado por un incremento de la carga de trabajo del Tribunal motivado de forma principal por la nueva regulación del recurso especial en la Ley de Contratos del Sector Público. La utilidad y eficacia del recurso especial llevó al legislador a extender su ámbito más allá del exigible con arreglo a las Directivas de Recursos. Esta nueva regulación, cuyas características pueden consultarse de forma más detallada en la Memoria correspondiente al año 2018, (puede descargarse dicha memoria en formato de libro electrónico en el siguiente [enlace](#)) presenta, de manera resumida, las siguientes novedades:

a) En el ámbito objetivo del recurso:

- Han bajado los umbrales de sujeción al recurso de los contratos que ya eran susceptibles del mismo.
- Ha extendido el recurso a nuevos contratos (los contratos administrativos especiales), relaciones no estrictamente contractuales (encargos a medios propios), y a sistemas de racionalización de la contratación (sistemas dinámicos de adquisición y contratos específicos).
- Ha establecido nuevos actos susceptibles de recurso, como la admisión de licitadores y admisión de ofertas.
- Si originariamente el recurso especial estaba reservado al procedimiento de licitación de los contratos, la nueva LCSP lo ha extendido a actos relacionados con la ejecución y la extinción del contrato: las modificaciones y el rescate de concesiones.

b) En el ámbito de las actividades del Tribunal, se ha producido un incremento de tareas, estableciendo:

- La obligación de dar vista del expediente.
- El seguimiento del cumplimiento de sus resoluciones en caso de ser estimatorias.
- La obligación de coordinación con el resto de los Tribunales.

Las novedades introducidas por la LCSP hacían presumir un incremento de la carga de trabajo de los órganos competentes para la resolución del recurso especial. Si bien durante el año 2018 ya se observaron indicios, ha sido durante el año 2019 cuando se ha podido constatar de forma definitiva esa realidad, como acreditan los siguientes datos:



	<b>AÑO</b>	<b>NÚMERO DE RECURSOS</b>
<b>RECURSOS</b>	2017	304
	2018	466
	2019	517

Es decir, desde el año 2017 al año 2019 ha habido un incremento del 70% en el número de recursos presentados ante este Tribunal.

	<b>AÑO</b>	<b>NÚMERO DE RESOLUCIONES</b>
<b>RESOLUCIONES</b>	2017	284
	2018	363
	2019	440

Es decir, desde el año 2017 al año 2019 ha habido un incremento del número de resoluciones en torno al 55%.

Cabe destacar que no sólo estamos en presencia de un incremento cuantitativo en cuanto al número de recursos, sino cualitativo. En efecto, la nueva regulación de la LCSP, con la incorporación de nuevas exigencias en los expedientes de licitación, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados o requisitos nuevos ha incrementado el nivel de complejidad de los recursos. Como ejemplo, podemos citar algunas de las Resoluciones dictadas durante el presente año y que han tenido que abordar cuestiones de enorme trascendencia como si el artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público es aplicable a los encargos a medios propios que realicen las Comunidades Autónomas; qué haya de entenderse por fases en el procedimiento abierto a los efectos de lo dispuesto en el artículo 146.3 de la LCSP; la determinación del presupuesto base de licitación y al valor estimado del contrato con la nueva LCSP, o la presentación de recursos contra los actos de admisión.

En este sentido ha de destacarse que el Tribunal ha hecho frente a este incremento de trabajo con los mismos medios personales, teniendo en cuenta que el recurso especial es un recurso cuya efectividad



requiere una ágil tramitación y una rápida resolución. Su finalidad, conforme a la Directiva de recursos, es que puedan ser corregidas infracciones de la legalidad contractual en las decisiones de los poderes adjudicadores en un momento de la licitación en que todavía es posible aquella corrección; de ahí la necesidad de la pronta resolución del recurso para que el procedimiento de adjudicación no se vea perjudicado por una posible suspensión más del tiempo absolutamente imprescindible para solventar la controversia.

No hay que olvidar que detrás de cada contrato que celebran los poderes adjudicadores existe una necesidad pública que es preciso satisfacer en cumplimiento de sus fines institucionales. Estamos hablando en muchos casos de suministros hospitalarios, de servicios a las personas o de servicios educativos; en definitiva de cubrir necesidades básicas. Pues bien, el diseño normativo de las Directivas de recursos y por ende de la LCSP parte de la necesidad de que el recurso sea eficaz, es decir, que se trata de remediar las posibles infracciones que durante el procedimiento de licitación puedan producirse. Por ello se contempla la posible adopción de medidas cautelares. La principal de estas medidas es la suspensión de la tramitación del procedimiento de licitación hasta la resolución del recurso, suspensión que es automática en el caso de recursos contra la adjudicación del contrato, acto que culmina dicho procedimiento e inmediatamente anterior a la formalización del contrato que es cuando este se perfecciona.

### **III. RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN.**

Con respecto a los medios materiales de los que dispone el Tribunal, procede mencionar que el TARCJA, aunque es un Órgano independiente, está adscrito orgánicamente a la Consejería competente en materia de Hacienda (actualmente, Consejería de Hacienda, Industria y Energía), a la que corresponde asignarle los medios materiales y personales (artículos 1.2 y 9 del Decreto 332/2011). De esta manera no gestiona un presupuesto propio, sino que los gastos necesarios para su funcionamiento se tramitan por la Secretaría General Técnica de la citada Consejería.

#### **III.1. Sede.**

El Tribunal ha tenido su sede durante el año 2019 en la calle Barcelona, n.º 4-6, si bien a principios del presente año 2020 se cambió su ubicación a la actual, en la calle Castelar, n.º 22. 41001. Sevilla.





### **III.2. Composición.**

El TARCJA, como se ha mencionado, fue creado mediante el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre (BOJA núm. 222, de 11 de noviembre) y se puso en funcionamiento por Orden de 14 de diciembre de 2011 (BOJA núm. 24, de 21 de diciembre) desarrollando su actividad como Órgano unipersonal durante los años 2012, 2013 y 2014.

En virtud del Decreto 120/2014, de 1 de agosto, se acordó su puesta en funcionamiento como órgano colegiado.



Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 18 de septiembre de 2018 (BOJA nº184 de 21/9/2018), se dispuso el nombramiento de Don Manuel Andrés Navarro Atienza, funcionario del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, como Presidente del TARCJA, en sustitución de Doña María José Santiago Fernández, que fue nombrada Presidenta de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2018.

Asimismo, por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 13 de enero de 2015 (BOJA nº11 de 19/1/2015), se nombraron como vocales a Doña María Lourdes Ruiz-Cabello Jiménez y a Don Manuel Gutiérrez González, comenzando a funcionar como Órgano colegiado desde ese momento, significando que mediante Acuerdo de 14 de enero de 2020 se han renovado sus nombramientos.

El Tribunal está asistido, además, por la persona titular de la Secretaría que actúa con voz y sin voto.

### **III.3. Medios.**

Durante el año 2019 el Órgano ha contado con el mismo número de personal de apoyo respecto al año anterior, a pesar de que la carga de trabajo soportada ha aumentado en gran medida, como se ha adelantado y se expondrá con mayor detalle.

En este sentido, durante el año 2019 se han incorporado tres personas al Tribunal, cubriendo dos vacantes producidas a finales del año 2018, así como otro puesto que quedó igualmente vacante durante ese año, de forma que al término del periodo al que se refiere la presente memoria prestaban servicios en este Órgano once personas, además de los tres miembros del Tribunal y la Secretaria del mismo. Entre ellas, se encuentra una persona al frente del Gabinete de Recursos, una Asesora Técnica, una Consejera Técnica, dos personas encargadas de la Sección de Tramitación y dos Técnicos de apoyo. Finalmente, como personal administrativo este Tribunal cuenta con cuatro personas, incluyendo la secretaria de la Presidencia.

Es por ello que como ya se mencionaba en memorias anteriores desde el año 2017 se está tramitando con la Consejería competente en materia de Hacienda, actualmente la Consejería de Hacienda, Industria y Energía -órgano al que se encuentra adscrito el TARCJA- una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo adscritos a este órgano, con el claro objetivo de que el TARCJA disponga de unos medios humanos



y materiales suficientes para poder ejercer las competencias que tiene atribuidas de forma adecuada, si bien al día de la fecha no ha culminado su tramitación.

#### **IV. IDENTIDAD CORPORATIVA , TRANSPARENCIA Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN.**

Durante el año 2019, se han seguido realizando cambios para mejorar la visibilidad del TARCJA. En este sentido, se ha trabajado en el desarrollo de una imagen corporativa propia que refleje sus principios de actuación: neutralidad, imparcialidad e independencia, reforzando de esta manera su imagen de órgano independiente.

Para ello se ha diseñado un logotipo que identifique al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, y se ha elaborado un Manual de Identidad Corporativa que incluye todos los elementos gráficos, tales como tipografías, papelería, tarjetas, señalética, etc. que ha sido autorizado por la Dirección General de Comunicación Social de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

Según se indica en el Manual de Identidad Corporativa, para generar el logotipo se ha creado una imagen reconocible basándose en el icono de una balanza, creando un anagrama que busca un concepto real y comprensible gráficamente. Esta es la imagen que presenta el nuevo logotipo del Tribunal:



Con relación a la presencia del TARCJA en Internet se puede acceder a la web del Tribunal consultando el siguiente enlace o capturando con la cámara de un teléfono móvil el siguiente código QR:



Por otro lado, se ha seguido trabajando en el buscador de resoluciones con la finalidad de que proporcione unos resultados lo más ajustados posibles a las consultas realizadas, con el ánimo de poder prestar un mejor servicio a quienes estén interesados en conocer los pronunciamientos que va realizando este Órgano. En este sentido, durante el año 2019 se han incorporado mejoras en el buscador para que resulte posible hacer búsquedas acotadas de un conjunto de palabras dentro del campo “texto Libre” lo que permite dotar a esta herramienta de una mayor utilidad a la hora de consultar la doctrina que va generando el TARCJA a través de sus pronunciamientos.

Además de lo anterior, merece la pena destacar la importancia de la difusión de las resoluciones de este Tribunal como parte del objeto «profiláctico» de su actividad, ya que provee a los órganos de contratación de un instrumento eficaz que les permite resolver las cuestiones que se les planteen durante el procedimiento de contratación y que, en consecuencia, puede ayudar a mejorar la contratación pública y a reducir el número de recursos interpuestos, objetivos que también persigue este Órgano.

Desde otra perspectiva, el servicio de búsqueda de resoluciones también está permitiendo que los operadores económicos accedan a toda esta base de datos de pronunciamientos pudiendo conocer la interpretación que este Órgano está realizando de la LCSP y que les facilita, en caso de que sea necesario, una herramienta para que puedan hacer valer sus derechos.

Por otro lado, se ha podido culminar uno de los objetivos previstos para el año 2019 consistente en poner en funcionamiento un servicio de suscripción a las resoluciones del Tribunal que permita a aquellas personas que así lo deseen recibir en su dirección de correo electrónico un resumen de todas las resoluciones que va dictando el Tribunal con un enlace directo a cada una de ellas.

Se puede acceder al servicio de suscripción capturando con la cámara de un teléfono móvil el siguiente código QR:



A continuación se muestra una imagen del buscador de resoluciones en la que se pueden apreciar los distintos campos de búsqueda:

Portal de la Junta de Andalucía

Buscar

p. ej. ofertas de empleo, ayudas, escolarización...

Estructura orgánica Servicios y trámites

La Junta > Hacienda, Industria y Energía > Entidades y organismos adscritos > Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales > Servicios y trámites

### Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales

Texto libre:  
Introduce texto

Descripción:  
Introduce texto

Filtrar por fechas de resolución: Por año Año de la resolución: Todos los años

Número de resolución (número/aaaa): Número de recurso (número/aaaa)

Tipo de contrato: Todos los tipos Acto recurrido: Todos los tipos Tipo de resolución: Todos los tipos

BUSCAR

2065 resoluciones disponibles

**Resolución 88/2019**  
Adjudicación. El pliego es ley entre las partes. Valoración paralela y alternativa a la del órgano de contratación. Discrecionalidad técnica; no se acredita el error alegado. Desestimación.

Fecha: 21/03/2019 Número de recurso: 389/2018  
Tipo de contrato: Servicio Tipo de resolución: Desestimación  
Acto recurrido: Adjudicación

**Resolución 87/2019**  
Pliegos. Entidad dependiente de una entidad local. El Ayuntamiento tiene órgano propio para la resolución del recurso especial en materia de contratación. Artículo 10.1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre. Incompetencia del Tribunal. Inadmisión.

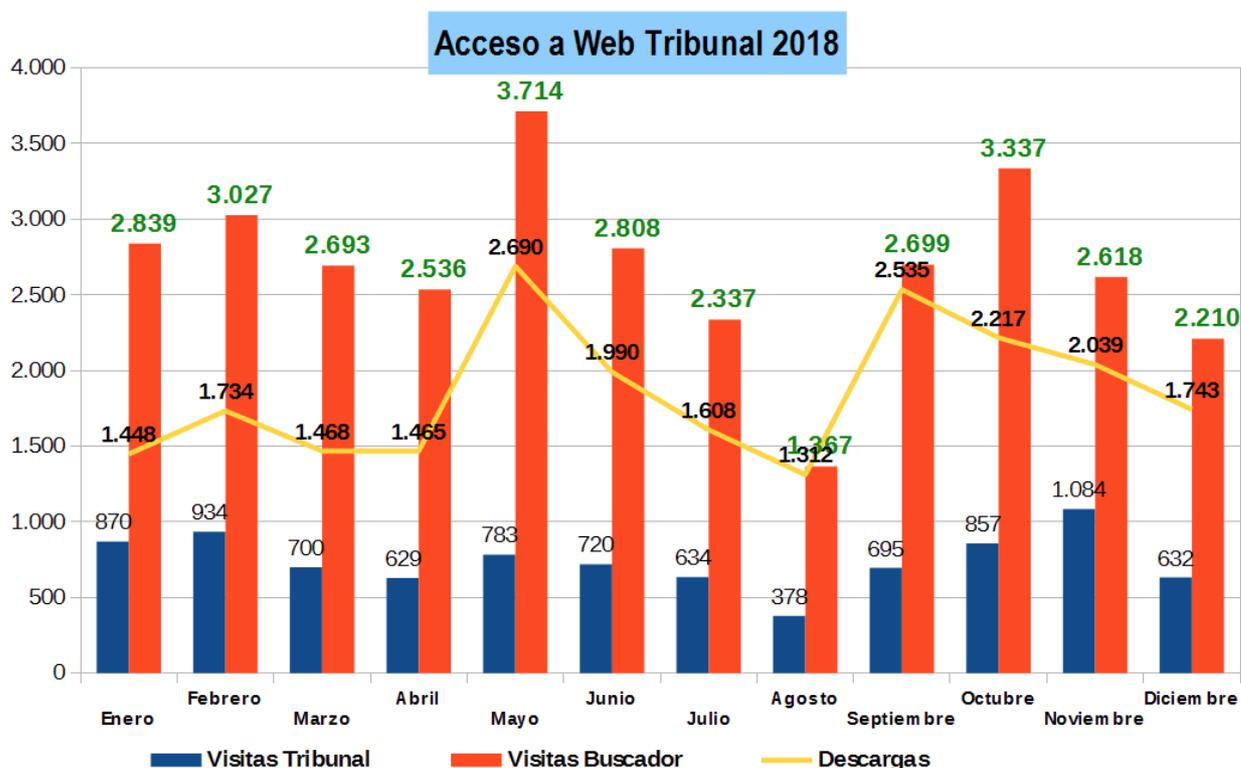
Resulta muy relevante el análisis de los datos accesibles sobre el uso del buscador, la descarga de las resoluciones y el número de visitas a la web del Tribunal durante el año 2019 en comparación con los obtenidos en el año anterior. Los resultados reflejan que las mejoras que se han venido realizando tanto en la web como en el buscador han despertado el interés tanto del personal al servicio de los poderes adjudicadores como de la ciudadanía a la vista del enorme aumento en todas las distintas variables analizadas.

En este sentido, se han analizado las siguientes cuestiones: las visitas a la web del Tribunal, al buscador y las descargas de resoluciones que se han realizado. Como se puede observar en los gráficos que a continuación se reproducen el aumento de visitas a la web del Tribunal ha sido de un 1.311%, las visitas al buscador de resoluciones se ha incrementado en un 317%; finalmente en el apartado de descargas se puede observar un incremento de casi un 115%.

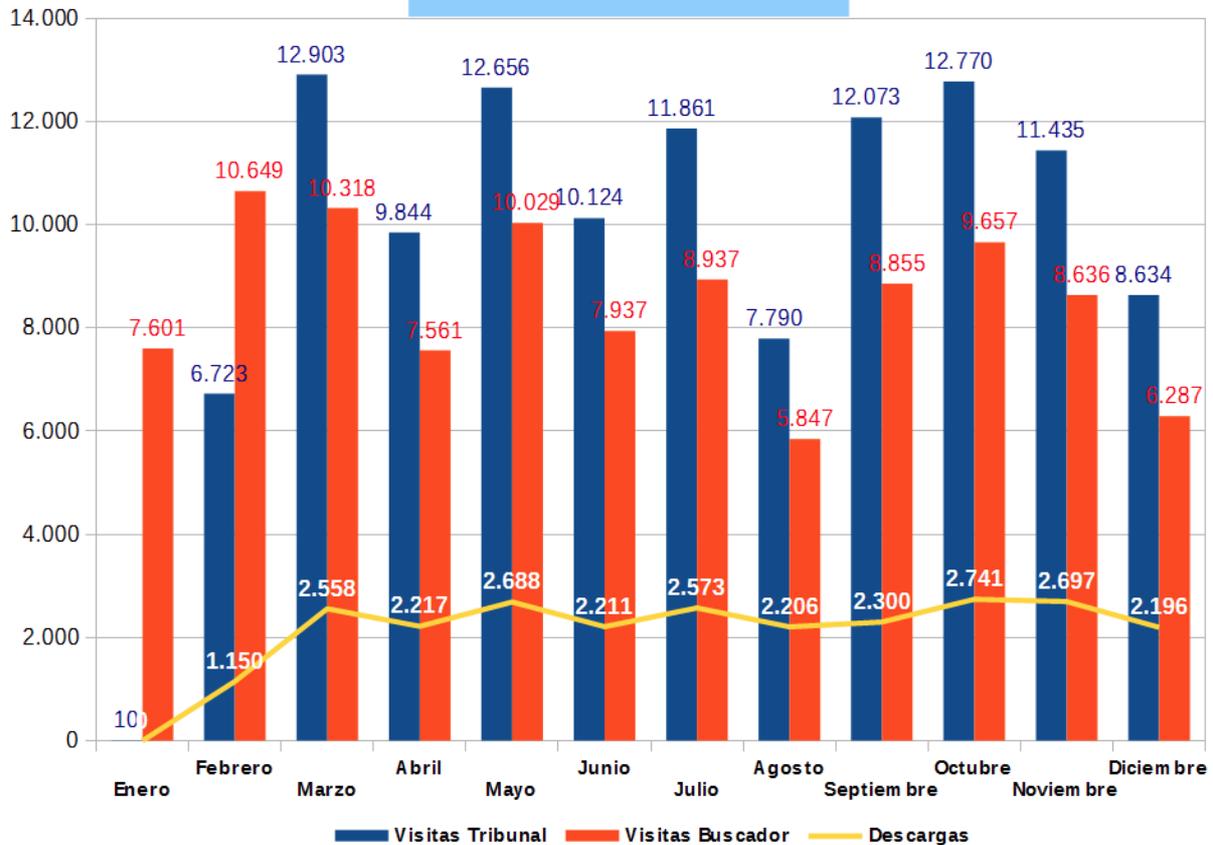
De los datos obtenidos merece destacar el número de visitas que sigue recibiendo el buscador, que ha ascendido durante el año 2019 a 102.314 accesos lo que supone una consulta media, teniendo en cuenta

los días laborables, de casi 410 visitas diarias. Estos datos vienen a corroborar su utilidad y, por otra parte, nos revelan la importancia del buscador -tanto para los órganos de contratación como para los operadores económicos- como herramienta de consulta cada vez más necesaria, motivo por el que se debe seguir trabajando para mejorar su funcionamiento.

No resulta menos destacable el número de descargas de las resoluciones dictadas por este Órgano y que han ascendido durante el año 2019 a 25.537 y, finalmente, el número de visitas que ha tenido la dirección página web del Tribunal en Internet donde se puede acceder a toda la información relevante sobre su funcionamiento, que ha ascendido a 116.823 visitas. Toda esta información en términos mensuales se puede apreciar en los siguientes gráficos:



## Acceso a Web Tribunal 2019



Se puede acceder a través de este [enlace](#) al buscador donde se pueden consultar las resoluciones que este Tribunal va dictando una vez que han sido notificadas a las entidades recurrentes y demás partes interesadas. El buscador permite una fácil y rápida localización de las resoluciones e incluye los siguientes campos de búsqueda: texto libre, descripción, fecha, número de resolución y de recurso, tipo de contrato, acto recurrido y tipo de resolución, con el fin de facilitar su acceso. A continuación se muestra el Código QR del buscador de Resoluciones:



Por otro lado, se dispone de un procedimiento electrónico dentro del Registro de Procedimientos y Servicios de la Junta de Andalucía en el que se permite la presentación electrónica del recurso especial en materia de contratación, así como la de otros escritos relacionados con el procedimiento como son: subsanaciones, alegaciones, o la remisión por parte del órgano de contratación del expediente administrativo así como el resto de documentación que preceptúa la legislación aplicable, información a la que se puede acceder por medio del siguiente [enlace](#) (código QR):



Finalmente, indicar que la dirección de correo electrónico del TARCJA es: [tarcja@juntadeandalucia.es](mailto:tarcja@juntadeandalucia.es)

## **V. INFORME DE ACTIVIDAD.**

### **V.1. Competencias.**

#### **1.1. Ámbito objetivo.**

De conformidad con el artículo 1 de su norma de creación, al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía le corresponden las siguientes competencias:

- 1.- Resolver los recursos especiales en materia de contratación, actualmente, al amparo de la LCSP.
- 2.- Resolver las reclamaciones en los procedimientos de adjudicación a que se refiere el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores.



3.- Resolver, respecto a los contratos celebrados en el ámbito de la seguridad pública, los recursos especiales en materia de contratación y las cuestiones de nulidad a que se refiere la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

4.- Adoptar las decisiones que procedan sobre las medidas cautelares solicitadas por las personas legitimadas.

5.- Cualquier otra competencia que le atribuya la normativa de la Unión Europea o la normativa estatal básica.

## **1.2. Ámbito subjetivo.**

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 correspondiente en materia de Hacienda.

Tras la modificación efectuada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, del citado artículo 10 del Decreto 332/2011, el TARCJA será directamente competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, sin necesidad de suscribir un convenio, en caso de que estas no hayan creado un órgano propio para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y las demás reclamaciones a que se refiere el artículo 1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, ni hayan encomendado su resolución a un órgano especializado en la materia que pudiera haberse creado a nivel provincial.



A este respecto, la nueva LCSP remite a lo que disponga la normativa autonómica, añadiendo que, en todo caso, los Ayuntamientos de los municipios de gran población y las Diputaciones Provinciales podrán crear su propio órgano especializado y que el resto de Ayuntamientos pueden, en su caso, atribuir la competencia para resolver el conocimiento del recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan.

En el caso de recursos interpuestos contra actos de los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administraciones Públicas, se sigue manteniendo la previsión de que la competencia esté atribuida al órgano independiente que la ostente respecto de la Administración a que esté vinculada la entidad autora del acto recurrido.

Por otro lado, respecto a las instituciones a las que se refiere el artículo 11 del mencionado Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, la Consejería de Hacienda y Administración Pública -actual Consejería de Hacienda, Industria y Energía- suscribió convenios de colaboración por los que se atribuyen al Tribunal competencias para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación que sean interpuestos en los procedimientos de contratación celebrados por las siguientes entidades:

- \* El Consejo Audiovisual de Andalucía.
- \* Las Universidades de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla, Pablo de Olavide, y la Universidad Internacional de Andalucía.

### **1.3. Objeto del recurso.**

El recurso especial en materia de contratación es previo al recurso contencioso-administrativo pero potestativo, de tal forma que contra los actos susceptibles de dicho recurso puede acudir directamente a la vía contencioso-administrativa.

#### **1.3.1. Contratos contra los que cabe el recurso especial.**

De acuerdo con el artículo 44.1 de la nueva LCSP serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos enumerados en el apartado 1.3.3., referidos a los siguientes contratos con las siguientes cuantías:



- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.

Serán igualmente recurribles los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.

Asimismo serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23 de la LCSP, y los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.

### **1.3.2. Contratos de los sectores especiales del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores.**

A lo anterior hay que añadir la vía de impugnación contemplada para los contratos celebrados en el ámbito del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores, que atribuye en su artículo 120 la competencia para resolver las reclamaciones y medidas cautelares, así como la de fijar las indemnizaciones que procedan, dentro de su ámbito de actuación, a los órganos competentes para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación pública.

El artículo 1 del citado Real Decreto-ley 3/2020 establece su ámbito de aplicación que se extiende a los contratos de obras, suministro y servicios cuando contraten las entidades públicas y privadas -que se recogen en el artículo 5 de la misma- que operen en los sectores de actividad relacionados con el agua, el gas y la calefacción, electricidad, los servicios de transporte, los puertos y aeropuertos, los servicios postales



y la prospección y extracción de petróleo, gas, carbón y otros combustibles sólidos, tal como se concreta en los artículos 8 a 14, y su importe sea igual o superior a los siguientes umbrales:

- a) 1.000.000 de euros en los contratos de servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo I de la mencionada norma.
- b) 428.000 de euros en los contratos de suministro y de servicios distintos de los referidos en la letra anterior, así como en los concursos de proyectos.
- c) 5.350.000 de euros en los contratos de obras.

Asimismo, el Real Decreto-ley será de aplicación a los procedimientos de adjudicación de los contratos de concesión de obras y de los contratos de concesión de servicios que liciten las entidades a que se refiere el artículo 5, cuando refiriéndose estos contratos a una o más de las actividades recogidas en los artículos 9 a 14 de la citada norma, los mismos tengan un valor estimado que sea igual o superior al umbral de 5.350.000 de euros.

### **1.3.3. Actuaciones recurribles.**

De conformidad con lo dispuesto en el art. 44.2 LCSP podrán ser objeto de recurso las siguientes actuaciones:

- a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.
- b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso, se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatas o licitadoras, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas.
- c) Los acuerdos de adjudicación.
- d) Las modificaciones cuando debieron ser objeto de una nueva adjudicación.
- e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.
- f) Los acuerdos de rescate de concesiones.



Contra las actuaciones anteriores que tengan lugar en la tramitación de los contratos anteriormente mencionados no procederá la interposición de los recursos administrativos ordinarios.

El recurso especial en materia de contratación no se dará en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia regulado en el artículo 120 de la LCSP.

#### **1.4. Legitimación.**

El artículo 48 de la LCSP establece que el recurso especial en materia de contratación se podrá interponer por cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.

También lo podrán interponer las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.

#### **1.5. Plazo de interposición.**

El artículo 50 de la LCSP establece que el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Este plazo se computará:

a) Cuando se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil de contratante.

b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que las partes interesadas pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a



aquel en que se le hayan entregado a la parte interesada los mismos o esta haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

c) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.

d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir de la fecha del envío de la notificación siempre que la adjudicación se haya publicado el mismo día en el perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por la parte interesada, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.

e) Cuando el recurso se interponga en relación con alguna modificación por entender que la misma debió ser objeto de una nueva adjudicación, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante.

f) Cuando el recurso se interponga contra un encargo a medio propio por no cumplir los requisitos establecidos en la Ley, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante.

g) En todos los demás casos, el plazo comenzará a contar a partir de la fecha del envío de la notificación siempre que el acto del que sea objeto se haya publicado el mismo día en el perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por la parte interesada, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.

El mismo artículo 50 prevé especialidades cuando el recurso se funde en determinadas causas de nulidad contempladas en el artículo 39 de la LCSP, en cuyo caso el plazo de interposición será:

a) Treinta días a contar desde la publicación de la formalización del contrato, incluyendo las razones justificativas por las que no se ha publicado en forma legal la convocatoria de la licitación o desde la notificación a las candidatas o licitadoras afectadas, de los motivos del rechazo de su candidatura o de su



proposición y de las características de la proposición de la adjudicataria que fueron determinantes de la adjudicación a su favor.

b) En los restantes casos, antes de que transcurran seis meses a contar desde la formalización del contrato.

### **1.6. Forma de presentación. Documentación.**

Según establece el artículo 51 de la LCSP, en el escrito de interposición se hará constar el acto recurrido, el motivo que fundamente el recurso, los medios de prueba de los que pretenda valerse la recurrente y, en su caso, las medidas cautelares solicitadas, acompañándose también:

a) El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo órgano, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión al procedimiento.

b) El documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título.

c) La copia o traslado del acto expreso que se recurra, o indicación del expediente en que haya recaído o del boletín oficial o perfil de contratante en que se haya publicado.

d) El documento o documentos en que funde su derecho.

e) Una dirección de correo electrónico «*habilitada*» a la que enviar las comunicaciones y notificaciones.

### **1.7. Lugar de presentación.**

El artículo 51 de la LCSP establece que el escrito de interposición podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso.

Asimismo, el mencionado precepto prevé que el recurso se podrá presentar en el resto de lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estos son:



- a) En los restantes registros electrónicos de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y del sector público institucional.
- b) En las oficinas de Correos.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

En el supuesto de que se presente el recurso en un registro distinto al del órgano de contratación o al del órgano competente para la resolución del recurso, se ha de tener en cuenta que se deberá remitir al Tribunal copia del escrito presentado de manera inmediata y de la forma más rápida posible.

Actualmente este Órgano dispone de una única vía para la presentación del recurso especial en materia de contratación que actualmente encuentra su regulación en el reciente Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, que, entre otras cuestiones, recoge una serie de medidas de impulso a la telematización. En este sentido, en su artículo 44 establece que la presentación del recurso especial y reclamaciones en el Tribunal se realizará por medios electrónicos en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía a través del procedimiento de recurso especial o reclamación en materia de contratación incorporado en el Registro de Procedimientos y Servicios, regulado en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

Siendo así que la presentación electrónica del recurso especial o reclamación en materia de contratación se puede realizar través del siguiente [enlace](#).

### **1.8. Tramitación del recurso. Comunicaciones con el Tribunal. Notificaciones.**

El artículo 54 de la LCSP dispone que las comunicaciones y el intercambio de documentación entre los órganos competentes para la resolución de los recursos, los órganos de contratación y los interesados en el procedimiento se harán por medios electrónicos.

A lo anterior, se debe sumar lo establecido en el mencionado artículo 44 del Decreto-Ley 13/2020, que indica -en la línea de lo anteriormente manifestado- que las alegaciones de las personas interesadas y demás



escritos a presentar en relación con cualesquiera otros trámites necesarios para el desarrollo del procedimiento se realizarán por medios electrónicos en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía a través del procedimiento de recurso especial o reclamación en materia de contratación incorporado en el Registro de Procedimientos y Servicios.

Sobre lo mencionado, resulta de especial importancia hacer referencia a dos trámites que se pueden dar en del procedimiento de recurso, a saber, la subsanación de la recurrente y las alegaciones. En este sentido, el artículo 51.2 de la LCSP establece que en el caso de que el recurso adolezca de un defecto subsanable el Órgano competente para su resolución dará el correspondiente plazo y la documentación deberá ser presentada, exclusivamente, en su registro que para el caso del TARCJA se habrá de entender el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía en los términos anteriormente indicados.

Con relación al segundo de los trámites, el de alegaciones, el artículo 56.3 de la LCSP establece que el órgano competente para la resolución del recurso concederá el correspondiente plazo para que el resto de interesados en el procedimiento puedan formular alegaciones que tendrán que ser presentadas en su registro. En la línea de lo anteriormente expuesto este será el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía.

- Notificaciones.

El aludido artículo 54 de la LCSP, prevé de forma expresa que las comunicaciones entre los órganos competentes para la resolución de los recursos, los órganos de contratación y los interesados en el procedimiento se harán por medios electrónicos.

Por ello, y de conformidad con el anexo IV del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, el TARCJA utiliza actualmente el Sistema de notificaciones electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía, cuya dirección pasa a ser «<https://www.juntadeandalucia.es/notificaciones>».

En este sentido, de conformidad con el artículo 31.2 del Decreto 622/2019, la ciudadanía se puede dar de alta en cualquier momento accediendo al sistema de notificaciones anteriormente mencionado a través de su dirección. Para ello, una vez identificado procederá a seleccionar de la lista ofrecida el organismo «Tribunal



Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía» y a continuación se suscribirá al procedimiento «recurso especial en materia de contratación».

## V.2. Estadísticas de la actividad del Tribunal.

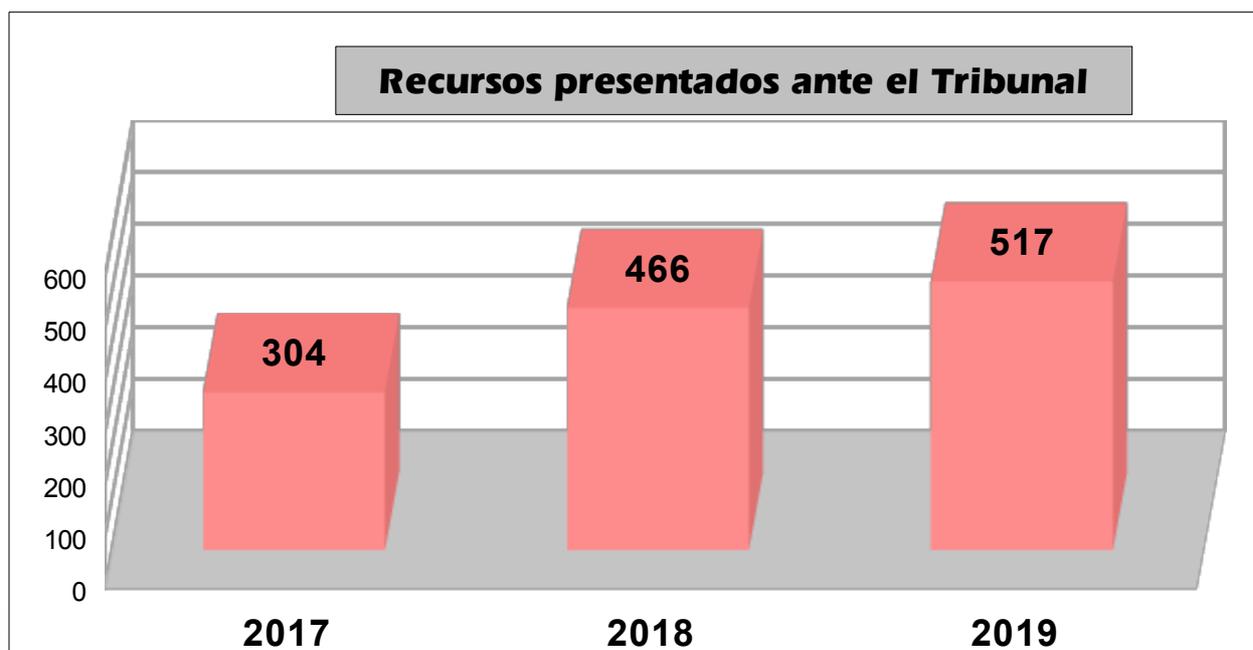
### 2.1. Recursos y reclamaciones en materia de contratación.

Durante el año 2019 en la línea de los años anteriores ha continuado el aumento sostenido del número de recursos, habiendo tenido entrada en el Tribunal un total de 517, es decir, 51 recursos más que en el año anterior y 214 más que en el año 2017.

En consecuencia se ha producido un incremento del número de recursos de casi un 11% respecto del año 2018, y de un 70% respecto del año 2017.

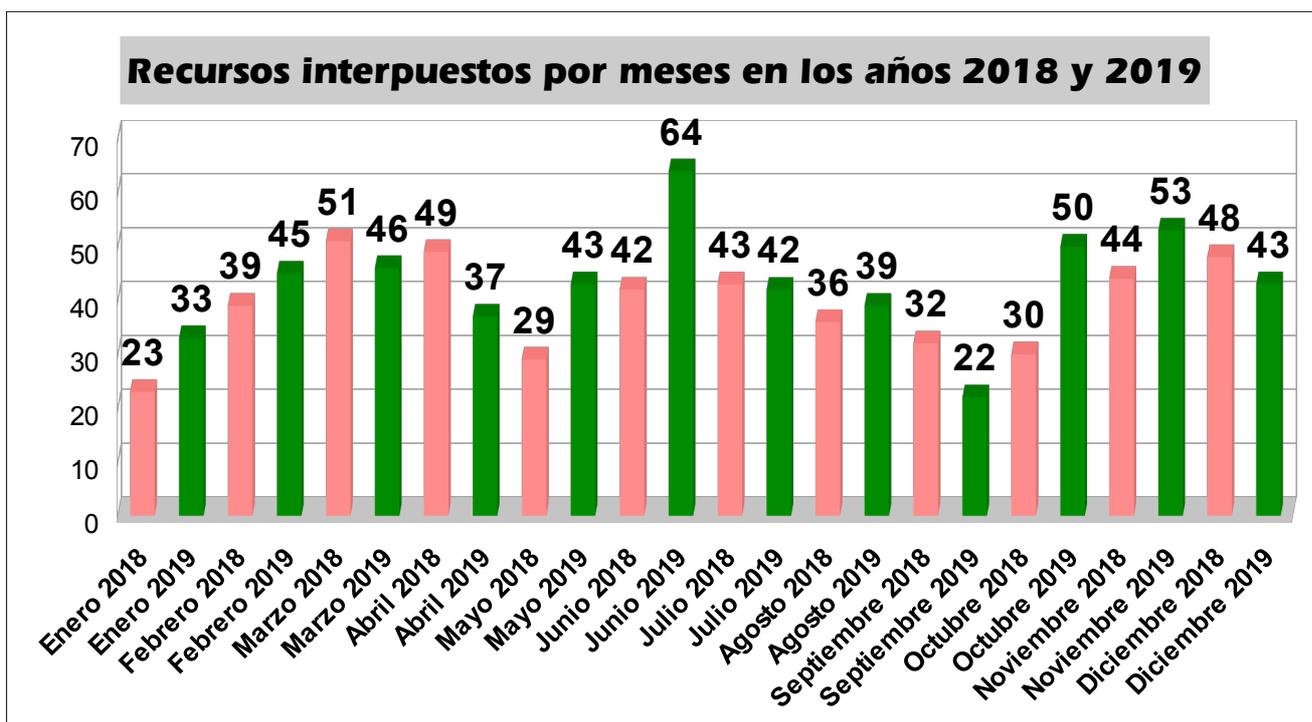
En el siguiente gráfico se refleja el número de recursos que han tenido entrada en el TARCJA de forma comparativa en los últimos tres años, es decir, desde el año de la entrada en vigor de la nueva LCSP.

Además, se puede apreciar las entradas de recursos en el Tribunal por meses, durante los años 2018 y 2019. Así, el promedio mensual en 2019 fue de 43 recursos frente a los 39 recursos de 2018.



De estos datos se puede apreciar, como hemos señalado, el incremento total de un 11% del número de recursos presentados en el año 2018 respecto del anterior.

Se puede comprobar que sigue la tendencia mostrada en el año 2018 en el que se presentaron un mayor número de recursos respecto de los años anteriores siendo el año 2019 el año con mayor entrada de recursos desde la puesta en funcionamiento del Órgano.



De los datos contenidos en el gráfico anterior, se extrae que la mayor diferencia en el número de recursos presentados entre los años 2018-2019 se produce en: mayo, junio y octubre en los que se aprecia un aumento aproximadamente del 53% respecto del año anterior. Por otro lado, resulta similar la actividad en julio, agosto y en diciembre de ambos años, sobre todo en julio en el que casi se presentaron el mismo número de recursos.

### **2.1.1. Poder adjudicador del que procede el acto recurrido y valor estimado.**

Hay que poner de relieve que en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía el valor estimado global de las licitaciones que han sido impugnadas en el año 2019, asciende a la cantidad de 2.395.718.563,97 euros. De la cantidad anteriormente mencionada especial relevancia han tenido los



recursos presentados en relación con el concierto social convocado por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de la Junta de Andalucía y los acuerdos marcos celebrados por la Agencia Pública Andaluza de Educación de la Junta de Andalucía y la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Hacienda y Administración Pública ya que, conjuntamente, el valor estimado de estas licitaciones ha ascendido en total a 1.398.837.278,21 euros

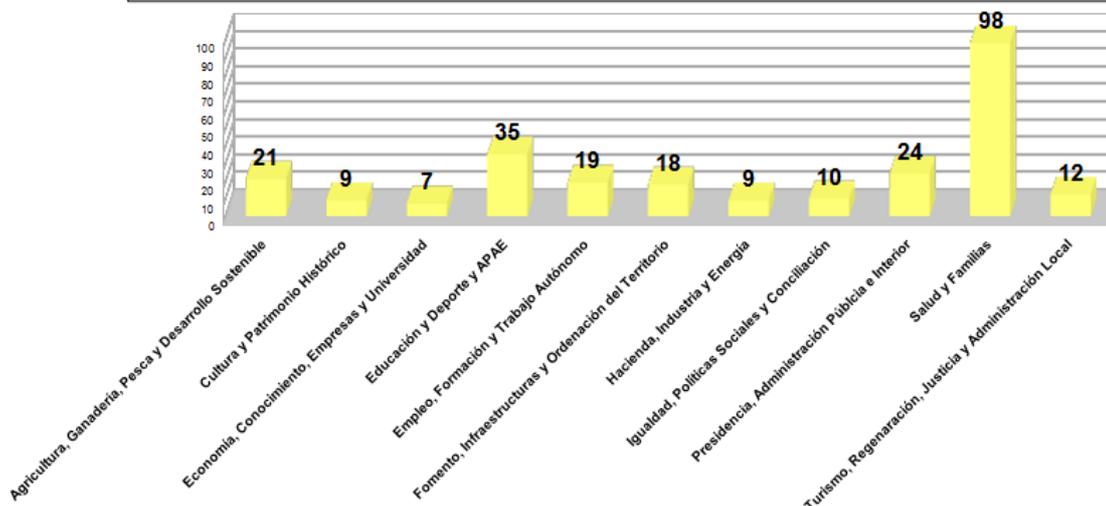
En la siguiente tabla se muestra el número de recursos por ámbito subjetivo de procedencia durante el año 2019. Así, si en 2018 se computaron 264 recursos contra actos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, en 2019 el número de recursos se sitúa en 262 lo que supone un leve descenso. Se observa que en el ámbito de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales el mayor número de recursos en el año 2019 al igual que en el año 2018 procede de entes del sector público adscritos a la entonces Consejería de Salud; en concreto, del Servicio Andaluz de Salud.

### RECURSOS 2019 por Consejerías y Entes Instrumentales de la Junta de Andalucía

Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	Cultura y Patrimonio Histórico	Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad	Educación y Deporte y APAE	Empleo, Formación y Trabajo Autónomo	Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio	Hacienda, Industria y Energía	Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación	Presidencia, Administración Pública e Interior	Salud y Familias	Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local
21	9	7	35	19	18	9	10	24	98	12



**Recursos por Consejerías y Entes Instrumentales Junta Andalucía año 2019**



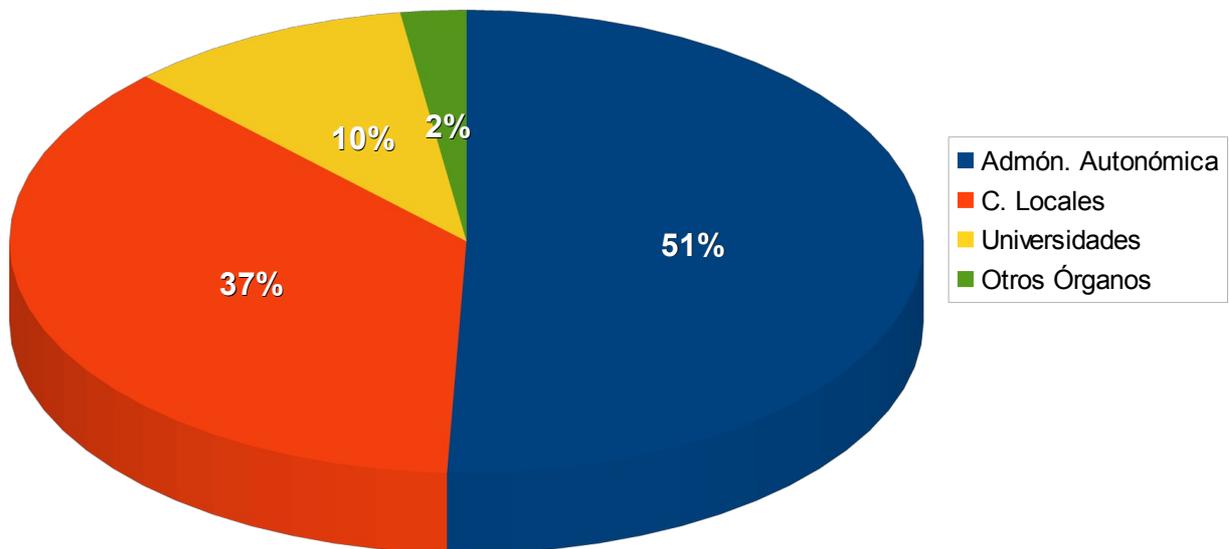
En lo que respecta a las entidades locales, en 2019 se computaron 191 recursos contra actos emanados de las mismas, 32 más que en el año anterior. En el ámbito de las Universidades andaluzas, el número de recursos contractuales ha aumentado de 36 a 52.

En este sentido, el valor estimado total de este segundo grupo de licitaciones impugnadas asciende a un total de 662.970.810,60 euros.

		2018	2019
<b>PROCEDENCIA Recursos</b>	<b>Admón. Autonómica</b>	<b>264</b>	<b>262</b>
	<b>Corporaciones Locales</b>	<b>158</b>	<b>191</b>
	<b>Universidades</b>	<b>36</b>	<b>52</b>
	<b>Otros Órganos</b>	<b>8</b>	<b>12</b>



## Procedencia Recursos 2019



De los datos anteriores se desprende que el Tribunal a lo largo del año 2019 analizó los recursos planteados en expedientes de contratación cuyo valor estimado superó -teniendo en cuenta los dos grupos señalados- más de tres mil cincuenta y ocho millones de euros, que supone un incremento respecto del año anterior de más de un 12%.

### 2.1.2. Tipo de contrato y acto objeto del recurso.

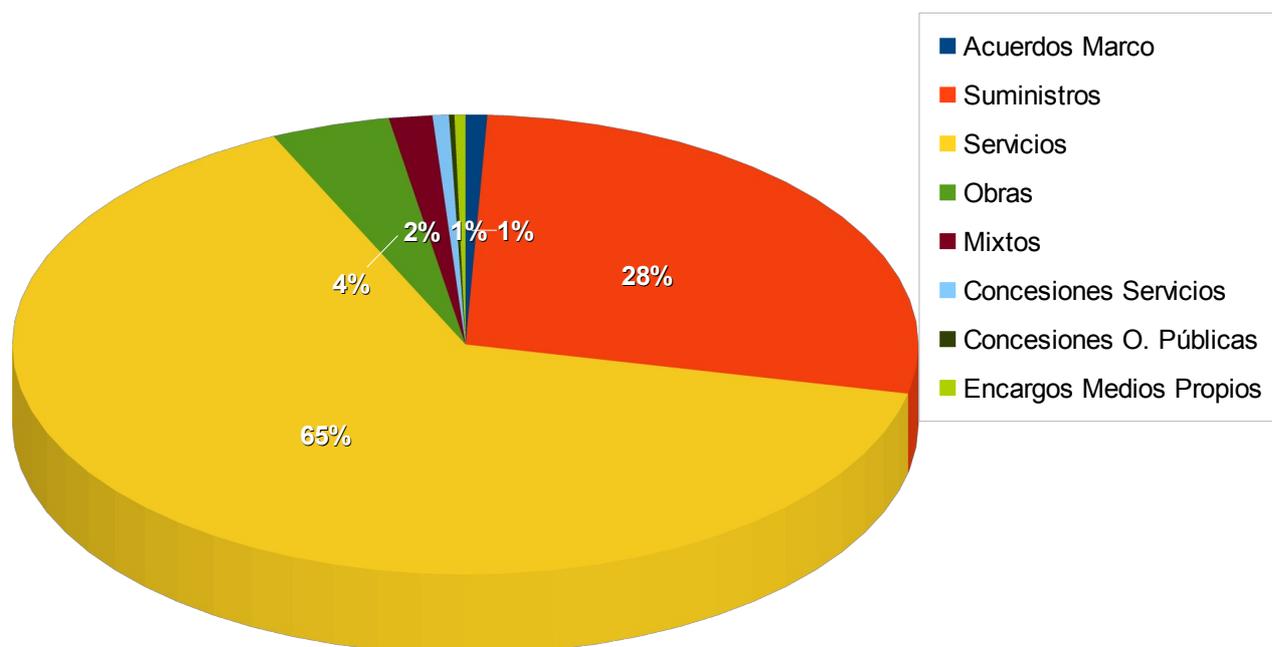
Por otro lado, el mayor número de recursos del año 2019 se ha producido, al igual que en años anteriores, en el ámbito del contrato de servicios (334 recursos) y el acto contra el que se han presentado más impugnaciones ha sido la adjudicación (205 recursos).

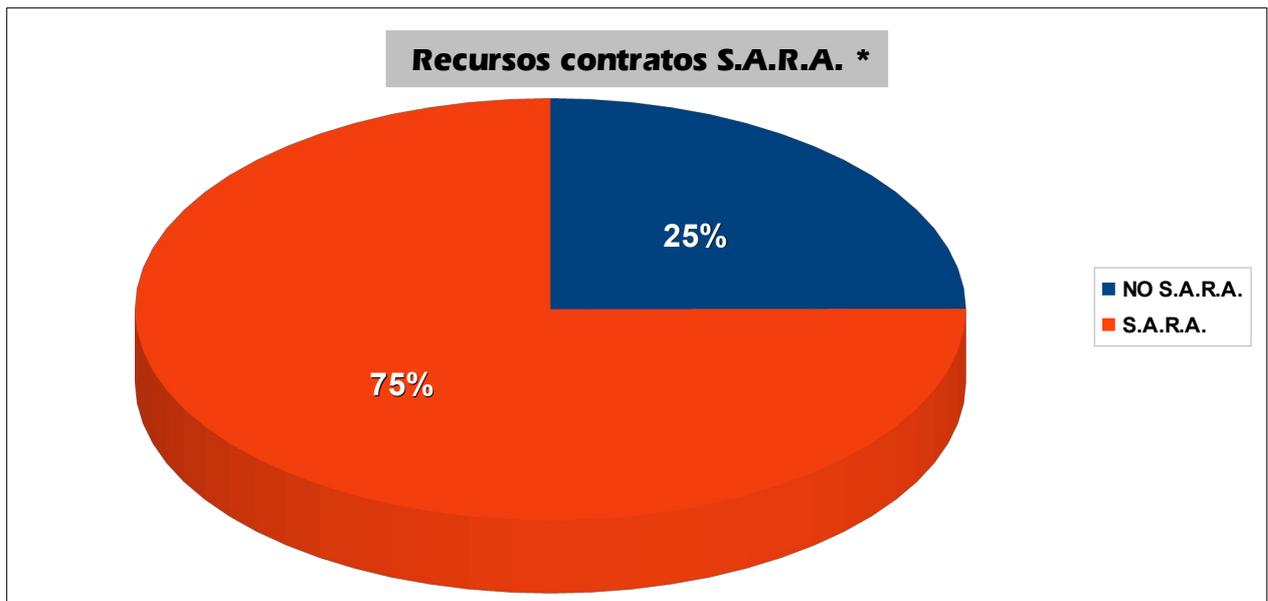
En los siguientes gráficos se puede observar el porcentaje de recursos de 2019 atendiendo, respectivamente, al tipo de contrato y al acto impugnado. Según el tipo de contrato al que afecta el acto recurrido, como se ha señalado, el número de recursos ha sido mayor respecto del contrato de servicios

(65%), al igual que sucedía en el año 2018. Por otro lado, también se muestra el porcentaje de recursos presentados que combaten actos relativos a expedientes de contratación sujetos a regulación armonizada -en total 388- que representa un total del 75% de los recursos presentados.

TIPO CONTRATO	Nº
Acuerdos Marco	4
Suministros	143
Servicios	334
Obras	22
Mixtos	8
Concesiones de Servicios	3
Concesiones Obras Públicas	1
Encargos medios propios	2

## Tipo de contrato recursos 2019





(\*) Sujetos a regulación armonizada.

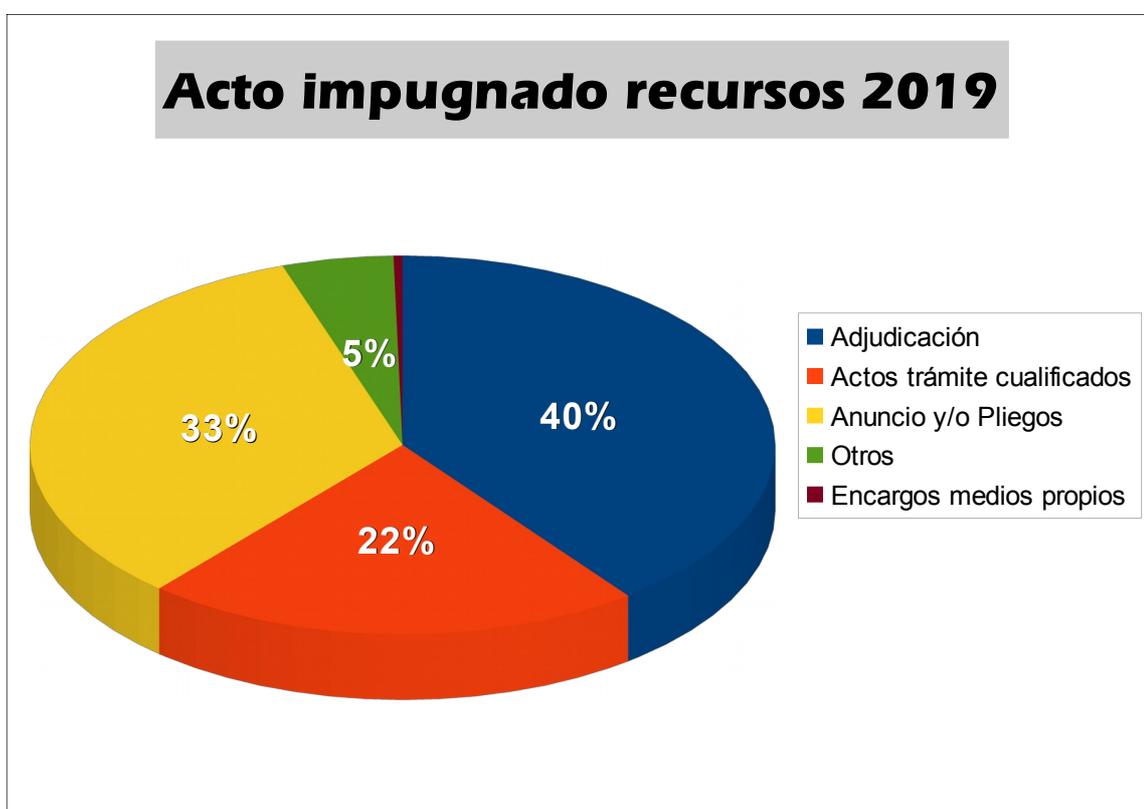
Según el tipo de acto impugnado, y como anteriormente se ha indicado, el acto más recurrido ha sido la resolución de adjudicación del contrato, con un 40% de los recursos que representa el mismo porcentaje que en el año anterior. También resulta similar el número de recursos contra los pliegos y demás documentos contractuales -29% en 2017 y 33% en 2018-, sin embargo, se aprecia un leve descenso de los recursos contra actos de trámite cualificados, que si bien en el año 2018 alcanzaron el 25%, en el 2019 han supuesto un 22% del total.

Es destacable, que al igual que en el año 2018 se han presentado dos recursos contra sendos actos de formalización de encargos a medios propios, que responde a la ampliación en la nueva LCSP de las actuaciones susceptibles de recurso.

Finalmente, dentro del apartado “otros” se engloban distintos supuestos como los recursos en los que el objeto de la impugnación es el acuerdo del órgano de contratación de desistimiento de la licitación o los que combaten la declaración de desierto, así como otros supuestos en los que su objeto, en principio, son actos no susceptibles de recurso como: determinados acuerdos de la mesa de contratación, propuestas de adjudicación -actos de trámite no cualificados- o la formalización del contrato.



ACTO IMPUGNADO	Nº
Adjudicación	205
Actos trámite cualificados	112
Anuncio y/o Pliegos	173
Otros	25
Encargos medios propios	2



## 2.2. Resoluciones.

En 2019, el Tribunal ha dictado un total de 440 resoluciones. En el año 2018 el número de resoluciones fue de 363. El incremento de las resoluciones dictadas -en total 77- representan un aumento de un 21% respecto al año anterior que a su vez supuso un 28% respecto del 2017. En este sentido, resulta especialmente significativo que el año 2019 ha sido el que más resoluciones ha dictado el Tribunal desde su puesta en funcionamiento.



De las 440 resoluciones adoptadas, 99 corresponden a estimaciones -parciales o totales-, 158 a desestimaciones, 156 a inadmisiones y 27 a desistimientos de la recurrente. Asimismo, si se efectúa el cómputo atendiendo solamente a las resoluciones que resuelven sobre el fondo del recurso, se aprecia un 61% de resoluciones desestimatorias frente a un 39% de resoluciones estimatorias.

En relación a las medidas cautelares, se han dictado 145 a lo largo del año 2019. De ellas tan solo 16 han resuelto la desestimación de las medidas solicitadas. Sobre este particular, se quiere hacer hincapié en que la garantía del efecto útil del recurso, así como los breves plazos para su resolución imponen, 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.

Por otro lado, si se compara el volumen de las resoluciones dictadas durante el año 2019 en relación con los años anteriores, se aprecia que el volumen de resoluciones emitidas durante el mencionado año ha sido el más alto de todos los que lleva en funcionamiento.

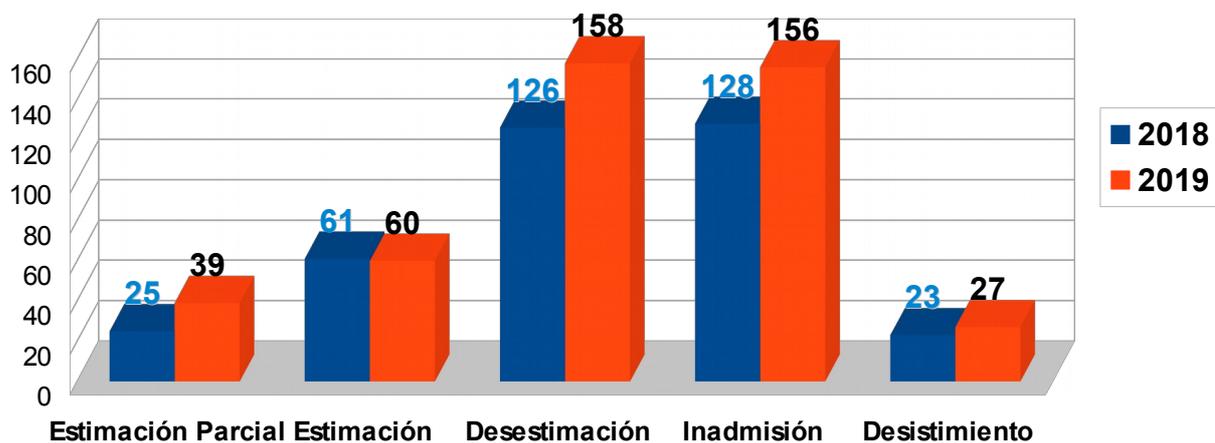
En los gráficos siguientes, se pueden observar los datos antes expuestos de la actividad del Tribunal en el año 2019 así como su comparativa con respecto al ejercicio anterior.

**Por el sentido de la resolución:**

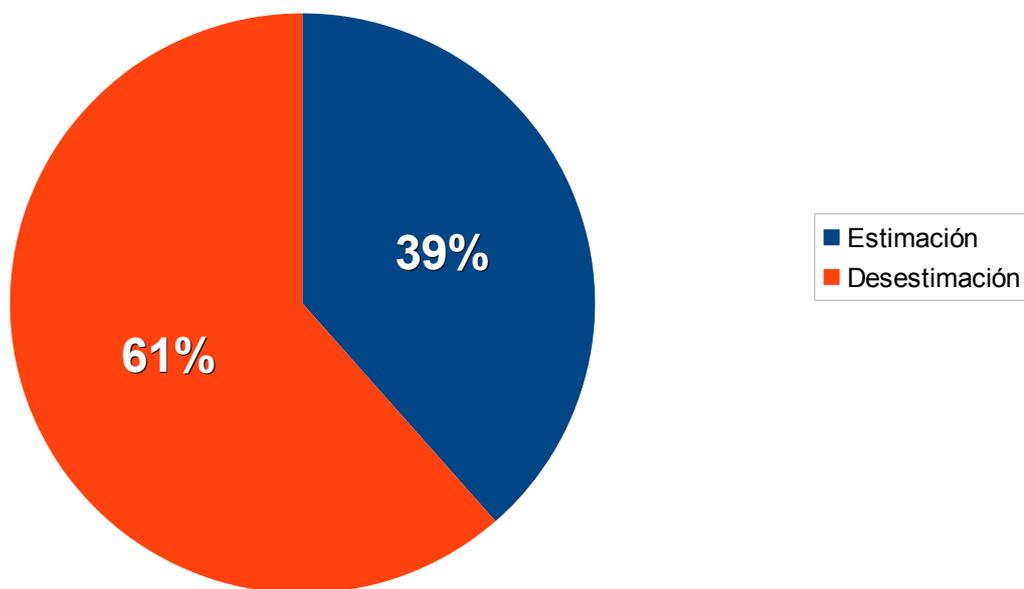
	2018	2019	
<b>SENTIDO RESOLUCIÓN</b>	<b>Estimación Parcial</b>	<b>25</b>	<b>39</b>
	<b>Estimación</b>	<b>61</b>	<b>60</b>
	<b>Desestimación</b>	<b>126</b>	<b>158</b>
	<b>Inadmisión</b>	<b>128</b>	<b>156</b>
	<b>Archivo</b>	<b>23</b>	<b>27</b>



### SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

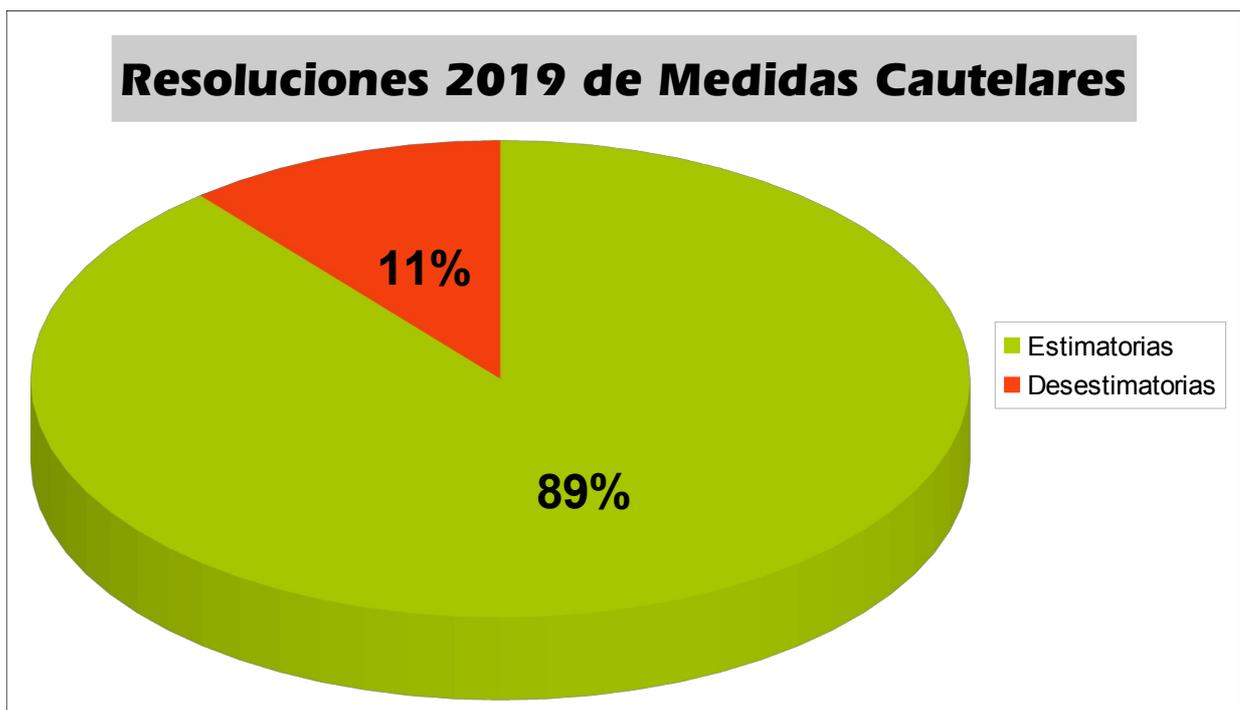
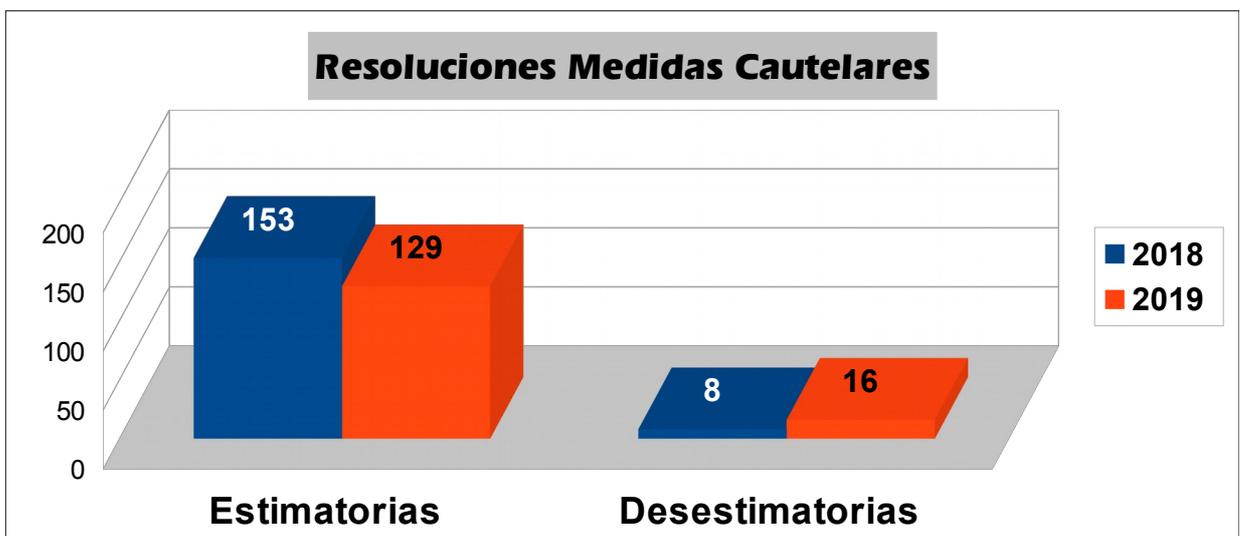


### Resoluciones 2019 que entran en el Fondo del Asunto

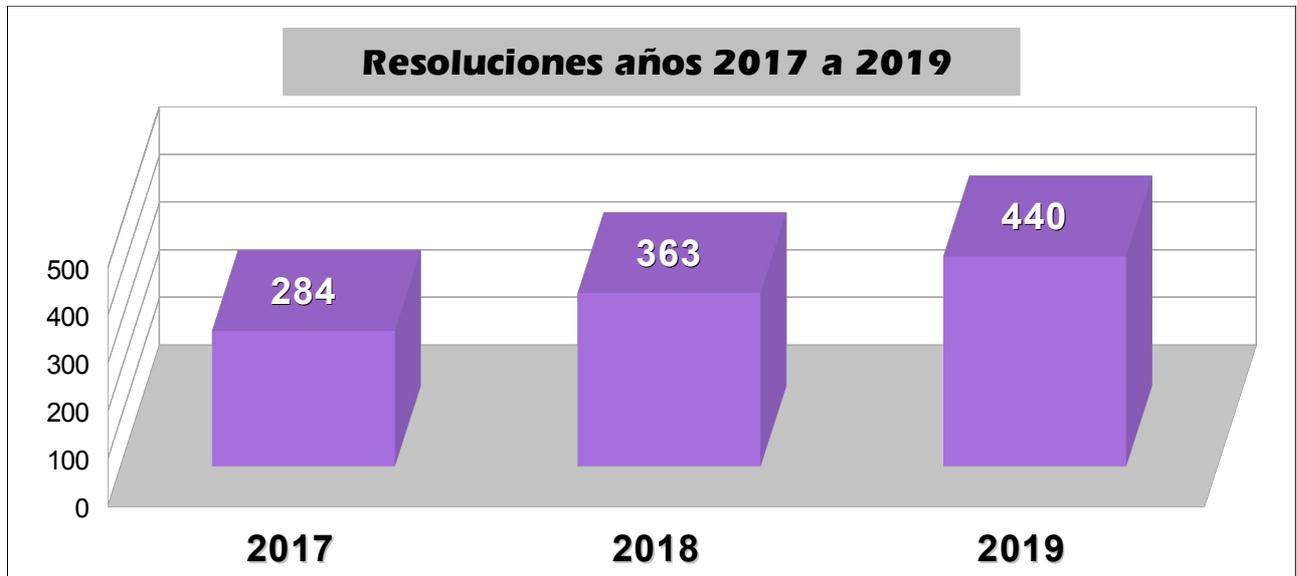


**Resoluciones de medidas cautelares:**

	2018	2019
<b>Resoluciones Medidas Cautelares</b>	Estimatorias	153
	Desestimatorias	8

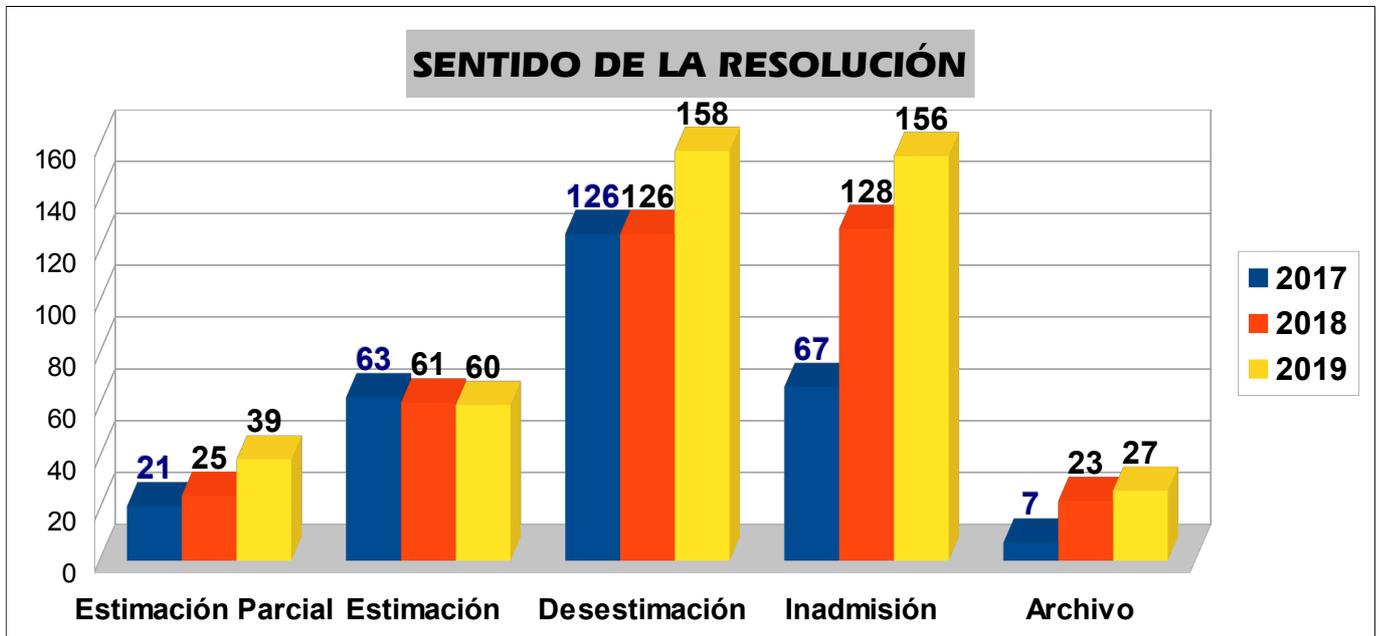


**Comparación del número de resoluciones adoptadas y sentido de las mismas entre el 2017 y 2019:**



		2017	2018	2019
<b>SENTIDO RESOLUCIÓN</b>	Estimación Parcial	21	25	39
	Estimación	63	61	60
	Desestimación	126	126	158
	Inadmisión	67	128	156
	Archivo	7	23	27





### 2.3. Duración del procedimiento.

De los datos extraídos se puede apreciar la duración media de la tramitación del recurso especial en materia de contratación desde que se recibe el recurso en el Registro de este Órgano hasta la resolución por la que se resuelve el mismo. El plazo se muestra en días hábiles.

De la información de la que se dispone se puede apreciar una continuación en la tendencia iniciada en el año 2018 con un claro repunte en el número de días necesarios para la resolución del recurso. En este sentido, si bien en el año 2017 el promedio para la resolución de los recursos ascendía a 22 días ya en el año 2018 aumentó hasta los 32 días y en el año 2019 ha seguido incrementándose hasta los 73 días. Este aumento obedece a dos factores; por un lado, al significativo incremento en el número recursos presentados durante los años 2018 y 2019 y, por otro, a la falta de incremento en el número de efectivos que cuenta el Órgano para la tramitación y resolución de los recursos.

A juicio del Tribunal y como se viene anunciando, en el caso de que no se incremente el número de efectivos actuales y teniendo en cuenta que la carga de trabajo sigue aumentando, va a resultar muy difícil revertir



esta situación lo que puede privar al recurso especial en el ámbito de este Órgano de dos de las características esenciales que son parte de su razón de ser: la agilidad en su tramitación y la rapidez en su resolución.

#### **2.4. Indicadores de la actividad del Tribunal.**

Como en años anteriores se han calculado los distintos indicadores relativos a la actividad del Tribunal. En este sentido, se han hallado las tasas de: resolución, congestión, éxito y judicialización

El cálculo de la tasa de resolución se realiza a partir del número de nuevos recursos y asuntos resueltos. Durante el año 2019 la tasa de resolución ascendió a un 85% lo que nos muestra una mejora respecto al año anterior que fue aproximadamente del 78%. Esta mejora puede deberse a que durante el año 2019 no se produjo ninguna renovación de los miembros del Órgano y a que se ha podido optimizar el tiempo empleado en la resolución de los procedimientos.

La tasa de congestión se calcula a partir del número de recursos pendientes de resolver a final año y las resoluciones dictadas. En este sentido, la tasa de congestión en el año 2019 se sitúa en un 153% lo que implica que el número de recursos ingresados excede en un 53% la capacidad que tiene el Órgano para su resolución en el plazo mencionado.

La tasa de éxito muestra las probabilidades de que un recurso sea estimado. Esta información se ha extraído teniendo en cuenta el número de resoluciones que han estimado total o parcialmente las pretensiones de las recurrentes en comparación con aquellas en las que las mismas se han desestimado, es decir, excluyendo las inadmisiones así como los desistimientos del órgano de contratación o de los recurrentes. Durante el año 2019, la tasa de éxito ha ascendido al 39%, lo que supone un leve decremento respecto al anterior, y que sigue mostrando la alta tasa de éxito respecto de los asuntos que son sometidos a este Órgano.

Finalmente, la tasa de judicialización se calcula teniendo en cuenta el número de resoluciones del Tribunal que son impugnadas ante la Jurisdicción contencioso-administrativa del total de las que han sido adoptadas durante un periodo dado. Su resultado indica las probabilidades de que una resolución dictada por este Órgano sea impugnada. De los datos existentes y que van a ser objeto de análisis en el siguiente apartado de esta memoria se desprende que la tasa de judicialización asciende al 3,63% lo que muestra una reducción



respecto al año anterior que ascendió al 4,40% y, en definitiva, la muy reducida impugnación de las resoluciones dictadas por el Órgano.

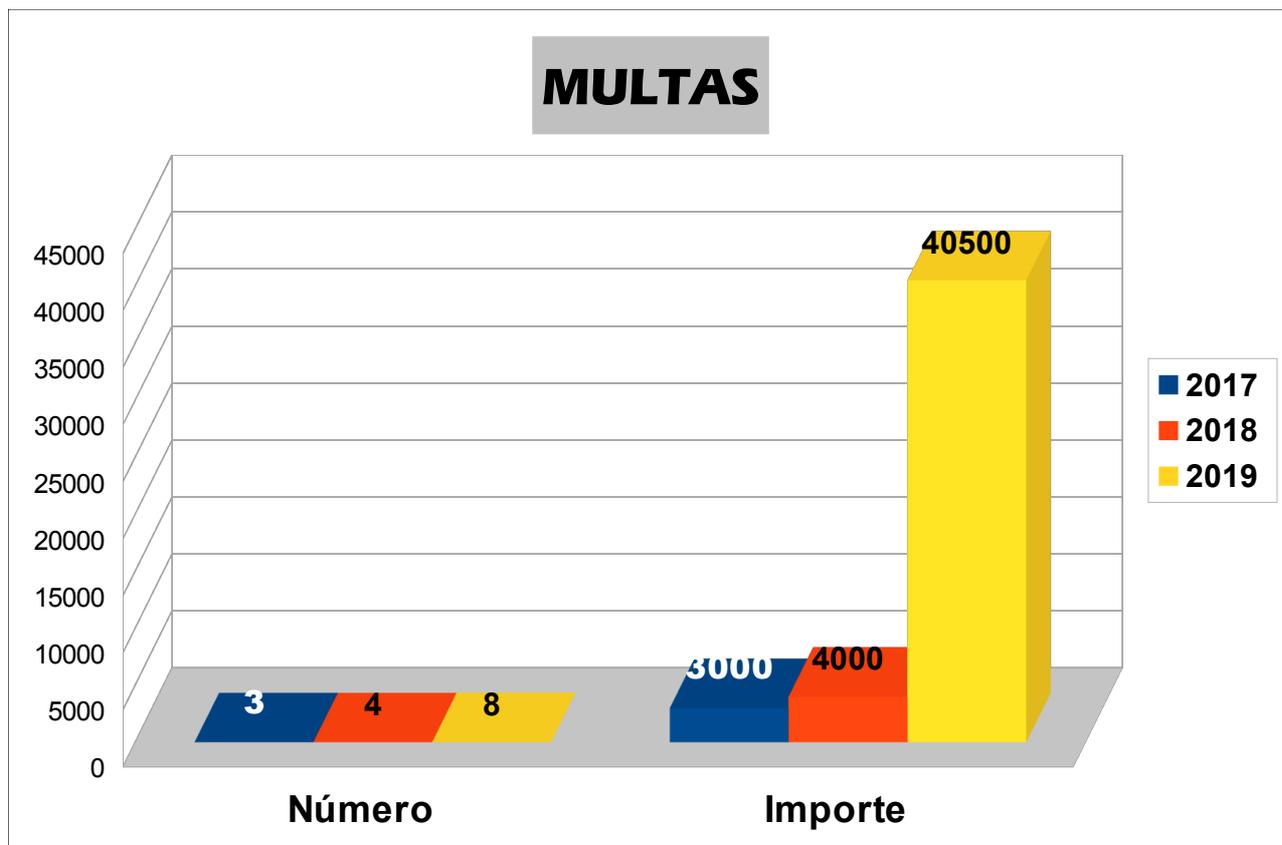
## 2.5. Multas.

El artículo 58 de la LCSP prevé que el Tribunal pueda imponer multas en el caso de que aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares. El importe de la multa será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos

Durante el año 2019 se han impuesto por parte de este Tribunal 8 multas por un importe total de 40.500 euros. En comparación con la actividad desarrollada en años anteriores, teniendo en cuenta que este órgano empezó a imponer multas en el año 2014, el año en el que menos multas se impusieron fue en el 2015 con 2 multas, por contra, los años en el que se impusieron más multas fueron en 2014 y 2016 con un total de 9. Por otro lado, se comprueba que en el año 2019 se impusieron multas con un mayor importe acumulado en término anual seguido del año 2014 en el que se impusieron por un importe total de 12.000 euros.

		2017	2018	2019
<b>MULTAS</b>	Número	3	4	8
	Importe	3.000,00 €	4.000,00 €	40.500,00 €





En las resoluciones en las que el Tribunal ha acordado la imposición de multas se motiva si ello ha sido consecuencia de la apreciación de mala fe por parte de la recurrente o de temeridad en la interposición del recurso o si se dan ambas circunstancias conjuntamente. Por otro lado, a la hora de fijar su cuantía resulta fundamental conocer el cálculo del perjuicio ocasionado al órgano de contratación y del beneficio obtenido por la recurrente, como indica el artículo 58 de la LCSP anteriormente reproducido, información que debe ser facilitada por el propio órgano de contratación, así como el perjuicio ocasionado a los restantes licitadores. En este sentido, en los supuestos en los que esta información no se proporciona ni acredita por los órganos de contratación el Tribunal no dispone de datos objetivos de cuantificación y solo puede imponer la multa en atención al grado o intensidad de la mala fe o temeridad apreciadas, lo que determina, en la mayoría de los casos, que las cuantías de la multa sean en grado mínimo o levemente superiores.

En este sentido, el Tribunal ha venido argumentando con apoyo en la doctrina del Tribunal Supremo (entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de octubre de 1991, dictada en el



recurso n.º 2136/1989) que *“Se considera que un sujeto actúa de mala fe en un proceso, a efectos de la imposición de costas, cuando conoce que el derecho o pretensión que trata de actuar carece de fundamentos fácticos o jurídicos que lo amparen, y con temeridad cuando, sabedor de ello, desafía el riesgo a no obtener una sentencia favorable confiando que las vicisitudes procesales y las equivocaciones de la parte contraria, o los errores humanos que pueden incidir en la sentencia, propicien un resultado favorable a sus particulares intereses que legítimamente no tiene”.*

## **VI. RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS.**

Hay que destacar que también durante el año 2019 ha seguido siendo escaso el número de resoluciones dictadas por el Tribunal impugnadas ante 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 2.415 resoluciones que se han dictado en los siete años de funcionamiento, solo han sido recurridas 125 ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, lo que supone un porcentaje de impugnación judicial de alrededor del 5%. Este porcentaje durante el año 2019 -como se ha indicado- se ha situado en el 3,63%.

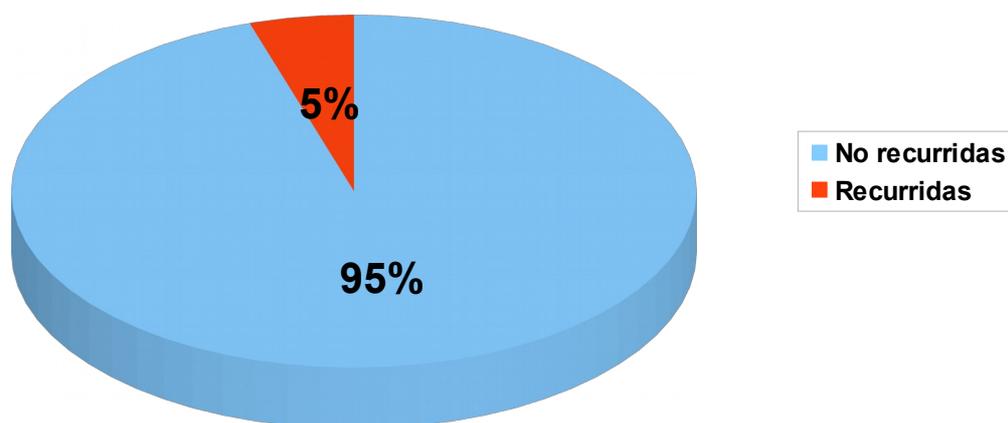
Asimismo, merece destacar que de los 125 recursos contencioso-administrativos interpuestos, según los datos de que dispone este Tribunal, menos de un 3% han resultado en sentencias que han estimado las pretensiones de las recurrentes.

### **Porcentaje de resoluciones recurridas respecto al total de resoluciones en los años 2012 a 2019:**



<b>RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS</b>	RESOLUCIONES TARCJA		
	AÑO	TOTAL	Recurridas
	2012	124	4
	2013	159	8
	2014	268	21
	2015	435	22
	2016	342	19
	2017	284	19
	2018	363	16
	2019	440	16
	<b>TOTAL</b>	<b>2.415</b>	<b>125</b>

**% Resoluciones recurridas respecto al total años 2012 a 2019**



## **VII. ACTUACIONES INSTRUMENTALES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS.**

### **VII.1. Transparencia de su actividad.**

El TARCJA, 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 el portal de la Junta de Andalucía, dentro del sitio web correspondiente al citado Tribunal, de:

- Las resoluciones dictadas por el mismo, una vez notificadas a las partes interesadas.
- Toda la información referente al Órgano, tal como la 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, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 y en breve se publicará la presente.
- Asimismo, se ha publicado una relación de los Convenios de Colaboración suscritos con las Universidades Públicas Andaluzas para la resolución de sus recursos especiales en materia de contratación por este Tribunal.
- El Buscador de resoluciones diseñado con campos de búsqueda por palabras, fecha y número de resolución, así como por tipo de contrato, acto recurrido y sentido de la resolución lo que facilita la localización de las mismas sirviendo de instrumento muy útil para los distintos operadores jurídicos.
- El servicio de suscripción a las resoluciones del TARCJA que permite a aquellos interesados que así lo deseen recibir en su correo electrónico un resumen de las resoluciones que han sido publicadas en el buscador con un pequeño extracto en el que se describe la doctrina tratada en cada una de ellas.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal va generando un cuerpo de doctrina, que al ser de fácil acceso puede servir de guía a los distintos operadores 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 interpongan ante este Órgano.

### **VII.2. Reuniones de coordinación**

Durante el año 2019 se han celebrado dos reuniones de coordinación en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional vigésima tercera de la LCSP.



La primera, organizada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, tuvo lugar en el mes de enero en Madrid. Y la segunda, en el mes de octubre, organizada por el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

### **VII.3. Otras actuaciones.**

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

Hay que reseñar especialmente la celebración durante los días 4 y 5 de diciembre de las IV JORNADAS DE ESTUDIO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, en el salón de actos del Aulario del Instituto Andaluz de Administración Pública, a quien se quiere agradecer especialmente su colaboración en la organización. Dedicadas a “El Derecho de la contratación pública: control, garantías e instrumentos para su cumplimiento”, contó con el siguiente programa:

- El control judicial de la Contratación Pública.

D. Pedro Luis Roas Martín.

Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Sevilla, con sede en Sevilla.

- Pasado, presente y futuro del recurso especial en materia de contratación.

D. Manuel Andrés Navarro Atienza.

Presidente del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Letrado de la Junta de Andalucía.

- El acceso al expediente de contratación en el marco de la legislación reguladora de la transparencia.

D. Manuel Medina Guerrero.

Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

- La impugnación de encargos a medios propios.

D. Juan Antonio Carrillo Donaire.

Profesor asociado de la Universidad de Sevilla. Catedrático (acred.) de Derecho Administrativo.

Abogado.



- El modelo de gestión de la contratación pública de la Junta de Andalucía.

D<sup>a</sup>. Inmaculada Barea Sánchez.

Subdirectora General de Contratación y Régimen Patrimonial. Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

- Principales líneas de la doctrina del TARCJA sobre la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

D. Manuel Andrés Navarro Atienza.

Presidente del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

D<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Lourdes Ruiz-Cabello Jiménez y D. Manuel Gutiérrez González.

Vocales del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

- Revisiones de oficio, recursos y revocaciones en la Ley de Contratos del Sector Público.

D<sup>a</sup> Silvia Díez Sastre.

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid.

Directora del Informe anual sobre la Justicia Administrativa.

- La supervisión y control de la contratación. La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. El informe de supervisión.

D<sup>a</sup> María José Santiago Fernández

Presidenta de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

Letrada de la Junta de Andalucía.

Por otro lado, y en la línea de años anteriores se organizó en junio de 2019 el TALLER SOBRE EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, en el que a lo largo de tres jornadas se analizó con el personal de la Administración General de la Junta de Andalucía los aspectos más relevantes de la tramitación del procedimiento relativo al recurso especial en materia de contratación y la principal doctrina del Órgano.

También se ha participado en junio en las V Jornadas de Derecho Europeo, organizadas por el Instituto Andaluz de Administración Pública en colaboración con el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía que han versado sobre “La incidencia económica del Derecho de la Unión Europea en las Administraciones Públicas” Dentro del apartado relativo a “Competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado”, en la que se expuso la ponencia “Especial referencia a encargos y contratos”.

Finalmente merece destacarse que en el mes de octubre se ha participado en las Jornadas de estudio organizadas en Sevilla por el Tribunal de Cuentas sobre “La fiscalización y las consecuencias jurídicas de la



contratación pública” con la ponencia titulada “El papel de los Tribunales de Recursos Contractuales después de la última reforma de la ley de contratación pública.”

## **VIII. PRINCIPALES CRITERIOS ADOPTADOS POR EL TRIBUNAL EN SUS RESOLUCIONES DURANTE EL AÑO 2019.**

En este apartado se exponen brevemente los principales pronunciamientos del Tribunal durante el año 2019, que pueden ser consultados de forma mas detallada en el apartado Resoluciones de su página web.

**Resoluciones números 11, 93, 99, 150, 191, 192, 259, 278, 311, 323, 334, 335, 352, 356, 369, 370, 381, 382, 383, 393, 394, 397, 400 y 408. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y VALOR ESTIMADO.**

Relativas en mayor o menor medida al presupuesto base de licitación y al valor estimado del contrato con la nueva LCSP, cuestiones en las que este Tribunal ha acuñado durante el año 2019 una abundante y consolidada doctrina.

1. En este sentido, respecto al desglose del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, en la Resolución 259/2019, de 9 de agosto, entre otras muchas, tras reproducirse los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, se señalaba que de los preceptos transcritos puede extraerse como conclusión que para el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, debiendo dentro del presupuesto base de licitación consignarse de manera desglosada en el PCAP o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación y para el supuesto que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato -circunstancia que concurría en el supuesto analizado por aquella resolución-, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia; obviamente, dichas exigencias en el supuesto de que el contrato prevea su división en lotes habrán de cumplirse para cada uno de los lotes en que aquel se divida.



En concreto, pues, el desglose del presupuesto base de licitación ha de indicarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación:

-Necesariamente conforme al artículo 100.2 de la LCSP.

-Es posible admitir que para el desglose del presupuesto base de licitación el pliego de cláusulas administrativas particulares se remita a determinada documentación siempre que figure en el expediente y fuese convenientemente publicada en el perfil de contratante (Resolución 335/2019, entre otras).

-No es posible admitir que el desglose se efectúe en el informe al recurso aun cuando se publique en el perfil de contratante, dado que no ha podido ser objeto de comprobación por las potenciales entidades recurrentes y licitadoras (Resolución 369/2019).

2. En cuanto a las personas trabajadoras necesarias para la realización de la prestación objeto del contrato, entre otras en la Resolución 397/2019, de 21 de noviembre, se indicaba que su cálculo no deriva de la subrogación o no del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos.

En efecto, a la hora de fijarse el presupuesto base de licitación de un contrato el órgano de contratación debe tener en cuenta el principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria que se consignan en el artículo 1 de la LCSP, sin que a la hora de definir las condiciones de la licitación esté vinculado por contrataciones anteriores, no estando obligado a mantener el mismo personal que ejecutaba la prestación anterior, debiendo contemplarse a los efectos de su cálculo los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación conforme a lo definido en los pliegos y no de aquel que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior.

En este sentido, una vez que opere la subrogación con la nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con el nuevo empleador, o que éste a algunas de las subrogadas las asigne a otras funciones o que, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios.

3. Respecto a los gastos generales y al beneficio industrial, en el Resolución 400/2019, de 28 de noviembre, se dispuso que los gastos generales y de estructura dependen de la prestación a ejecutar así como de la organización empresarial de cada entidad, pudiendo variar en función del contenido del objeto del contrato a licitar, así como del tipo de empresa.



Asimismo, el beneficio industrial es una partida que depende únicamente de criterios de oportunidad de la persona empresaria, quedando por tanto al arbitrio de la entidad licitadora, quien la puede incluir en el porcentaje que estime pertinente.

### **Resolución 12/2019. COMUNIDADES DE REGANTES.**

En esta Resolución el Tribunal aborda el problema de si las Comunidades de Regantes son poderes adjudicadores, a los efectos de que contra los actos que dicten en sus procedimientos de licitación quepa recurso espacial.

Se analiza lo dispuesto en el artículo 3.5 en relación con el artículo 3.3.d) de la LCSP y las Sentencia TJUE 27 febrero 2003, Adolf Truley y de 12 sept 2013 IVD Ärzammer Westfalen-Lippen, para llegar a la conclusión de que no lo son, por lo que se inadmite el recurso.

### **Resolución 41/2019 (y Resoluciones 84/2019 Y 95/2019) ENCARGOS**

El interés de estas tres resoluciones radica en que por primera vez el Tribunal se pronuncia sobre recursos especiales presentados contra los encargos a medios propios, que como sabemos, es una de las novedades de la LCSP.

En las Resoluciones se analiza una de las cuestiones más problemáticas que plantea la nueva regulación de los encargos: la remisión que la disposición final cuarta de la LCSP, precepto básico, hace a la lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo artículo 86 no es básico y sólo resulta según dicha norma de aplicación a los encargos que realicen los órganos del Estado. Este precepto además exige que para la viabilidad del encargo es necesario que se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.
- b) Que resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.



En las alegaciones al recurso se sostenía que ese precepto no era de aplicación a las Comunidades Autónomas, y que en todo caso, no se exigía que concurriesen esas circunstancias en cada encargo concreto, sino simplemente con carácter previo a declarar a una entidad como medio previo.

En la resolución se llega a la conclusión de que es aplicable a las Comunidades Autónomas y que la acreditación de que concurren alguna de las dos circunstancias es exigible en cada encargo que se lleve a cabo.

### **Resoluciones números 91, 155, 164 y 393. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO EN SUPUESTOS DE CORRECCIÓN, RECTIFICACIÓN O MODIFICACIÓN DEL ANUNCIO O LOS PLIEGOS.**

El Tribunal, con independencia de que dichas actuaciones se ajusten o no a la legalidad, ha puesto de manifiesto que si el motivo de impugnación expresamente se refiere al nuevo contenido, el día de inicio del cómputo del plazo para la interposición del recurso ha de ser el siguiente al de la nueva publicación (por todas Resolución 164/2019, de 24 de mayo). En estos supuestos, cabe la posibilidad de inadmisión parcial del recurso, esto es que haya alegatos que se admitan y otros no (Resolución 393/2019, de 22 de noviembre).

### **Resolución 122/2019. INDEFINICIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO.**

Resolvió un recurso contra los pliegos que regían un acuerdo marco promovido por una Universidad andaluza para el suministro de reactivos, fungibles y pequeño equipamiento para laboratorios de investigación y docencia.

Uno de los alegatos de la recurrente se centraba en la indefinición del objeto, mientras que el órgano de contratación sostenía que los términos esenciales del acuerdo marco estaban suficientemente precisados.

El TARCJA estimó este alegato del recurso señalando que *“El objeto es un elemento esencial de todo contrato que debe estar determinado por mandato legal (artículo 99.1 de la LCSP) y, aunque el precepto señale que el objeto podrá definirse en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer sin estar cerrado a una solución única, no es esto lo que acontece en el supuesto*



*examinado, donde se admiten como objeto del acuerdo marco productos ni siquiera mencionados en los distintos lotes, con tal que correspondan a algunos de los códigos CPV señalados en el subapartado 1.3 del cuadro resumen del PCAP y reúnan algunas de las características descritas con gran amplitud en el subapartado 1.2, tales como que los productos estén destinados a proyectos o programas de investigación y docencia, sean de naturaleza fungible o se trate de productos de nueva comercialización que sustituyan a los existentes o mejoren sus características técnicas o económicas. Incluso el apartado 2 del PPT incluye en el objeto del acuerdo marco productos que puedan no guardar relación con los descritos en dicho pliego si, por su naturaleza especial y de manera imprevista, fueran excepcionalmente necesarios para el desarrollo de actividades de I+D+i de la Universidad (...)*”.

La resolución consideró que una definición del objeto como la contenida en las cláusulas impugnadas impide conocer de antemano a los licitadores qué productos pueden serle requeridos a través de los contratos basados en el acuerdo marco, lo que genera una grave inseguridad jurídica y una absoluta falta de transparencia, sin que la terminología legal del artículo 221 de la LCSP relativa al acuerdo marco que *“no establezca todos los términos”* permita albergar una falta de concreción en su objeto de la magnitud que aquí estamos examinando.

Señaló la resolución que la LCSP no precisa qué ha de entenderse por *“términos del acuerdo marco”* ni cuál debe ser el contenido mínimo de dichos términos, pero lo que en ningún caso habilita es a que una definición genérica, abierta e imprecisa del objeto del acuerdo marco permita determinar en la fase posterior de adjudicación del contrato basado lo que se va a adquirir y en qué condiciones. Tal indeterminación no encuentra acomodo en las reglas del acuerdo marco, figura que, por definición, va dirigida a fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos basados, en particular en lo relativo al precio y cantidades (artículo 219.1 de la LCSP), lo que supone que el objeto quede definido y acotado desde el principio en los pliegos, sin perjuicio de su eventual modificación en los términos y con los límites previstos en el artículo 222 de la LCSP.

Además, la Resolución 122/2019 abordó una cuestión singular, a saber, el carácter no exclusivo del acuerdo marco según lo previsto en el apartado 2 del PPT conforme al cual *“La adjudicación de este acuerdo marco no supone exclusividad, pudiendo los usuarios de la Universidad que necesiten productos o elementos de esta naturaleza adquirirlos al margen de este procedimiento a otras empresas y mediante la utilización de otros procedimientos de contratación”*, y concluyó que la finalidad perseguida con el acuerdo



marco según el artículo 219 de la LCSP no es compatible con el contenido de esta cláusula, porque la misma permite adquirir de otras empresas no adjudicatarias del acuerdo marco productos de la naturaleza de los comprendidos en el mismo; es decir, el apartado 2 del PPT habilita la adjudicación a otros empresarios al margen del acuerdo marco, y ello, no solo atenta al objetivo mismo de racionalización de la contratación -que preside esta figura- ideando otro sistema donde el acuerdo marco “no obliga” a una de las partes, sino que deja al albur de la entidad contratante la utilización de esta técnica legal vulnerando los derechos de las empresas adjudicatarias del acuerdo marco.

### **Resoluciones 132/2019, y 360/2019. ADMISIÓN DE LICITADORES Y DE OFERTAS COMO ACTO DE TRÁMITE CUALIFICADO SUSCEPTIBLE DE RECURSO.**

En el año 2019, el TARCJA ha consolidado su doctrina a propósito del nuevo acto susceptible de recurso especial consistente en la admisión de licitadores y de ofertas.

Así, en la Resolución 132/2019, el Tribunal abordó el examen de varios recursos acumulados de un mismo licitador contra la propuesta de adjudicación y contra la adjudicación del contrato a otro licitador. Sustantivamente se impugnaba la admisión de la adjudicataria, adoptada unos cinco meses antes por la mesa de contratación al considerar que su oferta se había presentado en plazo.

El órgano de contratación y la entidad adjudicataria alegaban la extemporaneidad de los recursos por haber transcurrido más de cinco meses desde que la recurrente tuvo conocimiento del acta de la mesa de contratación admitiendo la oferta de la ahora adjudicataria. No obstante, el alegato fue desestimado por el Tribunal apoyándose en las siguientes razones:

1. Una eventual estimación del recurso frente al acuerdo de admisión de la mesa no hubiera reportado a la recurrente un beneficio cierto y real -sino meramente hipotético o potencial- en orden a la adjudicación del contrato, pues existían otros licitadores admitidos además de la entidad posteriormente adjudicataria, siendo imposible individualizar un interés legítimo para recurrir en una fase tan incipiente de la licitación, donde la admisión en modo alguno incidía en aquel momento, directa ni indirectamente, en la adjudicación, ni producía indefensión o perjuicio irreparable a los intereses legítimos de la entidad recurrente y mucho menos determinaba la imposibilidad de esta empresa de continuar en el procedimiento.



2. El hecho de que la ahora recurrente no cuestionara la admisión de la adjudicataria cuando dicho acto se adoptó por la mesa no implica en modo alguno que lo consintiera, porque ni tenía entonces legitimación para impugnarlo, ni dicho acto había adquirido firmeza porque tampoco le había sido formalmente notificado.

En la resolución se razona que siendo el recurso especial un mecanismo ágil y eficaz que permite corregir decisiones de los poderes adjudicadores en un momento del procedimiento en que todavía es posible la corrección de la infracción (artículo 1.1 de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, conocida como Directiva de recursos), se corre el peligro de que este instrumento ágil pueda perder su virtualidad y entorpecer o ralentizar el curso de los procedimientos de adjudicación si, en cualquier momento de la licitación, cualesquiera decisiones de los poderes adjudicadores pudieran ser impugnadas por cualesquiera licitadores, sin analizar antes la concurrencia en estos últimos de un interés legítimo en el sentido que viene reconociendo nuestra jurisprudencia de interés cierto y concreto, no meramente potencial o hipotético.

En este punto, señalaba la resolución que el interés de todo licitador que participa en un procedimiento de adjudicación es resultar adjudicatario, pero dicho interés solo adquiere entidad suficiente para fundamentar la legitimación en un recurso -en este caso, el recurso especial- cuando la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o la evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto en la esfera jurídica del recurrente. En este sentido, es abundante y constante la doctrina del Tribunal Supremo (v.g. Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, Sección Cuarta, recurso 2037/2002) conforme a la cual el interés legítimo *“presupone que la resolución administrativa [el acto impugnado] pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento”*.

Asimismo, en la Resolución 360/2019 abordó el examen de un recurso contra la adjudicación que combatía la admisión de la adjudicataria por falta de habilitación profesional y solvencia.

El órgano de contratación esgrimía la extemporaneidad del recurso por considerar que el acto sustantivamente impugnado era la admisión y que desde el día en que se publicó en el perfil el acta de la



sesión de la mesa donde se admitió a la adjudicataria -por considerar correcta su documentación acreditativa de los requisitos previos- habían transcurrido más de quince días hábiles, por lo que el recurso ahora interpuesto era extemporáneo.

Esta alegación de extemporaneidad no fue acogida por el Tribunal al considerar que el eventual conocimiento por un licitador de la admisión de otro participante a través de la publicación en el perfil de un acta de la mesa de contratación solo habilita a dicho licitador a impugnar el citado acto, pero en modo alguno le obliga, pues tal admisión no alcanzará firmeza mientras no sea fehacientemente notificada, lo que en la mayoría de los casos -incluido el aquí enjuiciado- tiene lugar al notificar la adjudicación del contrato a favor de aquel licitador cuya indebida admisión es objeto de controversia.

**Resoluciones 192/2019, de 13 de junio, 331/2019, de 10 de octubre y 354/2019, de 24 de octubre. NECESIDAD DE FORMULACIÓN OBJETIVA DE CRITERIOS SUJETOS A JUICIO DE VALOR. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y FASES.**

Estas resoluciones tienen en común su doctrina sobre la necesidad de formulación objetiva de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor. No es una cuestión novedosa pero sí recurrente que sigue suscitando bastante litigiosidad y donde la LCSP contiene una regulación más precisa y detallada que el derogado TRLCSP.

En estas resoluciones hemos reproducido la doctrina del TARCJA sobre la materia indicando que:

1º) Los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor deben precisar y detallar los aspectos sujetos a evaluación y las pautas necesarias para su ponderación, de modo que, suponiendo un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador de las ofertas, no pueden otorgar al mismo una libertad de decisión ilimitada, debiendo favorecer la igualdad y transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas.

2º) El grado de concreción exigible a los criterios de adjudicación en los pliegos será aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta libertad a la hora de ponderar las ofertas, sino propiciando que el



mismo disponga de elementos, pautas y aspectos previamente definidos en los pliegos que enmarquen su posterior juicio técnico. Ello permitirá, de un lado, que los licitadores elaboren sus proposiciones de forma cabal con salvaguarda del principio de transparencia e igualdad de trato y de otro, que los órganos técnicos evaluadores respeten los límites de la discrecionalidad técnica en el ulterior proceso de valoración.

El TARCJA ha expresado en las resoluciones antes mencionadas que la falta de objetividad se manifiesta en:

1. Criterios sujetos a juicio de valor con aspectos de evaluación abiertos (v.g. Resoluciones 192/2019 y 354/ 2019-): se trata de criterios que utilizan el etcétera o expresiones como *“otras características”* que luego no se describen en el pliego a la hora de definir los aspectos evaluables. El Tribunal ha anulado tales criterios de los pliegos al considerar que recogen aspectos de valoración desconocidos por los licitadores a la hora de preparar sus ofertas, cuya concreción se producirá en el momento de valoración de las proposiciones, a la luz de lo que cada licitador oferte y en función de la estimación discrecional que en ese preciso momento haga el órgano técnico evaluador.

2. Ausencia de pautas o reglas de ponderación (v.g. Resolución 331/2019): en algunos pliegos, como el examinado en la resolución indicada, se establece una escala de calificaciones con sus respectivas puntuaciones que puede ir desde óptima o excelente (mayor puntuación) a apta (menor puntuación), pasando por calificaciones intermedias de muy buena y buena, pero sin indicar:

- Qué elementos se tomarán en consideración para alcanzar cada una de esas calificaciones como sería por ejemplo ofertar o no en todos los aspectos evaluables o establecer cuál tiene más preponderancia en la asignación de puntos o si todos tienen el mismo valor
- Las cualidades, atributos o ventajas que permitirán considerar una oferta como excelente, óptima, buena o mínima.

En estos casos, el Tribunal ha anulado también los criterios del pliego al considerar que la escala de puntuaciones establecida solo servía para calificar formalmente las ofertas por tramos de puntuación, sin ofrecer ninguna pauta de ponderación al órgano evaluador para enmarcar su juicio técnico.



Además en la Resolución 192/2019 se analiza el artículo 146.3 de la LCSP:

*“En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo”.*

En el recurso se alegaba que en el procedimiento abierto, por el mero hecho de que existan criterios de valoración subjetiva y criterios de valoración objetiva, ya existen dos fases, y en consecuencia, resulta de aplicación lo dispuesto en el citado precepto. En la Resolución, tras analizar la Directiva 2014/24 en la que la finalidad de fases sucesivas es reducir el número de ofertas a examinar o negociar como ocurre con los procedimientos de licitación con negociación, dialogo competitivo y procedimiento de asociación para la innovación, se concluye que el procedimiento abierto es un procedimiento con una única fase y dos momentos de valoración, haciéndose referencia a la Sentencia TJUE 20 septiembre 2018, en la que se resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi sobre la posibilidad de establecer en los pliegos que rigen procedimiento abierto criterios de adjudicación que operen en fases sucesivas eliminatorias para las ofertas que no superen un umbral mínimo de puntuación predeterminado.

### **Resolución 331/2019. UMBRALES DE SATURACIÓN DE PRECIOS**

El interés de esta resolución está en el análisis que efectúa sobre los umbrales de saturación en el precio. Esta cuestión no es nueva si bien analiza el caso de un umbral de saturación con ciertas singularidades.

El PCAP, a la hora de valorar la oferta económica, no establecía un límite máximo de bajada a partir del cual la puntuación de la oferta permanecía invariable (supuesto más habitual cuando se establecen los citados umbrales), sino que fijaba un límite del 30% de baja al que se le asignaba una ponderación de 55 puntos sobre un máximo de 60, de modo que cualquier bajada superior al 30%, por elevada que fuese, solo podría obtener en el mejor de los casos 5 puntos más. La Resolución 331/2019 estimó que resultaba bastante previsible que todos los licitadores fuesen al límite del 30% con el que conocen perfectamente que recibirán 55 puntos del máximo de 60 en la oferta económica, lo que implica que, de facto, el 30% actúe como umbral de saciedad con las siguientes consecuencias:



1. Penaliza a las ofertas más baratas que, por debajo de aquel límite, obtendrán una mínima puntuación, lo que disuadirá a los licitadores a superar el 30% de rebaja en el precio. Ello resulta contrario al principio de selección de la oferta económicamente más ventajosa consagrado en el artículo 1.1 de la LCSP.

2. Queda desvirtuada la correcta concurrencia en condiciones de competencia efectiva, por cuanto los licitadores conocen previamente la puntuación que van a obtener en el criterio precio, conculcándose el artículo 145.5 c) de la LCSP.

3. Los criterios sujetos a juicio de valor tienen un peso global de 30 puntos sobre 100, correspondiendo los 70 restantes a los criterios de evaluación automática (precio con 60 puntos y plazo de entrega con 10). Por tanto, siendo previsible que todos los licitadores vayan al límite del 30% con la certeza de que obtendrán 55 puntos y siendo también altamente presumible que asuman los compromisos de entrega descritos en el otro criterio de aplicación automática, lo cierto es que la adjudicación va a depender prácticamente de los 30 puntos asignados a los criterios sujetos a juicio de valor, otorgándose al órgano de contratación una libertad de decisión excesiva con vulneración de lo dispuesto en el artículo 145.5 b) de la LCSP.

Al respecto, si bien la puntuación conforme a los criterios sujetos a juicio de valor no supera nominalmente a los criterios automáticos, desde un punto de vista práctico sí lo hace, vulnerándose de ese modo lo dispuesto en el artículo 146.2 a) de la LCSP en cuanto prevé que sea un comité de expertos -con cualificación apropiada y un mínimo de tres miembros no adscritos al órgano proponente del contrato- el que realice la evaluación de las ofertas con arreglo a los criterios dependientes de un juicio de valor.

### **Resolución 350/2019. OFERTAS INCURSAS EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD Y CLASIFICACIÓN DE PROPOSICIONES.**

En esta Resolución se analiza el momento en el que ha de tramitarse el procedimiento de justificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad en relación con la clasificación.

Se establece que pese a la supresión en el vigente artículo 150 de la LCSP de la referencia a la exclusión de la clasificación de las ofertas que hubieran sido declaradas desproporcionadas o anormales que se contenía en el artículo 151 TRLCSP, no se ha modificado el momento en que se ha de realizar la clasificación.



Partiendo de la obligación de tramitar el procedimiento sobre las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, se determina que el momento en el que se ha de proceder a la clasificación es tras tramitar dicho procedimiento. Para llegar a esta conclusión se analiza cual es la finalidad del procedimiento: excluir o rechazar ofertas no viables; se alude al artículo 149.4 de la LCSP que establece la obligación de tramitar el procedimiento respecto de todas las ofertas incursas en presunción de anormalidad; se tiene en cuenta el orden de los artículos 149 y 150 LCSP; la Exposición de Motivos; el Informe de la Comisión Consultiva de Contratación de Aragón 3/2017, de 5 de abril y el Dictamen de la Abogacía del Estado de 29 de septiembre de 2008; y se analiza la tramitación del anteproyecto de ley de contratos del sector público.

## **IX. OBJETIVOS PARA EL AÑO 2020.**

Algunos de los objetivos que se ha fijado el Tribunal como metas para el año 2020 han sido esbozados a lo largo del contenido de esta memoria. Los ejes sobre los que se pretende realizar actuaciones son los siguientes: adecuación de los medios humanos a la carga de trabajo, Administración electrónica, transparencia, así como formación.

El principal, sin duda, es conseguir el aumento de medios humanos a través de la modificación de la relación de puestos de trabajo para adecuarlos a la carga de trabajo con el objetivo de poder mantener el recurso especial en materia de contratación en Andalucía como un instrumento ágil y eficaz, y para que los operadores jurídicos sigan confiando en él como herramienta para la defensa de sus derechos que evita las malas prácticas en la contratación pública, permitiendo corregir decisiones de los poderes adjudicadores sin dilatar en exceso la terminación de las licitaciones de modo que el interés público que satisface todo contrato no se vea tampoco mermado.

Desde el punto de vista de la Administración Electrónica, se pretende a lo largo del año 2020 implementar de forma completa el nuevo tramitador de expedientes que permita que todo el procedimiento de recurso se tramite electrónicamente, objetivo sin duda ambicioso, pero que se pretende acometer, y que a la fecha de la aprobación de la presente memoria ya se encuentra en práctica.

Asimismo, se pretende continuar con la introducción de mejoras en la página web del Tribunal por



considerarse una herramienta de extrema utilidad para difundir su doctrina. Entre las mismas cabe destacar el propósito de realizar un nuevo diseño que facilite su manejo o la creación de un campo para destacar aquellas Resoluciones que se consideren más importantes o de mayor relieve.

Finalmente, en el eje de formación, se desean realizar diversas actuaciones, como talleres de formación sobre el recurso especial, la celebración de las jornadas así como actualizar el manual sobre el recurso publicado en 2016, introduciendo las novedades de la LCSP y analizando los pronunciamientos del Órgano de 2016 a 2019.

## **X. REFLEXIÓN FINAL**

Como decíamos en anteriores Memorias la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público, de 8 de noviembre de 2017, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, ha supuesto una considerable ampliación del ámbito del recurso especial en materia de contratación como un instrumento que garantiza una mejor transparencia mediante una estrategia del control preventivo que sea efectivamente útil, rápido, e independiente.

Esto no es sino el resultado de la eficacia del recurso especial y del importante papel que en el ámbito del control de la contratación pública ha supuesto la creación de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales.

El escaso número de resoluciones dictadas por el Tribunal que son recurridas ante la jurisdicción contencioso administrativa pone de manifiesto el ahorro económico que para las Administraciones, los poderes adjudicadores y los licitadores representa la labor llevada a cabo por el mismo, evitando no solo los costes de la defensa de dichos procedimientos, sino las indemnizaciones que una eventual estimación en la jurisdicción contencioso administrativa pudieran dar lugar, teniendo en cuenta que, en muchos casos, la resolución del conflicto judicial se produce cuando ya no es posible corregir la infracción contractual y satisfacer materialmente la pretensión de las recurrentes.

Por otro lado, la rápida resolución del recurso especial evita la paralización de los procedimientos de contratación por tiempo prolongado pudiendo así corregir las anomalías que en el curso de dichos



procedimientos se puedan producir y evitando los costes económicos derivados de una suspensión prolongada de los mismos e incluso de una anulación posterior de los contratos, una vez ya formalizados, con las consecuentes indemnizaciones a que ello daría lugar.

El análisis de la actividad desarrollada por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en el año 2019, tal y como se refleja 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. Al mismo tiempo, tal y como señala la Comisión Europea en su informe al Parlamento Europeo y al Consejo, de 24 de enero de 2017, sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CE en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública, se debe prestar especial atención al reforzamiento de los órganos de resolución de recursos contractuales, lo que en nuestro ámbito se traduce en la necesidad de que el TARCJA se dote del personal suficiente para poder garantizar la resolución de los recursos en los plazos que establece la LCSP, porque en la brevedad de los mismos para su resolución, es donde está la esencia y finalidad de este recurso especial en materia de contratación.

Por último, la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público, ha supuesto, como ya se advirtió en las memorias de 2017 y de 2018, mayor carga en la actividad del TARCJA al ampliarse su ámbito competencial a actos y contratos que hasta ahora no eran susceptibles de recurso, lo que exige una dotación suficiente de medios para que la garantía de tutela administrativa que les corresponde siga siendo una realidad.

