

**MEMORIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID
AÑO 2024**



TACP

Tribunal
Administrativo
de Contratación
Pública



Comunidad
de Madrid

1. PRESENTACIÓN	1
2. EL TRIBUNAL	1
2.1. Introducción	1
2.2. Competencias.....	3
2.3. Composición	4
2.4. Adscripción	6
2.5 Sede	7
2.6 Medios materiales	7
2.6.1 Presupuesto/cuentas	7
2.6.2 Tasas	7
2.6.3 Ahorro que la actuación del TACP genera a la Comunidad de Madrid	9
2.7. Actuaciones instrumentales del ejercicio de sus competencias ..	11
2.7.1. Página web.....	11
2.8. Recursos Contencioso-administrativos.	13
2.9. Actividades formativas.....	13
2.10. Coordinación de criterios entre los distintos tribunales de recursos contractuales.....	14
3. ACTUACIONES DEL TRIBUNAL EN MATERIA CONTRACTUAL	15
3.1. Evolución del número de recursos	15
3.2. Tasa de resolución.....	19
3.3. Volumen de recurso según tipo de contrato impugnado	20
3.4. Cuantía de los contratos impugnados	22
3.5. Recursos según acto objeto de impugnación.....	23
3.6. Procedencia de las actuaciones recurridas.....	28
3.7. Sentido de las resoluciones	36
3.7.1. Inadmisión.....	39
3.7.2. Estimatoria y estimatoria parcial.....	42
3.7.3. Desestimatoria	45
3.7.4. Otras formas de terminación	46
3.8. Objeto de las resoluciones.....	47
3.9. Tasa de éxito	48
3.10. Multas por temeridad y mala fe.....	49
3.11. Duración del procedimiento	50
4. CRITERIOS ADOPTADOS POR EL TRIBUNAL EN SUS RESOLUCIONES. 53	
4.1. IMPUGNACIÓN DE PLIEGOS	53
4.1.1. LEGITIMACION.....	53
4.1.2. OBJETO DEL CONTRATO.....	58
4.1.3. FIJACION DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO	60
4.1.4. CRITERIOS DE SOLVENCIA	63
4.2. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	64

4.3. IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE TRÁMITE CUALIFICADOS	67
4.4. INADMISIÓN DE PROPOSICIONES:.....	67
4.5. EXCLUSIÓN DE OFERTAS:	68
4.6. IMPUGNACION DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN.....	85
4.7. CUESTIONES SINGULARES	93
5. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE BUEN GOBIERNO	95
5.1 Competencias en materia de Buen Gobierno	95
5.2 Actuaciones realizadas.....	98
6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES GENERALES AÑO 2024	100

MEMORIA

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

AÑO 2024

1. PRESENTACIÓN

Como en años anteriores, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid presenta la memoria de la actividad desarrollada en el año 2024 , no solo en virtud de principio de transparencia sino también con la finalidad de dar a conocer la doctrina asentada por el mismo en las resoluciones de los recursos interpuestos y que pueda servir de orientación a los distintos órganos de contratación para paliar las patologías en la elaboración y tramitación de los expedientes de contratación.

Desde la puesta en funcionamiento del Tribunal en el año 2011, se ha podido constatar que, con carácter general la actuación de los distintos órganos de contratación ha ido mejorando acorde a los principios asentados en las resoluciones de los recursos que se han ido dictando con rigor técnico y jurídico, y sobre todo, cumpliendo los plazos de resolución de los recursos interpuestos con el fin de que los procedimientos de contratación estén suspendidos el menor plazo posible .

Hay que destacar como peculiaridad, que a lo largo del año 2024 se ha producido un cambio en la presidencia de este Tribunal, dejando la presidencia, por jubilación D. Laureano Juan Peláez Albendea en julio de 2024 y habiendo asumido la misma D^a M^a Jose Santiago Fernández el 1 de noviembre de 2024.

2. EL TRIBUNAL

2.1. Introducción

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid fue creado en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y Racionalización del Sector Público (BOCM de 29 de diciembre), como órgano administrativo colegiado que

actúa con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias para garantizar su total objetividad.

La existencia de este órgano es fruto de la transposición de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos



públicos de suministros y de obras , en la que se dispone los requisitos que deben concurrir en los miembros de los Tribunales Administrativos de resolución de recursos contractuales que. En este sentido dispone que: *“El nombramiento de los miembros de este organismo independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad. Como mínimo, el presidente de este organismo independiente deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez. Dicho organismo independiente adoptará sus decisiones previa realización de un procedimiento contradictorio y tales decisiones tendrán, por los medios que estipule cada Estado miembro, efectos jurídicos vinculante”*.

Por tanto, la organización y funcionamiento del Tribunal debía responder a las premisas de profesionalización e independencia que permitiera el ejercicio de la labor desarrollada con plena objetividad.

El carácter singular de este tipo de Tribunales que, aun insertos en la organización administrativa, tienen carácter cuasi jurisdiccional , ha sido puesto de manifiesto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2014, en el recurso de casación núm. 3014/2013 (asunto de la Privatización Aguas Ter-Llobregat en Cataluña) vino a poner de manifiesto la peculiaridad de este tipo de tribunales

señalando que “tal singularidad localizada exclusivamente en el ámbito de la contratación administrativa, consiste en que la Administración que recurre un acto de un órgano de la propia Administración, aunque dotado dentro de ella de independencia y autonomía funcional, situación sin precedentes en el sistema de la LJCA, que constituye una novedad muy relevante, abierta por la modificación introducida en dicha ley por la actual Ley 34/2010, y al mismo tiempo sin paralelo en la LJCA fuera del supuesto a que se refiere (al margen de la previsión general del recurso de lesividad que nada tiene que ver con lo que ahora nos ocupa)”.

En el caso del TACP su naturaleza como órgano de resolución de recursos contractuales, se vio superada con ocasión de la aprobación de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, si bien de forma transitoria, algunas de las competencias que desarrollaba aquel órgano fueron encomendadas al Tribunal, como fueron las correspondientes a la transparencia y buen gobierno, manteniéndose en el momento actual la competencia respecto a estas últimas.

La Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid estableció la posibilidad de una prorroga del mandato de los miembros del Tribunal.

2.2. Competencias

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid es el órgano competente en el ámbito de actuación de la Administración de la Comunidad de Madrid y de los entes, organismos y entidades de su sector público que tengan la consideración de poder adjudicador, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3 de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre; de las Universidades Públicas del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y sus organismos vinculados o dependientes que tengan la consideración de poder adjudicador; de las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y sus entes, organismos y entidades vinculados o

dependientes que tengan la consideración de poder adjudicador; de las entidades contratantes del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid recogidas en el artículo 5.1 del Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero, por el que se aprueba la Ley de contratos en los sectores especiales y las entidades que celebren contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Contratos del Sector Público, para:

- a) El conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refieren los artículos 44 de la Ley de Contratos del Sector Público, y 119 del Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero, de contratos en los sectores especiales.
- b) La adopción de decisiones sobre la solicitud de medidas provisionales a que se refieren los artículos 49 de la Ley de Contratos del Sector Público y 121 del Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero.

2.3. Composición

De acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del sector público (BOE nº 310 de 29 de diciembre) por la que se crea el tribunal, el mismo está integrado por su presidente y cuatro vocales, cargos que actualmente están desempeñando:

Presidenta:

- Doña María José Santiago Fernández

Vocales:

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

La norma de creación prevé que el Tribunal disponga de un Secretario/a. Actualmente el puesto se desempeña por Don Pedro Díaz Benito asumiendo las funciones propias del secretario de un órgano colegiado, de acuerdo con la

normativa reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas; correspondiéndole la dirección y coordinación de los servicios administrativos e impulsando los procedimientos, supervisando la tramitación de los recursos y reclamaciones que se presenten ante el Tribunal, así como la realización de las notificaciones.

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

Durante 2024 se ha producido la incorporación de parte del personal adscrito al Tribunal, sumándose como nuevas altas, que no se disponían durante 2023, un Jefe de Tramitación Procedimental – nivel 26 – y un administrativo – nivel 22.

Junto a lo anterior hay que hacer mención que se han producido vacantes motivadas por la participación del personal en concursos de traslados, así como el cese en el puesto ocupado en interinaje; subsistiendo las necesidades de cobertura de estas plazas en la medida en que no se han cubierto.

Se han promovido los correspondientes procesos de cobertura y algunas de las vacantes se han ido cubriendo con nuevo personal, pero manteniéndose idéntica situación al año 2023, dónde existían vacantes sin cubrir, lo que supone que la plantilla sigue estando incompleta con dos vacantes en puestos administrativos de nivel 22 que afectan a las cargas de trabajo y gestión procedimental.

Atendiendo a los diferentes movimientos de bajas y altas en el personal que se han producido en el año 2024, se indica a continuación el resumen de la situación a fecha 31 de diciembre.

	Personal Oficina Administrativo		Personal Técnico	
	Cubiertas	Vacantes	Cubiertas	Vacantes
2024	4	2	2	0

Como se puede observar en el siguiente cuadro de evolución que toma en consideración la situación en años anteriores, siguen subsistiendo las mismas necesidades en cuanto a cubrir las vacantes del personal de oficina, estando actualmente pendiente de cobertura 2 plazas de administrativo nivel 22.

EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DEL TRIBUNAL

	Personal Oficina		Personal Técnico	
	Cubiertas	Vacantes	Cubiertas	Vacantes
2023	3	3	1	1
2022	4	1		1
2021	4	1		1
2020	4	2		1
2019	5	0		1

2.4. Adscripción

El Tribunal goza de independencia funcional en el ejercicio de sus competencias, y está adscrito orgánicamente a la Consejería Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, a la que corresponde asignarle los medios materiales y personales necesarios para el mejor desarrollo de la actividad, aunque goza de independencia funcional.

En virtud del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en su Disposición Adicional Cuarta establece que: *“El Tribunal Administrativo de Contratación Pública es un órgano administrativo colegiado que actuará con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias para garantizar su total objetividad.*

Orgánicamente queda adscrito a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, competente en materia de coordinación de la contratación pública”.

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

2.5 Sede

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid tiene actualmente su sede en la Plaza de Chamberí número 8, 5ª Planta.



2.6 Medios materiales

2.6.1 Presupuesto/cuentas

El Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, no gestiona un presupuesto propio. Por lo que, al no gestionar un presupuesto independiente, ni tampoco gestionar su propio personal, debe contar con el apoyo para el desarrollo de estas funciones, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

No obstante, hay que resaltar que desde el punto de vista económico el coste de su actividad se ve compensado con las tasas que se abonan en compensación de sus actividades.

2.6.2 Tasas

La realización de actividades competencia del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid devenga una Tasa creada por el artículo 2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público y regulada en la Orden de 21 de marzo de 2011 (BOCM de 26 de abril).

Son **sujetos pasivos** de la tasa:

- a) Los entes, organismos y entidades del sector público de la Comunidad de Madrid que no tengan la consideración de Administraciones públicas de acuerdo con la delimitación establecida por el artículo 3.2 de la Ley de Contratos del Sector Público.
- b) Las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, y sus entes, organismos y entidades vinculadas o dependientes, con una población superior a 50.000 habitantes.
- c) Las entidades contratantes del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid sujetas al del Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero, sobre procedimientos de contratación en los sectores especiales.
- d) Las entidades que celebren contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Contratos del Sector Público.

No obstante, existen **exenciones y bonificaciones** en el pago de la tasa, así:

1. Están exentas del pago de la tasa las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid cuya población no supere los 5.000 habitantes y sus entes, organismos y entidades vinculados o dependientes.
2. Se aplicará una bonificación del 50 por 100 de la cuantía de la tasa a los entes, organismos y entidades a que se refiere la letra a) del artículo anterior, así como a las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid cuya población no supere los 20.000 habitantes y sus entes, organismos y entidades vinculados o dependientes.
3. A los efectos de lo previsto en este artículo, se tomará como referencia el número de habitantes que se recoja en los censos municipales en vigor el 1 de enero del año correspondiente.

La tarifa a abonar por cada recurso especial en materia de contratación, reclamación o cuestión de nulidad contractual que se sometan a conocimiento y resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid es de 618,18 euros.

Y la tasa se devenga cuando se remita el expediente al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, con independencia de que el recurso especial y la reclamación se presenten ante el propio Tribunal o ante el órgano de contratación o entidad contratante.

Procederá la devolución de la tasa cuando, habiéndose ingresado la misma previamente, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid declare que no es competente para conocer el asunto que se someta a su conocimiento y resolución

En el año 2024, la actuación del Tribunal ha devengado **144.345,65 euros** en concepto de tasas, de acuerdo con el siguiente desglose por meses:

AÑO 2024	DEVENGADO (en €)
Enero	11.178,73
Febrero	10.251,37
Marzo	15.505,99
Abril	14.887,81
Mayo	10.560,55
Junio	11.487,82
Julio	12.725,19
Agosto	7.778,74
Septiembre	10.560,55
Octubre	12.106,00
Noviembre	17.051,44
Diciembre	10.251,46
Total	144.345,65

2.6.3 Ahorro que la actuación del TACP genera a la Comunidad de Madrid

Otro aspecto a tener en cuenta es el del ahorro que con carácter general puede considerarse que la acción del Tribunal supondría a los distintos entes de las administraciones públicas, sometidas a su ámbito de actuación.

Es difícil establecer cuál puede ser el beneficio previsto en términos económicos de un órgano con una actividad eminentemente jurídica. Pero lo cierto es que sí se puede afirmar que este recurso especial supone un ahorro para la Administración, en los casos en que la resolución de sus recursos sea estimatoria.

Cabe plantear que en tales casos, si el recurrente presentara su recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa en lugar de acudir al recurso administrativo especial en materia de contratación, con la conocida carga de trabajo y el consiguiente retraso que experimentan aquellos hasta que se dicta sentencia, lo más normal es que el contrato controvertido se hubiera ejecutado.

Esto determinaría en el caso de que la Sentencia fuera estimatoria, una indemnización para el recurrente entre el 6 % o 10 % de la cantidad ofertada, en concepto de lucro cesante, sin perjuicio del daño emergente en que hubiera podido incurrir, como serían los gastos efectuados para la licitación. (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 octubre 2007, RJ 2008\267⁽¹⁾).

Hay que hacer constar que el número de recursos estimados durante 2024 ha sido de 146 y representan un valor estimado de **2.631.871.407,41 euros**.

A ello cabe añadir el coste burocrático de una nueva licitación anulando los actos anteriores, el incremento de trabajo de los servicios jurídicos de las Administraciones implicadas, así como el incremento de asuntos a resolver por la ya sobrecargada Administración de Justicia.

Hay que poner de relieve la importancia a nivel económico que la actividad del TACP implica ya que el valor estimado global de las licitaciones recurridas en el ámbito geográfico de la Comunidad de Madrid, que han sido impugnadas en el año

¹ En supuestos semejantes al aquí tratado (exclusión del concurso, no adjudicación del contrato, etc.), la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene declarando que en atención a lo establecido en el artículo 162 del citado Reglamento, aplicable directamente al contrato de obras o supletoriamente a otros contratos, la indemnización procedente es el 6% de la cantidad ofertada (STS de 26 de abril de 1994 [RJ 1994, 3009], 2 de febrero de 1995 [RJ 1995, 1090], 9 de julio [RJ 1997, 5728] y 12 de noviembre de 1997 [RJ 1997, 8332], 3 de febrero de 2003 [RJ 2003, 1563]).

2024, asciende a **8.995.414.568,48 euros**, computando tanto la Administración de la Comunidad de Madrid, como las de las entidades locales de dicho ámbito geográfico.

Igualmente hay que resaltar que el valor estimado global de las licitaciones en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid, que han sido impugnadas en el periodo que se analiza, asciende a más de dos mil millones de euros, en concreto **2.537.972,053,02 euros**.

2.7. Actuaciones instrumentales del ejercicio de sus competencias

2.7.1. Página web

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública ha seguido apostando por la transparencia y la función divulgativa que implementa, como un valor añadido, las competencias legalmente atribuidas al mismo, por lo que considera de capital importancia el mantenimiento y constante actualización de su página web, en la que se publican todas las resoluciones dictadas por el mismo, a través de una base de datos asociada al buscador web del Tribunal lo que permite encontrar las resoluciones que forman su doctrina con la clasificación de sus resoluciones en base a varios parámetros, que permite a los usuarios acceder de forma práctica a sus resoluciones, herramienta completamente necesaria dado el número de Resoluciones dictadas por el Tribunal desde su creación (siendo de 4912 a 31 de diciembre de 2024), y la generalización de la utilización de la doctrina sentada por el mismo, que exige una mayor especialización en los criterios de búsqueda. Comprende hasta 10 parámetros, subdivididos en 52 categorías, incluyendo un buscador libre por palabras.

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

Es indudable la importancia de disponer de esta herramienta en términos de transparencia, pero también como instrumento puesto a disposición de los diferentes órganos de contratación y recurrentes o interesados que permite conocer la jurisprudencia emanada del Tribunal y un mejor ejercicio del conjunto de derechos e intereses que les son reconocidos. Sin perjuicio de ello, es necesario seguir mejorando el buscador en la web de las resoluciones para facilitar más su búsqueda y para ello esta trabajando la Secretaría del Tribunal.

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

2024		INFORMACIÓN GENERAL	
VISITAS	AÑO	PÁGINAS	AÑO
Visitas Totales	68202	Visualizaciones de páginas	106747
VISITANTES	AÑO		
Visitantes únicos	55995		

Es significativo indicar que la actualización y depuración de la página web es competencia del Tribunal, quién en coordinación con la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal está en continuo proceso para incorporar nuevas funcionalidades y capacidades a la página web que permitan obtener de la misma el máximo rendimiento.



2.8. Recursos Contencioso-administrativos.

Hay que destacar el escaso número de resoluciones dictadas por el Tribunal que han sido impugnadas en la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que supone la aceptación del criterio asentado por el Tribunal por parte de quienes acuden al mismo interponiendo un recurso. Así de las 525 resoluciones que se han dictado en 2024 sólo han sido recurridas ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid 11 lo que supone un porcentaje de impugnación judicial de un 2,09 %.

A continuación se muestra un cuadro de recursos contenciosos y la evolución desde la entrada en vigor de la LCSP.

	RESOLUCIONES TACPCM DEL 2024 IMPUGNADAS ANTE EL TSJM			SENTENCIAS DICTADAS POR EL TSJM EN 2024 (REFERIDAS A RESOLUCIONES DEL TACPM DE AÑOS ANTERIORES)	
AÑO	TOTAL RESOLUCIONES	Recurridas en el TSJ	%	Estimatorias	Desestimatorias
2024	525	11	2,0952381	1 en cuanto a la multa	18
2023	456	7	1,53508772	0	15
2022	522	10	1,91570881	5	18
2021	613	20	3,26264274	5	18
2020	390	12	3,07692308	5	34
2019	677	18	2,65878877	24	39
2018	444	5	1,12612613	4	21

2.9. Actividades formativas

En las actuales circunstancias sociales y económicas se revela como una cuestión fundamental, la de conseguir un valor añadido con el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas a los distintos órganos de contratación.

En esta línea este Tribunal desea realizar a través de las funciones que tiene encomendadas una labor didáctica, al servicio tanto de los órganos de contratación,

como de los operadores jurídicos y económicos en el ámbito de la contratación pública; sin perjuicio de la función desempeñada por la Junta consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid.

Por ello, se considera necesario entablar una relación con la Dirección General de Función Pública y con la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local, para la realización de actividades de formación, bien presenciales o bien “on line”, dirigidas al personal de la Administración de la Comunidad de Madrid y de sus Entidades Locales en relación con las cuestiones de mayor interés que se susciten en torno a la contratación pública en las fases en las que este Tribunal tiene competencias de revisión.

Asimismo, se pretende organizar anualmente una jornada del Tribunal con los distintos órganos de contratación pública que se relacionan con el mismo, con el fin de exponer las cuestiones doctrinales en aquellos aspectos donde las patologías en el ámbito de la contratación son más frecuentes.

2.10. Coordinación de criterios entre los distintos tribunales de recursos contractuales.

Dispone la Disposición Adicional vigésima tercera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, como una obligación, el que se realice una necesaria coordinación entre los órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación, y a estos efectos dice que: *«Los diferentes órganos de recursos que sean creados acordarán las fórmulas de coordinación y colaboración más adecuadas para favorecer la coherencia de sus pronunciamientos y para la unificación de su doctrina en relación con las cuestiones que sean sometidas a su conocimiento. Dichos órganos podrán además proponer los ajustes normativos y recomendaciones que resulten pertinentes para un mejor funcionamiento de los mecanismos de recurso previstos en la normativa sobre contratos públicos».*

Durante 2024, la relación entre los Tribunales Administrativos de Contratación ha sido fluida y constante, habiéndose celebrado la reunión de coordinación en junio, encargándose de su organización y celebración el Tribunal de la Junta de Extremadura.

Estas reuniones de coordinación disponen de un claro objetivo como es poner en común las problemáticas a las que se enfrentan e intentar, en la medida de lo posible, homogeneizar criterios jurídicos. .

3. ACTUACIONES DEL TRIBUNAL EN MATERIA CONTRACTUAL

3.1. Evolución del número de recursos

Se utiliza el término “*recurso*” con carácter genérico, indistintamente para designar tanto el recurso especial en materia de contratación, como la reclamación en materia de contratación del sector público de las entidades que operan en los sectores especiales reguladas en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

El análisis de la actividad se realiza atendiendo al ejercicio inmediato anterior, constatándose una leve línea ascendente que rompe con la dinámica anterior y que en los tres últimos años se habían manifestado en sentido descendente, no obstante se han de analizar los datos en conjunto para poder determinar si es una línea de continuidad o más bien se trata de una corrección dado que analizada la gráfica correspondiente que se adelanta, se observa que transcurrido el primer año de vigencia de la actual Ley de Contratos, se alcanzó un máximo excepcional y posteriormente, se aprecia un descenso paulatino, todo ello considerando la excepcionalidad que supuso el ejercicio 2020. A partir de este año se observa ese descenso que se ha visto alterado en 2024.

Como se ha dicho, durante el ejercicio 2024 se conocieron un total de **525** recursos. El total del valor estimado de estos recursos asciende a **8.995.414.568,48 euros**, de ahí la importancia económica del recurso especial.

Si atendemos al volumen de recursos con financiación europea, **fondos Next Generation**, encontramos un total de **43** recursos que suponen un montante de **1.309.657.096,01 €** de valor estimado.

Atendiendo al dato correspondiente a 2023 que se conocieron 456 recursos, encontramos un **incremento en el porcentaje del 15,13 %**.

AÑO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
RECURSOS	444	677	390	613	522	456	525

En el presente cuadro se puede apreciar la evolución en número de recursos que se han ido resolviendo desde el año 2018.

Gráficamente:



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

La ampliación de la posibilidad de interponer el recurso especial en materia de contratación, a contratos con su valor estimado inferior a los umbrales de los contratos armonizados, incrementa notablemente el volumen de recursos.

Desde el año 2021 y en cuanto a los años 2022 y 2023 se observan ligeros descensos que deben ser analizados desde la óptica de la materia, sin entrar a valorar si inciden factores políticos o sociológicos. De esta forma y a modo de conclusión, extrayendo los datos de recursos interpuestos desde que entrara en vigor la Ley de Contratos del Sector Público en marzo de 2018 y considerando lo antepuesto, la media de recursos anual que correspondería asciende a 518, lo que supone un incremento respecto de la media anterior calculada hasta 2023 (517) del 0,19%.

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

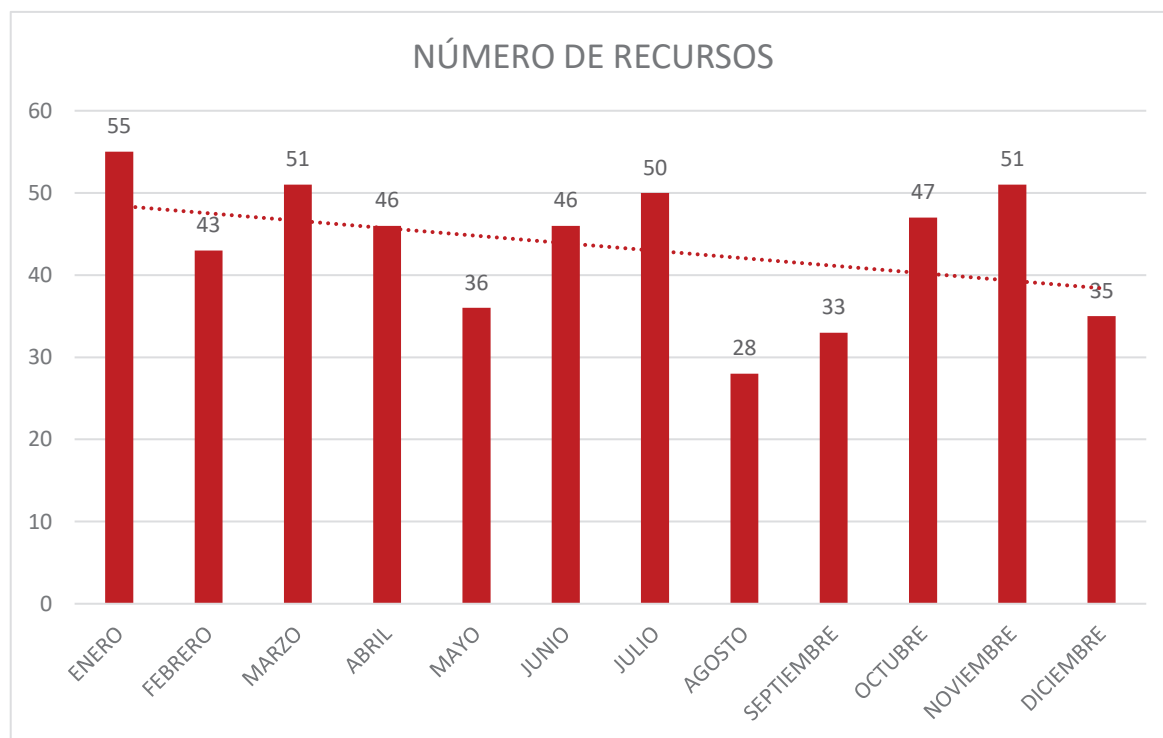
Son diferentes las conclusiones que se pueden alcanzar al respecto, una de ellas responde a la novedad que suponía tal instrumento para los operadores económicos que veían incrementados sus posibilidades de recurrir en ámbitos de contratos atendiendo al valor estimado y que no dudaron en utilizar para la defensa de sus derechos e intereses legítimos y por otro lado, la litigiosidad se mantiene pese al ejercicio más profesional por parte de los órganos de contratación de sus

funciones y disponer de una interpretación y jurisprudencia más profunda, así como con una legislación más asentada.

Siguiendo con los datos recogidos en lo largo del año, la secuencia mensual de entrada de recursos en el Tribunal durante el año 2024 fue la siguiente:

MES	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
RECURSOS	55	43	51	46	36	46	50	28	33	47	51	35

Gráficamente



Este dato, que recoge la entrada de recursos en el año 2024, como se puede entender no es correlativo al número de resoluciones dictadas, las cuáles se proyectan sobre parte de los recursos interpuestos durante 2023 y que no se resolvieron antes de que finalizase aquél ejercicio. Así se dictaron 488 resoluciones en 2024 frente a las 450 de 2023, lo que supone un **8,44 % de incremento del número de resoluciones**.

3.2. Tasa de resolución

El Tribunal actúa como órgano colegiado adoptando sus resoluciones previa deliberación en el Pleno. Durante el año 2024 se han celebrado 50 sesiones plenarias.

El análisis de la tasa de resolución resultante, parte de la relación entre los recursos presentados y las resoluciones adoptadas, si atendemos al número total de recursos interpuestos en 2024 que asciende a 525 y lo ponemos en relación con el número de resoluciones adoptadas durante dicho año que asciende a 488, encontramos que se han resuelto el 92,95 % de las mismas.

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

Encontramos los siguientes datos:

- 55 Acuerdos de suspensión
- 6 Acuerdos de aclaración
- 3 Acuerdos de acceso al Expediente
- 1 Acuerdo relativo al planteamiento de incidente de ejecución

Considerando el dato de resoluciones adoptadas (488) y el número de sesiones plenarias realizadas (50) , resulta que en cada sesión plenaria realizada se han conocido una media de 9,76 resoluciones, sin considerar otros tipos de resoluciones y acuerdos que se adoptan en el pleno.

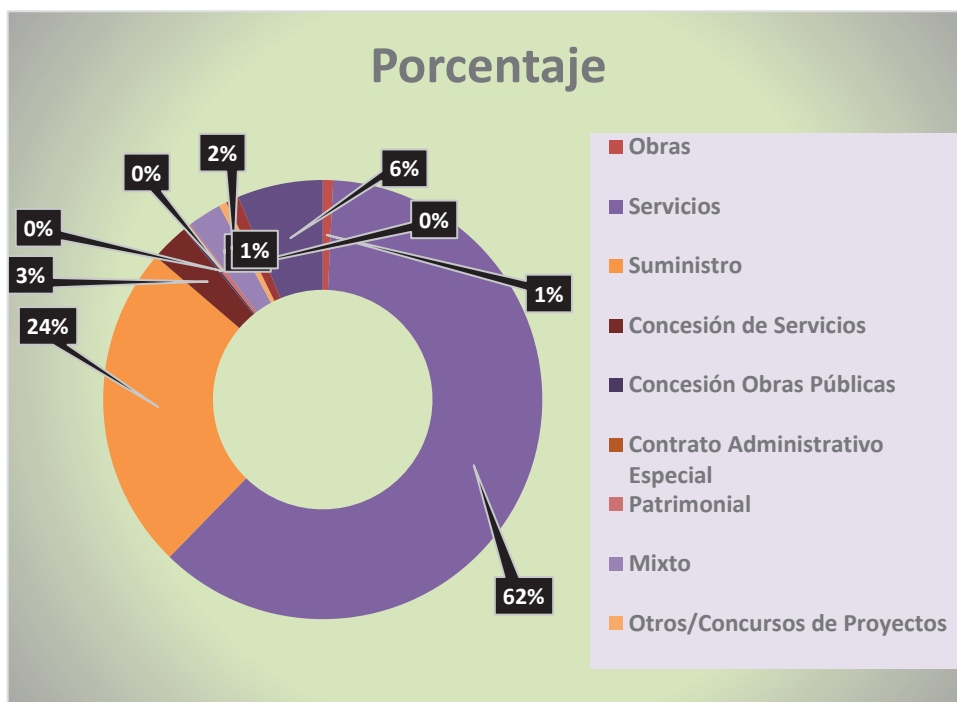
Incorporando los datos relativos a los Acuerdos adoptados por el Tribunal en relación con la suspensión de procedimientos, como medidas cautelares, de aclaración de resoluciones y de acceso al expediente, la suma total de pronunciamientos del mismo asciende a 553, que repartidas entre las sesiones celebradas, indica que se han conocido una media de 11,06 resoluciones por sesión.

3.3. Volumen de recurso según tipo de contrato impugnado

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

TIPO CONTRATO	Nº	Representa un %
Obras	4	0,76%
Servicios	323	61,52%
Suministro	126	24,00%
Concesión de Servicios	15	2,86%
Concesión Obras Públicas	1	0,19%
Contrato Administrativo Especial	0	0,00%
Patrimonial	2	0,38%
Mixto	13	2,48%
Otros/Concursos de Proyectos	3	0,57%
Otros/Contratos derivados	5	0,95%
Acuerdos Marcos	33	6,29%

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



La importancia del contrato de servicios en el conjunto de la contratación pública es igualmente relevante en el ámbito de conocimiento de las resoluciones del Tribunal Administrativo Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACP), cuestión que se constata si atendemos al porcentaje que el mismo representa sobre el total y que asciende al 61,52 %, que resulta significativamente superior al porcentaje del ejercicio 2023 donde se alcanzó un 58,46 %.

El contrato de suministros representa el 24 %, siendo este porcentaje inferior al del ejercicio anterior que llegó al 32,97 %.

Estos dos tipos de contratos, con las oscilaciones entre sus porcentajes siguen suponiendo, entre ambos, una suma porcentual en 2024 que llega al 85,52 %, sensiblemente inferior al porcentaje que se dio en 2023 cuando llegó al 91,43 %.

Durante 2024, los recursos en relación al contrato de concesión de servicios ha supuesto un 2,86 % superando a los contratos de obras que alcanzan el 0,76 %, este dato relativo a los contratos de obras es significativamente inferior al del ejercicio anterior que llegó a ser del 2,20 %.

El resto de tipos contractuales son meramente testimoniales oscilando entre el 0 % de contratos administrativos especiales y el 2,48 % relativo a contratos mixtos, que bien pudieran tener acogimiento en otros tipos de contratos pero que por su propia naturaleza se ha considerado oportuno diferenciarlos.

En conclusión, se aprecia un incremento de recursos en los contratos de servicios, siendo el contrato de suministros el que ha visto minorado el número de recursos.

Ambos tipos de contratos siguen siendo, en orden de importancia, mucho más recurridos que el contrato de obras.

Esta cuestión es común, tal como se aprecia en la evolución.



3.4. Cuantía de los contratos impugnados

El **valor estimado** del total de los procedimientos contractuales objeto de impugnación en el año 2024, asciende a **8.995.414,568,48 euros** frente a los 7.416.076.596,00 euros, del año 2023.

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

- 1) Un mismo expediente de contratación puede ser objeto de diferentes recursos interpuestos o bien en diferentes fases o bien interpuestos por distintos operadores económicos, consignándose en estos casos una única vez el valor estimado, a fin de no desvirtuar el dato.
- 2) Se trata de un dato coyuntural que no obedece a ningún parámetro definido con carácter previo sino al valor estimado de las licitaciones recurridas y ello con independencia del importe de adjudicación final del contrato que resulte.

3.5. Recursos según acto objeto de impugnación

Atendiendo a la naturaleza del **acto objeto de impugnación** y siguiendo, a título de homogeneización, el sistema propuesto por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), para la elaboración de sus informes, la distribución en 2024 fue la que se relaciona:

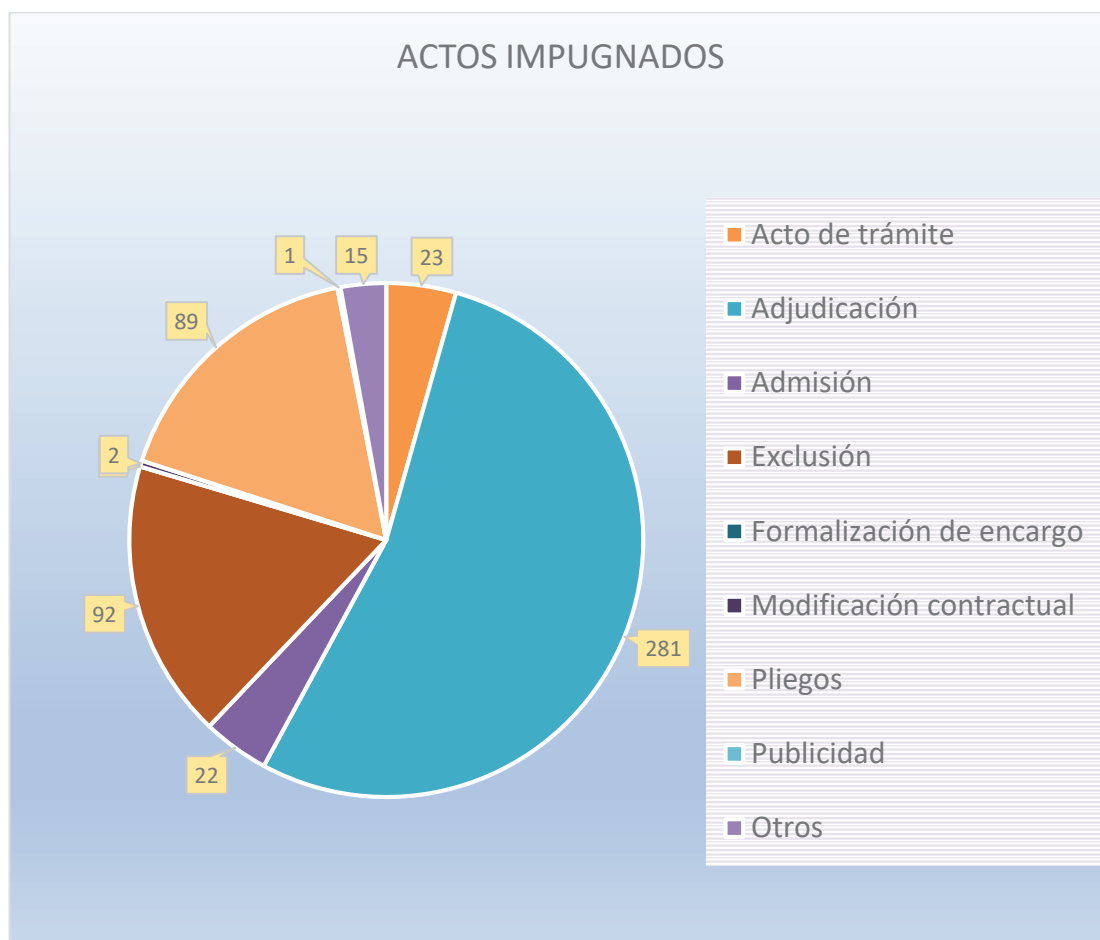
- Acto de trámite (incluidas las declaraciones de desierto y la no formalización de los contratos).
- Adjudicación (incluidos los recursos contra las prórrogas forzosas).
- Admisión (en aquellos casos en los que se recurre la admisión de un tercero diferente del recurrente).
- Exclusión (en este apartado deben señalarse aquellos casos en los que se haya recurrido la exclusión propiamente dicha. Si se recurre la adjudicación, pero

realmente se actúa contra la exclusión del recurrente, el objeto del recurso será considerado contra la “adjudicación”).

- Formalización de encargo.
- Modificación contractual.
- Pliegos.
- Publicidad (solo si se refiere al anuncio en sí y no a la publicidad de los pliegos. En este último caso el objeto del recurso será considerado contra “los pliegos”).
- Otros. Donde se reflejan aquéllos otros actos que no tienen cabida en los anteriores.

ACTO IMPUGNADO	N.º
Acto de trámite	23
Adjudicación	281
Admisión	22
Exclusión	92
Formalización de encargo	0
Modificación contractual	2
Pliegos	89
Publicidad	1
Otros	15

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



Atendiendo al porcentaje correspondiente encontramos

ACTO IMPUGNADO	%
Acto de trámite	4,380952381
Adjudicación	53,52380952
Admisión	4,19047619
Exclusión	17,52380952
Formalización de encargo	0
Modificación contractual	0,380952381
Pliegos	16,95238095

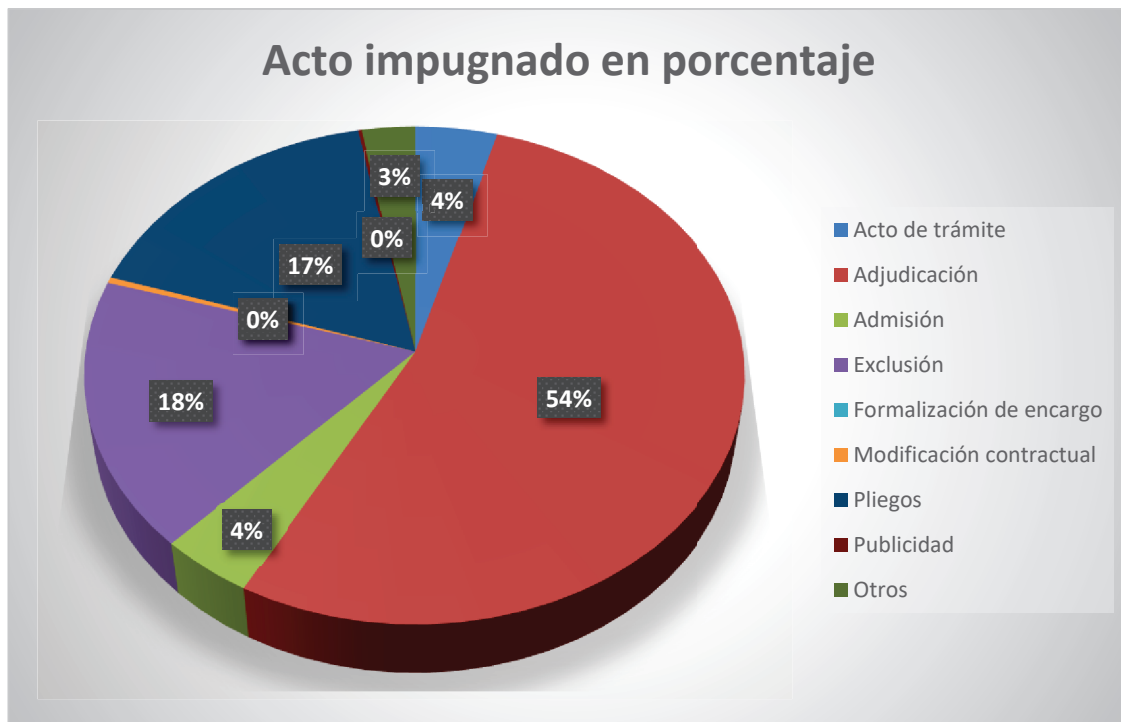
Publicidad

0,19047619

Otros

2,857142857

Gráficamente



De los datos anteriores sigue manteniéndose la tendencia clara de que el principal acto que se recurre es la **adjudicación** del contrato que con un total de 281 recursos presentados durante 2024 suponen un 53,52 % del total de recursos.

En diferentes ocasiones y derivado de la práctica de los órganos de contratación de no notificar la exclusión de forma independiente, conlleva a que con ocasión de interponer un recurso contra la adjudicación, realmente lo que subyace es un recurso contra una exclusión adoptada en un trámite anterior pero que la misma no ha sido objeto de impugnación previa por no haber sido notificada. Esto ocasiona, a juicio de este Tribunal una situación indeseada y susceptible de ser evitada por los órganos de contratación, quienes si hubieran notificado y otorgado el correspondiente régimen de impugnación que procede en el momento procedimental correspondiente, y tomando todas las cautelas necesarias para

alcanzar el mejor fin del procedimiento, se ahorrarían el tener que dar cuenta de lo actuado en un momento anterior con ocasión de la adjudicación, que además puede derivar en consecuencias imprevistas, como podría ser la propia nulidad del procedimiento en función del momento procedimental en que se hubiera adoptado la exclusión. Piénsese que, si la exclusión se adopta con ocasión de la valoración del criterio subjetivo y se procede a la apertura del criterio objetivo, es muy probable que, de prosperar el recurso, conlleve la anulación del procedimiento, cuestión que cómo se ha dicho quedaría en poder de los órganos de contratación evitar esta situación.

El siguiente grupo de actos recurridos se corresponde con **las exclusiones** acordadas y que responden, precisamente, a lo razonado anteriormente, a la calificación de actos de trámite cualificados. Estos motivos de recursos han alcanzado en 2024 un total de 92 recursos suponiendo, sobre el total, un porcentaje del 17,52.

No menos importante es la impugnación de los **anuncios de licitación y los pliegos** que han de regir la licitación. Se han presentado un total de 90 recursos que suponen un 16,98 %. No se ha discriminado en cuanto a si el objeto del recurso se refiere al pliego de cláusulas administrativas particulares, al pliego de prescripciones técnicas o a ambos, por no ser una cuestión que trascienda más allá del documento en donde se ubica el motivo del recurso.

En cuanto a los actos de trámite no susceptibles de recurso, se sigue una dinámica de los operadores económicos de recurrir actos que posteriormente requieren la aceptación de quién tiene atribuida la competencia, siendo éste el acto procedimental recurrible. En este sentido se han resuelto hasta 23 recursos sobre actos de trámite no cualificados, lo que supone un 4,38 %.

Llama la atención el supuesto de recursos contra la **admisión de la oferta** de un tercero y que durante el ejercicio 2024 ha supuesto un total de 22 recursos que suponen un porcentaje del 4,19 %. Nos encontramos ante una situación en la cual los operadores económicos se plantean si sus competidores deben ser admitidos

al procedimiento ya sea por diferentes causas como pudieran ser el cumplimiento de las aptitudes para contratar o la aceptación por parte del órgano de contratación de las justificaciones de las bajas anormales.

En el epígrafe “**otros**” se incorporan los recursos que se han interpuesto y cuyo objeto no tiene acogida en el resto de epígrafes y que representa un total de 15 recursos y suponen un peso del 2,85 %. Nos encontramos en este pequeño cajón con diferentes impugnaciones como pudieran ser la declaración de la tramitación de emergencia, los desistimientos acordados por los órganos de contratación o la decisión de no adjudicar y declarar desierto el procedimiento o incluso las decisiones del órgano de contratación de formalizar los contratos o la de anular el procedimiento de licitación.

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

3.6. Procedencia de las actuaciones recurridas

El Tribunal tiene definido su ámbito de actuación, conforme el artículo 5 de su Ley de creación, siendo el *“órgano competente en el ámbito de actuación de la Administración de la Comunidad de Madrid y de los entes, organismos y entidades de su sector público que tengan la consideración de poder adjudicador, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3 de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017 de 8 de noviembre; de las Universidades Públicas del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y sus organismos vinculados o dependientes que tengan la consideración de poder adjudicador; de las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y sus entes, organismos y entidades vinculados o dependientes que tengan la consideración de poder adjudicador; de las entidades contratantes del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid recogidas en el artículo 5.1 del Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero, por el que se aprueba la Ley de contratos en los sectores especiales y las entidades que celebren contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Contratos del Sector Público”*.

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

La dimensión de la actividad contractual a la que se hace frente este Tribunal, comprende la Comunidad de Madrid que además de los órganos de contratación de las diferentes Consejerías, tiene 21 sociedades mercantiles, 4 entidades de derecho público, 45 fundaciones, 15 consorcios y 8 entes creados al amparo del artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, por ser la referencia a nivel local, tiene 7 empresas públicas con la condición de poder adjudicador.

A lo anterior se une, que algunas de las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid, son un total de **179 municipios** cuentan con su sector público correspondiente, también poderes adjudicadores cuyos contratos son susceptibles de recurso especial.

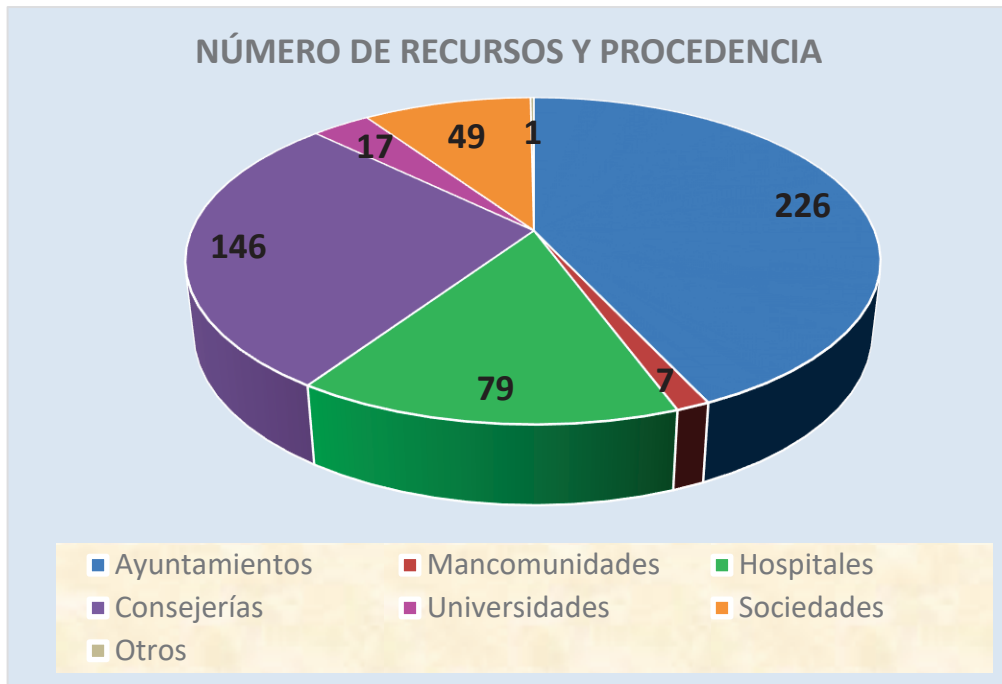
Junto a lo anterior encontramos **6 Universidades públicas**, respecto a cuyos contratos también corresponde al Tribunal conocer de los recursos que se interpongan.

Analizando los recursos presentados, atendiendo al órgano de contratación, encontramos para el ejercicio 2024 el siguiente cuadro:

PROCEDENCIA	Nº	%
Ayuntamientos	226	43,05%
Mancomunidades	7	1,33%
Hospitales	79	15,05%
Consejerías	146	27,81%
Universidades	17	3,24%
Sociedades	49	9,33%
Otros	1	0,19%

Se han presentado un total de 146 recursos contra actos dictados por las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid, un total de 79 contra acuerdos adoptados por los órganos de contratación de los hospitales; un total de 226 contra acuerdos adoptados por los órganos de contratación de Ayuntamientos y de 7 adoptados por órganos de contratación de Mancomunidades de municipios, ambos integrantes del sector público local. Contra acuerdos adoptados por los órganos de contratación de las universidades encontramos que se han presentado 17 recursos y por último, en relación con otros poderes adjudicadores se han presentado un total de 49 recursos.

Lo anterior se refleja en el siguiente gráfico



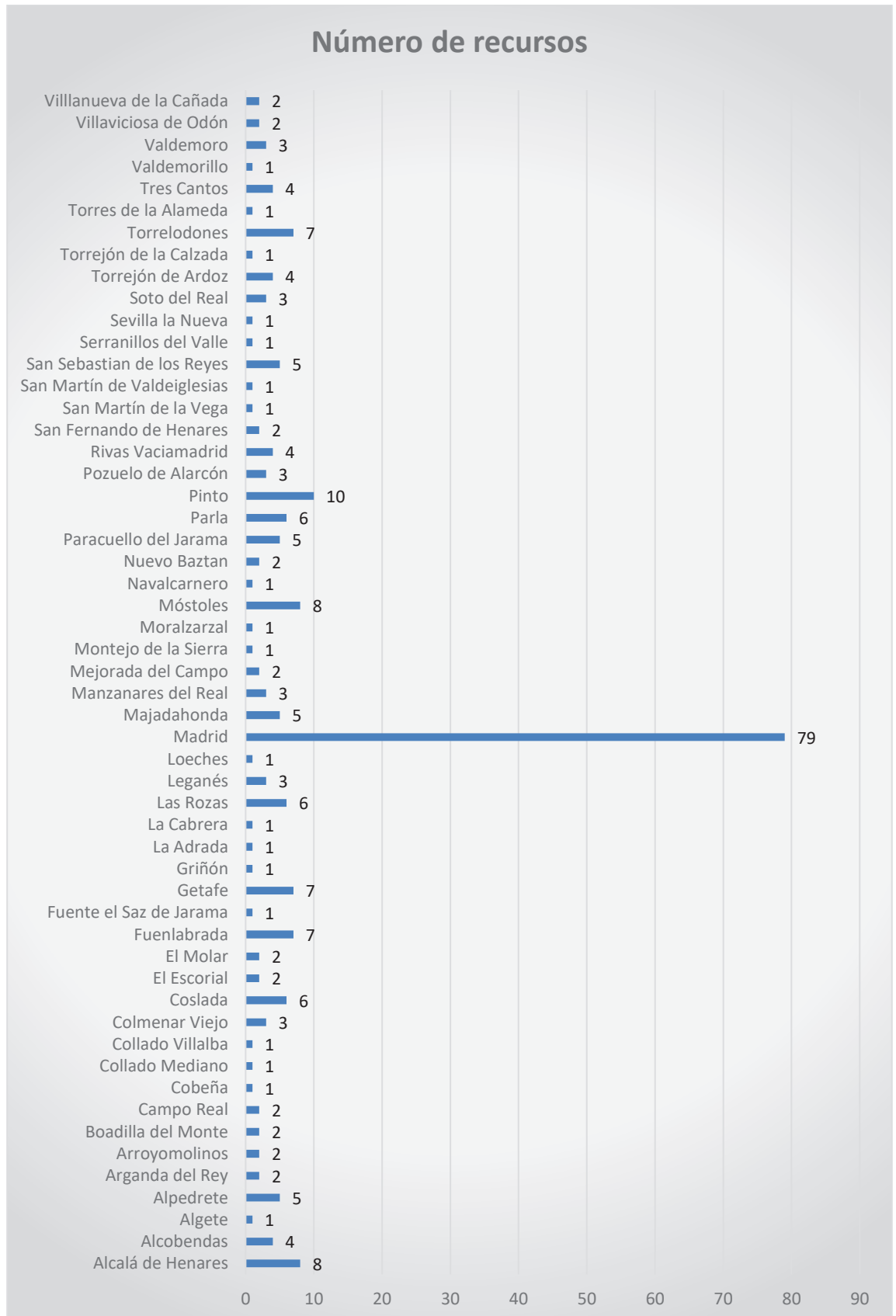
Como en años precedentes la mayor litigiosidad contractual procede de las entidades locales, básicamente se entiende por el peso económico de la Administración Local en la Comunidad de Madrid, singularmente el Ayuntamiento de Madrid.

Analizando las entidades locales encontramos:

Ayuntamiento	Número de recursos
Alcalá de Henares	8
Alcobendas	4
Algete	1
Alpedrete	5
Arganda del Rey	2
Arroyomolinos	2
Boadilla del Monte	2
Campo Real	2
Cobeña	1
Collado Mediano	1
Collado Villalba	1
Colmenar Viejo	3
Coslada	6
El Escorial	2

El Molar	2
Fuenlabrada	7
Fuente el Saz de Jarama	1
Getafe	7
Griñón	1
La Adrada	1
La Cabrera	1
Las Rozas	6
Leganés	3
Loeches	1
Madrid	79
Majadahonda	5
Manzanares del Real	3
Mejorada del Campo	2
Montejo de la Sierra	1
Moralzarzal	1
Móstoles	8
Navalcarnero	1
Nuevo Baztan	2
Paracuello del Jarama	5
Parla	6
Pinto	10
Pozuelo de Alarcón	3
Rivas Vaciamadrid	4
San Fernando de Henares	2
San Martín de la Vega	1
San Martín de Valdeiglesias	1
San Sebastian de los Reyes	5
Serranillos del Valle	1
Sevilla la Nueva	1
Soto del Real	3
Torrejón de Ardoz	4
Torrejón de la Calzada	1
Torrelodones	7
Torres de la Alameda	1
Tres Cantos	4
Valdemorillo	1
Valdemoro	3
Villaviciosa de Odón	2
Villanueva de la Cañada	2

Gráficamente:



Atendiendo a las Consejerías de la Comunidad de Madrid encontramos:

CONSEJERÍAS	Nº	%
Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales	33	22,60%
Consejería de Educación, Ciencia y Universidades	9	6,16%
Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior	18	12,33%
Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local	6	4,11%
Consejería de Digitalización	9	6,16%
Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras	12	8,22%
Consejería de Sanidad	40	27,40%
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte	11	7,53%
Consejería de Economía, Hacienda y Empleo	8	5,48%

Gráficamente:

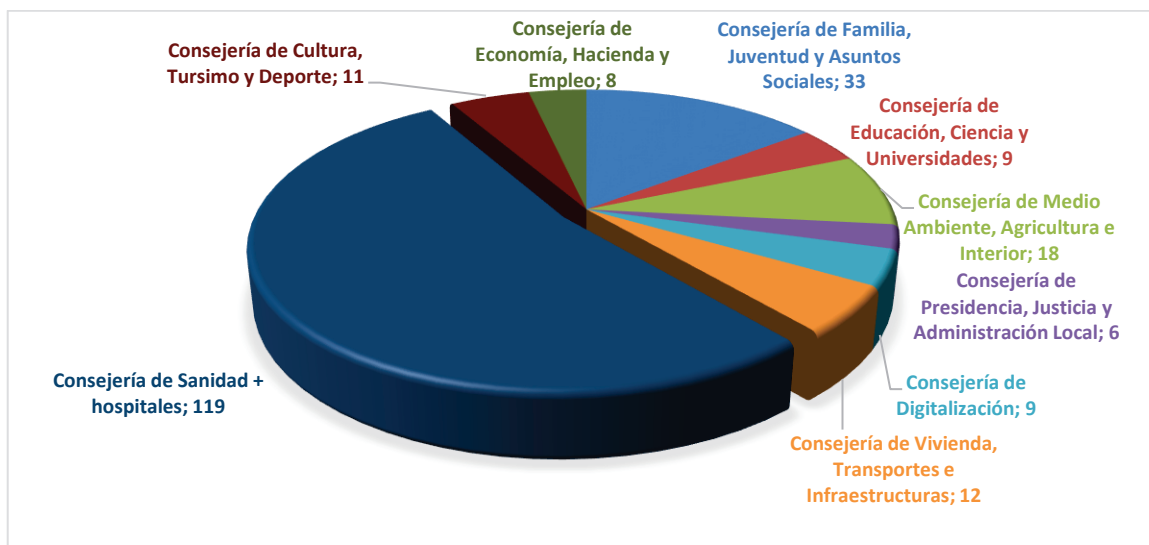


Considerando el dato anterior, circunscrito a las Consejerías y consideramos el dato correspondiente a hospitales, encontramos que se han conocido de un total de 146

recursos procedentes de las consejerías más 79 recursos procedentes de hospitales, lo que supone un total de 225 recursos

CONSEJERÍAS	Nº	%
Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales	33	14,67%
Consejería de Educación, Ciencia y Universidades	9	4,00%
Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior	18	8,00%
Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local	6	2,67%
Consejería de Digitalización	9	4,00%
Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras	12	5,33%
Consejería de Sanidad + hospitales	119	52,89%
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte	11	4,89%
Consejería de Economía, Hacienda y Empleo	8	3,56%
	225	100,00%

Gráficamente



Por parte del Sector Público de la Administración de la Comunidad de Madrid, se han interpuesto hasta 35 recursos contra actos dictados por sociedades mercantiles de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, a modo de análisis y tomando en consideración los últimos cinco años, se aprecia que, aisladamente, el sector público local mantiene una importancia

solvente en cuanto al numero de recursos resueltos por el TACP respecto del resto de órganos analizados.

Evolución de los recursos en los últimos 5 años.



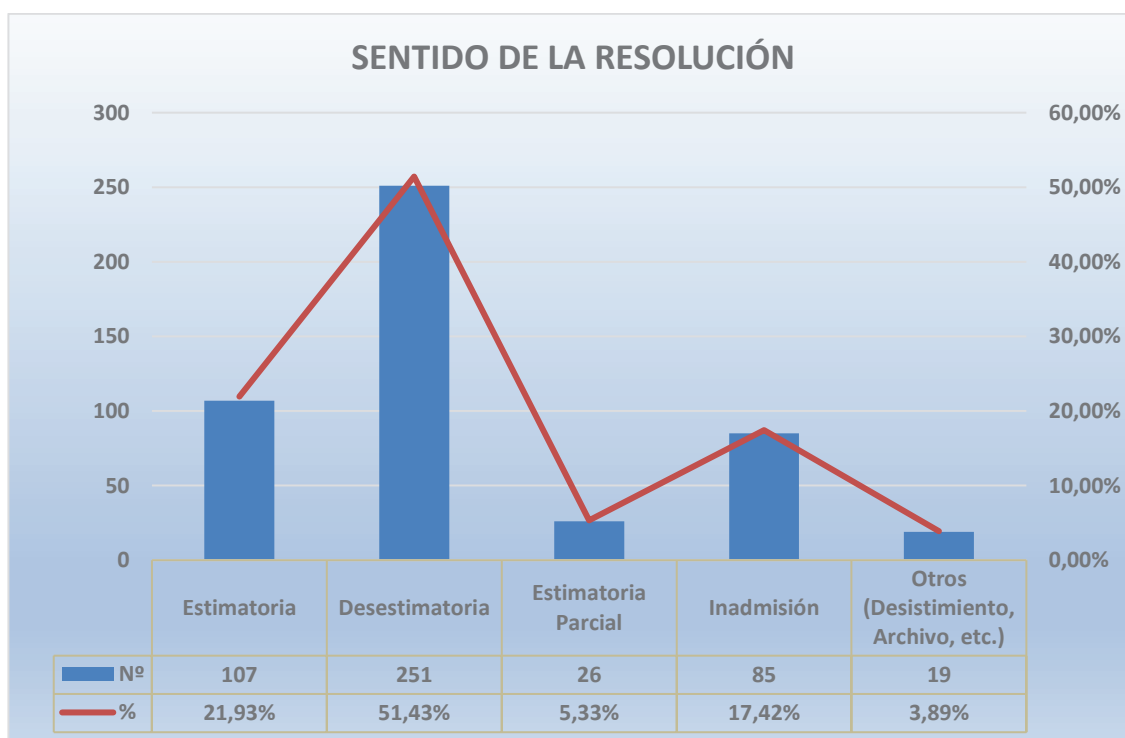
3.7. Sentido de las resoluciones

En el año 2024, se han adoptado un total de **488 resoluciones**. El sentido de las resoluciones a adoptar por el Tribunal puede ser en sentido estimatorio, desestimatorio, estimatorio parcial o inadmisión. Se incluye un apartado de “otros” para aquellas que no tienen acogimiento en algunas de las indicadas.

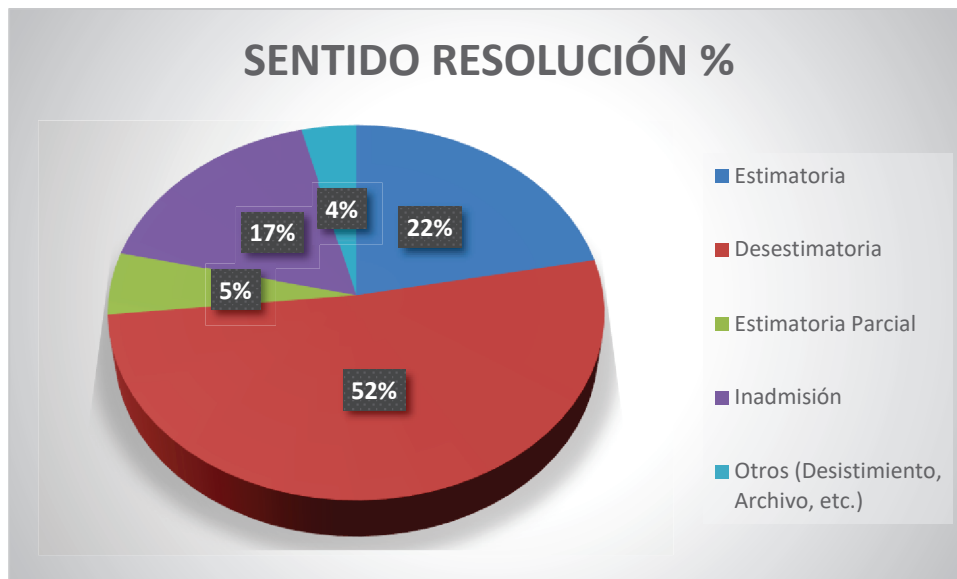
De esta forma encontramos el siguiente número y sentido de las resoluciones adoptadas durante 2024.

SENTIDO RESOLUCIÓN	Nº	%
Estimatoria	107	21,93%
Desestimatoria	251	51,43%
Estimatoria Parcial	26	5,33%
Inadmisión	85	17,42%
Otros (Desistimiento, Archivo, etc.)	19	3,89%
	488	100,00%

Gráficamente



Si atendemos al porcentaje encontramos:



El número de resoluciones desestimatorias es el más importante alcanzando las 251, le siguen en orden de importancia las resoluciones en sentido estimatorio que ascienden a 107 y las inadmisiones que suponen 85.

Por su parte las resoluciones en sentido estimatorio parcial suponen 26 y aquellas que se han resuelto en un sentido distinto a los anteriores ya sea por desistimientos, perdidas sobrevenidas del objeto o cualquier otra circunstancia que haya impedido pronunciarse en alguno de los sentidos anteriores han supuesto 19 resoluciones.

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

3.7.1. Inadmisión

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

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

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

Por su parte, el artículo el artículo 22 del 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, recoge los requisitos de admisión del recurso, indicando que solo procederá la admisión del recurso cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1.º Competencia para conocer del recurso.
- 2.º Acreditación de la legitimación y de la representación del recurrente mediante poder que sea suficiente a tal efecto.
- 3.º Que el recurso se refiera a alguno de los contratos contemplados en el artículo 40.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

4.º Que el recurso se interponga contra alguno de los actos enumerados en el artículo 40.2 del texto refundido citado.

5.º Que la interposición se haga dentro de los plazos previstos en el artículo 44.2 del mismo texto refundido.

6.º Que se acompañen al escrito de interposición los documentos y requisitos a que se refiere el artículo 44 del texto refundido, sin perjuicio de lo en él dispuesto respecto de la posibilidad de subsanación.

Atendido lo anterior durante el año 2024, un 17,71 % por ciento de las resoluciones son de inadmisión. En 2023, el dato correspondiente ascendió a un 20,17 %.

Analizando los datos anteriores encontramos que:

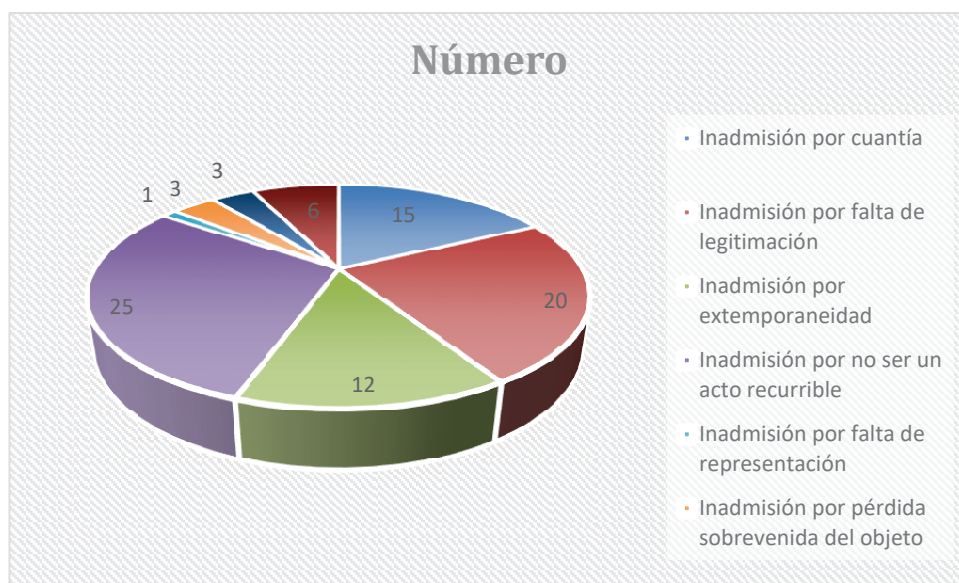
TIPO DE INADMISIÓN	Número	%
Inadmisión por cuantía	15	17,65%
Inadmisión por falta de legitimación	20	23,53%
Inadmisión por extemporaneidad	12	14,12%
Inadmisión por no ser un acto recurrible	25	29,41%
Inadmisión por falta de representación	1	1,18%
Inadmisión por pérdida sobrevenida del objeto	3	3,53%
Inadmisión por falta de fundamentación	3	3,53%
Inadmisión por falta de competencia	6	7,06%

De las ochenta y cinco (85) resoluciones de inadmisión, veinticinco de ellas (25) el 29,41 %, son por actos no recurribles. Sorprende por su reiteración la subsistencia de recursos contra actos de las mesas de contratación no recurribles, como pueden ser las propuestas de adjudicación, las clasificaciones o propuestas sobre aceptación o rechazo de bajas desproporcionadas.

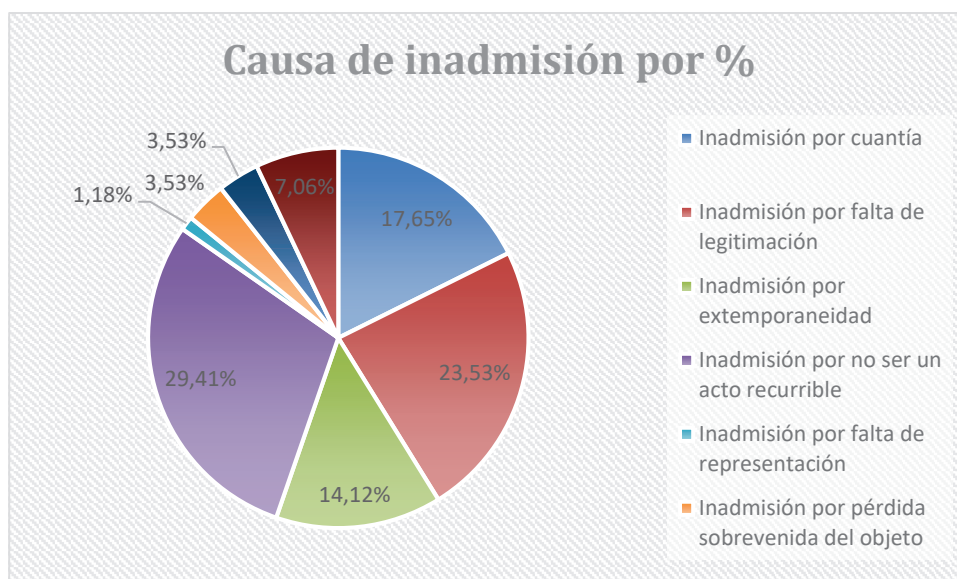
En doce (12) resoluciones el recurso es extemporáneo (14,12 %).

La falta de legitimación del recurrente se aprecia en veinte (20) resoluciones (el 23,53 %), fundamentalmente por la posición que se ocupa en la clasificación final o por haber presentado el recurso posteriormente al haber presentado oferta. Y en quince (15), no cabe por la cuantía.

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



Si atendemos al porcentaje



3.7.2. Estimatoria y estimatoria parcial

El TACP dispone de información desagregada entre resoluciones estimatorias, ciento siete (107) y estimatorias parciales, veintiséis (26). En 2024 las estimaciones suponen un 21,92 % y las estimaciones parciales un 5,33 %.

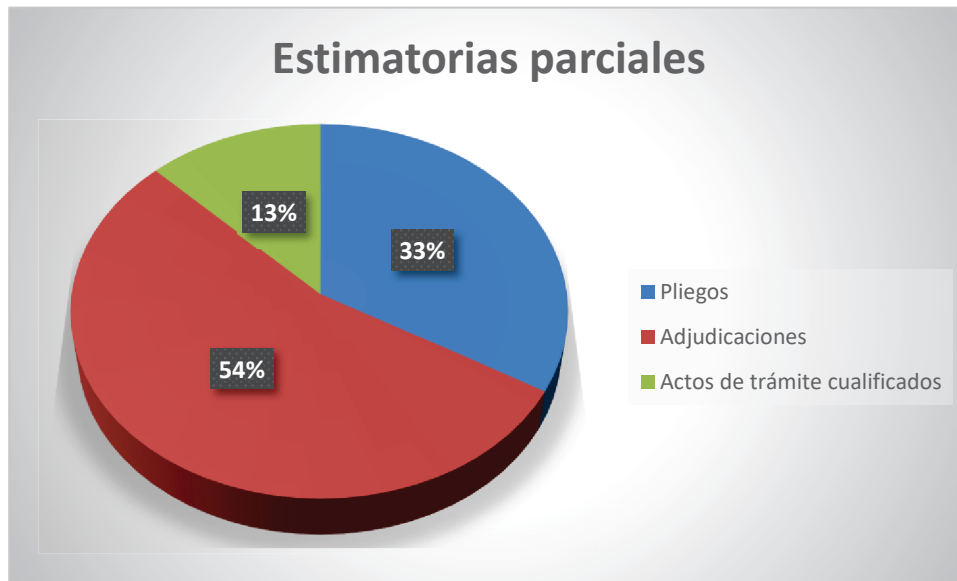
Respecto del año 2023 se observa un leve incremento en el cómputo general de ambas, así en dicho año se resolvieron estimativamente noventa y ocho resoluciones (98) que suponía el 21,49 % sobre el total y se estimaron parcialmente dieciocho (18), que suponían un 3,94 % sobre el total.

Las resoluciones estimatorias se distribuyen de la siguiente manera:

Recursos contra pliegos encontramos veintitrés (23) resoluciones estimatorias y ocho (8) de estimación parcial. Contra adjudicaciones encontramos cincuenta y cuatro (54) y trece (13) de estimación parcial; contra actos de trámite cualificados encontramos cuarenta y siete (47) y tres (3) de estimación parcial.

Gráficamente



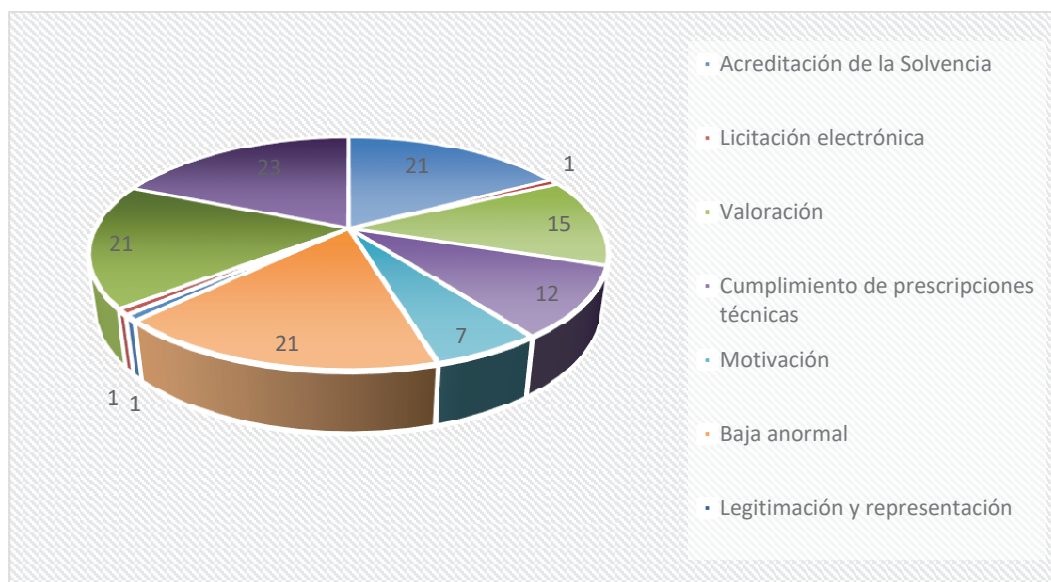


La casuística connatural a cada recurso es tan variada como los motivos que fundamentan los propios recursos lo cual supone un esfuerzo compilar por materias uniformes.

Encontramos las siguientes referencias, considerando igualmente que muchos recursos contemplan más de una única referencia

Estimatorias	n.º
Acreditación de la Solvencia	21
Licitación electrónica	1
Valoración	15
Cumplimiento de prescripciones técnicas	12
Motivación	7
Baja anormal	21
Legitimación y representación	1
Discrecionalidad técnica	1
Contenido de los pliegos	21
Varios	23
	123

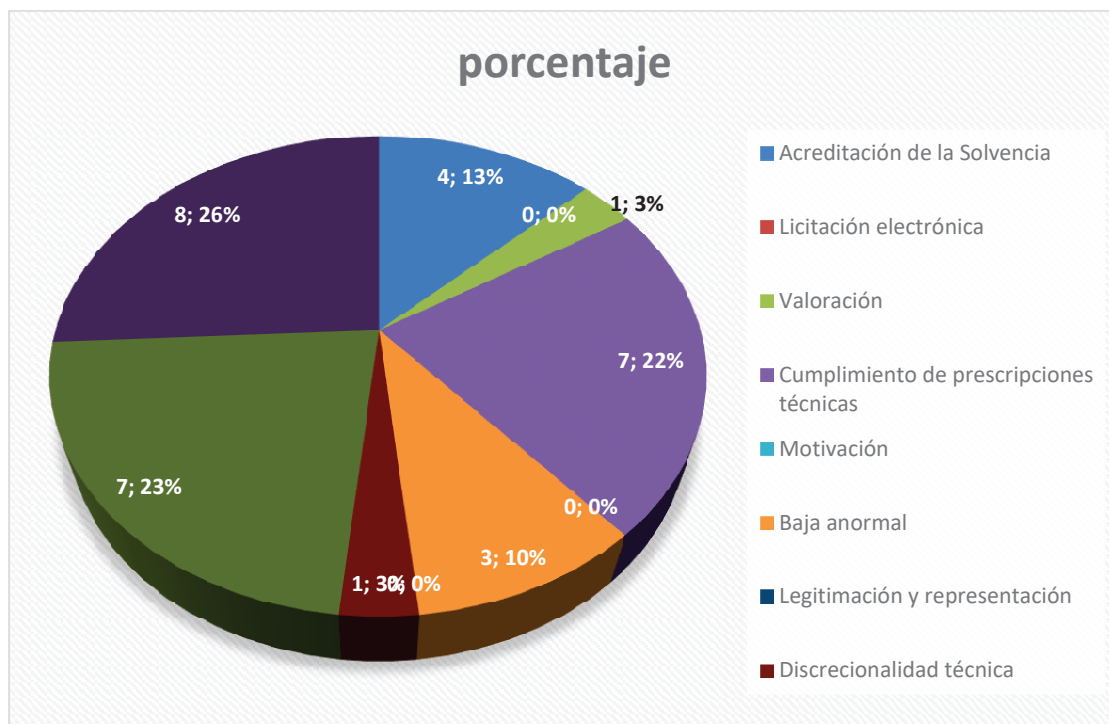
Graficamente



Encontramos las siguientes referencias para las estimaciones parciales, considerando, igualmente, que muchos recursos contemplan más de una única referencia.

Estimatorias Parciales	nº
Acreditación de la Solvencia	4
Licitación electrónica	0
Valoración	1
Cumplimiento de prescripciones técnicas	7
Motivación	0
Baja anormal	3
Legitimación y representación	0
Discrecionalidad técnica	1
Contenido de los pliegos	7
Varios	8
	31

Gráficamente



3.7.3. Desestimatoria

En cuanto a las resoluciones en sentido desestimatorio, han supuesto un total de doscientos cincuenta y una (251) lo que suponen el 51,43 % de las resoluciones adoptadas, es decir poco más de la mitad de las resoluciones del Tribunal han sido en sentido desestimatorio.

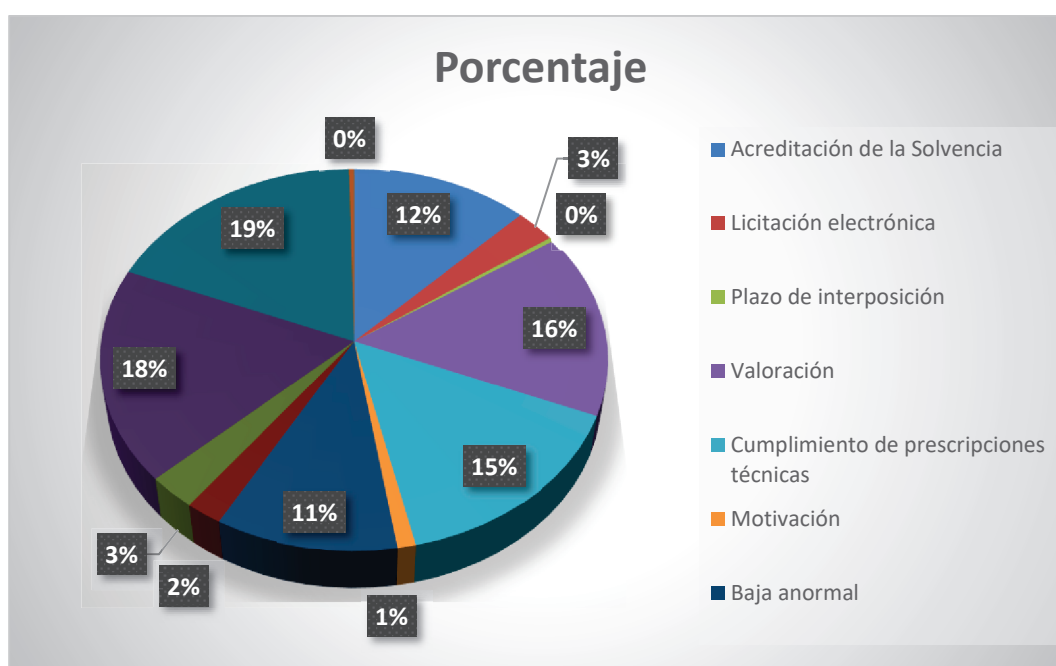
Por hacer una referencia a las más importantes en 25 ocasiones se han recurrido los pliegos, 93 versan sobre el acto de adjudicación y 101 sobre actos de trámite cualificados como son las exclusiones acontecidas en el procedimiento.

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

Exponemos las siguientes referencias, considerando igualmente que muchos recursos contemplan más de una única referencia.

Desestimatorias	n.º
Acreditación de la Solvencia	35
Licitación electrónica	8
Plazo de interposición	1
Valoración	44
Cumplimiento de prescripciones técnicas	43
Motivación	3
Baja anormal	30
Legitimación y representación	6
Discrecionalidad técnica	8
Contenido de los pliegos	51
Varios	52
Clasificación	1

Gráficamente atendiendo al porcentaje



3.7.4. Otras formas de terminación

El 3,89 % de las resoluciones recogen otras formas de terminación dónde encontramos una variedad de casuística que hace que el Tribunal no pueda pronunciarse en alguno de los sentidos anteriores. En este sentido se encuadran supuestos de desistimiento del recurrente, imposibilidad de continuar el

procedimiento por causa sobrevenida, la pérdida de objeto por actuaciones realizadas de oficio por el órgano de contratación o el desistimiento del procedimiento por el órgano de contratación.

3.8. Objeto de las resoluciones

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

1.	Aguas:	09 recursos
2.	Alumbrado:	02 recursos
3.	Comedores/menús:	06 recursos
4.	Deportes:	15 recursos
5.	Energía:	02 recursos
6.	Formación:	10 recursos
7.	Gestión tributaria/ apoyo:	02 recursos
8.	Libros:	08 recursos
9.	Limpieza:	26 recursos
10.	Mantenimiento/limpieza:	43 recursos.
11.	Mantenimiento:	0 recursos
12.	Otros:	160 recursos
13.	Publicidad.	06 recursos
14.	Residuos:	8 recursos
15.	Seguridad:	15 recursos.
16.	Servicios sociales:	26 recursos.
17.	Suministros médicos:	79 recursos.
18.	Suministros varios:	19 recursos.
19.	TICS:	36 recursos

3.9. Tasa de éxito

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

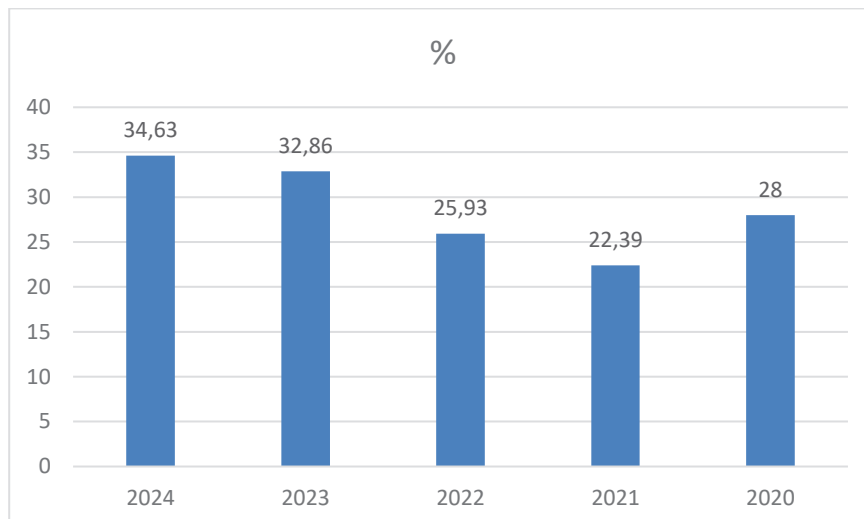
La tasa de éxito se puede entender desde dos enfoques, desde el que corresponde al recurrente donde su sentido sería el correspondiente al número de recursos estimados, total o parcialmente, en proporción a los presentados, excluyendo las inadmisiones y desistimientos.

Atendiendo a esta circunstancia y los datos anteriores, considerando el global de recursos presentados con exclusión de las inadmisiones y desistimientos, encontramos que **se han estimado un total de 133 recursos**, ya sea de forma total o parcial.

La suma del número de inadmisiones y otras formas de finalización diferentes asciende a 104, por lo que la tasa de éxito desde esta perspectiva debe calcularse sobre un total de 384 recursos lo que supone una **tasa de éxito del 34,63 %**.

Si atendemos a la perspectiva de éxito desde la óptica del órgano de contratación y considerando los contratos en sentido desestimatorio, excluyendo las inadmisiones y otras formas de finalización del procedimiento distintas de las tradicionales, encontramos que, sobre el total de recursos tomados en consideración, 384, se han producido un **sentido desestimatorio en 251 resoluciones**, por lo que el porcentaje de éxito en su defensa por parte del órgano de contratación asciende **al 65,36 %**.

Comparativamente con otros años encontramos un crecimiento en el número de resoluciones estimatorias que se viene observando desde el año 2021.



3.10. Multas por temeridad y mala fe

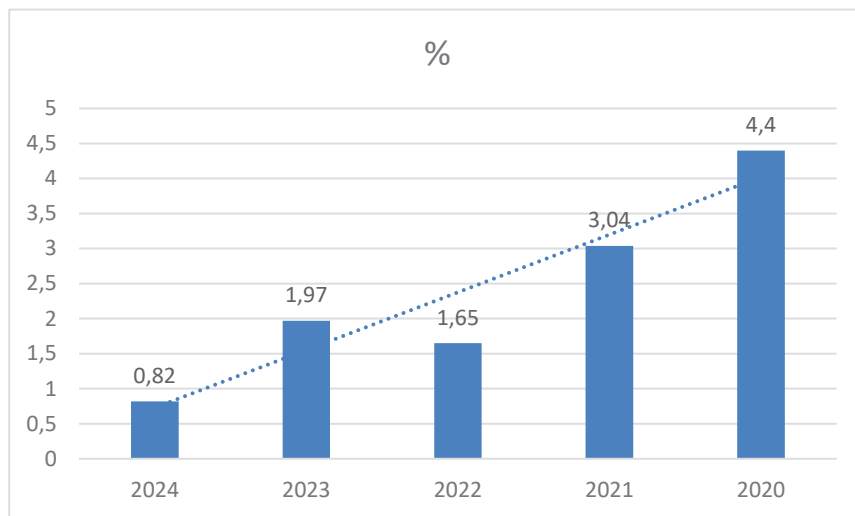
La LCSP, refiere a la posibilidad de imponer multas y reconocer indemnizaciones en su artículo 58. En aplicación de lo anterior consta la imposición de cuatro (4) multas por temeridad y/o mala fe, lo que supone que, sobre un total de 488 resoluciones, solo un 0,82 % lleva aparejada esta consecuencia.

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

Durante el año 2023, por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en relación con los asuntos que le han llegado por esta cuestión sigue manteniendo la posición jurídica de que *“la multa prevista por el artículo 58.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no es materia propia del Derecho Penal o del Derecho Administrativo sancionador, y por esa razón no rige en su aplicación el derecho a la presunción de inocencia o el principio de in dubio pro reo, tratándose exclusivamente de una materia propia del Derecho Procesal Administrativo”*. En este sentido la Sentencia del TSJCM de fecha 3 de mayo de 2023, Resolución 303/2023.²

La evolución en la imposición de multas se refleja en el siguiente gráfico.

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



En esta cuestión se ha abierto el debate en cuanto a las conclusiones que llegan los órganos jurisdiccionales, dado que la conclusión del TSJCM es muy diferente de la que concluye la Audiencia Nacional en su sentencia de 24 de mayo de 2023 dictada en el procedimiento ordinario 0001329/2021.

3.11. Duración del procedimiento

La Ley de Contratos del Sector Público establece unos plazos muy breves para dictar resolución en los recursos que regula, plazo que varía en función de los trámites del procedimiento, pero que por regla general deberían tener una duración de 15 a 20 días hábiles.

En relación con los tiempos de duración del procedimiento de resolución del recurso especial se ha atendido a:

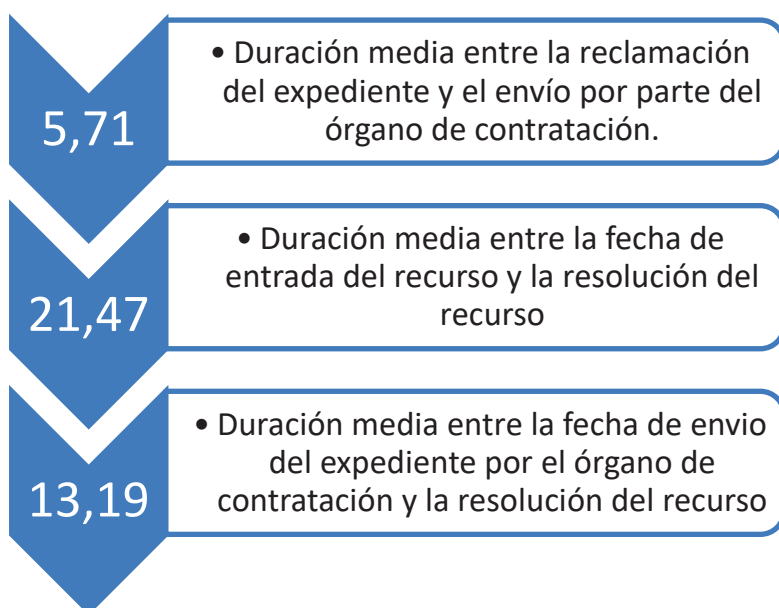
- 1) Se van a considerar todos los recursos que han tenido entrada durante 2024, con independencia del ejercicio en el que se resuelvan.
- 2) Se van a considerar los siguientes momentos temporales.
 - El que resultaría hasta la adopción de la correspondiente resolución.
 - El que resultaría hasta que se notifica la resolución.
- 3) Se va a desagregar el dato, atendiendo a tres momentos de inicio.

MEDIA HASTA LA RESOLUCIÓN	Días hábiles
Desde la interposición del recurso	19,48
Desde la entrada en el Tribunal	21,47
Desde la recepción del expediente	13,19
MEDIA HASTA NOTIFICACIÓN RESOLUCIÓN	Días hábiles
Desde la interposición	21,47
Desde la entrada en el Tribunal	20,69
Desde la recepción del expediente	15,14

Para el primer momento, atendiendo a la fecha de interposición, encontramos que la media de días hábiles entre aquella y la resolución es de **19,48 días**.

Para el segundo identificador, es decir desde la entrada en el Tribunal del escrito de interposición y la fecha de resolución, encontramos que la media de días hábiles entre aquella y la resolución es de **21,47 días**.

Por último, si atendemos a momento en que se recepciona el expediente enviado por el órgano de contratación y la fecha de resolución, encontramos que la media de días hábiles entre aquella y la resolución es de **13,19 días**. Por lo que se ha producido una reducción del tiempo de resolución del recurso respecto al año 2023



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

No obstante, y a los efectos de valorar la incidencia de este dato se ha hecho una aproximación atendiendo a la media ponderada de contestación al trámite de alegaciones siendo que se han dado trámite de alegaciones en un total de 238 expedientes, lo que representa sobre el total de expedientes tramitados (525) un 45,33 %.

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

En cuanto a los segundos requerimientos de expedientes se han realizado un total de 53, lo que representa sobre el total de expedientes tramitados (525) un 10,09 %. Este dato resulta relevante si lo comparamos con la misma magnitud del año 2023, donde se realizaron 15 segundos requerimientos sobre un total de 456 recursos, lo que suponía un 3,28 %.

Resulta significativo en el cómputo de los plazos anteriores considerar los tiempos de respuesta por parte del órgano de contratación, plazos muy breves según la LCSP y el Reglamento pero que en la realidad afectan considerablemente a los plazos generales de resolución de los recursos de modo que encontramos que la media de días entre los requerimientos efectuados y el envío del expediente es de 5,71 días naturales.

Lo anterior hay que considerarlo teniendo en cuenta el hecho de que hasta en treinta y nueve (39) ocasiones el recurso se ha interpuesto en la sede del órgano de contratación y éste lo ha enviado al Tribunal acompañado del correspondiente

informe y expediente por lo que este plazo y para estos expedientes se ha computado a cero días.

A modo de reflexión este Tribunal sostiene que, si bien la propia naturaleza del recurso lo configura como un medio extraordinariamente ágil para poder resolver controversias a fin de que la propia actividad contractual se vea lo mínimo indispensable alterada, existe una configuración dispar entre los tiempos que se otorgan a los órganos de contratación para atender sus obligaciones en comparación con los que se otorgan al resto de interesados en el procedimiento.

4. CRITERIOS ADOPTADOS POR EL TRIBUNAL EN SUS RESOLUCIONES

Consideramos interesante exponer los pronunciamientos más novedosos del Tribunal en relación a cada uno de los actos susceptibles de recurso especial con el fin de destacar las resoluciones que pueden ser referente tanto para los órganos de contratación como para los recurrentes y desde luego para el propio Tribunal con el fin de mantener una coherencia en la doctrina asentada por el mismo.

4.1. IMPUGNACIÓN DE PLIEGOS

4.1.1. LEGITIMACION

Una de las cuestiones sobre las que con más frecuencia se acuerda la inadmisión del recurso es por la falta de interés legítimo del recurrente al impugnar los pliegos que rigen la licitación. En estos supuestos hemos de distinguir:

Legitimación del recurrente que no ha presentado oferta

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del recurrente no licitador el análisis del perjuicio que le causen al recurrente las cláusulas de los pliegos impugnadas, sin atender a la presentación o no de proposición.

Dicho criterio se basa fundamentalmente en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI:

EU:C:2018:958) que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que “Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción”.

La propia jurisprudencia citada del TJUE entiende legitimado al operador económico que no ha presentado oferta si impugna cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada.

En consecuencia, la legitimación en estos supuestos debe analizarse caso por caso, atendiendo a la afectación que, para su participación en la licitación suponen las cláusulas impugnadas.

Con carácter general, se admite la legitimación para la impugnación de los criterios de solvencia y capacidad que, por tratarse de requisitos preceptivos que deben cumplirse en plazo de presentación de ofertas, impiden a los licitadores que los impugnan participar en la licitación. Es el caso analizado en las **Resoluciones 46/2024, (Recurso 028-2024) y 421/2024, (Recurso 411-2024)**.

En cuanto al recurso contra el pliego impugnando los criterios de adjudicación, resulta necesario acudir a la casuística, teniendo como elemento de referencia las limitaciones que suponen para la recurrente la presentación de su oferta. Así en la **Resolución 343/24, (Recurso 342-2024)**, no se admite legitimación del recurrente que recurre los criterios de adjudicación. La recurrente fundamenta su recurso solamente en la existencia de un criterio de adjudicación que otorga puntuación por la experiencia previa en trabajos para Ayuntamientos. No alude a ningún otro requisito que la impida participar en el procedimiento de licitación. En el mismo sentido, la **Resolución 402/24 (recurso 395/24)**.

En el supuesto de recurso impugnando pliegos motivados en la no división en lotes, la doctrina general de este Tribunal es reconocer la legitimación de la recurrente, en cuanto afecta al objeto del contrato. No obstante, en la **Resolución 293/24 (recurso 262/24)** no se admite legitimación de la recurrente, ya que el licitador era proveedor de solución de monitorización y de sistema digital de gestión, que abarcaba la totalidad del objeto del contrato, por lo que la elección del órgano de contratación de no dividir el contrato en lotes, no le impedía presentar oferta a la licitación.

En cuanto al recurso contra pliegos por error en el cálculo del valor estimado del contrato, la doctrina general de este Tribunal es tendente a admitir la legitimación del recurrente que no ha presentado oferta. En la **Resolución 38/24 (recurso 17/2024)** entendíamos legitimado al operador económico que no ha presentado oferta si impugna cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada. Se entiende que concurre esta circunstancia si impugna el presupuesto, pues no parece razonable exigir obligar a someterse a un presupuesto que se alega no viable como condición necesaria para poder recurrir.

Como asuntos más específicos, destacar la **Resolución 254/24 (recurso 242/24)** en la que se admite la legitimación de recurrente contra la adjudicación del contrato al que no fue invitado en un procedimiento negociado sin publicidad.

En la **Resolución 372/2024 (Recurso 366-2024)**, no se reconoce legitimación al recurrente que lo hace en condición de antiguo prestador del servicio. Se resuelve inadmitiendo por falta de legitimación siendo la particularidad de esta resolución que el recurrente lo hace en condición de antiguo prestador del servicio (no como licitador) y se basa en que la información que consta en el pliego en relación con los costes de subrogación y que él facilitó en su momento se ha quedado desfasada debido al tiempo transcurrido.

Legitimación concejales de ayuntamientos

Una cuestión muy debatida ha sido la legitimación de los concejales para impugnar Pliegos de licitaciones de los Ayuntamientos a los que pertenecen. Con carácter general, se reconoce la legitimación de los concejales que votaron en contra del acuerdo recurrido. En este sentido, la **Resolución 416/24 (recurso 419/24)**.

El artículo 24.4 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, dispone: *“Están legitimados para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos impugnados”*.

Respecto a la legitimación del concejal que no forma parte del órgano de gobierno, se ha modificado el criterio mantenido con anterioridad por este Tribunal. En la **Resolución 199/24 (recurso 181/24)** se reconoce legitimación al concejal que no forma parte del órgano que adoptó el acuerdo, por lo que no pudo oponerse al acto impugnado.

El artículo 24 del Reglamento y el artículo 63 de la LBRL deben interpretarse en el sentido de que no está legitimado quien pudiendo expresar su voto contrario a la decisión no lo ha hecho bien por votar a favor, bien por abstenerse, pero no puede entenderse en el sentido de que no está legitimado quien no ha podido expresar su oposición por no formar del órgano decisorio, que es una circunstancia ajena a su voluntad.

Como asunto más específico, en la **Resolución 442/24 (recurso 440/24)** no se reconoce legitimación al presidente de un partido político sin representación en la corporación.

Legitimación de organizaciones empresariales y asociaciones profesionales.

Con carácter general, se reconoce la legitimación de las organizaciones empresariales, en el sentido amplio en que está recogido en el artículo 48 de la LCSP.

Sin embargo, en la **Resolución 236/24 (recurso 216/24)** no se reconoce legitimación a una asociación profesional para recurrir los pliegos ya que el interés que preside el recurso, no puede basarse en la defensa genérica de la legalidad, sino en la defensa de los intereses de los asociados a través de la recurrente, en cuanto a posibles participantes en la licitación regulada por el PCAP impugnado. Tampoco se puede apreciar la legitimación en el ámbito de la contratación pública entre los fines de la asociación recogidos en sus estatutos.

No se reconoce legitimación a una asociación empresarial para recurrir la adjudicación del contrato. **Resolución 381/24 (recurso 379/24)**. Esta legitimación no ha sido acreditada por la recurrente, ya que la razón legitimadora se basa en el mero interés abstracto en defensa de la legalidad, ya que la única consecuencia de la estimación del recurso sería la adjudicación al siguiente clasificado.

En el mismo sentido la **Resolución 329/2024 (Recurso 322-2024)** en la que indicábamos que en el presente caso, la recurrente solo basa su legitimación para recurrir la adjudicación del contrato en el artículo 48 de la LCSP, sin establecer vínculo alguno más allá del cumplimiento de la norma, sin que sea posible establecer la existencia de un vínculo especial y concreto entre la asociación y objeto de debate; ello es así porque la impugnación que por medio de este recurso se formula, se basa en un incumplimiento por parte de la adjudicataria de las obligaciones que la normativa laboral establece en relación con los planes de igualdad.

Legitimación organizaciones sindicales

La doctrina de este Tribunal al respecto se basa en que la legitimación de las organizaciones sindicales sólo será admisible si el recurso está relacionado con aquellos motivos de impugnación de los pliegos que tengan relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos.

Sin embargo, no se reconoce legitimación a una organización sindical para recurrir los pliegos, en la **Resolución 418/24 (recurso 381/24)**, porque a juicio de este Tribunal, la defensa que hace la Federación de Enseñanza de CCOO de la Formación Profesional Dual del alumnado sordo es una cuestión que excede de la labor encomendada a los sindicatos para la defensa de los derechos de los trabajadores y de la legitimación reconocida por el artículo 48 de la LCSP en relación con los trabajadores que participan en la realización de la prestación.

Sin embargo, se reconoce legitimación a una organización sindical para impugnar los pliegos en la **Resolución 423/2024 (recurso 418, 424 y 425/24)**. En este caso, la recurrente impugna la omisión de un acuerdo que actualiza y se integra en el convenio colectivo sectorial correspondiente en atención a las ventajas que supondría para los trabajadores.

4.1.2. OBJETO DEL CONTRATO

Otro de los motivos que con mayor frecuencia da lugar a la impugnación de los pliegos se fundamenta en la errónea configuración del objeto del contrato y así podemos resaltar las siguientes cuestiones:

Carácter intelectual del objeto del contrato. Cambio de criterio del Tribunal

En la **Resolución 401/24 (recurso 390/24)** se abordó la cuestión. El recurso se fundamenta en la mala formulación, a juicio de la Asociación recurrente, de los criterios de adjudicación, pues tratándose de un contrato de servicios de ingeniería, de carácter intelectual, como establece la D.A. 41ª de la LCSP, no se cumple la regla del artículo 145.4 conforme a la cual los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51% de la puntuación total.

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2024 hemos modificado la interpretación que teníamos de no reconocer carácter intelectual a los trabajos de coordinación de seguridad y salud en obras, por lo que este grupo de trabajos se encuentra dentro de los establecidos en la D.A. 41 de la LCSP y en consecuencia afectados por el artículo 145.4 en cuanto a la necesidad de establecer un 51 % de criterios de valoración sobre la calidad.

Fraccionamiento del objeto del contrato

Otra cuestión abordada por el Tribunal, con motivo de la impugnación de un pliego, fue la del fraccionamiento del objeto del contrato en la **Resolución 379/2024 (Recurso 375/2024)**.

En ella se advertía de que los contratos deben ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones establecidas en la ley.

La pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él.

Por su parte en la **Resolución 411/2024 (Recurso 398,399,400,401 y 402/2024)** se abordó la cuestión de que el objeto del contrato debe estar perfectamente definido en el PCAP en toda su extensión, no cabiendo la inclusión de prestaciones accesorias a través del PPTP. En la citada resolución se analizan los CPV que constan en los pliegos. Bajo su nomenclatura caben diversos trabajos accesorios que pueden considerarse integrados en ellos, tales como la limpieza del equipo, el mantenimiento del inventario. Pero otros no obedecen a esta clasificación, como pueden ser los trabajos de consultoría y mantenimiento de la aplicación de la legislación vigente que se encuadrarían en el CPV 79000000-4: Servicios a empresas (legales, consultoría etc.) o el traslado de los equipos de unas instalaciones sanitarias a otras.

El Tribunal concluye que el objeto del contrato no se encuentra delimitado conforme a las reglas establecidas en el artículo 99 de la LCSP, estimándose el recurso y acordando la nulidad del recurso y la nulidad de los pliegos de forma que el órgano de contratación deberá en unos futuros pliegos definir correctamente el objeto del contrato en su totalidad, con las prestaciones accesorias que crea necesarias, dotando económicamente en el PBL dichos servicios.

División en lotes

En relación a las impugnaciones de pliegos referidas a la no división del objeto del contrato en lotes, parte este Tribunal de la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de decidir si un contrato se divide o no en lotes, pero atendiendo a la obligación de justificarlo convenientemente en el expediente, de acuerdo con la previsión del artículo 99 LCSP. En este sentido, en la **Resolución 432/2024 (Recurso 431/2024)** se desestima el recurso contra pliegos pues la no división en lotes del objeto contractual se encuentra justificada en el expediente de contratación

4.1.3. FIJACION DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

La mayor parte de los recursos referidos a la correcta fijación del valor estimado del contrato se centran en el cálculo de los costes salariales. Así en la **Resolución**

038/2024, (Recurso 017/2024), se recoge el criterio del Tribunal referido a que el presupuesto base de licitación debe realizarse con los costes salariales vigentes en el momento de elaboración de los pliegos. Artículo 100.2 LCSP.

La elaboración de los Pliegos se ha realizado varios meses antes de la convocatoria y se han tenido en cuenta los costes salariales vigentes en ese momento, no siendo posible aventurar el retraso en el inicio de la ejecución del contrato. Contraviene a la norma y a la razón pretender que el presupuesto se ajuste a un inicio de ejecución del contrato distinto al inicialmente previsto y que además es imprevisible en el momento de elaboración del mismo, es un día incierto (que necesariamente ha de llegar, aunque se ignore cuando). Para ello, están los expedientes de reajuste de anualidades, donde se regula expresamente esta eventualidad del retraso en el inicio de la ejecución del contrato (Artículo 96 del 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).

En el mismo sentido la **Resolución 443/2024 (Recurso 441/2024)**, donde considerábamos que el presupuesto base de licitación en los contratos que tengan costes salariales se elaborará de acuerdo con el Convenio colectivo vigente, no teniendo que contemplarse subidas salariales hipotéticas que no estén previstas. Como señalamos, para calcular el presupuesto de licitación, en lo que a los costes salariales se refiere se ha de tener en cuenta la normativa laboral vigente, normativa que incluye a los convenios laborales pues regulan los derechos y obligaciones de la relación laboral entre el trabajador y el empresario.

No se puede pretender que se fije un presupuesto base de licitación sobre un hecho futuro e hipotético, pues cualquier estimación al respecto podría ser acertada o no, por ello esos posibles desajustes en los costes salariales entran dentro del riesgo y ventura que corresponde asumir al adjudicatario tal y como prescribe el artículo 197 de la LCSP.

En la **Resolución 451/2024, (Recurso 456/2024)** manifestábamos que el Tribunal, carece de competencias para determinar el convenio colectivo aplicable y para

enjuiciar la correcta aplicación del mismo, al corresponderle dicha función al orden jurisdiccional de lo social. Por tanto, no se trata de enjuiciar la correcta aplicación de sus cláusulas, sino de dilucidar si la recurrente acredita la insuficiente dotación presupuestaria del contrato de modo que lo haga inviable.

En la **resolución 243/2024, (Recurso 223 y 224/2024)**, se anula una cláusula del pliego que supone una clara desventaja para aquellos que no son los actuales adjudicatarios del contrato. El presupuesto no es adecuado a los precios del mercado pues no se cuantifican todas las prestaciones que son objeto del contrato. Esta falta de presupuesto no afecta por igual a todos los licitadores pues mientras que el actual adjudicatario puede presentar su oferta sin considerar estos costes, el resto sí que lo tienen que cuantificar para que su oferta sea viable. En definitiva, todos los licitadores no acceden en condiciones de igualdad.

Otro aspecto que motiva el recurso contra pliego en relación a la fijación del valor estimado del contrato es “*Ausencia del desglose del presupuesto base de licitación*” y así se abordó en la **Resolución 432/24 (Recurso 431/2024)**, respecto a la no inclusión de la desagregación por género, exigencia recogida en el artículo 100.2 de la LCSP, consideramos que debe tenerse en cuenta que, si los convenios colectivos no establecen diferencias retributivas por razón de género y que no recogen distribución por géneros, no puede desagregarse lo desconocido en el PCAP ni en el documento regulador de la licitación y del contrato, por lo que su omisión no supone un incumplimiento.

Igualmente se fundamentan algunos de estos recursos contra pliegos en la no contemplación a la hora de fijar el valor estimado del contrato, los supuestos de “*Subrogación de trabajadores*”.

El criterio mantenido por este Tribunal es que el órgano de contratación a la hora de elaborar PBL no está condicionado por el personal a subrogar. **Resolución 190/2024 (Recurso 178/2024) y Resolución 200/2024 (Recurso 182/2024).**

En la **Resolución 484/2024 (Recurso 479/2024)**, indicamos que la obligación o no de subrogar a los trabajadores vendrá impuesta por las disposiciones legales o con eficacia normativa, tal es el caso de los convenios colectivos, en cada caso aplicables, y no por el propio Pliego, que en ningún caso puede por sí imponer esa medida por tener un contenido estrictamente laboral.

La obligación formal de recabar del antiguo contratista información sobre las condiciones de subrogación de los trabajadores y de facilitarla una vez obtenida a los licitadores, acaba ahí. No le es exigible al órgano de contratación verificar o contrastar la información recibida, ni responder de su certeza o suficiencia.

En la **Resolución 333/2024 (Recurso 335/2024)** el Tribunal aprecia incumplimiento del artículo 130 de la LCSP ya que ni los Pliegos de esta licitación ni ningún otro documento complementario incluye el listado del personal que presta actualmente el servicio de conserjería, mantenimiento y control de accesos que, según puede deducir la recurrente, estará sujeto al Convenio colectivo vigente.

4.1.4. CRITERIOS DE SOLVENCIA

Una de las cuestiones más controvertidas e impugnadas en relación a los pliegos de licitación es la fijación de los criterios de solvencia exigibles para acceder a la licitación. Se viene manteniendo el criterio de que los criterios de solvencia deben ser proporcionales y estar vinculados al objeto del contrato, como exige el artículo 74.2 de la LCSP.

Así la **Resolución 240/2024 (Recurso 233/2024)**, señala que en la prescripción técnica el órgano de contratación ha optado como medio de selección por los documentos de “*igual naturaleza*” a los que son objeto de licitación, dada la especificidad de los mismos, tanto los documentos en soporte papel como los documentos electrónicos. El Tribunal entiende que, en cualquier caso, no puede considerarse que otros documentos sean de “*similar*” naturaleza, no son análogos, semejantes o parecidos.

En cuanto al CPV, como hemos dicho en la **Resolución 231/2024 (Recurso 225/2024)**, esta licitación atañe a los siguientes códigos CPV: 79800000-2 (servicios de impresión), 79811000-2 (servicios de impresión digital), 72222000 (plataforma electrónica), 79132000-8 y 9 (servicios de certificación). El recurso al código CPV, es en defecto de expresión en los Pliegos sobre los servicios que sean similares o iguales.

En la **Resolución 251/2024 (Recurso 248/2024)** se anuló una cláusula del pliego referida a criterio de valoración, ya que no se está valorando la trayectoria profesional del personal que vaya a ejecutar el contrato, sino la trayectoria de la empresa. En este caso estaríamos ante una forma de acreditar la solvencia técnica, pero no ante un criterio de valoración de la oferta, pues la trayectoria de la empresa no está vinculada al objeto del contrato ni cumple los requisitos del apartado 2. 2º del art. 145 ya descrito.

Y en la **Resolución 252/2024 (Recurso 227/2024)** se analizó el objeto del contrato y su complejidad técnica para determinar la proporcionalidad de la exigencia requerida respecto de la solvencia técnica.

Resolución 46/2024, (Recurso 28/2024), se analiza el requisito de solvencia técnica exigido, llegando a la conclusión que limita la concurrencia conculcando los principios de igualdad de trato, no discriminación y proporcionalidad.

4.2. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

Uno de los aspectos esenciales de impugnación de los pliegos, es el referido a la configuración de los criterios de adjudicación.

Los principios que inspiran la contratación pública es la libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores por así disponerlo el artículo 1 de la LCSP. En el mismo sentido, el artículo 132.1 de la LCSP: *“Los órganos de contratación darán*

a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad”.

Ya se ha comentado en el apartado de la solvencia la **Resolución 251/2024 (Recurso 248/2024)** señalamos la necesaria vinculación con el objeto del contrato de los criterios de adjudicación y así se anula el criterio de valoración impugnado, ya que no está valorando la trayectoria profesional del personal que vaya a ejecutar el contrato, sino la trayectoria de la empresa. En este caso estaríamos ante una forma de acreditar la solvencia técnica, pero no ante un criterio de valoración de la oferta, pues la trayectoria de la empresa no está vinculada al objeto del contrato ni cumple los requisitos del apartado 2. 2º del art. 145.

En la **Resolución n.º 248/2024 (Recurso 237/2024)** donde se impugnaba la falta de justificación de los criterios de adjudicación. El Tribunal admite como justificación del criterio de adjudicación prevista en el artículo 116 de la LCSP, la respuesta a la consulta realizada por la recurrente, que se publica en el perfil del contratante.

Y en la **Resolución 326/2024 (Recurso 308/2024)** abordamos la cuestión de la justificación de criterios de adjudicación en contratos basados en acuerdos marco. Si partimos de la consideración de que el acuerdo marco, en relación con los criterios de valoración, tiene un carácter generalista que posteriormente los contratos basados podrán pormenorizar, es congruente que a estos contratos basados, les sean de aplicación las normas contenidas en los artículo 116 a 146 de la LCSP y en consecuencia se proceda a justificar tanto el establecimiento de criterios de adjudicación, como el respeto a los principios de igualdad entre licitadores y competitividad, el régimen de presentación de ofertas y apertura de los distintos archivos, siendo siempre conocidos en primer lugar los que albergan las oferta que se calificaran mediante un juicio de valor, etc...

Dicha justificación y respeto a las normas descritas no se observan en el contrato basado objeto de recurso, es más la limitación incluida y no justificada perjudica a un licitador y mejora al resto, lo que en ningún momento puede ser admitido en la

contratación pública, al infringir uno de sus principios de la contratación pública, cual es la igualdad entre licitadores

En la **Resolución 373/2024 (Recurso 371/2024)** se abordó el tema de las mejoras como criterio de adjudicación y se indicó que es doctrina del Tribunal el considerar que la ausencia de límites o umbrales en las mejoras que constituyen criterios de valoración puede dar lugar a una escalada perniciosa en el ofrecimiento de mejoras que a partir de un determinado umbral resultan absolutamente inocuas e irrelevantes para el cumplimiento del objeto del contrato, distorsionando la relación calidad-precio, especialmente en aquellos supuestos en que su ponderación fuera muy elevada.

Los Pliegos deben cerrar la puerta a que licitadores desaprensivos puedan utilizar esta falta de límites en la oferta para obtener ventajas indebidas en la valoración de su oferta, ofreciendo mejoras desproporcionadas, conscientes de que no se van a exigir en su totalidad, frente a licitadores que presentan ofertas razonables para el correcto cumplimiento de las prestaciones previstas en el contrato. Por ello, conforme a lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP, el órgano de contratación debe establecer límites a las mejoras que reflejen un umbral que permita maximizar la prestación, pues más allá de ese umbral resultaría irrelevante para el objeto del contrato, por lo que carece de sentido primarlas, pues en otro caso se desnaturalizarían los criterios de adjudicación que no tienen otro objetivo que seleccionar la mejor oferta en su relación calidad-precio.

En la **Resolución 109/24 (Recurso 82/2024)** se cuestionaban las mejoras salariales como criterio de adjudicación. Este Tribunal ha venido manteniendo desde el año 2014 que las mejoras salariales se encuentran vinculadas al objeto del contrato, siendo la Resolución 331/2018, de 17 de octubre que consolida la doctrina del Tribunal en cuanto a la inclusión de cláusulas sociales como criterios de adjudicación, pudiéndose aplicar su contenido también a las condiciones especiales de ejecución, desarrollando pormenorizadamente el “iter” legislativo y jurisprudencial europeo que dio lugar a la consideración de las cláusulas sociales y

medioambientales como herramientas para la consecución de objetivos generales de los países miembros en ambos aspectos.

No obstante, distintas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia y el criterio mayoritario de Tribunales de resolución de recurso en materia de contratación han mantenido un criterio divergente. Por todo ello este Tribunal se ve obligado a modificar su criterio y así dejar de entender que las mejoras salariales cuando recaen en contratos de obra de mano masiva están directamente vinculados al objeto del contrato, en su consideración de pieza esencial de la paz social y en su lugar hacer propias los motivos de injerencia en la negociación colectiva y en la eficacia del gasto público para adoptar el criterio mayoritario, prácticamente unánime de la jurisprudencia y la doctrina sobre el tema que nos ocupa.

4.3. IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE TRÁMITE CUALIFICADOS

Los actos de trámite previos a la adjudicación, para ser impugnables a través del recurso especial, requieren de una cualificación. En este sentido, el artículo 44.1.b) de la LCSP identifica como actos de trámite cualificados, susceptibles de impugnación independiente, los que 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.

Los actos de trámite cualificados, de cuyo recurso ha conocido este Tribunal en el año 2024, han sido, en su mayor parte, exclusiones de los licitadores o de sus ofertas, y en menor medida, inadmisión de las proposiciones.

Se procede a continuación a extraer la doctrina más relevante en relación a la impugnación de este tipo de actos:

4.4. INADMISIÓN DE PROPOSICIONES:

Las resoluciones de este Tribunal que, en el año 2024 han abordado la inadmisión de proposiciones de los licitadores, vienen referidas a impugnaciones relativas a la

consideración de una proposición como extemporánea o a las incidencias que pueden surgir en la presentación de ofertas de modo electrónico.

El criterio seguido por este Tribunal es el de desestimar los recursos interpuestos contra la inadmisión de ofertas fuera de plazo, cuando no se acredita fallo técnico de la plataforma electrónica de licitación utilizada, imputándose al licitador, en esos casos, la falta de diligencia en la presentación de su proposición en el plazo previsto en el anuncio. Tal es el caso de la **Resolución 190/24 (Recurso 178/2024)**, **Resolución 191/24 (Recurso 180/2024)**; **Resolución 364/24, (Recurso 365/2024)**, **Resolución 380/24, (Recurso 180/2024)**.

Tampoco pueden admitirse las ofertas presentadas con huella electrónica dentro del plazo de licitación, si no se completan posteriormente con la oferta propiamente dicha presentada en el plazo de 24 horas, pues de no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considera que la oferta ha sido retirada. En la **Resolución 485/24, (Recurso 480/2024)**, se analiza este supuesto, concluyéndose que, en estos casos, no puede concederse un trámite de subsanación para completar la oferta una vez finalizado el plazo, pues ello implicaría ampliar el plazo de presentación de ofertas, conculcando el principio de igualdad de trato entre los licitadores.

4.5. EXCLUSIÓN DE OFERTAS:

Los actos de exclusión de ofertas que han sido objeto de impugnación a través de recurso especial durante el año 2024, pueden enmarcarse en los siguientes apartados:

Exclusiones relacionadas con errores en la presentación de la documentación de las ofertas

En el análisis de las impugnaciones ocasionadas con motivo de la “contaminación de sobres”, la doctrina de este Tribunal parte de la idea de entender que la inclusión de documentación en el sobre erróneo no implica la exclusión automática de la oferta, sino que debe analizarse caso por caso, en función de la incidencia que tenga el error de presentación de la documentación, en el secreto de las ofertas y

en la objetividad de la valoración de las ofertas. En este sentido, parte este Tribunal de la idea, compartida con otros tribunales y órganos de resolución de recursos contractuales, de que el criterio establecido por el legislador en los artículos 139.2 y 157.2 de la LCSP, no tiene un carácter formalista, ni constituye un fin en sí mismo, sino que tiene como objetivo garantizar la transparencia y objetividad en la valoración de las ofertas, de modo que la valoración de criterios sometidos a juicio de valor no pueda quedar condicionada por el conocimiento previo de la valoración otorgada a los criterios sujetos a fórmulas matemáticas.

En la línea indicada, entiende este Tribunal que, si se produce una quiebra del secreto de las ofertas y se compromete la valoración de los criterios evaluables mediante fórmulas, a través del adelanto de esa información en el sobre de documentación correspondiente a los criterios de juicio de valor, la oferta debe ser excluida. Por el contrario, si el error no compromete esa objetividad, no procedería la exclusión.

En el año 2024 se ha constatado la contaminación en todos los supuestos analizados, en los que el recurrente ha impugnado su exclusión por este motivo, en concreto a través de **resoluciones números 385/2024, (Recurso 391-2024); 392/24, (Recurso 388-2024); 408/24, (Recurso 370-2024); y 422/24, (Recurso 413-2024)**, por lo que se han desestimado los recursos interpuestos.

Otro ejemplo de contaminación de sobres que ha dado lugar al análisis de este Tribunal de su incidencia en las condiciones de la licitación en el año 2024 es el de la inclusión de información en el sobre equivocado que pueda suponer una ruptura del anonimato en los concursos de proyectos. En estos supuestos, ha considerado este Tribunal que se incumplen las bases del concurso que determinan la necesaria preservación del anonimato. Tal es el caso de las **resoluciones 165/2024, (Recurso 163-2024) y 202/2024, (Recurso 188-2024)**.

Exclusión por incumplimiento de los requisitos formales de presentación de las proposiciones:

En esta materia debemos de partir no sólo de la configuración de los pliegos como ley del contrato, sino asimismo del equilibrio entre los principios de igualdad de trato entre los licitadores, de un lado, y de la selección de la mejor oferta y la concurrencia, de otro. Por ello, el criterio de este Tribunal se centra en analizar, caso por caso, las consecuencias para estos principios, de este tipo de incumplimientos.

En la **Resolución 353/2024, (Recurso 359-2024)**, se desestima un recurso planteado por un licitador cuya oferta fue excluida por exceder la extensión de su memoria técnica de la prevista en los pliegos, resolviendo este Tribunal que se acredita el incumplimiento de los pliegos y que el mismo podría suponer una ventaja sobre el resto de licitadores que han cumplido.

Así en la **Resolución 156/2024, (Recurso 129-2024)**, se analiza un supuesto en el que los licitadores presentan sus ofertas técnicas presentando varios documentos PDF, cuando los pliegos exigía su presentación en un único PDF. Ahora bien, este hecho no ha impedido al órgano de contratación comprobar el cumplimiento de las prescripciones técnicas. En esta Resolución acordamos: *“A juicio de este Tribunal, las exigencias de los pliegos deben interpretarse de manera que no supongan un obstáculo para el cumplimiento de los principios generales de la contratación del sector público, (...).*

Por este motivo no sería conforme al principio de libre competencia ni a la selección de la mejor oferta hacer depender la verificación del cumplimiento de las prescripciones técnicas, elemento material, de un elemento puramente formal, como es la presentación de todos los documentos de la oferta en un documento PDF único.

En consecuencia con lo anterior, no se constata ninguno de los incumplimientos alegados por la recurrente, más allá de la presentación de la documentación técnica

a través de varios documentos y no en un único PDF, que como ya se ha señalado, no puede dar lugar a la exclusión de una consecuencia tan grave como la exclusión de la oferta; sobre todo cuando el PCAP determina la exclusión del licitador para aquellos casos en que no presentándose la documentación requerida o presentándose de forma defectuosa, no se permita la verificación del cumplimiento de prescripciones técnicas, lo cual no concurre en el supuesto analizado”.

En la **Resolución 182/2024, (Recurso 158-2024)**, se plantea un supuesto en el que el pliego exige que los licitadores realicen una visita a las instalaciones del Hospital y que lo acrediten con un certificado del Director Médico. El adjudicatario no obtiene ese certificado porque no realizó la visita en ese momento, pero presenta una declaración de su Administrador Único que manifiesta *que “a lo largo del último mes, hemos visitado frecuentemente el hospital para estudiar las posibles instalaciones de la nueva radiofarmacia, no siendo necesaria la visita guiada a las instalaciones en nuestro caso”.*

La visita tenía por finalidad el conocimiento de las instalaciones por lo que el requisito material se cumple, sin embargo, no se cumple el requisito formal, esto es, el certificado del médico que es sustituido por la declaración. El principio de concurrencia y la aplicación del antiformalismo lleva a no excluir la oferta por un incumplimiento formal.

La aplicación del principio antiformalista ha de analizarse caso por caso, teniendo su límite en la modificación de la oferta. Sobre esta cuestión citamos la **Resolución 297/2024, (Recurso 266-2024); Resolución;321/2024, (Recurso 295-2024), Resolución 331/2024, (Recurso 326-2024), Resolución 415/2024, (Recurso 392-2024); y Resolución 475/2024, (Recurso 448-2024).**

En la **Resolución 359/2024, (Recurso 346-2024)**, se acuerda *“En el caso que nos ocupa, el error es simplemente no haber suscrito mediante firma digital todos y cada uno de los documentos que componen la totalidad de la oferta, siendo subsanable este defecto tanto en lo relativo al archivo/sobre 1, como a cualquier otro documento que componga la oferta, con el único límite de no modificarla”.*

Como en cualquier procedimiento administrativo, en el procedimiento de contratación pública se establece el trámite de subsanación.

El artículo 141.2. de la LCSP/2017 dispone *“En los casos en que se establezca la intervención de mesa de contratación, esta calificará la declaración responsable y la documentación a la que se refiere el artículo anterior. Cuando esta aprecie defectos subsanables, dará un plazo de tres días al empresario para que los corrija”*.

Como regla general en el análisis del trámite de subsanación se tiene que aplicar el principio antiformalista con la finalidad de promover la mayor concurrencia posible, siempre que se respete la igualdad de trato entre los licitadores y no se vaya más allá de lo que propiamente es una subsanación, esto es no alcance a la modificación de la oferta presentada por el licitador.

Las mesas de contratación requieren de forma habitual subsanaciones y aclaraciones a la documentación de los licitadores y oferta presentada por estos, siendo la delimitación de los aspectos que modifican la oferta el objeto de controversia fundamental y que debe ser estudiada caso a caso.

En la **Resolución nº 262/2024 (Recurso 247/2024)**, la documentación aportada junto a la oferta no era la prevista en los pliegos, se excluyó dicha propuesta pues la subsanación conlleva directamente la modificación de la oferta.

En la **Resolución nº 127/2024 (Recurso 095/2024)**, en un recurso interpuesto por el segundo clasificado contra la adjudicación, por indebida admisión de la oferta económica que debió excluirse a su parecer por conllevar una modificación de ésta se desestimó pues la aclaración efectuada no supone una modificación de la oferta, dada la redacción confusa de los pliegos y siendo clara la voluntad del licitador.

La **Resolución nº 026/2024 (Recurso 453/2024)** se considera insubsanable el certificado de calidad aportado y que carece de validez, entre otras cuestiones por no identificar a su titular, Se considera improcedente la subsanación pues conlleva inevitablemente la aportación de otro certificado distintos.

Nuevamente en la **Resolución nº 183/2024 (Recurso 159/2024)**, se considera valida una oferta y sin necesidad de subsanación advirtiéndole que esta implicaría una modificación de la propuesta . En similares términos la **Resolución nº 057/2024 (Recurso 029/2024)**.

Exclusión de licitadores por no cumplir con los requisitos de capacidad o aptitud para licitar:

En este apartado quedan englobadas las exclusiones cuya impugnación viene referida al cumplimiento de la solvencia técnica y económica, de la habilitación empresarial, o de la adscripción de medios. En todos estos casos debemos partir, de igual manera, de lo establecido en los pliegos que rigen la licitación, pliegos que ostentan la consideración de “lex contractus”, por lo que obligan no sólo a los licitadores en la presentación de sus ofertas, sino también a los órganos de contratación a la hora de calificar o valorar las mismas.

Han sido especialmente numerosos los recursos dirigidos contra la exclusión de licitadores por incumplimiento de la solvencia técnica exigida. En menor medida, se ha impugnado la exclusión por no cumplir los requisitos de solvencia económica, habilitación empresarial o adscripción de medios.

Así, en la **Resolución 205/24, (Recurso 204 /2024) y la Resolución 301/24, (Recurso 284/2024)**, se confirma la exclusión del recurrente por no acreditarse la solvencia conforme a los pliegos.

Por el contrario, en la **Resoluciones 112/24, (Recurso 85/2024) y 431/24, (Recurso 420/2024)**, se estiman los recursos del licitador excluido, al entenderse que la solvencia técnica deberá acreditarse conforme a lo indicado en pliegos, sin

que el órgano de contratación pueda hacer interpretaciones restrictivas o sin que pueda solicitarse una solvencia distinta de la contemplada, caso de la **Resolución 245/2024, (Recurso 228/2024)**.

En lo concerniente a la solvencia económica, las **Resoluciones 241/24, (Recurso 202/2024), 276/24, (Recurso 258/2024) y 332/2024, (Recurso 330/2024)**, desestiman recursos contra la exclusión de licitadores por incumplimiento de la solvencia económica y financiera, al comprobarse que no se acredita conforme a las exigencias de los pliegos. Se trata de supuestos en que no quedaba acreditada la inscripción de las cuentas en el Registro Mercantil, requisito exigido por el pliego, no considerando suficiente este Tribunal la acreditación de la presentación de las referidas cuentas en dicho Registro mediante la aportación de asiento de presentación.

El mismo criterio se ha seguido para la desestimación de recursos contra la exclusión de licitadores por no haberse acreditado la habilitación empresarial conforme a lo exigido en los pliegos, supuesto analizado en **Resolución 382/2024, (Recurso 380/2024)**; o no haberse acreditado los requisitos de titulación y experiencia previstos para la adscripción de medios personales, caso de la **Resolución 143/24, (Recurso 133/2024)**.

Por otro lado, ha habido numerosas Resoluciones donde se cuestiona la habilitación empresarial o profesional. Así en la **Resolución 5/2024, (Recurso 441/2023)** se indicaba que *“La habilitación empresarial es un requisito de aptitud legal de los licitadores relacionado con el objeto del contrato y su funcionalidad deriva de que las entidades del sector público no contraten con quienes no están legalmente autorizados a desarrollar una actividad empresarial. Es un requisito de aptitud distinto a la solvencia y que, al contrario que ésta, no cabe integrarlo con medios externos, siendo un requisito personalísimo”*. En esta resolución se concluye que la habilitación no se puede integrar por medio de la subcontratación con empresa del grupo al tener un carácter personalísimo.

Merece destacar la **Resolución 118/2024 (Recurso 096/2024)**, en relación con las habilitaciones profesionales requeridas en el PCAP, en materia de Seguridad Privada, que podrán ser aportadas por el propio licitador (en caso de que sean varias empresas en UTE por todas ellas, al tratarse de una sola licitadora) o bien podrán acreditarse con la habilitación del subcontratista.

La cuestión que se debate es si una empresa de seguridad privada, debidamente autorizada e inscrita en el Registro de Empresas de Seguridad existente en el Ministerio del Interior, pero cuya autorización no comprende alguna de las prestaciones y actividades contempladas en el artículo 5 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada y en el artículo 1 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, puede comprometerse con un poder adjudicador a la prestación del servicio para el que no está autorizada, haciéndolo a través de una empresa subcontratada. La conclusión a la que se llega es que no existe una prohibición expresa en la legislación para subcontratar servicios determinados, y además considerando que el PCAP permite la subcontratación no existe impedimento para subcontratar aquellos servicios para los que no está autorizada.

En la **Resolución 398/2024, (Recurso 368/2024)**, se concluye *“No cabe la distinción realizada por la adjudicataria de que en unos casos la habilitación es personalísima por exigirse la inscripción en un registro y no cuando se exige una certificación”*.

Exclusión por no tener la licitadora un plan de igualdad inscrito

Durante el año 2024 el Tribunal ha conocido de gran cantidad de impugnaciones relativas al incumplimiento, por parte de los licitadores, de la obligación de contar con un plan de igualdad, en su mayor parte han estado dirigidas contra el acto de adjudicación, pero también en algunos casos contra la exclusión de licitadores por no haber acreditado esa obligación.

Las controversias derivan de la posible concurrencia de la prohibición de contratar prevista en el artículo 71.1.d) de la LCSP, para aquellas empresas licitadoras que,

contando con 50 o más trabajadores en plantilla, no hayan acreditado que cuentan con plan de igualdad, conforme a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

No siendo una cuestión pacífica entre los tribunales y órganos de resolución de recursos antes de la modificación operada en el artículo 71.1 d) de la LCSP, este Tribunal ya consideraba obligatoria la inscripción del plan de igualdad en el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos (REGCON), en virtud de los artículos 45 y 46.6 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, siendo la inscripción una condición necesaria para considerar como válido el propio Plan, pues ésta se efectúa tras un intenso control de legalidad por parte de la autoridad competente.

Sin perjuicio de lo anterior, considerando la coyuntural situación de demora que se estaba produciendo en la tramitación de las inscripciones y atendiendo al conjunto de derechos e intereses implicados, a través del Acuerdo de 4 de mayo de 2023 venía considerándose suficiente como medio de acreditación de la tenencia del Plan de Igualdad, a los efectos de la adjudicación de contratos del sector público, la aportación del justificante de la presentación de la solicitud de inscripción del mismo ante el REGCON (o el acuse de recibo expedido por su plataforma).

Dicho acuerdo se mantuvo vigente hasta la adopción del **Acuerdo** posterior, de **15 de febrero de 2024**, a partir del cual este Tribunal exigió para acreditar la situación de cumplimiento del artículo 71.1.d) de la LCSP, la aportación del certificado de inscripción en el REGCON o, en su defecto, la acreditación del transcurso del plazo de silencio administrativo de tres meses por cualquier medio válido en Derecho.

El 22 de agosto de 2024 entró en vigor la reforma del artículo 71.1 d) de la LCSP, introducida por Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, modificación que recoge expresamente que el Plan deberá estar inscrito en el Registro laboral correspondiente.

Atendiendo a lo anterior, partiendo de la necesaria inscripción del plan de igualdad, las resoluciones dictadas por este Tribunal hasta el 15 de febrero de 2024, aplican el Acuerdo de 4 de mayo de 2023 de este Tribunal que considera suficiente la presentación de solicitud de inscripción, con carácter excepcional y de forma transitoria. Tal es el caso de la **resolución 030/2024, (Recurso 011/2024)**, que analiza un recurso contra la exclusión de la recurrente porque la inscripción se ha realizado fuera del plazo de presentación de ofertas, estimándose el mismo pues constaba acreditada la solicitud de inscripción del plan.

Sin embargo, superada esa situación coyuntural, **en Resolución 376/2024, (Recurso 344/2024)**, se desestima el recurso interpuesto por un licitador que había sido excluido del procedimiento de licitación por no haber acreditado la inscripción de su Plan de igualdad, confirmándose la exclusión, aun no estando vigente la modificación del artículo 71.1 d) LCSP a fecha de publicación de la licitación.

Aplicación de la doctrina Self-Cleaning

En el año 2024 este Tribunal ha tenido la ocasión de aplicar la doctrina del self-cleaning en la **Resolución 102/24, (Recurso 092/2024)**. Se analiza en esta resolución el recurso interpuesto por un licitador contra el acuerdo por el que se le excluye de la licitación, pues a fecha de fin de presentación de ofertas no había acreditado ni la inscripción del mismo en el REGCON, ni la solicitud de su inscripción en dicho registro. Y estima parcialmente el recurso el Tribunal al entender que, cuando se aprecie la existencia de una prohibición para contratar (en este caso, la falta de acreditación de un plan de igualdad inscrito en el REGCON), en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, previamente a declarar la exclusión, ha de ponerse de manifiesto al licitador afectado, concediéndole la oportunidad de probar su fiabilidad.

Exclusiones por incumplimiento de las prescripciones técnicas del Pliego:

Son numerosos los recursos interpuestos contra exclusión de ofertas por incumplimiento de prescripciones técnicas. Es doctrina reiterada del Tribunal que la exclusión de las ofertas por este motivo sólo procederá cuando el incumplimiento sea claro y expreso y pueda deducirse de la propia oferta. Tal es el caso de los recursos analizados en la **Resolución 125/2024, (Recurso 120/2024)**, en el que, constatado el incumplimiento claro y expreso de los pliegos por parte del equipo ofertado, se entiende conforme a Derecho la exclusión de la recurrente, procediendo la desestimación del recurso; o el de la **Resolución 344/2024 (Recurso 345/2024)** que desestima igualmente el recurso al entender que la falta de cumplimiento de alguna de las condiciones técnicas establecidas en los documentos rectores de la licitación debe aparejar la exclusión del licitador, porque ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración y aceptados por el licitador al presentar su oferta.

En gran parte de las impugnaciones de las exclusiones por incumplimiento de las exigencias previstas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, nos encontramos ante un debate técnico respecto del que este Tribunal no puede decidir, teniendo en cuenta que las características que se valoran parten de las especificaciones técnicas descritas en dicho pliego, por lo que ha de prevalecer el criterio técnico del órgano de contratación sobre la correcta valoración del cumplimiento.

Para estos supuestos, es doctrina reiterada de este Tribunal que, con base al principio de discrecionalidad técnica de la Administración, los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba fehaciente de que son manifiestamente erróneos, de que vulneran el ordenamiento jurídico vigente o que se han dictado en clara discriminación de los licitadores.

En línea con lo anterior, la **Resolución 019/2024, (Recurso 448/2024)**, desestima el recurso interpuesto por un licitador ante el incumplimiento técnico de su oferta,

al no apreciar el Tribunal errores manifiestos, ni vulneración del ordenamiento jurídico, ni discriminación de los licitadores. En el mismo sentido, las **Resoluciones 347/24, (Recurso 289/2024); 357/24, (Recurso 325/2024); y 479/24, (Recurso 455/2024).**

Exclusión por error en las ofertas sin la posibilidad de subsanación o aclaración porque supone un cambio de la oferta inicialmente presentada

El criterio seguido por este Tribunal ante errores en la oferta económica de los licitadores, es el de entender que la oferta presentada a la licitación sólo puede ser modificada, de manera excepcional, para corregir errores materiales manifiestos, a condición de que esta modificación no equivalga a presentar, en realidad, una nueva oferta. Admitir lo contrario supondría atentar contra el principio de inmutabilidad de las ofertas, y el de igualdad de trato entre los licitadores. En la línea indicada, si la subsanación modifica algún extremo consignado en la proposición presentada, procede el rechazo de la proposición.

La **Resolución 090/2024, (Recurso 060/2024)**, tiene por objeto el análisis de un supuesto en que se otorgó a la recurrente un plazo de subsanación de su oferta económica, que había sido presentada de forma incorrecta, pues el archivo Excel de la oferta económica no se correspondía con el archivo Excel denominado “Tabla Oferta Económica” previsto por los pliegos. La recurrente resultó excluida pues, en el trámite de subsanación de su oferta, presentó el archivo Excel correcto, si bien recogiendo un importe total de su oferta distinto al indicado en su proposición económica inicial. En la citada resolución, se confirma la exclusión de la recurrente al entenderse que la subsanación excede los límites infranqueables permitidos para la subsanación o aclaración de la oferta económica, que no puede suponer en ningún caso la modificación de sus términos, pues tiene como límite la garantía del principio de igualdad, de modo que la corrección del error no puede suponer una ventaja para el que lo ha cometido.

En la misma línea, la **Resolución 480/24, (Recurso 461/2024)**, que desestima un recurso contra la exclusión de la oferta de un licitador que adolecía de error en su

cantidad referida al plazo de ejecución de 24 meses, pretendiendo el licitador su corrección a 12 meses. Entendió este Tribunal que permitir la corrección del plazo de ejecución expresado, o de la cantidad consignada por referencia al plazo consignado, alteraría el sentido de la oferta, suponiendo su modificación.

Ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados

Numerosos son también los recursos interpuestos contra la aceptación o rechazo de la viabilidad de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, tras la tramitación del preceptivo procedimiento contradictorio previsto por el artículo 149 de la LCSP. En aquellos casos en que el recurso se dirige contra la propuesta de aceptación o rechazo de la oferta formulada por la Mesa de contratación, tras su correspondiente justificación, la resolución dictada por este Tribunal comporta la inadmisión del recurso, entendiendo que el acto impugnado, al ser un acto de trámite no cualificado, no es susceptible de recurso. Por el contrario, procede entrar en el fondo, por resultar admisible el recurso cuando éste se dirija contra la decisión del órgano de contratación de aceptar o rechazar la oferta anormal.

Este Tribunal considera esencial la motivación del informe de aceptación o rechazo de la oferta incurso en presunción de anormalidad, requiriendo una motivación más exhaustiva en los supuestos en que se considere que no se ha justificado adecuadamente la oferta y, por tanto, procede su rechazo. En estos casos, el informe que sirve de base a la decisión del órgano de contratación, debe contener argumentación suficiente para desmontar las apreciaciones del licitador incluidas en la justificación de su oferta.

En este sentido, la **Resolución 129/2024, (Recurso 098/2024)**, estima un recurso contra el rechazo de la oferta pues, a juicio de este Tribunal, no resulta suficientemente motivada la exclusión de la recurrente, careciendo el informe de argumentos suficientes.

También la **Resolución 201/2024, (Recurso 186/2024)**, estima un recurso contra el rechazo de la oferta incurso en presunción de anormalidad por falta de motivación

del informe. En concreto, se señala que el informe técnico no explica, ni someramente, las razones por las que las alegaciones del licitador le parecen incorrectas y no explican la viabilidad de su oferta. Se añade que ni la Mesa, ni el órgano de contratación han evaluado la información y documentación aportada por el licitador incurso en baja anormal, como exige el artículo 149 LCSP, lo que equivale a falta de motivación de la resolución, dando lugar a la nulidad de la exclusión.

En la **Resolución 412/2024 (Recurso 404/2024)** se analiza un supuesto en que la Mesa, sin motivación, se aparta del informe del técnico que consideraba no justificada la oferta, estimándose el recurso por falta de motivación en cuanto a esta decisión.

No obstante, la **Resolución nº 294/2024 (Recurso 263/2024)** conoce un supuesto en el que la oferta de la recurrente, incurso en valores anormalmente bajos, es excluida del procedimiento. Analizada la justificación de la viabilidad de la oferta, considerando que la oferta se desvía un 0,07 % de la baja media por lo que no es exigible una justificación exhaustiva y que existe margen para hacer afrontar otros gastos no computados tal y como defiende la recurrente se estima la pretensión admitiendo la oferta.

Ya el propio artículo 149.4 de la LCSP establece cuales son los extremos que deberán justificarse para convertir su oferta anormal en viable, encontrándose recogido este principio en todas las resoluciones sobre justificación de ofertas anormales.

Si bien la solicitud de informe justificativo del licitador temerario es obligatoria para el órgano de contratación, nos encontramos en la **Resolución nº 336/2024 (Recurso 312/2024)** que este trámite no se ha efectuado al constar en el expediente con las justificaciones necesarias para apreciar la viabilidad a lo que se une un porcentaje mínimo de temeridad.

El informe ha de ser uno, no se puede admitir que vía aclaración o subsanación se posibilite la presentación de un nuevo informe. Así la **Resolución nº 052/2024 (Recurso 014/2024) y en la nº 208/2024 (Recurso 196/2024)** se estiman los recursos interpuestos contra la adjudicación previa tramitación del procedimiento de justificación de oferta incurso en presunción de anormalidad. Las dos solicitudes de aclaración formuladas tras el requerimiento de justificación de la oferta, no son verdaderas aclaraciones, sino reiteradas solicitudes de justificación de la baja normal.

Procedemos a analizar ciertas resoluciones que merecen destacarse por su especialidad sobre el tema que estamos tratando. En la **Resolución nº 338/2024 (Recurso 319/2024)** se indicó que la información suministrada por la empresa contratista, que a su vez es la nueva adjudicataria, omitía la existencia de bonificaciones en las cuotas de seguridad social en tres de los seis trabajadores a subrogar. No se aprecia el conocimiento de este dato en ningún otro epígrafe como la codificación de los contratos. Esta información es utilizada por él mismo para justificar la viabilidad de la oferta. Observamos la quiebra de los principios de igualdad entre licitadores y ausencia de trato de favor al anterior contratista. Ante la situación dada y considerando que, de haberse sabido este dato su oferta no habría sido la primera clasificada, se procede a anular todo el procedimiento de licitación. El artículo 130.1 LCSP establece claramente que se trasladaran todos los datos necesarios para que el resto de licitadores puedan formular una oferta válida, principio que en este caso no se ha cumplido.

En otras ocasiones, el informe técnico que sirve de base al acto de rechazo, pese a estar motivado, incurre en error, por lo que el Tribunal considera decaída la presunción acierto y veracidad de dicho informe. (**Resolución 050/24, (Recurso 049/2024); 275/24, (Recurso 257/2024)**).

Por el contrario, en aquellos supuestos en que el informe se encuentra motivado, dentro del margen de discrecionalidad, y no se aprecia error ni arbitrariedad en la decisión de rechazo de la oferta, debe confirmarse la exclusión de la oferta. Este

es el caso de las **Resoluciones 011/2024, (Recurso 001/2024); 301/2024, (Recurso 284/2024); 413/24, (Recurso 412/2024); y 466/24, (Recurso 460/2024).**

Siguiendo lo preceptuado en el artículo 149.1 de la LCSP la determinación de los criterios para considerar una oferta como anormal deben estar recogidos en el PCAP, de no estarlo, no se podrá acudir al artículo 85 del RLCAP de forma subsidiaria.

Si nos referimos a los casos en que solamente se utiliza el criterio precio para la determinación de la anormalidad de la oferta, es clara la interpretación de seguir fielmente aquella fórmula que se establezca en el PCAP (de forma expresa o por referencia al artículo 85 del RLCAP).

Así en la **Resolución nº 311/2024 (Recurso 300/2024)**, alega la recurrente que la oferta de la adjudicataria se encuentra incurso en valores anormalmente bajos y sin embargo no se ha tramitado el procedimiento establecido en el artículo 149.4 de la LCSP. Se desestima el recurso pues los cálculos efectuados son erróneos ya que de conformidad con lo dispuesto en el PCAP hay que calcular la media aritmética de las ofertas presentadas y luego calcular el porcentaje de baja respecto de dicha media. Se reitera el criterio del Tribunal en la **Resolución nº 356/2024 (Recurso 320/2024).**

En la **Resolución nº 110/2024 (Recurso 083/2024)**, se interpone recurso contra la adjudicación del contrato por considerar que la oferta del adjudicatario no cubre los costes salariales. Se desestima, pues la oferta no se encuentra incurso en presunción de temeridad por lo que no es de aplicación el procedimiento del artículo 149.4 de LCSP. La facultad otorgada por el artículo 201 de la LCSP al órgano de contratación, no es una obligación. En los mismos términos se pronuncia la **Resolución nº 195/2024 (Recurso 187/2024).**

Uno de las cuestiones alegadas para justificar la baja anormal, ha estado relacionado con la reserva de contratos a Centros Especiales de Empleo que determina un continuo problema en la justificación de ofertas anormales. Como

parte activa de dichas políticas debemos enunciar que todos los trabajadores discapacitados gozan del beneficio de coste cero en las aportaciones a la Seguridad Social, tanto en su cuota de trabajador como en la cuota de empresario. De esta forma dicho trabajador tiene un coste inferior en un 34 % que un trabajador no discapacitado. Esta realidad se ha convertido en la mayor causa de justificación de ofertas anormales donde la mano de obra representa un porcentaje alto e incluso masivo en el coste del contrato.

A ella se ha unido la percepción de subvenciones promovidas por la Comunidad Autónoma de Madrid (y por el resto de ellas) en las que se llega a subvencionar hasta el 50 % del salario mínimo interprofesional a estos trabajadores, lo que eleva a prácticamente un 25 % el coste real de estos trabajadores.

Consecuencia de todo ello es la aparición de ofertas a contratos que se consideran con valores anormales en porcentajes altísimos, sobre todo en los contratos de limpieza e información y control que son los sectores donde más empleabilidad a estas personas se observa.

Este Tribunal ha venido admitiendo estos costes reducidos en los trabajadores como justificación de la oferta, ya sea por considerar que se trata de nuevo personal, ya sea como consecuencia de la alternancia del personal subrogado o por cualquier otra circunstancia. Si bien la aceptación de la justificación por el coste cero en Seguridad Social no ha tenido oposición entre la doctrina y la Jurisprudencia, la aceptación de las subvenciones a priori y sin mayor comprobación si ha sido puesta en duda, así la **Resolución nº 020/2024 (Recurso 452/2024)**.

Ahora bien, las subvenciones que otorgan las Comunidades Autónomas, aunque no pertenecen al grupo de subvenciones competitivas, si están afectadas a la correcta solicitud por parte de la empresa y la ausencia de conflicto de intereses u otras circunstancias que impidan la concesión. Este Tribunal ha querido diferenciar entre las cuotas de Seguridad Social y las subvenciones en la justificación de la viabilidad de la oferta, debido a que siendo una fuente de ingresos que la justificaría

según establece el artículo 149.4, la prueba de su obtención es básica para poder aportar dicho ingreso como tal.

4.6. IMPUGNACION DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN

En relación al recurso contra el acto de adjudicación del contrato, se han planteado diversas cuestiones:

Acceso al expediente al recurrente

El acceso al expediente de contratación, se regula en el artículo 52 de la LCSP. La solicitud se encuentra reservada a la interposición de recurso especial en materia de contratación, es decir, tiene un carácter instrumental. Esta solicitud de acceso tiene que ir dirigida al órgano de contratación y sólo ante una negativa de éste, procede solicitarse ante este Tribunal.

El acceso al expediente encuentra su límite en la confidencialidad de la oferta, tal y como se regula en el artículo 133 de la LCSP.

En el año 2024, hemos emitido diversas resoluciones sobre esta materia. Así en **la Resolución 460/2024, (Recurso 474/2024)**, se deniega el acceso al expediente en sede de este Tribunal, por no haberlo solicitado la recurrente previamente en sede del órgano de contratación.

En la **Resolución 163/2024, (Recurso 153/2024)**, también se deniega el acceso al expediente porque la recurrente pretende tener acceso a la documentación de otro licitador que ha sido declarada confidencial, cuando el propio recurrente ha declarado confidencial esa misma documentación, tal pretensión va en contra de sus propios actos, por lo que no puede pretender hacer valer su derecho de acceso al expediente cuando respecto de su propia oferta impide tal acceso.

Destacar que cuando el interesado solicita acceso al expediente, en sede del órgano de contratación, y éste se lo deniega, la denegación ha de ser motivada al

igual que cualquier acto administrativo, no siendo suficiente manifestar que el licitador ha declarado confidencial la oferta. En este sentido en la **Resolución 51/2024, (Recursos 80 y 123/2023)** se dejaba constancia de lo acordado en la Resolución 105/2023, de 9 de marzo, adoptada a la vista de la solicitud de acceso al expediente incluida en el recurso 80/2023, en la que se ordenaba *“retrotraer actuaciones al momento de la solicitud de vista de la documentación por parte de NONWOVENS, a efectos de que se resuelva por el órgano de contratación sobre la confidencialidad o no de los documentos solicitados por la recurrente en relación a las ofertas presentadas por los otros tres licitadores y, en su caso, se dé acceso a ésta para que pueda completar su recurso”*.

Es importante precisar que la solicitud de acceso al expediente, tiene que hacerse conforme a lo estipulado en el artículo 52 de la LCSP, dado el carácter instrumental del mismo. Así, en la **Resolución 182/2024, (Recurso 158/2024)**, se denegó el acceso al expediente porque: *“En el caso que nos ocupa, el recurso especial se ha interpuesto contra la resolución de adjudicación adoptada en fecha 27 de marzo de 2024, mientras que la solicitud de acceso en vía administrativa se hizo antes de resolverse la adjudicación del contrato”*.

Otras resoluciones que analizan la diferente casuística de la solicitud de acceso al expediente, en sede de este Tribunal, son: la **Resolución 54/2024, (Recurso 025/2024)**; la **Resolución 358/2024, (Recurso 340/2024)**; y la **Resolución 486/2024, (Recurso 482/2024)**.

Acreditación de la solvencia técnica

Otras de las cuestiones que han sido alegadas en relación a la impugnación de la resolución de adjudicación, es el del complemento de la solvencia con medios externos.

Así en la **Resolución 16/2024, (Recurso 442/2024)**, la adjudicataria (filial) acredita la solvencia técnica con la que tiene la sociedad matriz. La recurrente alega que la adjudicataria está integrando su solvencia con medios externos por lo que en el

DEUC tenía que haber hecho constar tal circunstancia. Se desestima el recurso al considerar que existe unidad de negocio y mercado por lo que no recurre a medios externos.

Respecto a la integración de la solvencia con medios externos que regula el artículo 76 de la LCSP, destaca sobre esta materia la **Resolución 247/2024, (Recurso 235/2024)**, en la que se concluye que la sustitución de los medios personales adscritos a la ejecución del contrato, aunque sean criterio de adjudicación, es admisible siempre que la sustitución no suponga una modificación de la oferta por lo que para que sea admisible es preciso que tanto el sustituido como el sustituto tengan una cualificación que implique la misma valoración de los dos perfiles. Así se razonaba: *“La puntuación no se otorga a una persona con nombres y apellidos sino a un profesional con una determinada cualificación, por lo que la calidad técnica en la prestación del servicio no se ve mermada si se sustituye por otra persona que obtiene la misma puntuación pues las características de los medios personales ofertados no han variado y en consecuencia tampoco la oferta. Precisar aquí que tiene que obtener la misma puntuación, pues en caso contrario sí se estaría modificando la oferta y no se podría aceptar dicha sustitución”*.

Impugnación de la adjudicación en base a la valoración de los criterios de adjudicación no evaluables mediante fórmulas

La valoración de estos criterios, al no ser posible realizarla mediante la aplicación de fórmulas, exige un juicio de valor emitiéndose al respecto un informe técnico, que ha de estar debidamente motivado y que goza de la discrecionalidad técnica, salvo que se aprecie error o arbitrariedad en el mismo.

Una valoración incorrecta de estos criterios tiene unas consecuencias severas en el desarrollo del procedimiento, sobre todo cuando ya se ha producido la apertura de la documentación que contiene los criterios valorables mediante fórmulas, pues hace inviable una posible modificación de la valoración efectuada en los criterios sujetos a juicio de valor, dado que la imparcialidad se vería comprometida, lo que

conlleva la anulación de todo el procedimiento de licitación. En este sentido destacar **la Resolución 445/2024, (Recurso 445/2024)**.

El respeto a la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en la valoración de las ofertas está presente en varias Resoluciones de este Tribunal. El ámbito de la contratación pública abarca todos los sectores, de tal forma que en los procedimientos de licitación, están presentes los técnicos especializados en la materia objeto de contratación. Ello lleva a determinar, que cuestiones netamente técnicas, no pueden ser analizadas desde un prisma jurídico, de ahí que surge la discrecionalidad técnica. No obstante, esta discrecionalidad técnica está sujeta a control, pues el acuerdo adoptado en base a la misma, debe estar suficientemente motivado y no ha de adolecer de error ni arbitrariedad.

La casuística se analiza en diversas resoluciones, citando a modo de ejemplo: **Resolución 352/2024, (Recurso 358/2024)**, en la que el recurrente considera que su oferta ha sido excluida indebidamente pues cumple con los requisitos técnicos exigidos en los pliegos, sin embargo, los informes técnicos sostienen lo contrario, justificando su posición que no ha quedado desvirtuada por las alegaciones del recurrente, por lo que en aras del principio de discrecionalidad técnica se desestima el recurso.

En la **Resolución 445/2024, (Recurso 404/2024)**, en la que se estima el recurso interpuesto contra la adjudicación por constatarse errores en el informe técnico de criterios valorables mediante juicio de valor, al no haberse utilizado los criterios establecidos en los pliegos.

Entre muchas otras, también analizan la discrecionalidad técnica las siguientes resoluciones: **Resolución 35/2024, (Recurso 006/2024); Resolución 47/2024, (Recurso 036/2024); Resolución 059/2024 (Recurso 038/2024); Resolución 170/2024, (Recurso 143/2024); Resolución 184/2024, (Recurso 160/2024); Resolución 306/2024 (Recurso 292/2024); Resolución 371/2024 (Recurso 363/2024); Resolución 427/2024, (Recurso 389/2024); Resolución 429/202 (Recurso 405/2024); y Resolución 450/2024, (Recurso 452/2024).**

No obstante en determinadas ocasiones como en la **Resolución nº 168/2024 (Recurso 136/2024)** se pretendía la anulación de la ejecución por incorrecta valoración del recurrente de los criterios sujetos a juicio de valor. Aunque en este caso se desestimó por ser correcta la valoración, realizada conforme a las previsiones de los pliegos en cuanto al número de páginas, formato de letra y tamaño.

Interesa destacar la **Resolución nº 044/2024 (Recurso 016/2024)** en la que se desestimó el recurso por incorrecta valoración de las ofertas económicas, basada en que la valoración se ha realizado en base al precio de licitación incluido en el PCAP. El documento de contestación a las consultas incurre en un error material que no supone modificación de pliegos.

Por último y como caso curioso en la **Resolución nº 154/2024 (Recurso 404/2024)** se estima el recurso interpuesto contra una acreditación de solvencia basada en certificados de calidad falsos.

Supuestos de empate en la valoración de las ofertas:

Aunque no es frecuente que las ofertas presentadas para participar en la licitación, obtengan idéntica puntuación, la realidad demuestra que esta situación se produce, por lo que es imprescindible que en los pliegos se determine con precisión los criterios que hay que aplicar, en su caso, para desempatar las ofertas.

En la **Resolución 66/2024, (Recurso 020/2024)**, se analiza un supuesto que reviste interés pues a pesar de que el PCAP establece criterios de desempate, una vez aplicados los mismos, las ofertas siguen empatando. Se indica en la misma que *“Las reglas para aplicar los criterios de desempate se establecen en el artículo 147 de la LCSP, dónde en su apartado 1 se indica que los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares criterios específicos para el desempate y en el apartado 2, para el supuesto en que no se*

establezca en los pliegos estos criterios, dispone la aplicación por orden de una serie de criterios sociales.

De acuerdo con lo que antecede, una vez aplicados los criterios de desempate establecidos en el PCAP, el problema persiste, pues ambas empresas vuelven a empatar. Esta circunstancia nos lleva a plantearnos que nos encontramos en la misma situación que cuando el PCAP no fija criterios de desempate, pues una vez aplicados los contemplados en el pliego no ofrecen una solución.

Al respecto señalar que el artículo 4.1. del Código Civil establece que “Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”, por ello a juicio de este Tribunal procede la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 147.2 de la LCSP según el orden establecido”.

La Resolución 3/2024, (Recurso 437/2023), y la Resolución 72/2024, (Recurso 055/2024), también se refieren al empate de las ofertas.

Impugnación de la adjudicación en base a un error en la oferta

Aquí también se aplica el principio antiformalista, ahora bien, la posible subsanación o aclaración de la oferta tiene como límite que no se modifique la oferta.

En la **Resolución 480/2024, (Recurso 461/2024)**, citábamos la STS número 1493/2023, de 20 de noviembre, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, que resuelve un recurso de casación para la unificación de doctrina sobre la posibilidad de subsanar defectos contenidos en el Sobre nº 3, concluye: *“la posibilidad de subsanación de la documentación presentada en el sobre 3 habrá de ser resuelta de forma casuística, en atención a la naturaleza y características del documento de que se trate, si bien cabe señalar, como criterios generales; i) que una interpretación literalista que impida la adjudicación de un contrato por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contraria al principio de libre concurrencia que debe presidir la contratación administrativa, ii)*

debe considerarse no subsanable la falta de cumplimiento de un criterio en el momento del cierre del plazo de presentación de proposiciones, y como subsanables los simples defectos en la acreditación del cumplimiento en plazo de ese criterio y iii) no cabe que por la vía de subsanación se modifique o altere de alguna forma la oferta presentada”.

Y concluíamos: “A la vista de la doctrina y jurisprudencia anteriormente expuesta, considera este Tribunal que nos encontramos ante una modificación de las ofertas económicas presentadas a ambos lotes de la licitación, pues el cambio del plazo de ejecución expresado, o de la cantidad consignada por referencia al plazo consignado, alteraría el sentido de la oferta, siendo su consecuencia jurídica la prevista por el pliego, que estipula que si existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la Mesa de contratación mediante resolución motivada”.

Sobre la posibilidad de subsanar las ofertas presentadas, citamos a modo de ejemplo las siguientes Resoluciones: **Resolución 186/2024, (Recurso 169/2024); Resolución 57/2024 (Recurso 029/2024); Resolución 127/2024, (Recurso 095/2024); Resolución 149/2024, (Recurso 135/2024).**

Impugnación por falta de motivación de la resolución de adjudicación

El artículo 151 de la LCSP establece que la Resolución de adjudicación deberá ser motivada y se notificará a los interesados.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que, las faltas de motivación de los actos producen indefensión a los interesados pues no son conocedores de los motivos que le han llevado al órgano de contratación a adoptar esa decisión. Esta doctrina se encuentra avalada por el Tribunal Constitucional que considera que la motivación es una garantía para el administrado.

La motivación alcanza su máxima necesidad cuando nos encontramos ante actos dictados al amparo de la discrecionalidad técnica, ya que la ausencia de motivación

podría albergar la arbitrariedad y limitar la potestad revisora pues ante una falta de motivación del acto, no es posible determinar si el mismo se ha dictado dentro del margen de discrecionalidad técnica que le es dada al órgano de contratación o por el contrario incurre en arbitrariedad o error y por ello son frecuentes las resoluciones de anulación de la resolución de adjudicación por falta de motivación de la misma.

En este sentido destacamos la **Resolución 53/2024 (Recurso 024/2024)** y las **Resoluciones 284/2024 (Recurso 286/2024), 341/2024 (Recurso 331/2024)** entre otras.

Existe la posibilidad de motivar los actos a través de informe previo que debe ser admitido y hecho suyo por la mesa de contratación y formar parte de la correspondiente acta o bien ser publicitado de forma independiente. En este caso nos encontramos ante la motivación “in aliunde”. Así la **Resolución nº 429/2024 (Recurso 405/2024)** recoge la doctrina de este Tribunal en la materia que nos ocupa y manifiesta: *“De lo establecido en dicho acuerdo se deduce que ha optado el órgano de contratación en el supuesto que nos ocupa por una motivación “in aliunde”*. En los mismos términos la **Resolución nº 207/2024 (Recurso 173/2024)**.

Llegados al caso de que el acto de adjudicación no se encuentre motivado, ni en sus propios términos y en referencia a informes técnicos previos, este deberá ser anulado y retrotraer actuaciones para que el órgano de contratación proceda a su correcta motivación, surgiendo un nuevo acto de adjudicación que podrá ser recurrido, ya con más conocimiento para el recurrente. Encontramos esta posición en la **Resolución nº 36/2024 (Recurso 009/2024)**.

Caso destacado es la Resolución **nº 377/2024, (Recurso 357/2024)**, que estima un recurso contra el acuerdo de adjudicación no motivado de un procedimiento negociado sin publicidad, donde se entra a valorar la falta de motivación por considerar que existe exclusividad “intuitu personae” en la relación cliente abogado.

4.7. CUESTIONES SINGULARES

Modificación del contrato

No es materia frecuente en los recursos especiales en materia de contratación, que se centre la controversia en la modificación del contrato. En este año hemos conocido la **Resolución nº 039/2024 (Recurso 018/2024)** que desestima una pretendida ilícita modificación del contrato al no superar el 20 % del presupuesto inicial, estando bien calculados los costes salariales y habiendo prestado previamente la recurrente su conformidad a la modificación.

Computo de los plazos a efectos de notificación de los actos del procedimiento de licitación

La Disposición Adicional 15ª de la LCSP incorpora un nuevo sistema de notificaciones en las actuaciones incluidas en el procedimiento de contratación, basado en la unificación del momento de inicio del cómputo de plazos. No obstante, este nuevo sistema unido a la obligatoriedad del uso de sistemas electrónicos para la gestión total de los procedimientos de contratación ha provocado numerosas controversias.

Así en la **Resolución nº 405/2024 (Recurso 408/2024)** se cuestiona el “dies a quo” para la presentación de la documentación que acredita la personalidad, capacidad y aptitud del licitador conforme al artículo 150.2 y a lo que establezcan el PCAP. En ambos casos hemos resuelto que el plazo se inicia al día siguiente del envío del requerimiento.

En la **Resolución nº 158/2024 (Recurso 132/2024)** nos encontramos con un requerimiento defectuoso, por lo que consideramos que no comenzaban sus efectos notificadores hasta la rectificación del requerimiento.

Procedimiento negociado sin publicidad

Durante el año 2024 hemos conocido recursos que en el momento procesal de la adjudicación cuestionan la consideración de la tramitación del contrato mediante negociado sin publicidad.

La **Resolución nº 377/2024 (Recurso 357/2024)**, sobre la contratación de servicios jurídicos a un abogado concreto, en la que se estima el recurso interpuesto contra el acto de adjudicación del procedimiento negociado sin publicidad de servicios jurídicos para una entidad local. Los servicios jurídicos no están excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP. No se cumplen los requisitos para la utilización del procedimiento negociado sin publicidad del artículo 168.a.2º, pues no se ha motivado que no haya alternativa en el mercado. La exclusividad no puede basarse en este caso en la relación “intuitu personae” entre abogado y cliente.

La **Resolución nº 151/2024 (Recurso 140/2024)** sobre procedimiento negociado sin publicidad por razones de exclusividad artística. Se plantea el recurso por haber utilizado un procedimiento que no corresponde ante una empresa encargada de preparación de eventos taurinos. El órgano de contratación tras la adjudicación comprueba que la empresa no cuenta con la exclusividad requerida sobre los toreros que deben prestar el servicio, por lo que desiste de la contratación, estimándose correcta dicha opción.

Ofertas integradoras

No es habitual la utilización de ofertas integradoras en los Pliegos de Condiciones, en las **Resoluciones nº 428/2024 (Recurso 394/2024) y nº 430/2024 (Recurso 415/2024)**, los pliegos de condiciones habían dividido el contrato en dos lotes muy desiguales en cuanto a su presupuesto base de licitación, al que además se añadió una fórmula de cálculo para las ofertas integradoras que igualaban el esfuerzo económico de los licitadores en ambos lotes, utilizándose solamente este criterio económico para determinar la mejor oferta. Al no haberse producido impugnación de pliegos se estimó que era correcta la presentación de la oferta integradora.

Asociación para la innovación

La asociación para la innovación es un procedimiento poco habitual en la contratación pública. Se regula en los artículos 177 a 182 de la LCSP y tiene la peculiaridad de que este procedimiento se desarrolla en diferentes fases que podemos resumir en: la presentación de la oferta inicial, mejora de las ofertas, reuniones de negociación y la presentación de la oferta final.

En la **Resolución 461/2024, (Recurso 416/2024)**, se anula el procedimiento de licitación por haberse obviado el elemento esencial del procedimiento de asociación para la innovación, esto es, la negociación.

Prácticas colusorias

Sobre las prácticas colusorias, la **Resolución 481/2024, (Recurso 471/2024)** indica que: *“Respecto a las posibles prácticas colusoria que pudieran dar lugar a la aplicación del artículo 132.3 de la LCSP, tampoco se acredita por parte de la recurrente, ni fue apreciada por el órgano de contratación, una práctica concertada o conscientemente paralela entre ambos licitadores que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el presente proceso de contratación”.*

En esta Resolución se pone de manifiesto que el licitador que alega prácticas colusorias no puede basarse en simples indicios.

5. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE BUEN GOBIERNO

5.1 Competencias en materia de Buen Gobierno

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid vio ampliado su ámbito competencial como consecuencia de la supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. En concreto el artículo 6 de la Ley 7/2015,

de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo «BOCM» núm. 309, de 29 de diciembre de 2015), establece bajo la rúbrica Competencia para la incoación e instrucción de expedientes sancionadores, que *“El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid es el órgano competente para la iniciación, instrucción y propuesta de resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por las infracciones cometidas en materia de buen gobierno por los altos cargos de la Comunidad de Madrid a que se refiere el artículo 2 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos”*.

De acuerdo con lo establecido en la Disposición transitoria segunda de la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid disponia que:

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

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

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

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

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

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

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

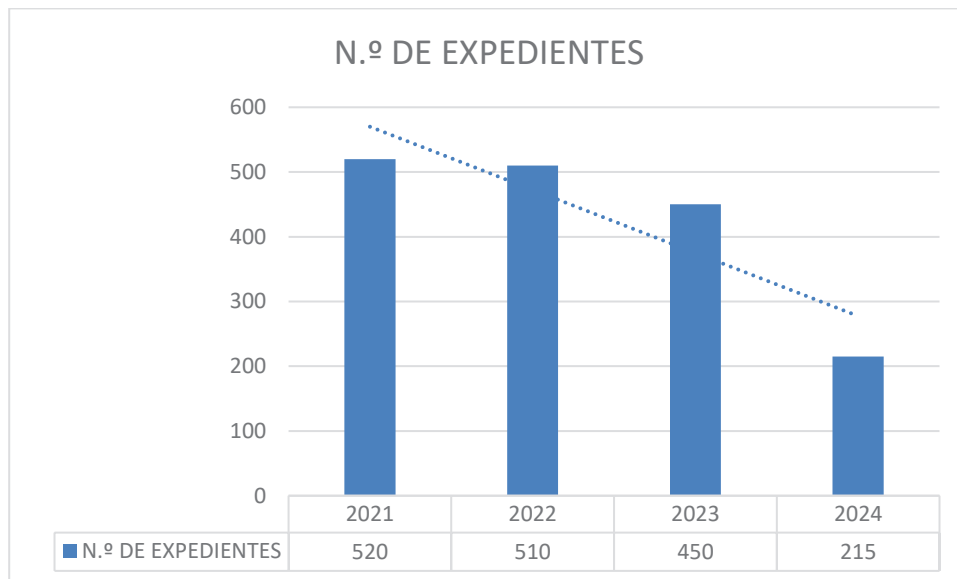
“3. Corresponde al presidente, oído el Tribunal, la incoación del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad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

5.2 Actuaciones realizadas

En la evolución de estos expedientes, en el periodo comprendido entre 2021 y hasta el 31 de diciembre de 2024 encontramos

AÑO	N.º DE EXPEDIENTES
2021	520
2022	510
2023	450
2024	215

Gráficamente



La totalidad de los expedientes han respondido a convalidaciones conocidas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, conforme lo dispuesto en el Decreto 45/1997 de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid y en la evolución de las mismas **se aprecia la importante disminución de convalidaciones que se ha producido en el año 2024 reduciéndose casi en un 50% respecto al año 2023**

Dicho lo anterior y centrándonos en el ejercicio 2024 el Tribunal ha recibido comunicación de 215 expedientes de convalidación de gastos aprobados por el Consejo de Gobierno entre el 1 de enero de 2024 y el 28 de diciembre de 2024.

Por parte del Tribunal se ha analizado cada uno de los expedientes remitidos por la Secretaria del Consejo de Gobierno a efectos de analizar la concurrencia de los requisitos exigidos en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a efectos de incoar el correspondiente procedimiento sancionador por convalidaciones de gastos; sin que en ninguno de ellos se hayan advertido la concurrencia de la nota de culpabilidad que justifique la tramitación de los mismo.

La tramitación de estos expedientes una vez ultimada se han comunicado a la Secretaría del Consejo de Gobierno de forma mensual.

6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES GENERALES AÑO 2024

En 2024 encontramos un ligero incremento del número de recursos interpuestos ante el Tribunal y a la par una reducción de los plazos de tramitación y resolución de los mismos, lo que supone un plus en cuanto a esfuerzos por parte de los miembros del Tribunal y más cuando el Tribunal ha estado 4 meses de este año actuando solo con 4 miembros ante la jubilación de su presidente y hasta la incorporación el 1 de noviembre de su actual presidenta.

Ahora, se abren nuevos retos para el Tribunal como es la mejora de su página web con el fin de hacer más fácil la búsqueda y manejo de sus resoluciones y al mismo tiempo la necesidad de ir fortaleciendo una doctrina que aunque ya, en parte, está asentada con el número de resoluciones dictadas desde su puesta en funcionamiento en el año 2011, sin embargo, la peculiaridades de la contratación pública, cuya normativa está en proceso constante de modificación y adaptación a los nuevos requerimientos de la Normativa de la Unión Europea requiere ese nivel de exigencia de ir manteniendo y mejorando la calidad de las resoluciones con el fin de ser un referente para paliar las patologías en el ámbito de la contratación pública tanto de los órganos de contratación de la Comunidad de Madrid como de la Entidades Locales cuyos recursos son competencia de este Tribunal.

En el 2024 también se han ido realizando cambios, que además del cambio en la Presidencia en el mes de noviembre , se ha impulsado la tramitación de los recursos por parte de la Secretaría del Tribunal con el fin de agilizar los plazos de resolución de los mismos y con todas las garantías para los afectados.

El objetivo más inmediato del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid es seguir siendo un referente en la Comunidad Autónoma donde desde su imparcialidad e independencia, pueda seguir dando respuesta a la resolución de los recursos que contra el mismo se interpongan y asegurando la

suspensión cautelar de los procedimientos con el fin de garantizar la satisfacción de los intereses implicados tanto de los recurrentes como de los órganos de contratación.

Esta memoria ha sido aprobada por el Pleno del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su sesión del 22 de abril de 2025.

LA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Documento firmado digitalmente por:SANTIAGO FERNÁNDEZ MARÍA JOSÉ
Fecha:2025.05.05 14:25
Verificación y validez por CSV:0945847192353960392804
La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestion.comunidad.madrid/csv>

Fdo. M^a José Santiago Fernández