

**MEMORIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID  
AÑO 2019**



**TACP**



Tribunal  
Administrativo  
de Contratación  
Pública



Comunidad  
de Madrid



# **MEMORIA**

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

**AÑO 2019**



<b>1</b>	<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL.....</b>	<b>8</b>
2.1	.NORMATIVA .....	8
2.2.	COMPOSICIÓN .....	8
2.3.	ADSCRIPCIÓN.....	10
2.4.	MEDIOS PERSONALES .....	10
2.5.	PRESUPUESTO.....	12
2.6.	INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO GENERADOS POR EL TRIBUNAL .....	12
2.7.	SEDE. ....	17
2.8.	MEDIOS MATERIALES.....	18
<b>3</b>	<b>ACTUACIONES DEL TRIBUNAL AÑO 2019.....</b>	<b>20</b>
3.1.	INCREMENTO DE ACTUACIONES EN MATERIA CONTRACTUAL	20
3.2.	RESOLUCIONES DEFINITIVAS DICTADAS EN 2019: DESGLOSE ESTADÍSTICO .....	24
3.3.	OTRAS ACTUACIONES .....	26
3.4.	ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO .....	27
3.4.1.	COMPETENCIAS EN MATERIA DE BUEN GOBIERNO .....	27
3.4.2.	ACTUACIONES REALIZADAS .....	29
3.5.	ACTUACIONES INSTRUMENTALES DEL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS .....	30
	Página web .....	30
	Relaciones con otros órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación .....	32
	Actuaciones de carácter formativo .....	33
<b>4</b>	<b>CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS .....</b>	<b>34</b>
4.1.	OBJETIVOS GENERALES .....	34
4.2.	PLAZO DE RESOLUCIÓN .....	35
4.3.	INDEPENDENCIA .....	36
4.4.	TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA.....	38
<b>5</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>40</b>

## MEMORIA 2019

### 1. PRESENTACIÓN

La presente Memoria de actividades, comprende el octavo año completo de actividad del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid que, creado por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y Racionalización del Sector Público (BOCM de 29 de diciembre) se constituyó mediante Acuerdo del Pleno de 10 de Mayo de 2011.

Frente al ejercicio anterior, durante 2019 la composición del Tribunal ha permanecido invariable, encontrándose todos los Vocales en plena vigencia de sus mandatos sexenales, razón por la cual esta memoria es memoria vivida de quienes son componentes actualmente del Tribunal, no memoria reconstruida sobre datos estadísticos.

La memoria se presenta con bastante retraso también, pues habiendo calculado marzo-abril para su elaboración, el confinamiento por el Covid 19 la ha retrasado, además de las deficiencias de personal que han lastrado las tareas auxiliares del Tribunal durante todo el ejercicio.

La falta de cobertura de los siete puestos de trabajo previstos en la RPT del Tribunal tras el cambio de los existentes ha llevado a situaciones de extrema precariedad hasta el punto de disponer solamente de dos administrativos en el momento de redactarse esta Memoria, con una sobrecarga de trabajo sobre los mismos y sobre los Vocales y Secretaría del Tribunal.

En esta situación se ha dado preferencia a la tramitación de los recursos y reclamaciones manteniendo los plazos de tramitación en detrimento de otras tareas, que han quedado pospuestas para cuando sea posible completarlas. Simplemente, el Tribunal se ha encontrado en la tesitura de tener que optar, ante

la imposibilidad material de dar satisfacción a todo con los medios personales disponibles.

No se hace reseña de la dificultad de cobertura de los mismos, habiendo quedado desiertos en diversas ocasiones por optar preferencialmente por otros solicitados. Simplemente se constata que no son puestos de trabajo particularmente deseables los del Tribunal probablemente por la dificultad de desempeño y dedicación que requieren, siendo también el tiempo de permanencia insuficiente para la completa formación, razón por la cual se entiende que deberían estar diferenciadamente dotados económicamente en atención a su especial dificultad técnica y dedicación, que no comparten con ningún otro puesto de trabajo de los Grupos B, C y D. Si cabe un parangón, sus funciones son similares a las de los funcionarios de una Oficina Judicial.

En la Memoria del año 2017 se describía la modificación de determinados aspectos en las funciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública, a causa 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 (BOCM nº 190, de 10 de agosto de 2016), tanto por lo que se refiere a su composición y sistema de nombramiento como en lo relativo a sus competencias, que se ha materializado durante el ejercicio 2019 que acaba de comenzar. Ya en la Memoria del Tribunal de los años 2016 y 2017 se daba cuenta de las entonces nuevas competencias asumidas por éste en el ámbito de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como consecuencia de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo y que fueron objeto de una nueva modificación en el año 2016.

De las dos competencias asumidas por el Tribunal, en virtud del mandato de la Ley de supresión del Consejo Consultivo, solo se encuentra vigente por efecto de la Ley 5/2016, y el artículo 6 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, la relativa a *“(...) 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”.*

Se ofrecen en consecuencia en esta Memoria, únicamente los datos del resultado de esta última competencia, durante el año 2019.

En esta Memoria se deja constancia, como en la de 2018, del papel que el recurso especial está desempeñando en el panorama de la Justicia Administrativa, derivado de la generalización de su utilización por los operadores económicos, debiendo destacarse no solo el número de recursos interpuestos, sino la calidad de las resoluciones y especialización de los órganos encargados de la resolución del recurso, como ya se hiciera en la Memoria correspondiente al ejercicio 2017, si bien en esta ocasión además debe destacarse cómo el incremento de la incidencia de la actuación del Tribunal exige más que nunca una dotación adecuada de medios, tanto humanos como materiales.

Tal y como expondremos a continuación, hemos pasado en este ejercicio de 444 recursos y reclamaciones a 677, lo que supone un incremento interanual del 52%, frente al año precedente que solo fue del 5%. Se vuelve a la senda de crecimiento desde el inicio de funcionamiento del Tribunal, pero multiplicada casi por dos, lo que encarece aún más aquella necesidad de dotar adecuadamente al Tribunal, que corre el peligro de morir de éxito.

Este incremento es aún más significativo superado el crecimiento derivado de la nueva regulación del recurso en la nueva 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, que entró en vigor el 9 de marzo de 2018, y de la que nos hicimos eco en la Memoria de 2018.

Y más aún si se atiende al carácter potestativo de este recurso especial. Esta circunstancia junto con el escaso número de Resoluciones recurridas del Tribunal muestran una opción preferencial por esta vía de recurso especial en materia de contratación frente al recurso contencioso-administrativo propiamente dicho, seguramente por la celeridad en la resolución de los asuntos.

Es igualmente significativo de la confianza de los operadores económicos en su independencia y la viabilidad de sus pretensiones, si ajustadas a Derecho.

En otro orden de cosas, constituye una válvula de escape cierta a la demanda de tutela jurisdiccional contencioso-administrativa por los particulares, liberando a los órganos de este orden jurisdiccional de una presión de trabajo muy significativa y por ende de la necesidad de medios materiales y humanos para su implementación, que paradójicamente no redundaría en proporción alguna sobre los efectivos del Tribunal Administrativo. No existe trasvase alguno de medios.

Como en Memorias anteriores, cabe también reseñar el papel creador de doctrina del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que ha sido bien acogida por parte de los órganos de contratación, corrigiendo determinadas prácticas que se venían realizando de forma reiterada, asumiendo diversos criterios sentados por el mismo, y muy especialmente al establecer determinadas pautas interpretativas de la nueva Ley 9/2017 cuya entrada en vigor se produjo el 9 de marzo de 2018, si bien aspectos concretos de las Directivas ya eran de aplicación directa transcurrido el plazo de transposición, como recogen las Resoluciones de este Tribunal.

A pesar de su importancia, expresada desde la modestia, no cabe ocultar que el desempeño creciente cuantitativa y cualitativamente del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, no ha venido acompañado de mejoras ni en los aspectos materiales (sin sede propia compartiendo instalaciones con otras dependencias de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid en condiciones precarias) y con

escasísimo personal administrativo, para las competencias crecientes que se ve obligado a sobrellevar.

La presente Memoria ha sido aprobada por el Pleno del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su sesión de 24 de septiembre de 2020.

## **2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL**

### **2.1. NORMATIVA**

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid fue creado 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. Su ley de creación fue modificada mediante Ley 5/2016, de 22 de julio, por lo que se refiere a sus competencias y forma de selección de sus miembros, como se ha señalado anteriormente.

### **2.2. COMPOSICIÓN**

En cuanto a su composición el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid cuenta a fines de 2018 con un Presidente y cuatro Vocales, siendo el primero y tres vocales nombrados en la forma indicada en la Presentación mediante concurso de méritos objetivo. Hasta las fechas consignadas sus miembros fueron designados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de coordinación de la contratación pública, siguiendo en este punto de la designación y nombramiento de sus miembros, lo dispuesto para el ámbito estatal en el artículo 311 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, mediante la modificación operada por la Ley 34/2010, de 8 de agosto, para dar cumplimiento a los mandatos de la Unión Europea.

Si bien esta composición se estableció siguiendo el modelo previsto para el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre las modificaciones más destacadas introducidas en la Ley 5/2016, se estableció que el Tribunal deberá estar formado por el Presidente y cuatro vocales, que deberán ser elegidos por el sistema de concurso de méritos debiendo estar cubiertos el 1 de enero de 2017, previsión que tuvo cumplimiento a lo largo del año 2018, en mayo,

junio y noviembre de 2018, salvo doña Lourdes Montilla Gordo, cuyo mandato, conforme a las previsiones de la propia Ley 5/2016 continua vigente. Igualmente don Juan Martínez Martínez, nombrado asimismo por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 28 de abril de 2011, permaneció hasta la incorporación del Vocal por concurso de méritos.

En cuanto a su composición actual y la presente en el momento de elaborar esta Memoria, casi al término del año en fecha 20 de noviembre se incorporan al Tribunal don Laureano Juan Peláez Albendea, como Presidente, y don Miguel González Domínguez, como Vocal, ambos a resultas de concurso de méritos convocado mediante Orden de la Consejera de Economía, Empleo y Hacienda de 4 de junio de 2018 (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 19 de junio), para la provisión de dos puestos de trabajo vacantes en el Tribunal Administrativo de Contratación Pública, por el procedimiento de Concurso de Méritos objetivo.

De este modo, la composición del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid es la siguiente desde el 20 de noviembre de 2018:

Presidente:

- Don Laureano Juan Peláez Albendea

Vocales:

- Doña Lourdes Montilla Gordo
- Doña Rocío Alcoceba Moreno
- Doña Milagros Arcocha Giménez
- Don Miguel González Domínguez

El Tribunal dispone también de una Secretaría. Actualmente, desempeña el puesto doña Ana María Revenga Ortega, designada mediante el procedimiento de libre designación aprobado por Orden de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 31 de mayo de 2019 (BOCM de 13 de junio). El puesto de trabajo es previsto por la Ley 5/2016 citada siendo nombrado por el Consejero al que se encuentre adscrito, a propuesta del Presidente, oídos los Vocales del Tribunal. Tras la modificación de la RPT del Tribunal en 2019 y la creación del puesto de

Secretario/a del Tribunal se procedió a la convocatoria del mismo. Hasta tal nombramiento, las funciones de secretaría venían siendo desempeñadas en virtud de Acuerdo del propio Tribunal de fecha 28 de septiembre de 2011.

### **2.3. ADSCRIPCIÓN**

El Tribunal goza de independencia funcional en el ejercicio de sus competencias, orgánicamente queda adscrito a la Consejería competente en materia de coordinación de la contratación pública. En este momento dicha Consejería es la de Hacienda y Función Pública (Decreto 272/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Función Pública).

Sin embargo, el Tribunal no se encuentra adscrito orgánicamente dentro de la Consejería a ninguna Viceconsejería o Dirección General, solo a la Consejería, tal y como recoge la disposición adicional segunda del Decreto citado:

*“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 Hacienda y Función Pública competente en materia de coordinación de la contratación pública”.*

El Tribunal no gestiona un presupuesto independiente, desarrollando todas estas funciones, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública y la Dirección General de Patrimonio y Contratación.

### **2.4. MEDIOS PERSONALES**

En el ejercicio 2019 el Tribunal contaba con cinco puestos de personal auxiliar (2) y administrativo (3). La falta de cobertura de algunos puestos y los movimientos propios del personal motivados por su carrera administrativa y demás situaciones hizo necesario solicitar la ayuda de personal interino, contando con la ayuda de dos auxiliares interinas, a lo largo del ejercicio 2019.

En las actuales circunstancias, el desempeño de las funciones arrastra grandes dificultades, solo suplidas con la dedicación y entusiasmo de sus componentes.

El Tribunal ha experimentado un crecimiento exponencial en el número de asuntos tratado en el mismo, del que da cuenta la estadística de asuntos, que se recoge más adelante.

Este crecimiento, desbordante a fecha de redacción de esta Memoria, no se ve acompañada de una pareja provisión de medios materiales y de personal de apoyo, máxime ante el grado cada vez mayor de especialización que va requiriendo sus tareas (como muestra, la simple adaptación a la Administración electrónica).

El personal que presta sus servicios en el Tribunal responde a los requerimientos de especialización, planteados desde la propia Unión Europea en la materia de contratación Pública, en la Recomendación C.E (UE) 2017/1805 3-10-2017 2017, *“Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública”*. Dicha especialización además de con la práctica diaria se ha adquirido mediante la asistencia a diversas acciones formativas ofrecidas por la Comunidad de Madrid. Ello ha permitido no solo una optimización de las labores de apoyo al Tribunal, sino también y muy especialmente una atención al ciudadano y a los poderes adjudicadores cuyos recursos resuelve el Tribunal madrileño, de alta calidad y fiabilidad además de una pronta respuesta a las dudas y cuestiones que se plantean a la hora bien de interponer un recurso o reclamación o bien de tramitar los procedimientos respecto de los que se plantea el recurso.

La labor de ponencia o propuestas de resolución de recursos o reclamaciones (en adelante emplearemos el genérico “recursos”), corresponde directamente al Presidente y a los Vocales, por riguroso turno de reparto salvo los recursos acumulados sobre un mismo expediente de contratación, y su resolución al Pleno, con la asistencia de la Secretaría del Tribunal por lo que se refiere a la tramitación de los procedimientos de recurso. Mientras que la competencia de incoación de los expedientes sancionadores de altos cargos corresponde a la

Presidencia del Tribunal, con la preparación técnica de los informes y resoluciones por la Secretaría del Tribunal que asume esta tarea en febrero de 2019.

Una de las cuestiones fundamentales para el buen funcionamiento del Tribunal es la de la dotación de medios para el ejercicio de la función que tiene encomendada, sin perder de vista la circunstancia de que el recurso especial, por su propio concepto, debe ser un recurso rápido, con unos plazos de resolución que permitan que la actividad contractual del Sector Público no se vea retrasada e incluso paralizada, conjugando, como exigen los principios de la buena administración, el derecho de defensa, con la agilidad en los procedimientos de contratación, rapidez que constituye, junto con la de la calidad de las resoluciones uno de los objetivos que se ha marcado este Tribunal, con el ánimo de no entorpecer la tramitación de los procedimientos de licitación pública y de atender en su caso, a las pretensiones de los operadores económicos implicados, dotando al sistema de la mayor seguridad jurídica posible.

## **2.5. PRESUPUESTO**

**Presupuesto:** El Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, no gestiona un presupuesto propio, sino que sus gastos e ingresos se integran en un programa presupuestario gestionado por la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (programa 923A “Gestión del Patrimonio y Coordinación de la Contratación Pública”, Centro Gestor 120170000 “D.G. de Contratación, Patrimonio y Tesorería” del Presupuesto para el año 2019, en cuanto a gastos de personal).

## **2.6. INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO GENERADOS POR EL TRIBUNAL**

**Tasas:** La realización de actividades competencia del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, por lo que a la revisión contractual se refiere, 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). La modificación operada por la Ley 5/2016, de 22 de julio, suprimió la denominada compensación en el caso de las Universidades Públicas del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y sus organismos vinculados o dependientes y para las entidades locales de población inferior a 50.000 habitantes.

El tipo de la tasa para el año 2019 ha sido de 618,18 euros, no habiéndose actualizado en la Comunidad de Madrid las tarifas de las tasas desde la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014.

Se debe destacar que el recurso es gratuito para los operadores económicos, que no son sujetos pasivos de la tasa ni precisan estar representados y defendidos por procurador y letrado, a diferencia de los recursos ante los órganos judiciales, por lo que el coste no es un elemento disuasorio del recurso. En este sentido no se produce incompatibilidad alguna que conduzca a considerar derogada la compensación autonómica, con la consignación expresa del carácter gratuito del recurso en el artículo 45.6 de la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

Son sujetos pasivos de la compensación (tasa):

- Los entes, organismos y entidades del sector público de la Comunidad de Madrid que no tengan la consideración de Administraciones Públicas.
- Las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, con una población superior a 50.000 habitantes y sus entes, organismos y entidades vinculadas o dependientes.
- Las entidades contratantes del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid sujetas a la LCSP, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- Las entidades que celebren contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada.

A fecha de 31 de diciembre de 2019, la actuación del Tribunal ha devengado 129.199,26 euros en concepto de compensación (tasa).

**Indemnizaciones y Multas:** El artículo 58 de la LCSP, permite al Tribunal la imposición de multas en el caso de que se aprecie que el recurso se ha interpuesto con manifiesta temeridad o mala fe. Estas circunstancias se han concretado con carácter general en la interposición reiterada de recursos con fundamento en motivos que han sido desestimados con anterioridad, o en la constatación de la presencia de abuso del derecho o por la intención clara de retrasar la adjudicación a otro licitador por parte del anterior adjudicatario del contrato, o por el carácter manifiestamente infundado del recurso. Esta situación se ha dado con especial incidencia en relación con los recursos interpuestos contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares que incluían criterios de adjudicación de índole social, de forma reiterada por determinados operadores, habiéndose desestimado sistemáticamente recursos sustancialmente iguales en su fundamentación.

Durante el año 2019 se han impuesto multas por importe total de 18.000 euros.

No se considera esclarecedor sumar tasas y multas, por la distinta naturaleza de ambos conceptos. Si bien la tasa, es un ingreso generado *per se* por la prestación de un servicio o la realización de una actividad, obligatorio para sus sujetos pasivos y de origen *ex lege*, la multa es una decisión de este ámbito de la justicia administrativa, habilitada por la Ley y fundada en la mala fe o temeridad de algunos recursos. Tiene una naturaleza punitiva y, eventualmente, resarcitoria si se acreditan perjuicios al órgano de contratación o a otros licitadores y eventualmente beneficios de la interposición del recurso. También cabe exigir indemnización al órgano de contratación por el interesado, resarciéndose cuando menos de los gastos ocasionados por la preparación de la oferta o la participación en el procedimiento de contratación.

El TRLCSP determinaba la fijación de multas en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, situándose en todo caso entre 1.000 y 15.000 euros.

Con la LCSP el importe máximo se incrementa hasta los 30.000 euros. El Tribunal tiende a considerar en sus últimas resoluciones que procede el importe mínimo en caso de apreciar solo temeridad o mala fe en los recursos (1.000 euros) y aumentando esta cantidad si se aprecian daños al órgano de contratación, al resto de licitadores o beneficios para el recurrente, pues, por una parte, la mala fe o temeridad son conceptos jurídicos indeterminados que no compatibilizan bien con una graduación precisa de la sanción, y, por otra, se fija un mínimo de 1000 euros.

Así en Resolución 513 de 19 de septiembre de 2019:

*“En el caso presente se aprecia temeridad y mala fe. Temeridad porque ya se desestimó recurso por este Tribunal por el mismo motivo, entonces criterio de valoración y ahora causa de exclusión, habiéndose celebrado incluso prueba contradictoria entonces y ahora, sin mayores argumentos que el propio catálogo del producto, insistir en la misma pretensión.*

*Y mala fe, porque no puede ser ajeno al conocimiento del recurrente que desestimada su pretensión sobre su exclusión, no se encuentra legitimada para impugnar la admisión técnica del producto de B, por las razones expuestas en esta Resolución. Como expone acertadamente.*

*Sin ser posible un cálculo preciso sobre el perjuicio derivado de la tardanza en el inicio de la ejecución del contrato para el órgano de contratación y el ‘lucro cesante’ del adjudicatario, apreciándose la concurrencia de las circunstancias de temeridad y mala fe, se impone la sanción en cuantía de 2.000 euros”.*

Y en resolución 56 de 6 de febrero de 2019:

*“Considera este Tribunal que este recurso se ha interpuesto con temeridad con el único propósito de retrasar la adjudicación del contrato y con ello privar la normal ejecución de un servicio esencial para la comunidad. Siendo esta la segunda vez que funda su recurso en un acto inexistente en el seno de esta misma contratación. La jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de*

*recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse “cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita.*

*Este Tribunal a la vista de los motivos de recurso alegados uno de los cuales ha sido inadmitido y el otro carecía de soporte jurídico, considera al amparo de lo dispuesto en el artículo 58.2 de la LCSP que procede la imposición de una multa al haber existido temeridad en la interposición del recurso. En cuanto a la cuantía, la Ley señala que se determinará en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, situándose en todo caso entre 1.000 y 30.000 euros. Este Tribunal a la vista de los antecedentes considera que la multa debe imponerse en la cantidad de 1.000 euros, puesto que si bien es cierto que el recurso es temerario, los perjuicios ocasionados al órgano de contratación no se han cuantificado”.*

El valor estimado de la suma de todos los contratos enjuiciados en este Tribunal alcanza la nada desdeñable cifra de 3.486.122.707,68 euros en el año 2019. Sobre este valor enjuiciado, las tasas devengadas suponen el 0,0037% y las multas el 0,00051%.

En estas condiciones, unido a la celeridad en la resolución de los recursos (con el consiguiente ahorro y eventual beneficio) en términos estrictos de coste de oportunidad frente a otras vías jurisdiccionales el recurso especial en materia de contratación experimenta, como es lógico, un crecimiento exponencial, y paralelamente supone un ahorro sustancial en materia de recursos en vía contencioso-administrativa, siendo así un ejemplo formidable de cómo pequeñas reformas en las vías de reclamación o recursos son capaces por sí solas de generar sustanciales mejoras en otras áreas judiciales, y, sobre todo, actúan también como dinamizadoras de la economía, dotando de celeridad, previsibilidad y seguridad jurídica a la actuación de las entidades adjudicadoras.

De la magnitud cuantitativa de la labor del Tribunal se da cuenta mediante algún elemento comparativo. Según la estadística del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid correspondiente a 2019 (Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid) los “precios” totales de los contratos de ese año alcanzan los 2.189.952,007 euros, una cantidad superior en un 12,72 por 100 al volumen contractual cuyas actuaciones han sido enjuiciadas en el TACPM (en el Registro no se inscriben los contratos de otras Administraciones y del sector público no autonómico), aunque no sean conceptos en todo equiparables, por tratarse en la estadística del TACPM de valores estimados (que comprenden prórrogas, ampliaciones y posibles modificaciones) y en el Registro de “precios”. No obstante, según informa la página web sobre los datos agregados ofrecidos “La fecha de formalización es la que opera a efectos de considerar cada contrato como correspondiente a un ejercicio, con independencia de su plazo de ejecución. De igual modo, los presupuestos y los precios de los contratos, en su cuantía total, se imputan a un determinado ejercicio si los contratos se han formalizado en ese año, independientemente de que en algunos casos los gastos se distribuyan en varias anualidades”. No obstante esta diferencia, la comparación da cuenta del volumen de licitación que es objeto de enjuiciamiento por este Tribunal y, por ende, de su magnitud y proyección sobre la economía regional.

## **2.7. SEDE.**

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid tiene su sede provisional en la Plaza de Chamberí número 8, 5ª Planta, compartiendo instalaciones con otras dependencias de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, disperso en diversas ubicaciones. Hasta junio de 2018 tuvo su sede en Carrera de San Jerónimo nº 13, 1º planta.

Sus instalaciones en el estado actual no ofrecen las mínimas condiciones de idoneidad para las tareas encomendadas y en tal sentido, ya en el ejercicio 2018 y al poco de tomar posesión, el 30 de noviembre, la Presidencia del Tribunal se dirigió al titular de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y más tarde a la Secretaría General

Técnica de la misma, con una detallada descripción de las mismas y en demanda de soluciones. Esta petición se ha reiterado en diversas ocasiones a lo largo de 2019.

Estas soluciones al día de hoy no han llegado. Como resultado del confinamiento se ha aprovechado para hacer obras en la sede de la Consejería de Hacienda y Función Pública, designando al Tribunal una ubicación distinta. Que sigue siendo inadecuada para el desarrollo de sus funciones, habida cuenta se ha dispuesto de despachos sin luz y pequeños para un trabajo presencial. Carece de Sala de Juntas, y a falta de un visionado estricto probablemente es insuficiente para ubicar al personal administrativo que debería incorporarse. Se ha prometido una reordenación del espacio, todavía sin concretar.

## **2.8. MEDIOS MATERIALES**

El Tribunal dispone de una base de datos asociada al buscador web del Tribunal lo que permite encontrar las resoluciones que forman su doctrina con la clasificación de sus resoluciones en base a varios parámetros, que permite a los usuarios acceder de forma práctica a sus resoluciones, herramienta completamente necesaria dado el número de Resoluciones dictadas por el Tribunal desde su creación (2.556 a 31 de diciembre de 2019), 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 ítem donde se marcan las Resoluciones que, a juicio del Tribunal, tienen una naturaleza destacada, bien por su relevancia o singularidad. Dicha base de datos, creada por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid se puso en funcionamiento los primeros días del año 2017, pudiendo acceder a ella a través de la nueva página web del Tribunal (<http://www.madrid.org/es/tacp>).

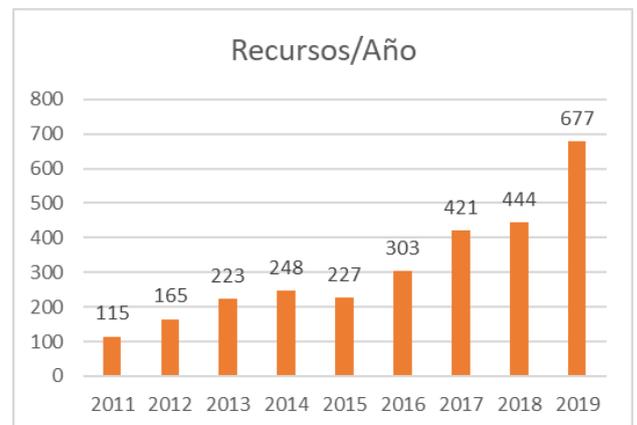
Por desgracia y conforme a la carencia de personal que se viene reiterando el buscador ha quedado parado en octubre de 2019, siendo muy laboriosa la descarga de estos documentos en el mismo.

### 3. ACTUACIONES DEL TRIBUNAL AÑO 2019

#### 3.1. INCREMENTO DE ACTUACIONES EN MATERIA CONTRACTUAL

A modo de resumen, durante el tiempo de su existencia el Tribunal ha resuelto más de 3000 recursos, con un incremento constante del número de asuntos, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

AÑO	NÚMERO DE RECURSOS
2011	115
2012	165
2013	223
2014	248
2015	227
2016	303
2017	421
2018	444
2019	677



1. Se utiliza el término “recurso” indistintamente para designar tanto el recurso como la reclamación en materia de contratación del sector público.

Como se aprecia en el gráfico y el cuadro siguiente el crecimiento del número de recursos desde la creación del Tribunal no solo es continuo, sino progresivo, el porcentaje de crecimiento se incrementa de año en año, coincidiendo el último con el mayor crecimiento, desbordando todas las expectativas y las posibilidades actuales del Tribunal:

### INCREMENTO ANUAL

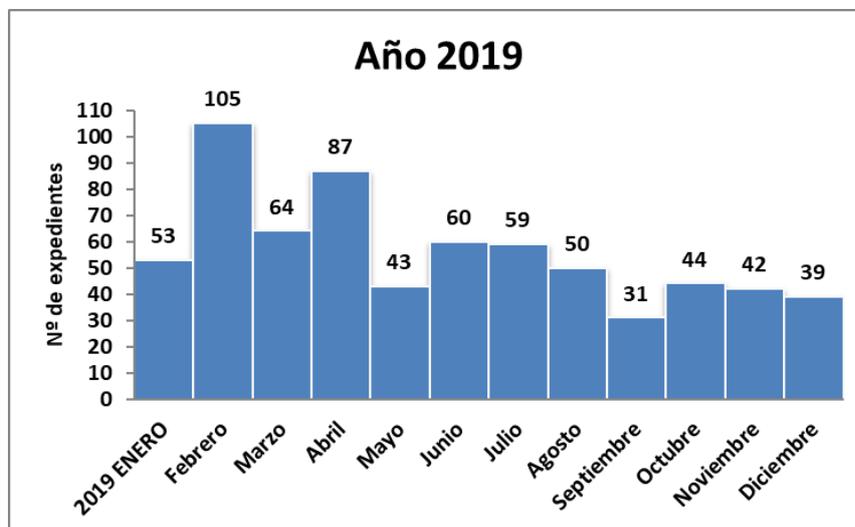
AÑO	Diferencia	Porcentaje
2011(*)		
2012(**)	50	43%
2013	58	35%
2014	25	11%
2015	21	-8%
2016	76	33%
2017	118	39%
2018	23	5%
2019	233	52%

(\*) Comienzo de actividad en mayo 2011

(\*\*) Respecto a mayo 2011

No tenemos explicación racional para el incremento del número de recursos del 52% en 2019, si no existe paralelamente un incremento similar en el número de contratos. Así en la estadística sobre el número de contratos en la Comunidad de Madrid en 2018 figuran 4.866 frente a 4.999 en 2019, lo que supone un incremento de solo el 2,73 %.

Si, en cambio, entendemos que la distribución mensual del número de los recursos –muy variable– es deudora necesaria de la actividad contractual del Sector Público madrileño. Es la siguiente:



La carga de trabajo sobre cada Vocal/Ponente del Tribunal se proyecta en la misma proporción, así como sobre el personal administrativo. Teniendo en cuenta que se sigue un estricto reparto nominal, salvo reiteración de actuaciones, cada Vocal ha estudiado una media de 135,4 recursos con todo lo que ello conlleva: recurso, expediente de contratación, alegaciones, proyecto de resolución en cómputo anual. Habiendo celebrado 50 Plenos en el curso del año, se han despachado una media de 13,54 recursos por Pleno, 2,708 por Vocal.

Tras una de nuestras resoluciones se esconde un procedimiento complejo como es público y además concluido, en sus diversas fases, y en su totalidad en unos plazos brevísimos y preclusivos, con un promedio temporal en este Tribunal desde que tiene su entrada un recurso hasta su resolución final de 23 días naturales. Esto es, se desconoce que tras la interposición y previa verificación de la representación del recurrente y del objeto social de la entidad recurrente, subsanación en su caso, procede el emplazamiento en dos días al órgano de contratación para que presente su informe y remita el expediente administrativo, y posteriormente a los interesados, que pueden solicitar vista del expediente. Tras completar todas las actuaciones y previo turno de reparto entre los Vocales Ponentes, se adoptan los Acuerdos pertinentes sobre la adopción de medida cautelares, suspensión, acuerdos de inadmisión y resoluciones sobre el fondo, siempre en Pleno semanal del Tribunal. Una vez adoptados los Acuerdos, transcritos y firmados por el Presidente se procede a su notificación por la Secretaria.

Este proceder, descrito a grandes rasgos, supone que el incremento en el número de recursos y reclamaciones, suponga a su vez un crecimiento exponencial en la tarea administrativa que llevan aparejadas las resoluciones, no habiéndose proyectado este incremento del trabajo sobre un proporcional crecimiento del personal administrativo adscrito sino sobre el rendimiento y sacrificio de los empleados públicos asignados.

Durante el año 2019 se han dictado 531 resoluciones definitivas, frente a las 413 de 2018, con un incremento del 28,57 %. La diferencia con el número de

recursos dimana de la acumulación de los mismos. Ello supone 106,2 resoluciones por Vocal y 10,62 resoluciones por Pleno.

A estas resoluciones hay que sumar los Acuerdos de suspensión de procedimientos o de adopción de medidas cautelares.

El promedio de tiempo en la resolución del recurso ha sido de 23 días, de tal modo que no cabe hablar propiamente en este ámbito de “tasa de pendencia” (o cociente entre número de asuntos ingresados y resueltos en un período determinado), puesto que la resolución no puede ser simultánea al ingreso. Así, tomando como período el año natural, los asuntos ingresados en diciembre normalmente se resolverán en enero, calculando un promedio de 23 días para la resolución. La tasa de pendencia es igual a la tasa de resolución (cociente entre asuntos ingresados y resueltos), es decir 1.

Estos datos permiten afirmar que continúa la tendencia de la generalización en la utilización del recurso especial, sin duda como consecuencia de la brevedad de su tramitación y resolución, el carácter gratuito del mismo, su eficacia en cuanto que impide la formalización de los contratos cuando el acto recurrido es la adjudicación, el porcentaje de estimación de recursos, que no desanima a potenciales recurrentes, y la calidad de las resoluciones.

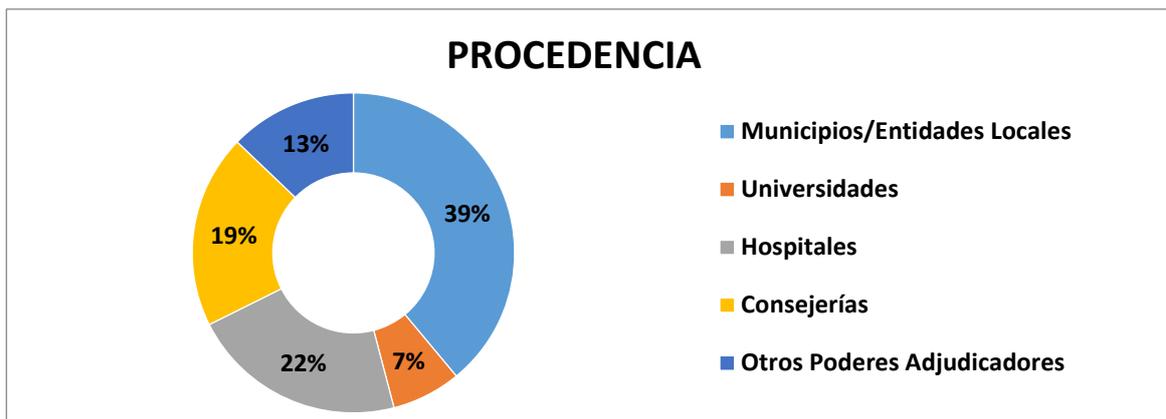
A este respecto, es significativo el sentido de las resoluciones:

<b>SENTIDO RESOLUCIÓN</b>	<b>Nº</b>	<b>TASA DE ÉXITO 2019</b>
Estimatoria y Estimatoria Parcial	151	28%
Desestimatoria	272	51%
Inadmisión	93	18%
Otros (Desistimiento, Archivo, etc.)	16	3%
<b>TOTAL</b>	<b>532</b>	<b>100%</b>

Las estimatorias, 151, representan el 28 % del total, siendo un porcentaje significativamente inferior a años precedentes, seguramente por la asunción común de la doctrina ya consolidada de los Tribunales Administrativos de Contratación por los órganos de este orden, signo a la vez de la utilidad de los mismos, que logran en mayor medida que cualquier órgano administrativo o judicial unificar las prácticas contractuales, en favor además de los principios de igualdad, transparencia, concurrencia y unidad de mercado, y en definitiva del desarrollo económico.

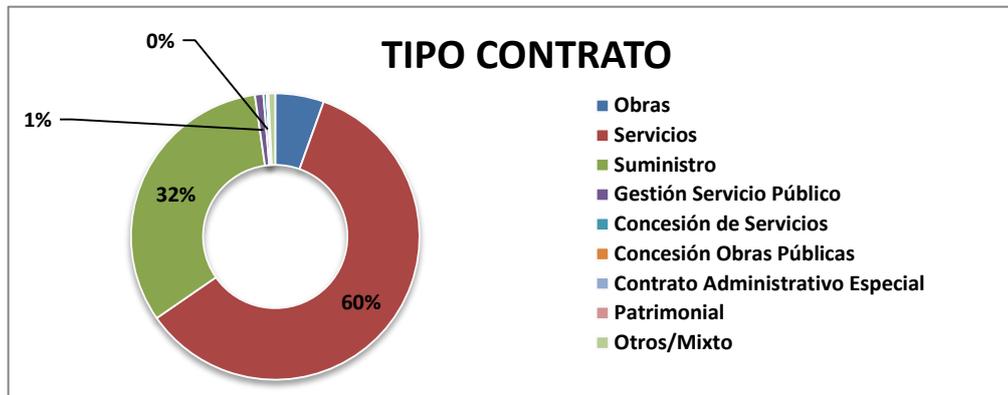
### 3.2. RESOLUCIONES DEFINITIVAS DICTADAS EN 2019: DESGLOSE ESTADÍSTICO

La procedencia de los recursos en gráfico y cuadro fue la siguiente. Como los cuadros que siguen sigue los parámetros de otros años:



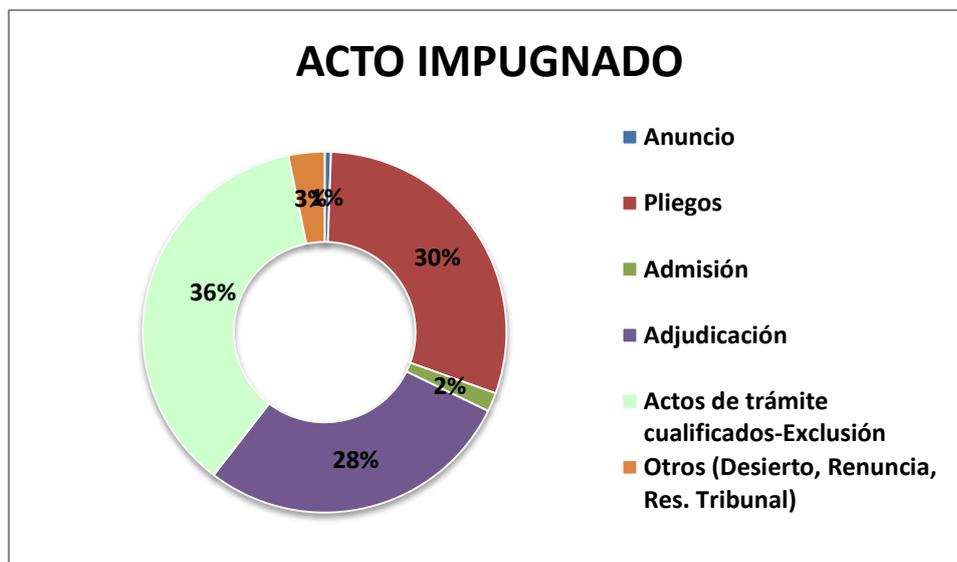
PROCEDENCIA	Nº
Municipios/Entidades Locales	207
Universidades	37
Hospitales	115
Consejerías	104
Otros Poderes Adjudicadores	68

En cuanto al **tipo contractual**:



TIPO CONTRATO	Nº
Obras	29
Servicios	318
Suministro	172
Gestión Servicio Público	5
Concesión de Servicios	2
Concesión Obras Públicas	0
Contrato Administrativo Especial	0
Patrimonial	1
Otros/Mixto	4

Respecto del **acto impugnado**:



<b>ACTO IMPUGNADO</b>	<b>Nº</b>
Anuncio	4
Pliegos	93
Admisión	9
Adjudicación	191
Actos de trámite cualificados-Exclusión	96
Otros (Desierto, Renuncia, Res. Tribunal)	20

### **3.3. OTRAS ACTUACIONES**

Del total de las 532 resoluciones dictadas, tan solo 18 han sido objeto de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que representa el 3,4 % del total. No consta que se haya dictado Sentencia en ninguno de ellos.

En este punto debe recalcar que una de las novedades de la LCSP, es que corresponde ahora a este Tribunal emplazar a las partes ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, además de remitir el expediente aquí generado (artículo 60 LCSP).

Junto con la actividad principal de resolución del recurso se desempeñan varias actuaciones instrumentales o accesorias de la misma, como los acuerdos de adopción o denegación de medidas cautelares o de suspensión de actuaciones que en el año 2019 ascendieron a 237.

En cuanto a las solicitudes de vista del expediente en este Tribunal se han contabilizado 15 dando 3 de ellas lugar a una ampliación del recurso.

Se han presentado solicitudes de aclaración, un 29 del total de Resoluciones. Y se han rectificado 9 de oficio errores materiales.

En cuanto a los incidentes de ejecución de resoluciones introducidos por el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, han sido 3.

Se ofrece también el dato de las reclamaciones interpuestas en el ámbito de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, que se introdujo en la Memoria de 2016. Dicha Ley contiene una serie de especialidades y un régimen algo más flexible, que justifica que se ofrezca el dato de forma diferenciada respecto del recurso especial en materia de contratación que, sin embargo, por número es sin duda la actuación más numerosa del Tribunal. En resumen, han sido 30 las reclamaciones interpuestas en el ámbito de la Ley 31/2007, procedentes de Metro de Madrid, S.A., Canal Gestión, S.A. y la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A.

### **3.4. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

#### **3.4.1. COMPETENCIAS EN MATERIA DE BUEN GOBIERNO**

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

De acuerdo con lo establecido en el artículos Seis. 3 de la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se Modifica la Regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a su Presidente la incoación del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid a que se refiere el artículo 2 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.

Resulta importante destacar, en relación con ambas competencias del Tribunal, su efectiva independencia. A este respecto, de acuerdo con lo establecido en la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, en cuyo artículo 3 se crea el TACPCM, el mismo *“actuará con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias para garantizar su total objetividad”*. Además de la propia declaración del carácter independiente del TACPCM, en el mismo se dan una serie de notas que refuerzan dicha independencia, especialmente el carácter colegiado del Tribunal para el ejercicio de sus funciones, y la limitación en cuanto a la selección de sus miembros entre funcionarios y su carácter inamovible. No debe olvidarse en este punto que la legislación en materia de recurso contractual es básica y que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido a los órganos encargados de la resolución del recurso especial la condición de órganos jurisdiccionales.

Por lo que respecta a las infracciones en materia de Buen Gobierno, de acuerdo con la Disposición Transitoria segunda de la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponderá al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la incoación, instrucción y propuesta de resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid a que se refiere el artículo 2 de la Ley 14/1995,

de 21 de abril, de incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, correspondiendo a su Presidenta la incoación de estos procedimientos de acuerdo con el artículo único apartado seis de la Ley 5/2016.

### **3.4.2. ACTUACIONES REALIZADAS**

El 18 de marzo de 2016 la Intervención General de la Comunidad de Madrid remitió al Tribunal Administrativo de Contratación Pública todos los expedientes de convalidación por omisión del trámite de fiscalización previa que había informado con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno, procedentes del Consejo Consultivo, que no había iniciado ningún procedimiento sancionador por no entenderlo procedente en base a la documentación remitida así como por falta de motivación al no existir una explicación adecuada de la presunta conducta culpable ni identificación concreta e individualizada del alto cargo responsable de la actuación que pudiera ser constitutiva de presunta infracción, sin que tampoco procediera al archivo del expediente.

En el año 2017 se modificó el sistema por el que el Tribunal tendrá conocimiento de los expedientes de convalidación de gasto, de forma que ya no se remiten por la Intervención General al Tribunal con advertencia expresa de posible infracción, sino que el Tribunal era informado por la Secretaria del Consejo de Gobierno, si bien de forma transitoria en 2018 se habilitó un perfil específico para que el Tribunal acceda al sistema informático del Consejo de Gobierno para que pueda examinar *motu proprio* dichos expediente para abrir en su caso información reservada e incoar el procedimiento, lo que no exige un archivo expreso de actuaciones al no existir traslado motivado del expediente. En todo caso cabe apreciar la existencia de infracción en materia de buen gobierno en virtud de otros medios como la comunicación motivada o la denuncia de terceros.

En este nuevo escenario el Tribunal ha conocido de 139 expedientes de convalidación de gastos aprobados por el Consejo de Gobierno en el ejercicio 2019, sin que se haya considerado incoar ningún expediente sancionador por convalidaciones de gastos culpable, ni por inexistencia previa de crédito.

### **3.5. ACTUACIONES INSTRUMENTALES DEL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS**

#### **Página web**

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública ha seguido apostando por la transparencia y la función instructiva 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.

Esta actuación está en consonancia con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, reforzando la obligación de publicación de información relativa a las funciones que desarrollan los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación en el que se incluye este Tribunal en su condición de órgano colegiado de carácter administrativo.

Además la publicación de la actividad del Tribunal proporciona una mayor seguridad, para ello, la información publicada ha de ser accesible y comprensible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos. De esta manera se incrementa también la transparencia en la actuación administrativa, atendiendo al mandato de la Ley de transparencia, sin perjuicio de que este Tribunal ha tenido desde el momento inicial de su creación especial interés, no solo desde la óptica de la transparencia, sino sobre todo de la seguridad jurídica, en la publicación de sus resoluciones.

Todas estas consideraciones que se recogían en memorias anteriores se ven reforzadas por la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la Regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, citada, la cual expresamente afirma que “4. Todos los acuerdos y resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad

de Madrid se publicarán de forma inmediata en la página web del Tribunal, que se creará al efecto, aplicando la técnica de la disociación de datos personales y facilitando la información en formato abierto y reutilizable, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”.

A fecha de redacción de esta Memoria lo que en otras circunstancias constituiría un imperativo inexcusable se hace de imposible cumplimiento, con los medios humanos disponibles, pues habida cuenta el número de asuntos sería necesario un funcionario con dedicación exclusiva a esta función, y aun así, la publicación inmediata entendida en su literalidad aun con personal es de imposible cumplimiento, porque existe un *iter* administrativo procedimental inexcusable que pasa por la redacción y puesta a disposición de los Vocales de las ponencias a discutir en los Plenos, informáticamente redactadas, su discusión, votación, y una vez concluso el texto definitivo aprobado, su envío al propio Grupo Administrativo para su definitivo formateo, conversión en PDF y firma por la Presidencia y notificación por la Secretaría. De tal forma, un Pleno en que se aprueban, por ejemplo, doce Resoluciones es imposible su publicación inmediata en la web.

En este sentido, la escasez de personal obliga a dar prioridad al cumplimiento de los plazos del procedimiento, el despacho de los asuntos y la notificación en forma a los interesados.

Durante el año 2019, no se ha mantenido y actualizado la información ofrecida a los usuarios, pues no había personal para realizar la tarea, concluyendo las publicaciones en octubre de 2019, teniendo el propósito de reanudar la página tan pronto se pueda. En el ejercicio 2016, se elaboró una nueva página por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, que se ha publicado con acceso para el público en general los primeros días del año 2018 al que se refiere esta Memoria, en la dirección de internet <http://www.madrid.org/es/tacp>. Así, en la página web del Tribunal se incluye, además de la publicación de todas las resoluciones aprobadas por el Tribunal, información institucional, organizativa y de relevancia jurídica, en concreto,

información sobre la sede del Tribunal, formas de acceso al mismo, su composición, memoria anual de actividades, una relación de respuestas a las preguntas más frecuentes, la normativa de aplicación en materia de contratación, procedimientos de revisión, enlaces de interés a los órganos revisores de otras Administraciones Públicas y una detallada “Guía de funcionamiento”, donde se recogen los aspectos más importantes del procedimiento de recurso que tramita el Tribunal.

En cuanto a la información de relevancia jurídica en orden a garantizar la seguridad jurídica y para conocimiento general de los criterios adoptados en la resolución de recursos, se publican todas las resoluciones dictadas por el Tribunal con un buscador incorporado a la página del Tribunal.

La información así publicada es accesible con carácter general, y está estructurada de una manera clara para los interesados, en formato reutilizable y es revisada de forma constante para adaptarla a nuevos criterios o novedades legislativas.

En el ejercicio 2017 se ha generalizado la interposición del recurso especial de forma electrónica mediante formularios normalizados disponibles para los usuarios en la página web del Tribunal, siendo asimismo obligada la comunicación tanto con los órganos de contratación, como con los recurrentes mediante el sistema de notificación electrónica NOTE.

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

Durante el año 2019, la relación entre los distintos órganos de resolución de recursos contractuales ha seguido la tendencia iniciada ya en el mismo año de su creación, con el objeto de coordinar actuaciones, habiéndose celebrado una reunión de miembros de estos Tribunales ya en el año 2019, el 25 de enero, magníficamente organizada y dirigida por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su sede de Madrid, a la que acudieron todos los Vocales y el Presidente de este Tribunal. De la densidad de la reunión y el intercambio de

pareceres da cuenta que se trataron unas 54 cuestiones planteadas por los diversos Tribunales Administrativos de Contratación. Posteriormente, se celebró una nueva reunión en Zaragoza los días 3 y 4 de octubre de 2019, igualmente fructífero.

Al margen de esta relación formal, es frecuente el contacto verbal o vía correo electrónico entre los Tribunales Administrativos de Contratación, como puesta en común de problemas nuevos que van surgiendo, siendo esta una tarea callada, pero muy eficaz en orden a consensuar soluciones y confrontar ideas.

### **Actuaciones de carácter formativo**

Durante 2019 se ha impartido una nueva acción formativa en colaboración con la Dirección General de Función Pública, incluida en el plan de formación 2019 de la Comunidad de Madrid, consistente en un curso presencial dirigido al personal que presta servicios en las unidades de contratación o en las unidades que promueven las contrataciones, denominado “*El recurso especial en materia de contratación: novedades en su regulación y resoluciones destacadas del Tribunal de la Comunidad de Madrid*”.

El curso organizado e impartido por dos vocales del Tribunal, tiene un carácter divulgativo y formativo del recurso especial y de la actuación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública. Las ponencias ocupan una jornada de seis horas, y se han impartido cuatro ediciones, con una media de 20 alumnos por edición.

## 4. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

### 4.1. OBJETIVOS GENERALES

En este apartado de la Memoria, se pretende dar cuenta del cumplimiento de los objetivos que podrían denominarse de carácter legal, relativos al ejercicio de sus funciones por el Tribunal, así como explicar los objetivos que sin constituir el objeto de la actividad del Tribunal, el mismo se fija.

Debe destacarse en el apartado de cumplimiento de objetivos, que la Comunidad de Madrid, en este punto cumple con las exigencias de la Directiva 89/665/CE de 21 de diciembre, modificada por la Directiva 2007/66/CE de Recursos, tal y como se puso en conocimiento de la Comisión Europea a través Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, en el marco del proyecto piloto 2944/112/MARK, en el mes de marzo de 2012.

En todo caso debe destacarse el aval de la Comisión Europea a la eficacia del recurso especial en su el Informe al Parlamento y al Consejo sobre la eficacia de las Directivas sobre procedimientos de recursos contractuales, de 24 de enero de 2017, COM (2017) 28 final, que pone en valor el recurso especial en materia de contratación como instrumento de eficiencia en el control del gasto público.

En concreto destaca que: *“en relación con la eficacia las Directivas sobre procedimientos de recurso han cumplido, por lo general, sus objetivos de aumentar las garantías de transparencia y no discriminación”,* exponiendo en cuanto a la percepción pública del papel del recurso especial que *“Por lo que se refiere a las opiniones de las partes interesadas, una clara mayoría de los encuestados en la consulta pública llevada a cabo por los servicios de la Comisión consideraron que las Directivas sobre procedimientos de recurso han tenido un efecto positivo en el procedimiento de contratación pública. Se considera que es más transparente (80,59%), más justo (79,42%) y más abierto y accesible (77,65%), y que proporciona mayores incentivos para cumplir con las normas sustantivas de la contratación pública (81,77%).”*

Por último, en relación con la eficiencia cabe destacar que *“Existen indicaciones claras de que los beneficios obtenidos gracias a las Directivas superan sus costes”*.

Las conclusiones de este informe provienen de la constatación del papel del recurso especial y de los órganos encargados de su resolución en cada Estado miembro, que puede ser considerado como un modelo de éxito en la aplicación del sistema, y que, en el ámbito que nos corresponde, nos anima a continuar trabajando en esa dirección.

Debe destacarse muy especialmente el reto que supone, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público a la que venimos haciendo referencia continuada en esta Memoria, que en relación con el recurso especial ha introducido una serie de modificaciones de calado, fundamentalmente por lo que a su ámbito objetivo de aplicación se refiere, ampliando el mismo de forma considerable, lo que plantea cuestiones no solo de índole práctica relacionadas con la dotación y sistema de trabajo del Tribunal, sino de seguridad jurídica y coordinación con el resto de Tribunales, a las que dedicaremos el anexo de la Memoria.

#### **4.2. PLAZO DE RESOLUCIÓN**

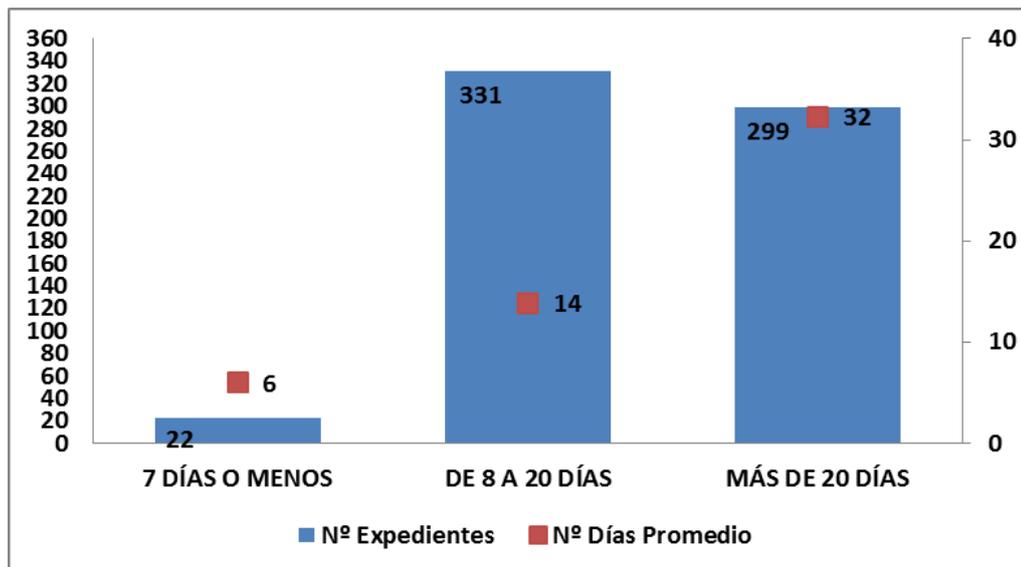
La Ley de Contratos del Sector Público establece unos plazos muy breves para dictar resolución en los recursos que regula, plazo que varía en función de los trámites del procedimiento, pero que por regla general deberían tener una duración de entre 15 y 20 días hábiles.

El plazo medio que el Tribunal ha empleado para la tramitación completa de los recursos, cuestiones de nulidad y reclamaciones que se han sustanciado ante el mismo, durante el ejercicio 2019 es de 23 días naturales, por lo que puede considerarse que en este punto, hasta el momento, se ha producido un cumplimiento estricto de la Ley y de los objetivos que con ella se persiguen,

manteniendo los plazos de resolución reflejados en Memorias anteriores pese al incremento del número de asuntos.

Es remarcable que, quizá como consecuencia del constante aumento de recursos, algunos órganos de contratación no cumplen el plazo de envío del expediente al Tribunal, ocasionando retrasos en la resolución, que aunque en la generalidad de los casos no son significativos, en algunos supuestos concretos han dado lugar al aumento del tiempo en que se dicta la misma.

TIEMPO RESOLUCIÓN EXPEDIENTES. AÑO 2019	Nº Expedientes	Nº Días Promedio	Porcentaje
7 DÍAS O MENOS	22	6	3,4%
DE 8 A 20 DÍAS	331	14	50,8%
MÁS DE 20 DÍAS	299	32	45,9%



### 4.3. INDEPENDENCIA

Los órganos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación y por ende el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, son órganos administrativos que se configuran legalmente como órganos independientes. Este rasgo de la independencia, al haber optado el legislador español por un órgano administrativo, tal y como permitía el apartado 8 del artículo 2 de la Directiva 89/665/CEE, de Recursos<sup>1</sup>, se convierte en una

<sup>1</sup> El apartado 8 del artículo 2 de la Directiva 89/665 establece que: «Cuando los organismos responsables de los procedimientos de recurso no sean de carácter jurisdiccional, sus decisiones deberán ir siempre motivadas»

característica fundamental, no solo finalista en su actividad, sino incluso justificativa de la propia existencia de tales órganos. Esta independencia además de garantizarse a través de mecanismos como la inamovilidad de sus miembros, durante sus seis años de ejercicio, puede decirse que constituye un objetivo cumplido, que además puede ser cuantificado, a través de lo que los estudiosos de la materia denominan “tasa de éxito”, entendida como el porcentaje de estimación total y parcial en relación con los asuntos resueltos en los que hay un pronunciamiento de fondo (excluyendo, por tanto, inadmisiones y desistimientos).

Efectivamente tal y como se recoge en los datos más arriba expuestos el TACPCM ha dictado 151 resoluciones estimatorias, tanto parciales como totales, que constituye un 28 por 100 del total de resoluciones dictadas. Pero si depuramos este dato sin tener en cuenta aquellas resoluciones que no entran en el fondo del asunto por concurrir en el recurso planteado cualquier causa de inadmisión, este porcentaje se eleva alcanzando el 34 % del total de las Resoluciones dictadas.

Es de resaltar que esta denominada tasa de éxito, ha disminuido significativamente de año en año, lo que denota la sunción de sus criterios por los órganos de contratación.

Se aprecia una mejora significativa, desde la perspectiva de este Tribunal, en la actuación de los órganos de contratación, y ello a pesar de la complejidad creciente de la materia contractual, fruto sin duda de la mayor sensibilidad de los operadores jurídicos acerca de su importancia, y quizás en modesta medida de la asunción de los criterios doctrinales de los Tribunales Administrativos de Contratación.

No obstante esta notable mejoría, el indicador de la tasa de éxito es claramente demostrativo de la independencia del Tribunal Madrileño a la hora de

---

por escrito. Además, en ese caso, deberán adoptarse disposiciones para que cualquier medida presuntamente ilegal adoptada por el organismo de base competente o cualquier presunta infracción cometida en el ejercicio de los poderes que tiene conferidos, pueda ser objeto de un recurso jurisdiccional o de un recurso ante otro organismo que sea una jurisdicción en el sentido del artículo 177 del Tratado y que sea independiente en relación con el poder adjudicador y con el organismo de base.

dictar sus resoluciones contrastando con porcentajes anteriores a la creación del recurso, que no llegaban al 1% de Resoluciones estimatorias. Además, la tasa de éxito del recurso es un elemento disuasorio de comportamientos irregulares en el ámbito de la licitación pública y un elemento eficaz en la lucha contra la corrupción.

Ello no quiere decir en modo alguno que el 34% de la contratación pública en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid presente algún tipo de defecto o déficit de legalidad, puesto que este dato debe ponerse en relación no solo con el número de recursos formulados, sino con el total de contratos licitados tanto en la Comunidad de Madrid y entidades vinculadas, como en las Entidades Locales, Universidades y en general en las entidades que constituyen el ámbito subjetivo de aplicación del recurso.

#### **4.4. TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA**

A partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el 2 de octubre de 2016, resulta de aplicación lo establecido en su artículo 14, que previene la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para determinados sujetos, entre los que se encuentran en la generalidad de los supuestos los operadores económicos que participan en las licitaciones de contratos públicos, que constituyen el ámbito específico del recurso especial.

Por su parte una de las herramientas fundamentales que considera la Estrategia Europa 2020 es el fomento de la tramitación electrónica de la compra pública y en la misma línea debemos entender que se trate de un objetivo extensible al recurso especial <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> II. Libro verde de la Comisión 2011, sobre la modernización de la política de la contratación pública en la UE que comenzó con una consulta pública que finalizó en abril de 2011 recibiendo 623 respuestas en total procedentes de diversos sectores. III Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011, sobre la modernización de la contratación pública (2011/2048(INI)).

Así mismo el Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración de la Comunidad de Madrid, establece los mecanismos para hacer posible tal tramitación telemática.

En el ámbito de la resolución de recursos, la Disposición adicional decimoquinta de la LCSP sobre normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en esta Ley, previene que “las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica”. Igualmente el artículo 56.1 de la LCSP señala que “el procedimiento para tramitar los recursos especiales en materia de contratación se regirá por las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en los apartados siguientes”, que generaliza la tramitación electrónica de los procedimientos.

Esta obligación se cumple de forma efectiva por el Tribunal madrileño que realiza sus comunicaciones y notificaciones electrónicamente a través del sistema NOTE.

## CONCLUSIONES

Puede afirmarse que las previsiones de la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos se han cumplido con creces, con la implementación del recurso especial en materia de contratación, cuando la misma prescribió que *“en lo relativo a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18/CE, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 2 septies de la presente Directiva, cuando dichas decisiones hayan infringido el Derecho comunitario en materia de contratación públicos o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa. 2. Los Estados miembros velarán por que no se produzcan discriminaciones entre las empresas que puedan alegar un perjuicio en el marco de un procedimiento de adjudicación de contrato a causa de la distinción que hace la presente Directiva entre las normas nacionales que transponen el Derecho comunitario y las demás normas nacionales. 3. 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”*

Estos principios, desarrollados por extenso, se implementan con la creación como instancias independientes de los poderes adjudicadores de los Tribunales Administrativos de Contratación, cuyos miembros, al decir de la Directiva, tienen potestades y cualificaciones cuasi jurisdiccionales. Como dice la propia Directiva *“el nombramiento de los miembros de esta instancia 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 esta instancia*

*independiente deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez. Esta instancia independiente adoptará sus decisiones previa realización de un procedimiento contradictorio y tales decisiones tendrán, por los medios que estipule cada Estado miembro, efectos jurídicos vinculantes”.*

Estos objetivos se han cumplido plenamente, como muestra el éxito de esta instancia revisora de carácter potestativo.

Este Tribunal también ha cumplido sus objetivos por lo que al funcionamiento del mismo se refiere, en relación con la duración de los procedimientos de resolución de recursos y logrando en su actuación la satisfacción de los operadores jurídicos del ámbito de la contratación pública.

Del éxito de estos Tribunales da buena cuenta el incremento sensible de sus competencias por la LCSP, de la que se hace eco esta Memoria.

Es justo en este punto donde procede agradecer por los Vocales y Secretaría de este Tribunal la dedicación abnegada de todos los funcionarios del Grupo Administrativo que aun en cada vez más menguado número han permitido sustentar su labor sin merma en lo esencial, a lo que nos vemos abocados por la precaria situación de la que hemos dado cumplida cuenta en esta Memoria redactado en situación de teletrabajo.

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL