

TACGal

Tribunal Administrativo de Contratación Pública
da Comunidade Autónoma de Galicia

Memoria 2019

I. Balance xeral do 2019

O ano 2019 representa o ano dous de funcionamento do Tribunal Administrativo de Contratación Pública da Comunidade Autónoma de Galicia (TACGal). A presente memoria dá conta da actividade e estadísticas do TACGal, trasladando que a doutrina do mesmo é plenamente accesible na nosa web, na cal se mellorou, como logo aludiremos, a procura da mesma nas resolucións publicadas.

A posta en funcionamento do TACGal (o 02.04.2018) tivo como contexto un marco especialmente esixente para os compoñentes do mesmo, dado por un lado as dificultades de iniciar a actuación dun órgano desta importancia e ademais facelo coincidindo coa entrada en vigor da Lei 9/2017, de contratos do sector público (LCSP), e, por outro, como se verá nesta memoria, cunha tendencia absolutamente alcista do número de recursos presentados, tendencia que se comprobará que tivo neste 2019 un incremento de gran nivel. A todo isto houbo que dar resposta, polo que debe ser a primeira consideración o meu profundo agradecemento a todos os integrantes do TACGal, vogais e persoal da oficina administrativa, pois sen o seu esforzo non sería posible manter o funcionamento deste Tribunal nos estándares que os datos desta memoria poñen de manifesto, como é que a pesar do incremento de recursos (xa no ano 2018, pero aínda moi superior no 2019), os tempos de resolución sexan os mesmos. Tamén agradecemento á Consellería de Facenda pola súa disposición para acadar a mellora na estrutura do TACGal representada polo Decreto 69/2019, do 27 de xuño (segundo o artigo 35 bis da Lei 14/2013 o TACGal estará adscrito á consellería competente en materia de facenda, se ben actúa con independencia funcional no exercicio da súas competencias para garantir a súa plena obxectividade).

Este 2019 é así mesmo o ano onde se apreciou a necesidade de abordar aspectos que introducía a LCSP, pois xa os recursos presentados foron sobre procedementos sometidos á mesma, o cal implicou unha fixación de criterios ao respecto (por exemplo, sobre o orzamento, licitación electrónica, problemáticas da presentación telemática das ofertas, cláusulas sociais...).

Pero se algo caracteriza este ano 2019 é o importante incremento de recursos especiais presentados, o que este TACGal tivo que afrontar coa procura de manterse en tempos axustados á celeridade que require esta vía impugnatoria especial. Evidentemente, seguir en tales parámetros de celeridade dependerá da evolución desta tendencia de entrada de recursos, pois as capacidades non son ilimitadas como é obvio dicilo.

Apuntar tamén que neste 2019 o TACGal entendeu que se deron supostos de imposición das multas por temeridade ou mala fe que recolle o artigo 58.2 LCSP, o cal é unha cuestión que non deben obviar os recurrentes.

Por outra banda, paga a pena resaltar que no 2019 houbo máis pronunciamentos que reafirman a condición dos Tribunais Administrativos de recursos contractuais como “*un órgano permanente e independente...que adopta as súas resolucións baseándose en criterios exclusivamente xurídicos ao término dun procedemento contradictorio*” (verbas recollidas polo Tribunal de Xustiza da Unión Europea, xa na Sentenza de 20.09.18, asunto c-546/16 e tamén na previa Sentenza TXUE de 6.10.2015, asunto C-203/14), como é na Sentenza de 30.10.2019 da Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia cando menciona:

“Se debe señalar con carácter previo que el recurso especial es un recurso de naturaleza administrativa, cuyo conocimiento y resolución corresponde a un órgano especializado e independiente del poder adjudicador, aun cuando resulte calificable como «órgano jurisdiccional» conforme al art.267 TFUE. Esta calificación implica que el órgano de resolución del recurso especial presenta los elementos exigidos al efecto por el Derecho europeo entre ellos su origen que es legal, su permanencia, contradicción, el efecto jurídico vinculante de sus resoluciones y su independencia, lo que exige que el nombramiento de los miembros y la terminación de su mandato estén 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 (ex. sentencia de 17-9-97, DorschConsult, As. C-54/96). (Art 46 ley 9/2017 “...El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad a condiciones que garanticen su independencia e inamovilidad...”)

Tamén no ano que nos ocupa, a Sentenza da Audiencia Nacional de 20.11.2019 que remarca:

“Pues bien, como ha declarado el Tribunal Supremo en relación con el recurso especial en materia de contratación aplicable en el régimen general de contratación (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), de naturaleza análoga, es preciso " preservar la funcionalidad de este mecanismo de garantía prejudicial en el que, por los rasgos que definen legalmente al órgano que lo aplica y al procedimiento del que se sirve, concurre una cualificada presunción de legalidad y acierto, superior, si se quiere, a la que con carácter general se predica de la actuación administrativa " (entre otras, SSTS de 23 de octubre de 2014 rec.

3014/2013 -, 5 de noviembre de 2014 -rec. 3019/2013 -, o 22 de enero de 2015 -rec. 3017/2013 -).

De este modo, para desvirtuar esa cualificada presunción de legalidad, es precisa una argumentación reforzada y una actividad probatoria contundente que demuestre que esa resolución del Tribunal Central de Recursos Contractuales, como órgano especializado, no es conforme a derecho.”

Finalmente, é oportuno poñer de manifesto dúas novidades a maiores. En primeiro lugar, como avanzamos antes, que se mellorou a web do TACGal para ofrecer máis utilidades na procura da nosa doutrina, coa posibilidade de buscar por texto libre no contido das resolucións e por outros parámetros tabulados, o cal debo agradecer ao equipo informático que o fixo efectivo. Tamén que, seguindo o criterio doutros tribunais de recursos administrativos, con efectos dende o 01.12.2019, se aprobou o acordo de non adoptar resolucións de mantemento de suspensión nos recursos especiais en materia de contratación interpostos contra actos de adxudicación, salvo nos supostos en que expresamente se solicite o levantamento da suspensión automática polo órgano de contratación, entendéndose, noutro caso, vixente a suspensión ata a resolución do recurso que acorde o seu levantamento (<https://tacgal.xunta.gal/acordos.html>).

Presentamos, en definitiva, os datos e estadísticas do ano 2019 do TACGal.

Santiago Valencia Vila

Presidente do TACGal

II. Actividade e estadísticas do TACGal no 2019

- **Número de recursos presentados**

En canto ao número de recursos presentados no 2019 foron 342.

Sen dúbida este é un dos datos máis sobranceiros desta memoria de actividade. Supón un incremento dun 61,32% só nun ano, xa que no 2018 foron 212 (dado que o TACGal comezou a resolver recursos o 02.04.2018, eses 212 son a suma dos 51 presentados no primeiro cuadrimestre no Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuais respecto a Galicia, e 161 presentados logo xa no TACGal).

Non podemos deixar de mencionar que no ano 2018 o incremento tamén fora moi relevante respecto de 2017, dun 33,33%, pero este ano 2019 foi case o dobre a tal porcentaxe.

De feito, se partimos dos recursos interpostos na Comunidade Autónoma de Galicia no 2017, 159 (segundo a Memoria do Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuais- TACRC- para Galicia, pois nese ano era este o Tribunal que operaba nesta Comunidade Autónoma) e os comparamos co dato de 2019, 342, a suba é superior ao dobre.

Isto é, se comparamos eses 159 recursos no 2017 cos 342 de 2019 a suba é dun 115% de incremento de recursos nese período temporal.

O dato está aí entón, e as circunstancias que apareceron neste período, concretamente, na primeira metade do 2018, foron:

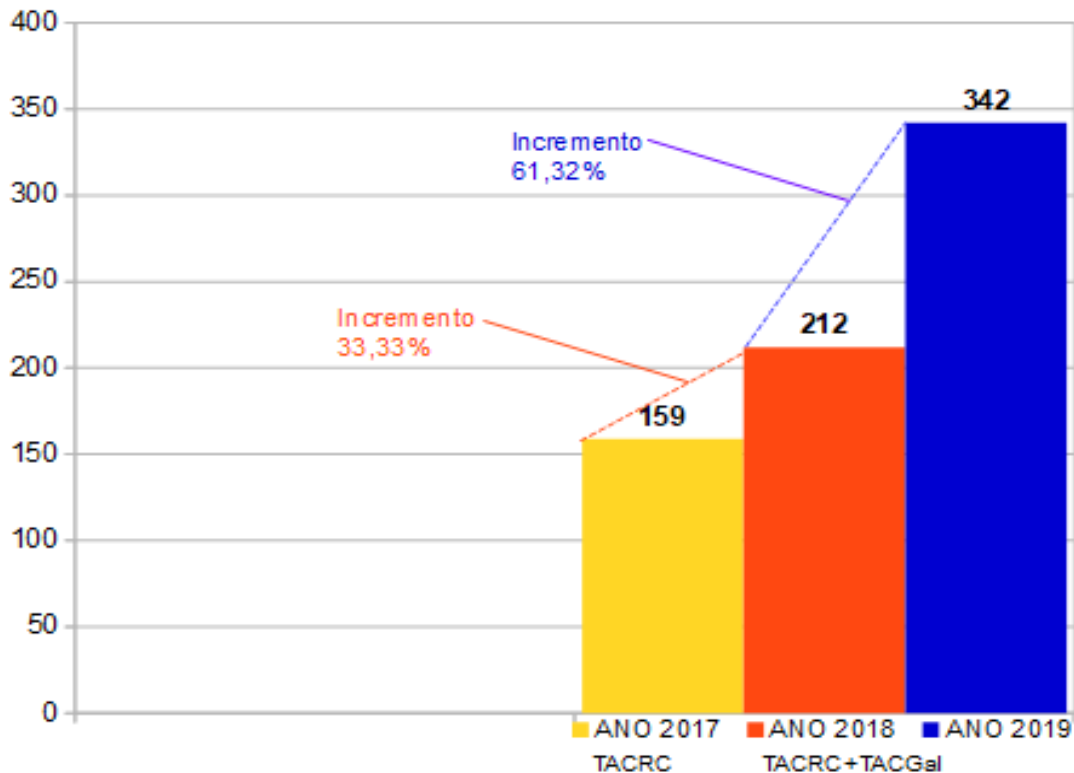
a) a entrada en vigor da Lei 9/2017, de contratos do sector público (LCSP), con importantes novidades tamén no propio recurso especial:

- en canto á rebaixa dos limiares económicos de acceso ao mesmo
- e ampliación dos actos recorribles

b) a entrada en funcionamento do TACGal.

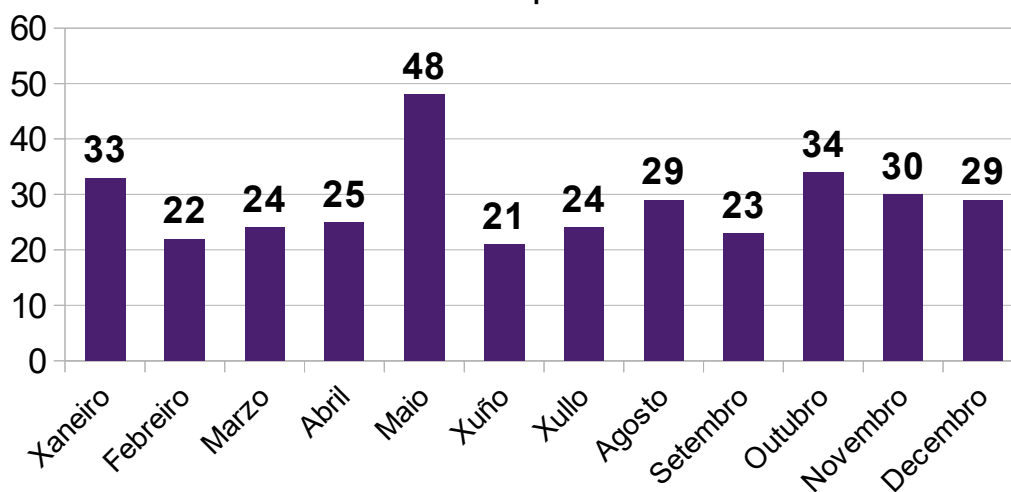
Esta sería a gráfica que mostra o incremento do ano 2017 ao 2018 (33,3%) e do 2018 ao 2019 (61,32%):

Número de recursos presentados



Por meses, a distribución dos presentados no 2019 sería:

Nº recursos por meses



- **Número de resolucións ditadas**

No 2019 o TACGal emitiu 293 resolucións de recurso especial (referidos a 336 recursos resoltos nese ano, diferenza derivada da acumulación en 29 recursos).

Tamén houbo 206 resolucións de medidas cautelares. Importante é destacar aquí como xa dixemos, que, seguindo o criterio doutros tribunais de recursos administrativos, con efectos dende o 01.12.2019, se aprobou o acordo de non adoptar resolucións de mantemento de suspensión nos recursos especiais en materia de contratación interpostos contra actos de adxudicación, salvo nos supostos en que expresamente se solicite o levantamento da suspensión automática polo órgano de contratación, entendéndose, noutro caso, vixente a suspensión ata a resolución do recurso que acorde o seu levantamento (<https://tacgal.xunta.gal/acordos.html>).

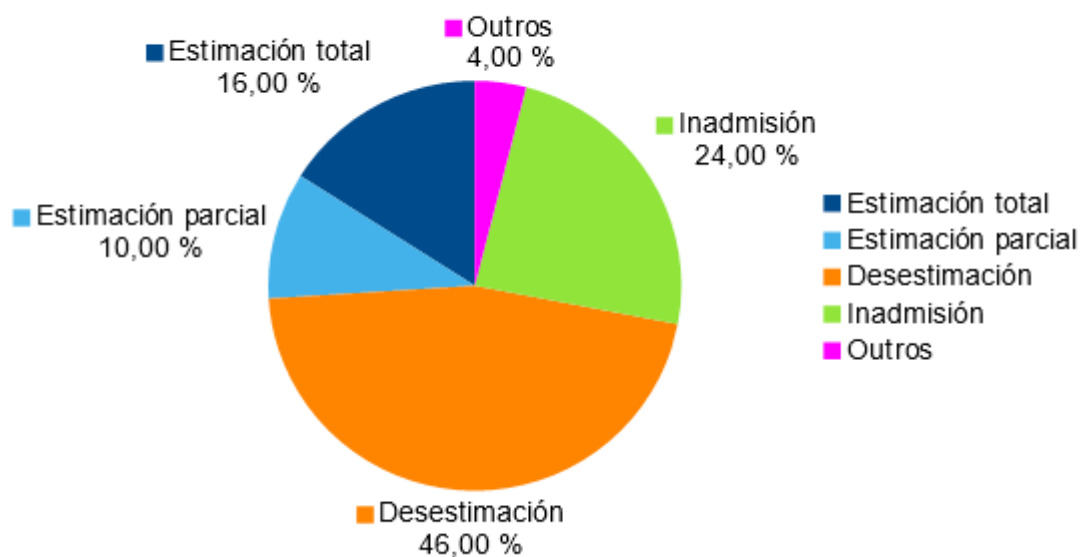
Finalmente, ditáronse 34 resolucións doutra tipoloxía e emitíronse 76 contestacións a solicitudes de órganos de contratación de información relativa á falta de interposición de recurso,

En total, foron 533 o total das resolucións emitidas, fronte ás 243 do TACGal en 2018 (nos nove meses que estivo xa operativo nese ano), un 119 % máis de resolucións entón neste 2019 respecto de 2018.

- **Resultados dos recursos**

Dos recursos resoltos no 2019, o 46% foron de carácter desestimatorio, o 26% de estimación (16% estimación total, 10 % parcial), 24% de inadmisibilidade.

Resultado dos recursos



Finalmente hai un 4% de outros, que desagregado sería: o 3,6% onde o órgano de contratación mostra o seu acordo co recurso presentado, o 0,3% de desistencia do recurso polo recorrente e o 0,3% de arquivo do recurso.

Se acudimos ao concepto “taxa de éxito”, entendida como a porcentaxe de estimacións, totais ou parciais, respecto dos asuntos onde se entrou no fondo (isto é, excluindo inadmisións e outros), foi do 36 %.

En 2018 a “taxa de éxito” estivera nun 42,5%, en base a un 42,7% de recursos con resultado desestimatorio, un 31% de estimación (22,9% total, 8,1 % parcial), un 24,6% de inadmisibilidade, e un 2,7% de desistencias.

Por último, o artigo 57.4 LCSP esixe ao órgano de contratación que deberá dar coñecemento a este Tribunal das actuacións adoptadas para lle dar cumprimento as resolucións estimatorias, o cal se lembra nas mesmas. Pois ben, só no 34% (no 2018 aínda fora do 44%) desas resolucións estimatorias o TACGal recibiu tal comunicación ulterior.

- **Valor estimado agregado**

A suma do valor estimado dos contratos obxecto de resolución polo TACGal no 2019 foi de 2.220.185.029,34 € (en 2018, referido aos 9 meses de funcionamento do TACGal fora de 891.957.758 €) .

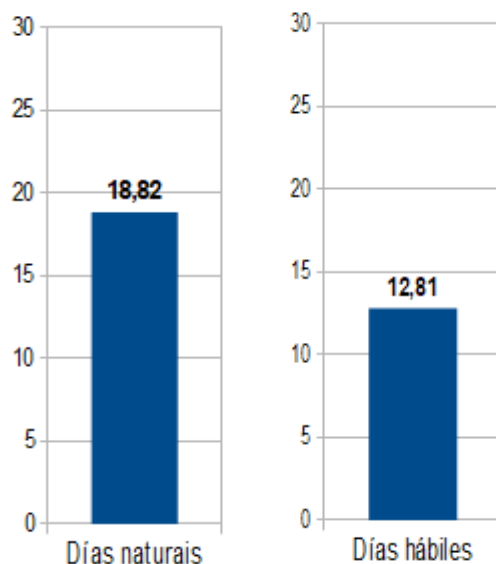
- **Tempos dos recursos**

A media de días naturais transcorridos dende que se interpuxo o recurso especial ate que se resolveu e notificou foi de 18,82 días naturais (18,3 días en 2018). Se atendemos só aos días hábiles, esa media baixaría a 12,81 días (12,4 días en 2018). Vemos entón que a variación foi inapreciable respecto ao 2018, polo que o TACGal segue a resolver en tempos que se adecúan aos esixentes parámetros de celeridade propios deste recurso especial a pesares dun incremento do 61% no número de recursos entrantes en 2019.

Como sabemos, unha vez interposto o recurso especial no TACGal o primeiro é solicitar do órgano de contratación o expediente e un informe. O tempo medio de recepción neste Tribunal desa documentación foi de 5,23 días hábiles (4,5 en 2018), dende a súa petición ao órgano de contratación.

Finalmente, unha vez recibido este expediente e informe, o prazo medio para ditarse e notificarse a resolución do TACGal a partir desda recepción foi de 6,12 días hábiles -6,8 no 2018- (nos recursos onde debe haber audiencia aos licitadores, nese período inxírese a mesma por cinco días hábiles).

Tempo medio dende interposición do recurso ate a resolución

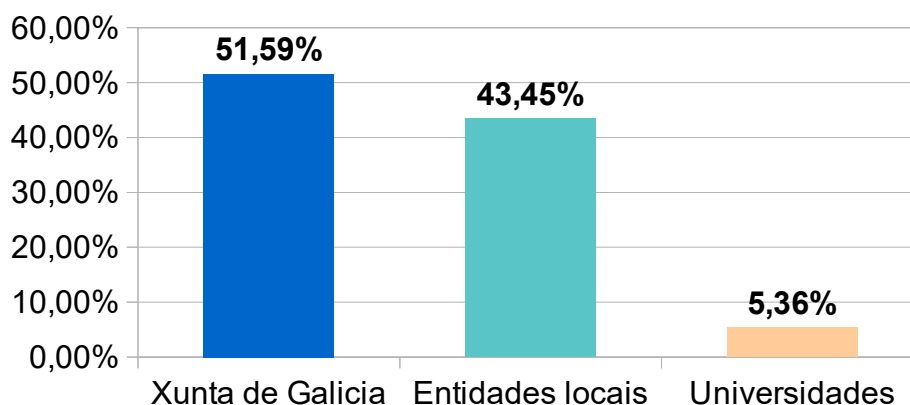


- **Sector público recorrido**

O eido de competencia do TACGal abrangue a Xunta de Galicia, entidades locais e universidades galegas, así como os sectores públicos dependentes destas.

Estas son as porcentaxes de recursos no tocante a cada un deles no 2019:

Sector público recorrido

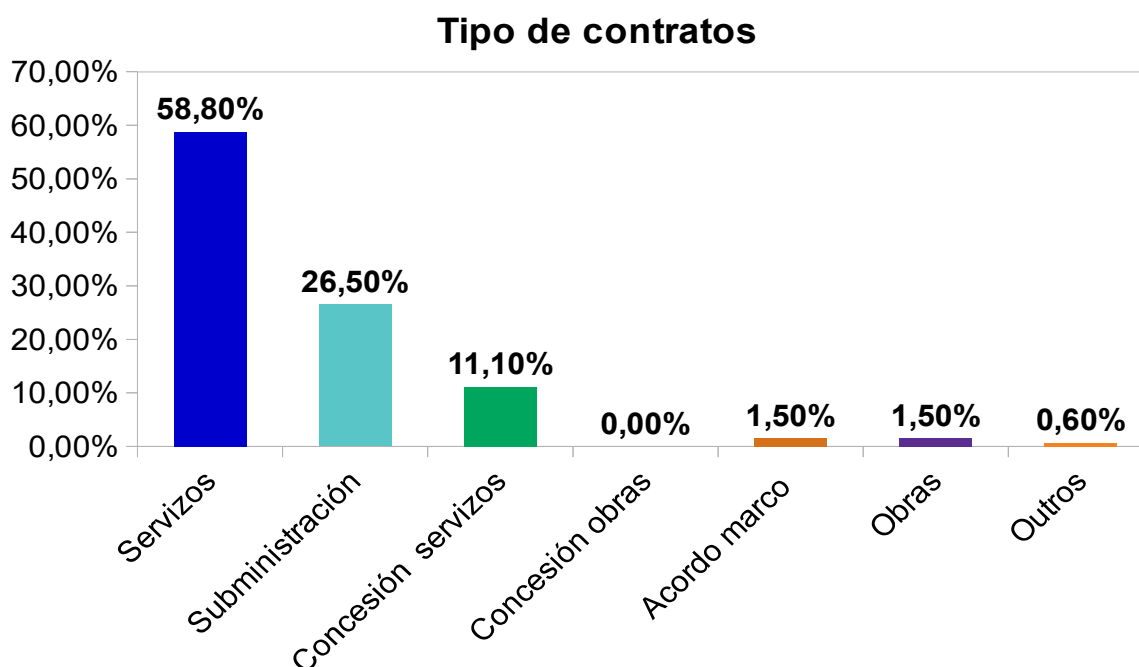


Dentro destes, ten relevancia cualificada o número referido á Administración sanitaria, concretamente ao Servizo Galego de Saúde, que representou o 41,8 % dos da Administración autonómica e un 21 % do total.

Observamos aquí certo movemento de datos respecto a 2018, cun aumento de recursos que proveñen do eido local, pois nese ano previo a súa porcentaxe era do 39,8% e no 2019 sube ate o 43,45%. Respecto á Administración autonómica no 2018 estaba no 54% e as Universidades nun 6,2%.

- **Tipo de contratos**

Se atendemos á tipoloxía dos contratos estas serían as ratios.

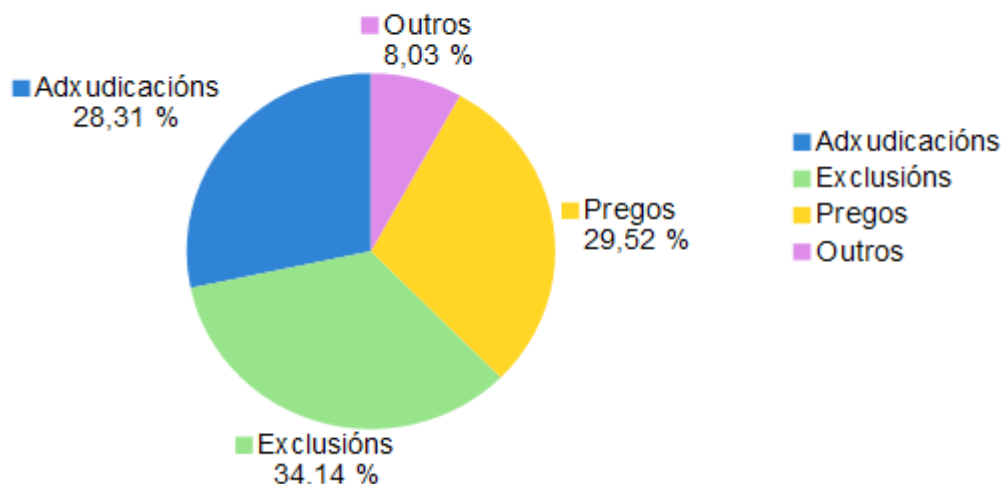


No 2018 os datos foron os de 59,1 % respecto do contrato de servizos, un 26,4% no de subministración, 5,6% concesión de servizos, 1,8% na concesión de obras, 1,2% sobre acordos marco, un 0,6% para contrato de obras e un 5% de outros. Sobre as concesións é onde houbo maior variación porcentual.

- **Actos impugnados**

A porcentaxe de actos impugnados se repartiría do seguinte modo:

Actos impugnados

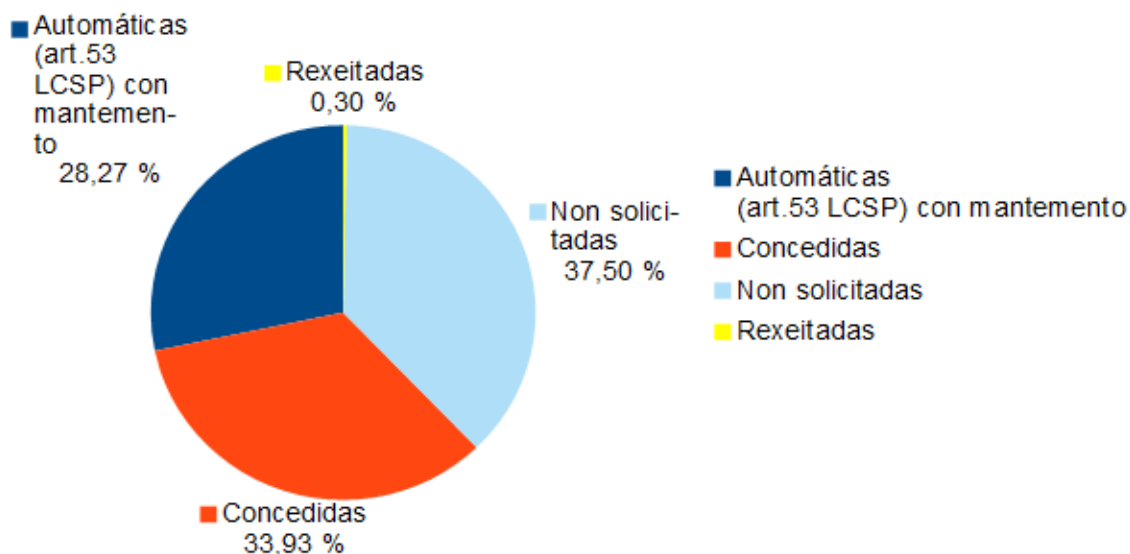


No ano 2018 as porcentaxes foran de adjudicaciones un 41,5%, exclusiones un 39,4%, o 18,3% sobre pregos. Polo tanto, no 2019 houbo un incremento relevante de impugnaciones de pregos, seguramente pola necesidade de axustalos a unha nova lei como era esa LCSP 9/2017, sendo neste 2019 onde se proxectaron estes debates.

- **Medidas cautelares**

Respecto aos recursos interpostos no TACGal no 2019, a porcentaxe das medidas cautelares serían:

Medidas cautelares



Sobre estes datos debemos apuntar, por un lado, que con efectos dende o 01.12.2019, se aprobou o acordo de non adoptar resolucións de mantemento de suspensión nos recursos especiais en materia de contratación interpostos contra actos de adxudicación (<https://tacgal.xunta.gal/acordos.html>) e, por outro, que houbo tres medidas cautelares adoptadas de oficio.

- **Multas**

O artigo 58.2 LCSP recolle:

“2. No caso de que o órgano competente aprecie temeridade ou mala fe na interposición do recurso ou na solicitude de medidas cautelares, poderá acordar a imposición dunha multa ao seu responsable.

O importe da multa será de entre 1.000 e 30.000 euros e a súa contía determinarase en función da mala fe apreciada e do prexuízo ocasionado ao órgano de contratación e aos restantes licitadores, así como do cálculo dos beneficios obtidos.

O importe da multa imposta ingresarase en todo caso no Tesouro Público.

As contías indicadas neste número poderán ser actualizadas mediante orde do ministro de Facenda e Función Pública.”

No ano 2019 o TACGal viuse na obriga de impoñer ate 7 multas, por estarmos no suposto establecido polo lexislador ao respecto, as cales, de non ser aboadas, foron remitidas á Axencia Tributaria de Galicia para súa recadación.

- **Resolucións TACGal recorridas na xurisdición contencioso-administrativa**

No momento presente, a litixiosidade consolidada contencioso-administrativa respecto ás resolucións do TACGal está no 6% (excluimos os casos de inadmisibilidade xudicial ad limine litis firmes ou as desistencias do recorrente a tal vía xudicial). No ano 2018, esta cifra era do 7,4%, polo que baixou máis nun punto porcentual.

- **Web TACGal**

Como tamén antes apuntamos unha das novidades máis relevantes respecto da web TACGal (<https://tacgal.xunta.gal/>) foi introducir a posibilidade de buscar por texto libre no contido das resolucións e por outros parámetros tabulados, para ofrecer máis utilidades na procura da nosa doutrina.

Por outra banda, o número de sesións na nosa web no ano que nos ocupa foi de 12.970 (7.750 en 2018).

- **Reunións coordinación Tribunais administrativos de recursos contractuais**

A disposición adicional vixésimo terceira LCSP menciona:

“Os diferentes órganos de recurso que se creen acordarán as fórmulas de coordinación e colaboración máis adecuadas para favorecer a coherencia dos seus pronunciamentos e para a unificación da súa doutrina en relación coas cuestións que sexan sometidas ao seu coñecemento. Os ditos órganos poderán, ademais, propor os axustes normativos e as recomendacións que resulten pertinentes para un mellor funcionamento dos mecanismos de recurso previstos na normativa sobre contratos públicos.”

En tal sentido, no ano 2019 o TACGal participou activamente, proponendo temas que se consideraban de interese, nas reunións de coordinación celebradas no 2019, concretamente a de xaneiro en Madrid e a de outubro en Zaragoza. Aproveitamos para agradecer aos organizadores das mesmas, o Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuais e o Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón respectivamente, a realización das mesmas e os seus produtivos resultados.