

TACGal

Tribunal Administrativo de Contratación Pública
da Comunidade Autónoma de Galicia

Memoria 2019

I. Balance general del 2019

El año 2019 representa el año dos de funcionamiento del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia (TACGal). La presente memoria da cuenta de la actividad y estadísticas del TACGal, trasladando que la doctrina del mismo es plenamente accesible en nuestra web, en la cual se mejoró, como luego aludiremos, la búsqueda de la misma en las resoluciones publicadas.

La puesta en funcionamiento del TACGal (el 02.04.2018) tuvo como contexto un marco especialmente exigente para los componentes del mismo, dado por un lado las dificultades de iniciar la actuación de un órgano de esta importancia y además hacerlo coincidiendo con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de contratos del sector público (LCSP), y, por otro, como se verá en esta memoria, con una tendencia absolutamente alcista del número de recursos presentados, tendencia que se comprobará que tuvo en este 2019 un incremento de gran nivel. A todo esto hubo que dar respuesta, por lo que debe ser la primera consideración mi profundo agradecimiento a todos los integrantes del TACGal, vocales y personal de la oficina administrativa, pues sin su esfuerzo no sería posible mantener el funcionamiento de este Tribunal en los estándares que los datos de esta memoria ponen de manifiesto, como es que a pesar del incremento de recursos (ya en el año 2018, pero aun muy superior en el 2019), los tiempos de resolución sean los mismos. También agradecimiento a la Consellería de Facenda por su disposición para lograr la mejora en la estructura del TACGal representada por el Decreto 69/2019, del 27 de junio (según el artículo 35 bis de la Ley 14/2013 el TACGal estará adscrito a la consellería competente en materia de hacienda, si bien actúa con independencia funcional en el ejercicio de sus competencias para garantizar su plena objetividad).

Este 2019 es asimismo el año donde se apreció la necesidad de abordar aspectos que introducía la LCSP, pues ya los recursos presentados fueron sobre procedimientos sometidos a la misma, lo cual implicó una fijación de criterios al respecto (por ejemplo, sobre el presupuesto, licitación electrónica, problemáticas de la presentación telemática de las ofertas, cláusulas sociales...).

Pero si algo caracteriza este año 2019 es el importante incremento de recursos especiales presentados, lo que este TACGal tuvo que afrontar procurando mantenerse en tiempos ajustados a la celeridad que requiere esta vía impugnatoria especial. Evidentemente, seguir en tales parámetros de celeridad dependerá de la evolución de esa tendencia de entrada de recursos, pues las capacidades no son ilimitadas como es obvio decirlo.

Apuntar también que en este 2019 el TACGal entendió que se dieron supuestos de imposición de las multas por temeridad o mala fe que recoge el artículo 58.2 LCSP, lo cual es una cuestión que no deben obviar los recurrentes.

Por otra parte, conviene resaltar que en el 2019 hubo más pronunciamientos que reafirman la condición de los Tribunales Administrativos de recursos contractuales como *“un órgano permanente e independiente...que adopta sus resoluciones basándose en criterios exclusivamente jurídicos al término de un procedimiento contradictorio”* (palabras recogidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya en la Sentencia de 20.09.18, asunto c-546/16 y también en la previa Sentencia TJUE de 6.10.2015, asunto C-203/14), como es en la Sentencia de 30.10.2019 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia cuando 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...”)

También en el año que nos ocupa, la Sentencia de la 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, es oportuno poner de manifiesto dos novedades a mayores. En primer lugar, como avanzamos antes, que se mejoró la web del TACGal para ofrecer más utilidades en la búsqueda de nuestra doctrina, con la posibilidad de buscar por texto libre en el contenido de las resoluciones y por otros parámetros tabulados, lo cual debo agradecer al equipo informático que lo hizo efectivo. También que, siguiendo el criterio de otros tribunales de recursos administrativos, con efectos desde el 01.12.2019, se aprobó el acuerdo de no adoptar resoluciones de mantenimiento de suspensión en los recursos especiales en materia de contratación interpuestos contra actos de adjudicación, salvo en los supuestos en que expresamente se solicite el levantamiento de la suspensión automática por el órgano de contratación, entendiéndose, en otro caso, vigente la suspensión hasta la resolución del recurso que acuerde su levantamiento (<https://tacgal.xunta.gal/acordos.html>).

Presentamos, en definitiva, los datos y estadísticas del año 2019 del TACGal.

Santiago Valencia Vila

Presidente del TACGal

II. Actividad y estadísticas del TACGal en el 2019

- **Número de recursos presentados**

En cuanto al número de recursos presentados en el 2019 fueron 342.

Sin duda este es uno de los datos más singulares de esta memoria de actividad. Supone un incremento de un 61,32% sólo en un año, ya que en el 2018 fueron 212 (dado que el TACGal comenzó a resolver recursos el 02.04.2018, esos 212 son la suma de los 51 presentados en el primer cuatrimestre en el Administrativo Central de Recursos Contractuales respecto a Galicia, y 161 presentados luego ya en el TACGal).

No podemos dejar de mencionar que en el año 2018 el incremento también había sido muy relevante respecto a 2017, de un 33,33%, pero este año 2019 fue casi el doble tal porcentaje.

De hecho, si partimos de los recursos interpuestos en la Comunidad Autónoma de Galicia en el 2017, 159 (según la Memoria del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales -TACRC- para Galicia, pues en ese año era este el Tribunal que operaba en esta Comunidad Autónoma) y los comparamos con el dato de 2019, 342, la subida es superior al doble.

Esto es, si comparamos esos 159 recursos en el 2017 con los 342 de 2019 la subida es de un 115% de incremento de recursos en ese período temporal.

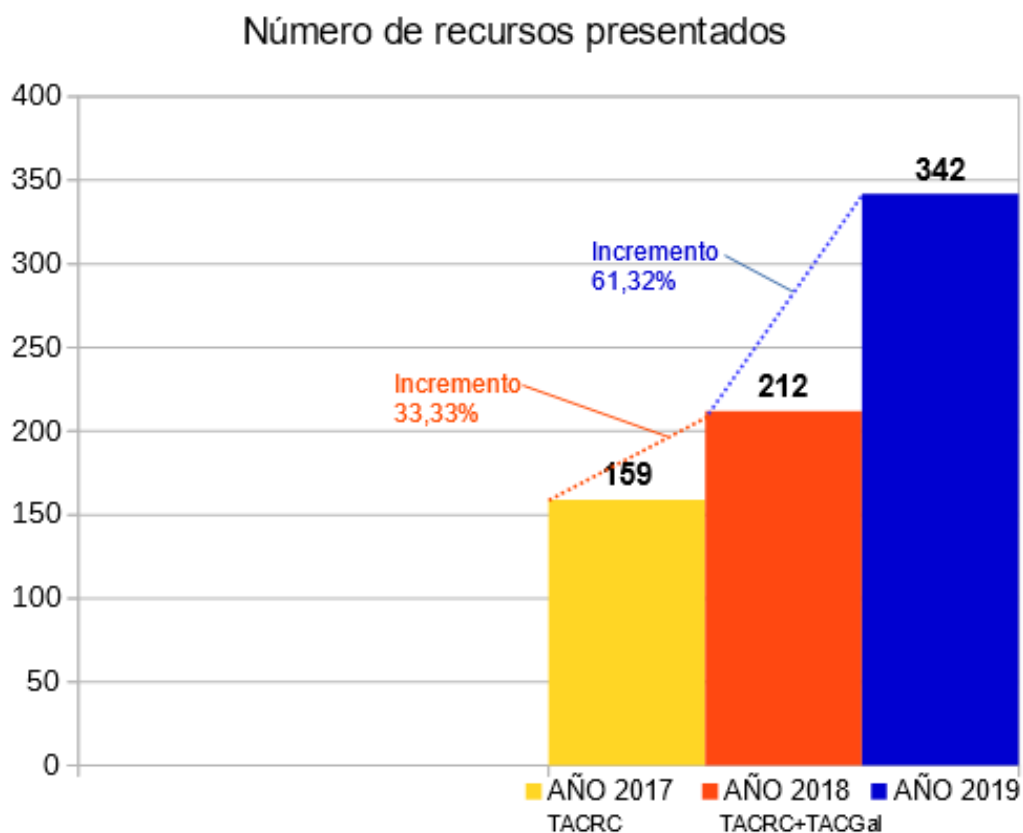
El dato está ahí entonces, y las circunstancias que aparecieron en este período, concretamente, en la primera mitad del 2018, fueron:

a) la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de contratos del sector público (LCSP), con importantes novedades también en el propio recurso especial:

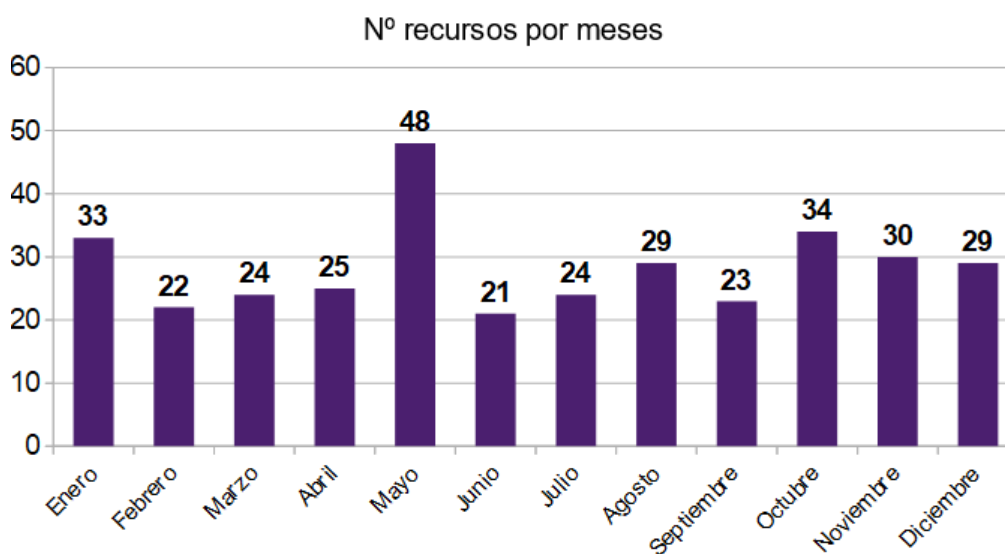
- en cuanto a la rebaja de los umbrales económicos de acceso al mismo
- y ampliación de los actos recurribles

b) la entrada en funcionamiento del TACGal.

Esta sería la gráfica que muestra el incremento del año 2017 al 2018 (33,3%) y del 2018 al 2019 (61,32%):



Por meses, la distribución de los presentados en el 2019 sería:



- **Número de resoluciones dictadas**

En el 2019 el TACGal emitió 293 resoluciones de recurso especial (referidas a 336 recursos resueltos en ese año, diferencia derivada de la acumulación en 29 recursos).

También hubo 206 resoluciones de medidas cautelares. Importante es destacar aquí como ya dijimos, que, siguiendo el criterio de otros tribunales de recursos administrativos, con efectos desde el 01.12.2019, se aprobó el acuerdo de no adoptar resoluciones de mantenimiento de suspensión en los recursos especiales en materia de contratación interpuestos contra actos de adjudicación, salvo en los supuestos en que expresamente se solicite el levantamiento de la suspensión automática por el órgano de contratación, entendiéndose, en otro caso, vigente la suspensión hasta la resolución del recurso que acuerde su levantamiento (<https://tacgal.xunta.gal/acordos.html>).

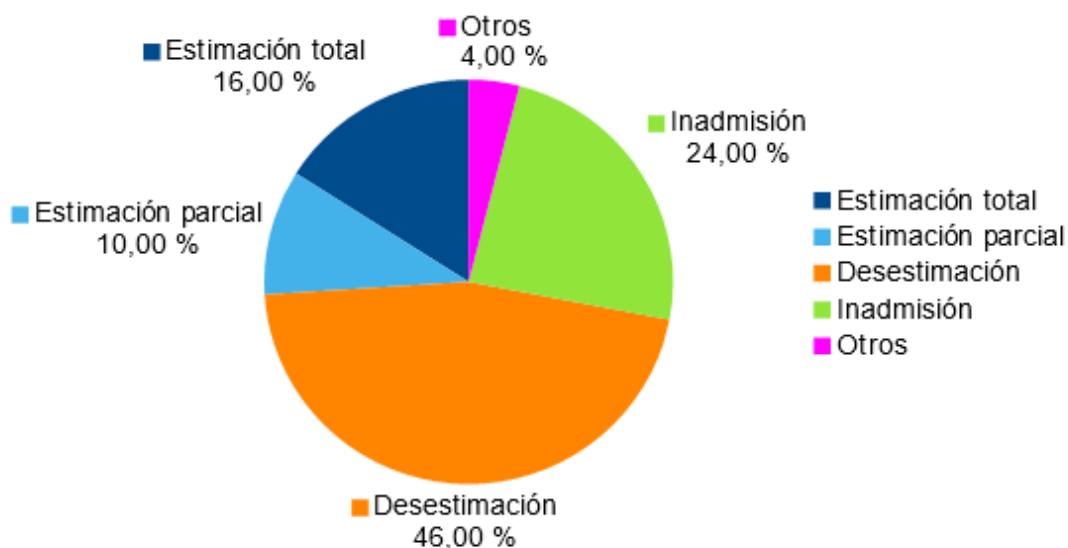
Finalmente, se dictaron 34 resoluciones de otra tipología y se emitieron 76 contestaciones a solicitudes de órganos de contratación de información relativa a la falta de interposición de recurso.

En total, fueron 533 el total de las resoluciones emitidas, frente las 243 del TACGal en 2018 (en los nueve meses que estuvo ya operativo en ese año), un 119 % más de resoluciones entonces en este 2019 respecto a 2018.

- **Resultados de los recursos**

De los recursos resueltos en el 2019, el 46% fueron de carácter desestimatorio, el 26% de estimación (16% estimación total, 10 % parcial), 24% de inadmisibilidad.

Resultado de los recursos



Finalmente hay un 4% de otros, que desagregado sería: el 3,6% donde el órgano de contratación muestra su acuerdo con el recurso presentado, el 0,3% de desestimación del recurso por el recurrente y el 0,3% de archivo del recurso.

Si acudimos al concepto “tasa de éxito”, entendida como el porcentaje de estimaciones, totales o parciales, respecto de los asuntos donde se entró en el fondo (esto es, excluyendo inadmisiones y otros), fue del 36 %.

En 2018 la “tasa de éxito” estuvo en un 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 inadmisibilidad, y un 2,7% de desistimientos.

Por último, el artículo 57.4 LCSP exige al órgano de contratación que deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para darle cumplimiento a las resoluciones estimatorias, lo cual se recuerda en las mismas. Pues bien, sólo en el 34% (en el 2018 aún había sido del 44%) de esas resoluciones estimatorias el TACGal recibió tal comunicación ulterior.

- **Valor estimado agregado**

La suma del valor estimado de los contratos objeto de resolución por el TACGal en el 2019 fue de 2.220.185.029,34 € (en 2018, referido a los 9 meses de funcionamiento del TACGal había sido de 891.957.758 €) .

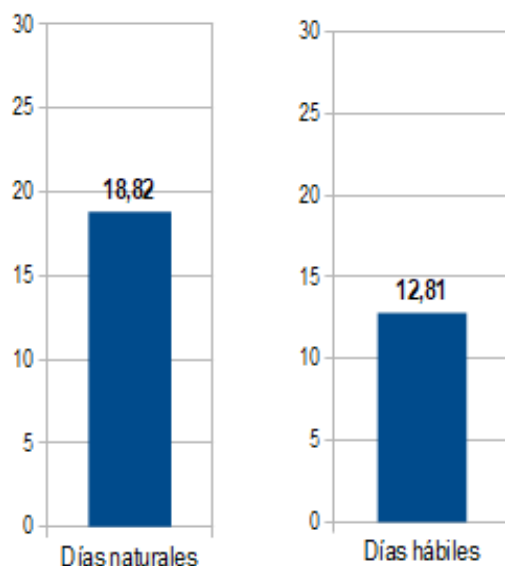
- **Tiempos de los recursos**

La media de días naturales transcurridos desde que se interpuso el recurso especial hasta que se resolvió y notificó fue de 18,82 días naturales (18,3 días en 2018). Si atendemos sólo a los días hábiles, ese promedio bajaría a 12,81 días (12,4 días en 2018). Vemos entonces que la variación fue inapreciable respecto al 2018, por lo que el TACGal sigue resolviendo en tiempos que se adecuan a los exigentes parámetros de celeridad de este recurso especial a pesar de un incremento del 61% en el número de recursos entrantes en 2019.

Como sabemos, una vez interpuesto el recurso especial en el TACGal lo primero es solicitar del órgano de contratación el expediente y un informe. El tiempo medio de recepción en este Tribunal de esa documentación fue de 5,23 días hábiles (4,5 en 2018), desde su petición al órgano de contratación.

Finalmente, una vez recibido este expediente e informe, el plazo medio para dictarse y notificarse la resolución del TACGal a partir de esa recepción fue de 6,12 días hábiles - 6,8 en el 2018- (en los recursos donde debe haber audiencia a los licitadores, en ese período se inserta la misma por cinco días hábiles).

Tiempo medio desde interposición del recurso hasta la resolución

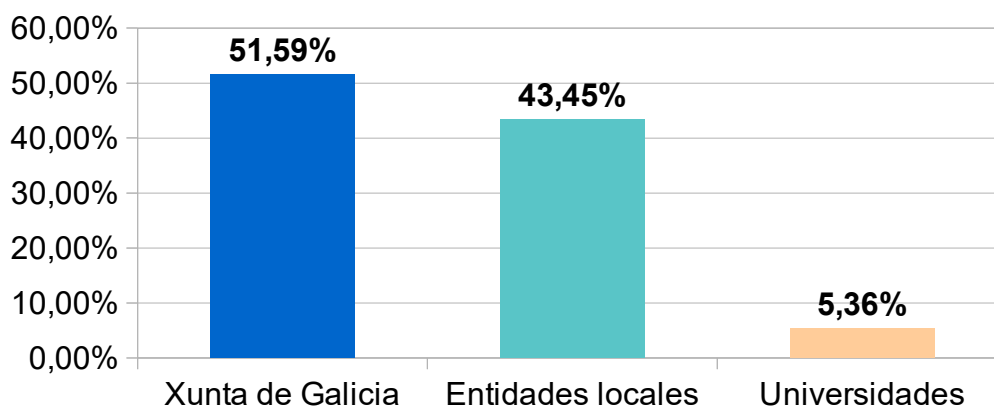


- **Sector público recurrido**

El ámbito de competencia del TACGal abarca la Xunta de Galicia, entidades locales y universidades gallegas, así como los sectores públicos dependientes de estas.

Estos son los porcentajes de recursos en lo tocante a cada uno de ellos en el 2019:

Sector público recurrido

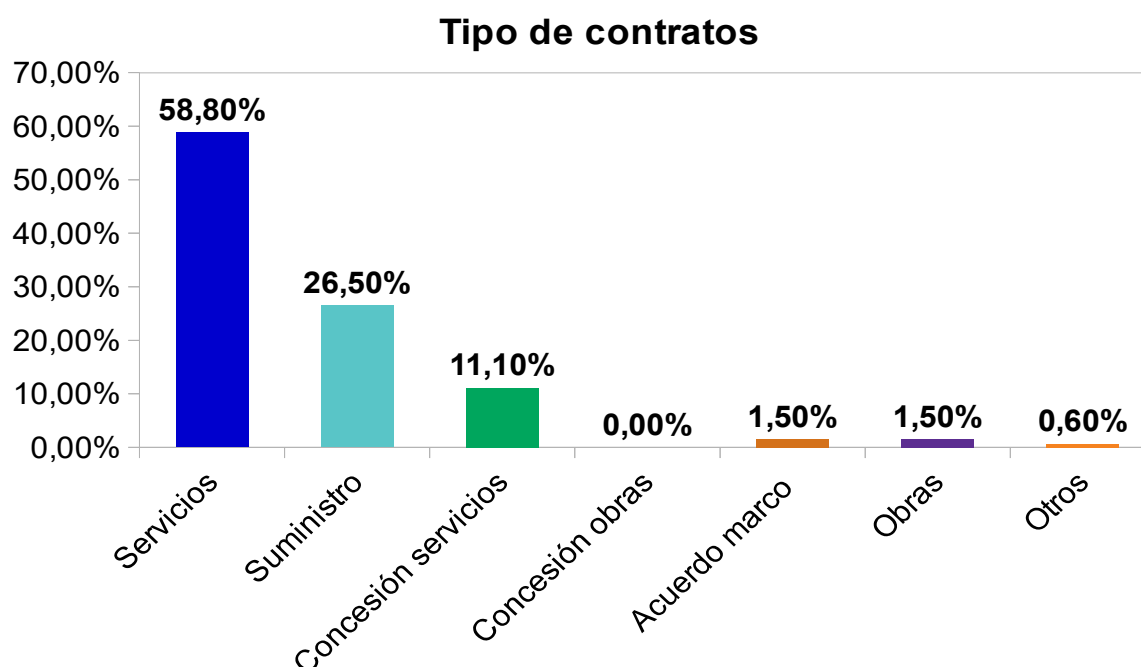


Dentro de estos, tiene relevancia cualificada el número referido a la Administración sanitaria, concretamente al Servicio Gallego de Salud, que representó el 41,8 % de los de la Administración autonómica y un 21 % del total.

Observamos aquí cierto movimiento de datos respecto a 2018, con un aumento de recursos que provienen del ámbito local, pues en ese año previo su porcentaje era del 39,8% y en el 2019 sube hasta el 43,45%. Respecto a la Administración autonómica en el 2018 estaba en el 54% y las Universidades en un 6,2%.

- **Tipo de contratos**

Si atendemos a la tipología de los contratos estas serían las ratios.

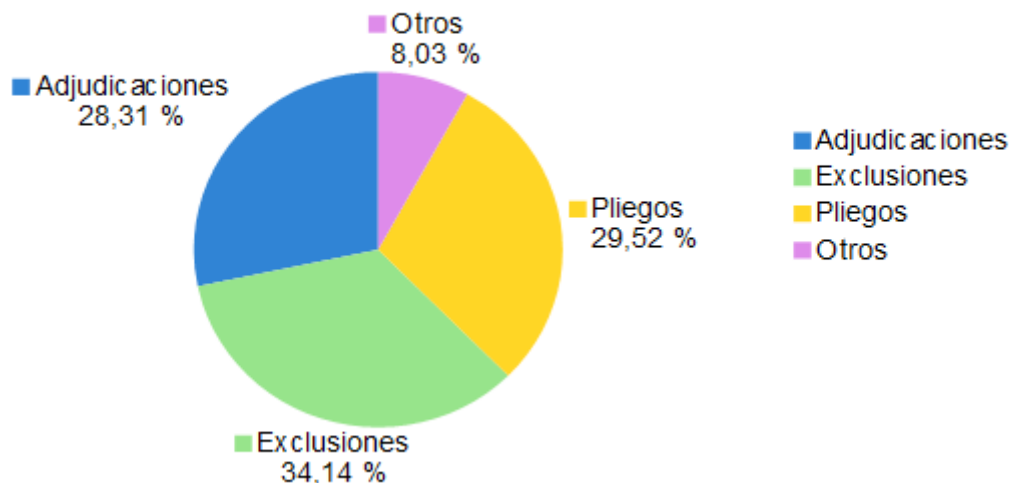


En el 2018 los datos fueron los de 59,1 % respecto del contrato de servicios, un 26,4% en el de suministro, 5,6% concesión de servicios, 1,8% en la concesión de obras, 1,2% sobre acuerdos marco, un 0,6% para contrato de obras y un 5% de otros. Sobre las concesiones es donde hubo mayor variación porcentual.

- **Actos impugnados**

El porcentaje de actos impugnados se repartiría del siguiente modo:

Actos impugnados

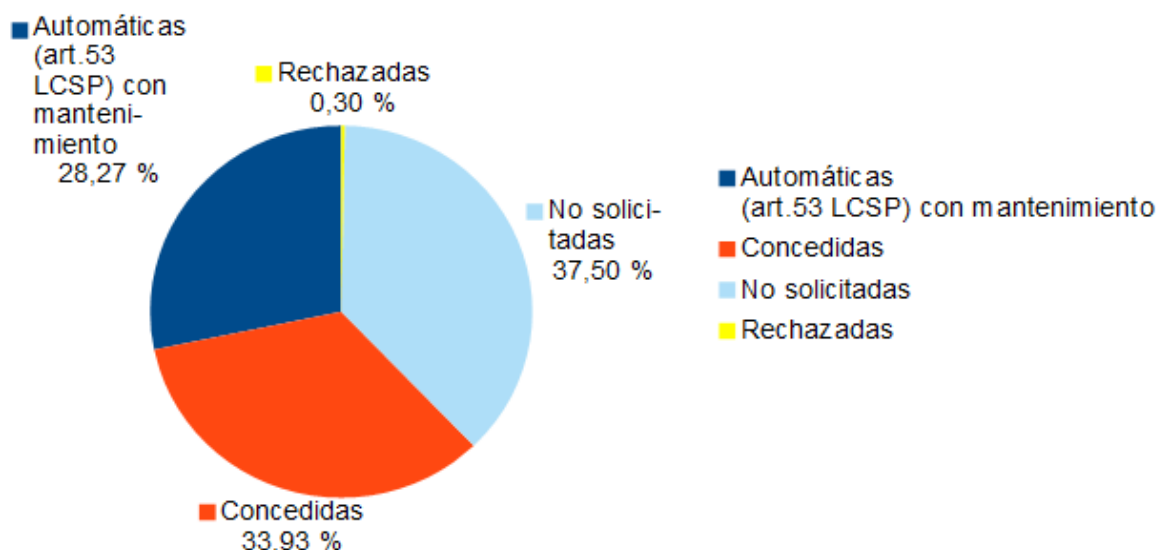


En el año 2018 los porcentajes fueron de adjudicaciones un 41,5%, exclusiones un 39,4%, el 18,3% sobre pliegos. Por lo tanto, en el 2019 hubo un incremento relevante de impugnaciones de pliegos, seguramente por la necesidad de ajustarlos a una nueva ley como era esa LCSP 9/2017, siendo en este 2019 donde se proyectaron estos debates.

- **Medidas cautelares**

Respecto a los recursos interpuestos en el TACGal en el 2019, el porcentaje de las medidas cautelares serían:

Medidas cautelares



Sobre estos datos debemos apuntar, por un lado, que con efectos desde el 01.12.2019, se aprobó el acuerdo de no adoptar resoluciones de mantenimiento de suspensión en los recursos especiales en materia de contratación interpuestos contra actos de adjudicación (<https://tacgal.xunta.gal/acordos.html>) y, por otro, que hubo tres medidas cautelares adoptadas de oficio.

- **Multas**

El artículo 58.2 LCSP recoge:

“2. En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa a su responsable.

El importe de la multa será de entre 1.000 y 30.000 euros y su cuantía se determinará en función de la mala fe apreciada y del perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.

El importe de la multa impuesta se ingresará en todo caso en el Tesoro Público.

Las cuantías indicadas en este número podrán ser actualizadas mediante orden del ministro de Hacienda y Función Pública.”

En el año 2019 el TACGal se vio en la obligación de imponer hasta 7 multas, por estar en el supuesto establecido por el legislador al respecto, las cuales, de no ser abonadas, fueron remitidas a la Agencia Tributaria de Galicia para su recaudación.

- **Resoluciones TACGal recurridas en la jurisdicción contencioso-administrativa**

En el momento presente, la litigiosidad consolidada contencioso-administrativa respecto a las resoluciones del TACGal está en el 6 % (excluimos los casos de inadmisibilidad judicial ad limine litis firmes o los desistimientos del recurrente a tal vía judicial). En el año 2018, esta cifra era del 7,4%, por lo que bajó más de un punto porcentual.

- **Web TACGal**

Como también antes apuntamos una de las novedades más relevantes respecto de la web TACGal (<https://tacgal.xunta.gal/>) fue introducir la posibilidad de buscar por texto libre en el contenido de las resoluciones y por otros parámetros tabulados, para ofrecer más utilidades en la búsqueda de nuestra doctrina.

Por otra parte, el número de sesiones en nuestra web en el año que nos ocupa fue de 12.970 (7.750 en 2018).

- **Reuniones coordinación Tribunales administrativos de recursos contractuales**

La disposición adicional vigésimo tercera LCSP menciona:

“Los diferentes órganos de recurso que se creen 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 las recomendaciones que resulten pertinentes para un mejor funcionamiento de los mecanismos de recurso previstos en la normativa sobre contratos públicos.”

En tal sentido, en el año 2019 el TACGal participó activamente, proponiendo temas que se consideraban de interés, en las reuniones de coordinación celebradas en el 2019, concretamente la de enero en Madrid y la de octubre en Zaragoza. Aprovechamos para agradecer a los organizadores de las mismas, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón respectivamente, la realización de las mismas y sus productivos resultados.