

**MEMORIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID  
AÑO 2018**



**TACP**

Tribunal  
Administrativo  
de Contratación  
Pública



Comunidad  
de Madrid



# MEMORIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

**AÑO 2018**



La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/csv](http://www.madrid.org/csv)  
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1276299381257503460952**



## ÍNDICE

<b>1. PRESENTACIÓN</b>	<b>6</b>
<b>2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL</b>	<b>10</b>
2.1 NORMATIVA.....	10
2.2 COMPOSICIÓN .....	11
2.3 ADSCRIPCIÓN .....	16
2.4 MEDIOS PERSONALES.....	16
2.5 PRESUPUESTO .....	18
2.6 INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO GENERADOS POR EL TRIBUNAL .....	18
2.7 SEDE .....	23
2.8 MEDIOS MATERIALES .....	23
<b>3. ACTUACIONES DEL TRIBUNAL AÑO 2018</b>	<b>25</b>
3.1 INCREMENTO DE ACTUACIONES .....	25
3.2 ACTUACIONES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO .....	33
3.2.1 Competencias.....	33
3.2.2 Volumen de Entrada de Recursos .....	35
3.2.3 Resoluciones Definitivas Dictadas y Estadística en 2018 .....	38
3.2.4 Otras Actuaciones.....	39
3.3 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO .....	42
3.3.1 Competencias en Materia de Buen Gobierno .....	42
3.3.2 Actuaciones Realizadas .....	44
3.4 ACTUACIONES INSTRUMENTALES DEL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS .....	45

<b>4. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS</b>	<b>48</b>
<b>4.1 OBJETIVOS GENERALES</b> .....	<b>48</b>
<b>4.2 PLAZO DE RESOLUCIÓN</b> .....	<b>50</b>
<b>4.3 INDEPENDENCIA</b> .....	<b>51</b>
<b>4.4 TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA</b> .....	<b>53</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>54</b>
<b>ANEXO INFORME TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2011-2018</b> .....	<b>57</b>

## MEMORIA 2018

### 1. PRESENTACIÓN

La presente Memoria de actividades, comprende el séptimo 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.

Concurren dos circunstancias particulares en la redacción de esta Memoria, de un lado la modificación de la composición del Tribunal, con hasta cuatro grupos de Vocales distintos en el curso del ejercicio, y, de otro, la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP en adelante) , en fecha 9 de marzo de 2018.

El ejercicio que comprende esta Memoria el Tribunal ha tenido constituciones diversas, dependiendo de la fecha de incorporación de la nueva Presidencia o los nuevos Vocales, permaneciendo los anteriores por mandato legal hasta la toma de posesión de los nuevos.

Sirva esta explicación también de descargo de las deficiencias que pueda contener esta Memoria, en la medida en que es más memoria reconstruida sobre los datos estadísticos, que memoria vivida de quienes son miembros actualmente del Tribunal. Esta nueva estructuración tardía del Tribunal, junto con el cúmulo de asuntos derivado de la aplicación de la nueva legislación excusa también el retraso en la confección de la Memoria sobre otros años, lo que, no obstante, tiene la ventaja de completar la información sobre el año 2018 con la realidad que se aprecia en la fecha de su redacción. Lo que a 31 de diciembre de 2018 podía simplemente atisbarse se ve ratificado, sino superado, en la Semana Santa de 2019, cuando se redactan estas líneas.

Este documento ofrece una visión estadística de la actuación del Tribunal durante el año 2018 en el ejercicio de sus competencias, y describe los principales retos y problemas que ha supuesto la entrada en vigor de la LCSP de la que a día de hoy tenemos una perspectiva mayor.

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 2018 que acaba de comenzar. Ya en la Memoria del Tribunal de los años 2015 y 2016, 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 2018.



En esta Memoria se deja constancia, como en la de 2017, 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 empieza a exigir la necesaria dotación de medios. Así la Cuarta Edición del Informe sobre la Justicia Administrativa elaborado por el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM)-2018, que realiza un análisis sobre las características formales y sustantivas de la justicia administrativa, dedica un metódico y detallado apartado, IV *“Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso administrativa en materia de contratación pública”*, a la actividad de los órganos encargados de la resolución del recurso especial, señalando que *“en 2017 los órganos de recursos contractuales han continuado desempeñando un papel fundamental en el control de la aplicación e interpretación de las normas de contratos públicos. Así lo ha manifestado de forma indirecta la Comisión Europea en su Informe sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CEE y la Directiva 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE, en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública (COM(2017) 28 final), de 24 de enero de 2017. En este informe se constata el buen funcionamiento de los mecanismos de recursos contractuales que han puesto en marcha los Estados Miembros con ocasión de los mandatos de las Directivas europeas”*.

Añadiendo algo muy importante: *“en el plano nacional, el éxito del modelo se ha certificado por la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que mantiene el carácter potestativo y exclusivo del recurso especial en materia de contratación, garantizando, además, su gratuidad para los recurrentes (artículos 44.7 LCSP). Pero, sin duda, el dato más relevante a los efectos de este informe es la ampliación del ámbito de aplicación de este recurso más allá de los contratos armonizados. El umbral de interposición del recurso se rebaja a un valor estimado superior a tres millones de euros para contratos de obras*

*y concesiones (de obras y de servicios) y de cien mil euros para contratos de servicios y suministros –hay que tener en cuenta que con la nueva Ley desaparece el contrato de gestión de servicios públicos, cuyos herederos serán los contratos de servicios y de concesión de servicios, en función de la existencia o no de traslación de riesgo operacional al empresario–. Esos mismos umbrales se aplican a los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición. En esos casos, además, se admite recurso especial contra los contratos basados que se celebren con posterioridad (artículos 44.1 LCSP). Junto a esta reforma, el recurso especial pierde su carácter precontractual. Se elimina la cuestión de nulidad, ampliando el recurso especial para los casos anteriormente cubiertos por este medio de impugnación. Junto a los actos recurribles en la preparación y adjudicación del contrato, ahora es posible recurrir mediante recurso especial el propio contrato, las modificaciones contractuales, los encargos a medios propios y los rescates de concesiones, en las circunstancias legalmente previstas (artículos 44.2 LCSP). Estos detalles de la nueva regulación dan cuenta de la confianza plena del legislador en el recurso especial y en el sistema de órganos de recursos contractuales diseñado por la Ley 34/2010”.*

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.

No es posible terminar esta Presentación sin un recuerdo al legado de doña Elena Hernáez Salguero, como anterior Presidenta del Tribunal y con ella a los anteriores Vocales, cuyo trabajo nunca será suficientemente ponderado.

A ellos correspondió poner en funcionamiento este Tribunal casi desde la nada y desde el escaso tiempo de nuestra toma de posesión podemos dejar constancia de su legado, tanto en los aspectos organizativos de un órgano de la complejidad del presente como en la doctrina sentada junto con los Vocales del Tribunal, que venturosamente orienta hoy la actuación de los operadores jurídicos en materia de contratación.

Por ello, solo resta decir, desde la perspectiva de la obra bien hecha por doña Elena Hernáez Salguero y compañeros que procuraremos dar continuidad a su legado y asentarlos mejorándolo en la medida de lo posible.

La presente Memoria ha sido aprobada por el Pleno del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su sesión de 17 de julio de 2019

## **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.

Como doña Elena Hernáez Salguero señala en su Informe de Actividad 2011-2018: *“La Comunidad de Madrid, podía haber optado, como otras comunidades autónomas, por firmar un Convenio con el Estado para que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales asumiera esta competencia para*

*la administración madrileña, sus municipios, universidades y entidades de ellos dependiente. Pero no fue así, sino que apostó por la creación de su propio órgano y puede afirmarse que no se equivocó, habiendo logrado desempeñar sus competencias con unos ratios de eficiencia o relación coste/ resultado, que avalan del todo tal decisión.*

*Durante todo este tiempo el Tribunal ha sido un observador privilegiado y un actor fundamental en el escenario de la contratación pública madrileña, teniendo como uno de sus objetivos no limitarse en el ejercicio restringido de su función a impartir justicia material al caso concreto, sino también a delimitar y aclarar conceptos, en el ejercicio de sus competencias, sentando un importante cuerpo de doctrina de forma coordinada con el resto de Tribunales de recursos contractuales.”*

En cuanto a su composición actual y la presente en 2018 , 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.

Previamente se habían incorporado como Vocales doña Rocío Alcoceba Moreno el 28 de mayo de 2018 y doña Milagros Arcocha Giménez el 14 de junio del mismo año, ambas mediante concurso de méritos convocado por Orden de 8 de noviembre de 2017 (BOCM 22 de noviembre), de la Consejera de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se aprueba convocatoria pública para la provisión de cuatro puestos de trabajo vacantes en el Tribunal Administrativo de Contratación Pública, por el procedimiento de concurso de méritos objetivo.

Todos estos nombramientos se producen en aplicación de la Ley 5/2016, de 22 de julio, 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, se amplía el

número de vocales de dos a cuatro y se establece como sistema de elección de sus miembros el concurso de méritos en sustitución del sistema de libre designación.

Esta Ley establece que el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid estará compuesto por un Presidente y cuatro Vocales, seleccionados, entre funcionarios de carrera, por concurso de méritos objetivo en convocatoria pública. El Presidente del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid deberá ser funcionario de carrera perteneciente a cuerpos y escalas del subgrupo A.1 para cuyo acceso sea requisito necesario el título de licenciado o de grado en Derecho. Deberá acreditar que ha desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a quince años como funcionario de carrera en cualquiera de las Administraciones Públicas y en el ámbito del Derecho administrativo relacionado directamente con la contratación pública. Y los Vocales del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid deberán ser funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A.1 para cuyo acceso sea requisito necesario el título de licenciado o de grado. Deberán acreditar que han desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a diez años como funcionario de carrera en cualquiera de las Administraciones Públicas y en el ámbito del Derecho administrativo relacionado directamente con la contratación pública.

Esta Ley se dicta en cumplimiento de la a disposición adicional cuarta de la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, la cual insta al Gobierno a que en el plazo máximo de dos meses remita a la Asamblea el proyecto legislativo de modificación parcial de la Ley de creación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, modificando su composición, designación y cese de sus miembros, de forma que sigan siendo funcionarios de carrera, pero no sean propuestos, designados ni nombrados por el Gobierno o sus miembros, sino seleccionados en función de concurso de méritos objetivo en convocatoria pública.

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

Presidencia:

- Don Laureano Juan Peláez Albendea

Vocales:

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

Con anterioridad, durante el mismo año 2018:

1.- Hasta 28 de mayo de 2018 su composición fue:

Presidencia:

- Doña Elena Hernández Salguero

Vocales:

- Doña Lourdes Montilla Gordo
- Don Juan Martínez Martínez,

2.- Desde el 28 de mayo al 20 de noviembre:

Presidencia:

- Doña Elena Hernández Salguero

Vocales:

- Doña Lourdes Montilla Gordo
- Doña Rocío Alcoceba Moreno
- Doña Milagros Arcocha Giménez

El Tribunal dispone también de una Secretaría. Actualmente, desempeña el puesto doña Ana María Revenga Ortega, en virtud de Acuerdo del propio Tribunal de fecha 28 de septiembre de 2011 y en virtud de las competencias atribuidas por el artículo 25 de la hoy derogada Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las funciones de la Secretaria son muy relevantes, concretándose en:



- Asistir a las reuniones con voz pero sin voto.
- Efectuar la convocatoria de las sesiones del órgano por orden de su presidente, así como las citaciones a los miembros del mismo.
- Reparto entre los vocales de recursos y control de su evolución
- Recibir los actos de comunicación de los miembros con el órgano y, por tanto, las notificaciones, peticiones de datos, rectificaciones o cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento
- Preparar el despacho de los asuntos, someter a la consideración del pleno las propuestas de los asuntos de su competencia, redactar y autorizar las actas de las sesiones, así como su custodia y firmarlas con el Vº Bº del presidente.
- Expedir certificaciones de las consultas, dictámenes y acuerdos aprobados por el pleno, en los casos que sea pertinente.
- Supervisar la tramitación de los recursos que se presenten ante el Tribunal, así como la realización de las notificaciones de las resoluciones dictadas.
- Coordinar con la Secretaría General Técnica de la Consejería a la que esté adscrito el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la gestión del personal del mismo.
- Ejercicio de la jefatura administrativa del Tribunal.
- Seguimiento, en su caso, de los recursos contencioso-administrativos que se deriven de las resoluciones y acuerdos adoptados por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.
- Las demás que con carácter general le atribuye la Ley de Procedimiento Administrativo.

Prueba de esta relevancia, la Ley 5/2016 citada crea también el puesto de Secretario del Tribunal, que será nombrado por el Consejero al que se encuentre adscrito, a propuesta del Presidente, oídos los Vocales del Tribunal.



## **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 Economía, Empleo y Hacienda (Decreto 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda).

Sin embargo, el Tribunal no se encuentra adscrito orgánicamente dentro de la Consejería a ninguna Viceconsejería o Dirección General.

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

## **2.4 MEDIOS PERSONALES**

Además de su Presidencia, Vocalías y Secretaría, el Tribunal ha contado con una Técnico de Apoyo, doña Sonia Méndez Urrutia, perteneciente al Cuerpo Superior de Técnicos de Administración General de la Comunidad de Madrid. El departamento administrativo, infradotado de medios humanos y materiales, ha estado compuesto por dos administrativos, doña M<sup>a</sup> del Carmen Sanz Solera, doña Ana Enriqueta Rábade Conde y por dos auxiliares, don Jesús Marta Madrigal y doña Dolores Aguado Calvache.

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

Este crecimiento, desbordante a fecha de redacción de esta Memoria, no se ve acompañado 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, reclamaciones y cuestiones de nulidad (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, con la asistencia de la Secretaría del Tribunal por lo que se refiere a la tramitación de los procedimientos de recurso y su resolución al Pleno y del Técnico de Apoyo en la preparación de resoluciones. Mientras que la competencia de incoación de los expedientes sancionadores de altos cargos corresponde a la Presidencia del Tribunal, con la preparación técnica de las resoluciones por el técnico de apoyo.

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.

La dotación de medios personales del Grupo Administrativo, antes descrita, se muestra hoy claramente insuficiente.

## **2.5 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 2018, 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 2018 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 2018, la actuación del Tribunal ha devengado 120.854,19 euros en concepto de compensación (tasa), estando pendiente de pago a 31 de diciembre de 2018, 39.872,61 euros.

**Indemnizaciones y Multas:** El artículo 47.5 del TRLCSP y el 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 2018 se han impuesto multas por importe total de 12.000 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.

Consta la imposición de siete multas durante 2018, atendiendo al criterio vigente en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP) que determinaba su fijación 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. Existe una multa de 3.000 euros. Otra de 2.000 euros y el resto de 1.000 euros.

Con la LCSP el importe máximo crece 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 1.000 euros.

Así en Resolución 413/2018, Recurso 430 de 21 de diciembre: *“este Tribunal a la vista de los antecedentes considera que la multa debe imponerse en la cantidad de mil euros, puesto que si bien es cierto que el recurso es temerario, no se aprecia mala fe y los perjuicios ocasionados al órgano de contratación no se han cuantificado”*. O en Recurso 242/2028, Resolución 254 de 5 de septiembre de 2018: *“este Tribunal a la vista de los antecedentes considera que la multa debe imponerse en la cantidad de mil (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 2.560.941.897,80 euros en el año 2018. Sobre este valor enjuiciado, las tasas devengadas suponen el 0,0047 % y las multas el 0,00046%.

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. Por ejemplo en el Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid regulado en el artículo 57 y siguientes del Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se inscriben *“los contratos administrativos y privados sujetos a la legislación sobre contratos públicos perfeccionados por la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, empresas públicas con forma de sociedad mercantil o de entidad de Derecho público y demás entes públicos.*

*Entre los contratos que deben ser objeto de inscripción se incluyen los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición que se formalicen.*

*Se entenderá por legislación sobre contratos públicos, tanto aquella a la que están sometidos los contratos de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público, como la normativa por la que se rigen los contratos de las entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales”.*

Según la estadística de este Registro correspondiente a 2018 (Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid) los “precios” totales de los contratos de 2018 (con datos a marzo de 2019) alcanzan los 2.736.432.081,59 euros, una cantidad superior en un 6,87 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.

Estas soluciones al día de hoy no han llegado. Seguimos ubicados en distintas dependencias desperdigadas por un edificio y cuyas instalaciones no son idóneas para las funciones que desarrolla este Tribunal.

## **2.8 MEDIOS MATERIALES**

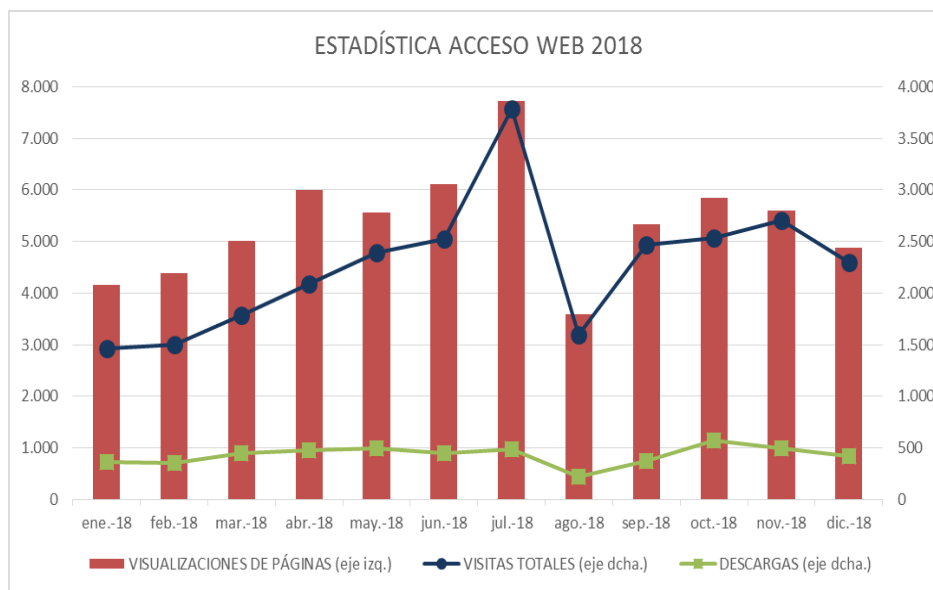
El Tribunal dispone de una base de datos asociada al buscador web del Tribunal que permite encontrar las resoluciones que forman su doctrina con la clasificación de sus resoluciones en base a varios parámetros, que permite a los usuarios acceder de forma práctica a las mismas, herramienta completamente necesaria dado el número de Resoluciones dictadas por el Tribunal desde su



creación (2.105 a fecha 31 de diciembre de 2018), 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. Dicho buscador, creado 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 él a través de la nueva página web del Tribunal (<http://www.madrid.org/es/tacp>).

En el siguiente gráfico se recogen datos de acceso y descargas realizadas de documentos en el año 2018, resultando 27.143 visitas totales, 5.164 descargas y 64.193 visualizaciones de la página web del Tribunal.



Son reseñables los incrementos en el año 2018 con respecto al año 2017 en las visitas totales, que ha sido del 157,28% y en las descargas en la página web, del 41,17%.

### 3. ACTUACIONES DEL TRIBUNAL AÑO 2018

#### 3.1 INCREMENTO DE ACTUACIONES

A modo de resumen, durante el tiempo de su existencia el Tribunal ha resuelto más de 2.300 recursos, con un incremento constante del número de asuntos, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

AÑO	NÚMERO DE RECURSOS
2011	115
2012	116
2013	223
2014	248
2015	227
2016	306
2017	423
2018	447
2019 (a 30 de marzo 205)	725 (expectativa)

Deben distinguirse principalmente dos campos de actuaciones del Tribunal, por un lado su actividad principal en el ámbito de la contratación del sector público y de otro las actividades residenciales en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Sobre las Recomendaciones para España de 2017 de la Comisión Europea de *“velar por el cumplimiento de la Decisión del Consejo de 8 de agosto de 2016, incluidas también las medidas destinadas a reforzar los marcos presupuestario y de contratación pública”*, se recogen en el Informe sobre España 2018 respecto a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que acompaña al documento *“Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo, Semestre Europeo 2018: evaluación de los*

avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al reglamento nº 1176/2011”, los siguientes avances y advertencias en materia de contratación pública en España:

- **“Si bien se produjeron avances en la contratación pública y la lucha contra la corrupción, los avances para mejorar el entorno empresarial se han ralentizado.** La Ley de garantía de la unidad de mercado, respecto de la cual el Tribunal Constitucional dictó varias sentencias en 2017, todavía no se ha aplicado plenamente. Las disparidades y restricciones normativas provocan que los márgenes sean elevados, que la movilidad geográfica de las empresas y de los trabajadores sea baja y que el crecimiento de la productividad sea reducido. Por el contrario, la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en caso de aplicarse adecuadamente, puede mejorar la eficiencia y la transparencia de la contratación pública. La eficiencia del sistema judicial está aumentando y la aplicación de preceptos de lucha contra la corrupción está haciendo más atractivo el entorno empresarial. La percepción de la independencia del sistema judicial ha mejorado.
- *La reforma de la contratación pública aumentará la eficiencia del gasto público.*
- *Ha sido adoptada una nueva Ley de Contratos del Sector Público, que pretende satisfacer la necesidad de disponer de un marco coherente que garantice la transparencia y unos mecanismos de control eficaces. También pretende mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración en el ámbito de la contratación pública, pues la que se lleva a cabo desde instancias locales o autonómicas representa el mayor número y la mayoría del valor total de los contratos correspondientes.*
- *La Ley establece una nueva estructura de gobernanza de la contratación pública. La Junta Consultiva, es decir, el consejo asesor de la Administración central sobre contratación pública establecerá un Comité de Cooperación de las instancias públicas centrales, autonómicas y locales en materia de contratación pública. Este órgano procederá a elaborar una Estrategia Nacional de*

*Contratación Pública, en la que se plasmará una visión estratégica común para todos los niveles de la Administración, con miras a luchar contra la corrupción, fomentar la profesionalización, promover la eficiencia económica, mejorar el uso de la contratación pública electrónica y la contratación estratégica e impulsar la participación de las pymes.*

- *La Ley aspira asimismo a fortalecer los controles ex ante y ex post sobre los poderes adjudicadores. Una nueva Oficina Independiente de Regulación y Supervisión llevará a cabo investigaciones y dictará instrucciones vinculantes para los poderes adjudicadores de la Administración central. No obstante, no será competente para interponer acciones legales, anular decisiones o imponer sanciones.*
- *La eficacia de las medidas incluidas en la Ley dependerá del grado de ambición en la fase de ejecución. A la hora de definir la estrategia, incluidos los controles que se llevarán a cabo, gran parte de los detalles habrán de ser decididos por el Comité de Cooperación y la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión. Al mismo tiempo, la manera en que la nueva estructura de gobernanza se constituya y opere será crucial para lograr resultados eficaces. Por otra parte, la creación de numerosos tribunales administrativos de contratación pública de carácter descentralizado podría mermar la eficacia del actual sistema de recursos.*

**Algunos avances.** *Se ha aprobado una nueva Ley de Contratos del Sector Público que entrará en vigor el 9 de marzo de 2018. Contempla la creación de un órgano consultivo, un comité de cooperación entre los diversos niveles de las administraciones y una nueva oficina de supervisión. Por primera vez, se establece, además, la obligación de adoptar, en un plazo de ocho meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, una Estrategia Nacional de Contratación Pública. El éxito de la nueva normativa dependerá en gran medida de la ambición de las decisiones que se adopten en el momento de la ejecución”.*

La propia Comisión resalta la trascendencia de la aprobación de la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

Haciendo abstracción de la entrada en vigor de aspectos concretos de las Directivas comunitarias, transcurrido el plazo de transposición (Resolución de 16 de marzo de 2016, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se publica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, sobre el efecto directo de las nuevas Directivas comunitarias en materia de contratación pública, B.O.E. de 17 de marzo de 2016), la nueva Ley atañe muy directamente a la labor de este Tribunal, no solo por los cambios sustantivos de la normativa de contratación en aplicación de las Directivas, sino también por la nueva regulación del recurso y la reclamación en materia de contratación pública.

Señalamos como las principales novedades en la nueva regulación<sup>1</sup>:

**1.-** Se reconduce la cuestión de nulidad, que se suprime, al recurso especial en materia de contratación.

**2.-** Se autoriza a los Ayuntamientos de municipios de gran población a crear órganos especializados y funcionalmente independientes para resolver estos recursos especiales y establecer algunos rasgos de su constitución y funcionamiento.

**3.-** Se modifican las cuantías de los contratos cuyos actos son recurribles, al margen de si son de regulación armonizada o no.

De modo que actualmente son susceptibles de recurso especial determinados actos y decisiones de los poderes adjudicadores que se refieran a los siguientes contratos, ampliando notablemente el ámbito del recurso especial en materia de contratación:

---

<sup>1</sup> Juan Pedro Quintana Carretero "El recurso especial en la contratación pública: las novedades introducidas por la LCSP". El Derecho. Com. 3-10-2018.

Vide también "El recurso especial en materia de contratación en la nueva LCSP ", anexo de la Memoria de este Tribunal de 2017.

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.

c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.

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

e) Contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23 y los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.

Respecto a las actuaciones recurribles también existe una ampliación:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considera que concurren estas circunstancias en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

Se amplía así el ámbito del recurso no solo a las actuaciones previas a la adjudicación, sino a actos dictados en ejecución del contrato.

**4.-** Desaparece la exigencia de anuncio previo a la interposición del recurso especial en materia de contratación. El recurso especial se inicia con el escrito de interposición, frente a la regulación anterior se exigía la previa realización de un anuncio ante el órgano de contratación, requisito que, no obstante, la doctrina entendía cumplido cuando el recurso se interponía ante el propio órgano de contratación.

**5.-** Forma y lugar de presentación del recurso. Como novedad ahora se exige la indicación de *“una dirección de correo electrónico ‘habilitada’ a la que enviar, de conformidad con la disposición adicional decimoquinta, las comunicaciones y notificaciones”*, disposición adicional que regula las normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en la LCSP.

También es novedoso que el escrito de interposición pueda presentarse en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, además de en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso.

**6.-** En cuanto al cómputo del plazo de quince días para la interposición del recurso se establecen diferentes reglas según cuál sea el acto.

Particular es el plazo contra la adjudicación en los términos de la disposición adicional quinta de la Ley, admitiendo la fecha de envío solo en el caso de que simultáneamente se haya publicado en el Perfil del contratante.

En cuanto al recurso contra los pliegos y demás documentos contractuales, se añade que no se admitirá si previamente el recurrente hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho, coherentemente con la presunción de admisión del Pliego en todas sus cláusulas del que ha presentado proposición o solicitud de participación.

**7.-** Legitimación activa. Se mantiene la regla general que atribuye legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación a cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, *de manera directa o indirecta*, por las decisiones objeto del recurso, si bien se introducen las expresiones indicadas en cursiva, destacando así el amplio alcance de dicha legitimación.

Como novedad, se reconoce expresamente legitimación activa a las organizaciones sindicales en los que atañe a obligaciones sociales o laborales.

**8.-** La LCSP regula la inadmisión del recurso, inexistente en la normativa anterior, en el artículo 55 de la citada Ley.

**9.-** Supone una importante novedad que se prevea legalmente el silencio negativo para el caso de que, transcurridos dos meses contados desde el siguiente a la interposición del recurso no se haya notificado su resolución, por lo que el interesado podrá considerarlo desestimado a los efectos de interponer recurso contencioso-administrativo.

**10.-** En la nueva regulación el artículo 60 de la LCSP obliga al Tribunal a emplazar a las partes ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.



**11.-** El acceso al expediente administrativo del recurrente se reconoce y regula por primera vez.

**12.-** En cuanto a las medidas cautelares, además de las partes, ahora pueden adoptarse de oficio por el Tribunal en cualquier fase del procedimiento, dando audiencia al órgano de contratación.

Estas modificaciones acogen, por una parte, criterios doctrinales establecidos por los Tribunales Administrativos de Contratación (como ya se aventuraba en la memoria de 2017 de este Tribunal sobre las interpretaciones de la norma que ampliaban el ámbito del recurso), y, por otro, marcan la tendencia hacia una actuación omnicompreensiva de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública, en línea con los objetivos que a los mismos marcaba 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, siguiendo una *vis expansiva*, que si bien no alcanza todavía a todos los contratos y cualesquiera actuaciones está cerca de serlo. Como bien señala el Preámbulo de la LCSP, *“se amplía el ámbito de aplicación de este recurso, sin que dicha ampliación afecte a la necesaria agilidad que debe tener el sistema en la resolución de estos recursos, dejando de estar vinculado a los contratos sujetos a regulación armonizada, de tal manera que se puede interponer en el caso de contratos de obras, concesiones de obras y de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones y contratos de servicios y de suministros cuyo valor supere los cien mil euros.*

*El recurso, que mantiene el carácter potestativo que tiene en la actualidad, tendrá efectos suspensivos automáticos siempre que el acto recurrido sea el de adjudicación, salvo en el caso de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición. Esta última salvedad encuentra su fundamento en que en este tipo de contratos un plazo suspensivo obligatorio podría afectar a los aumentos de eficiencia que se pretende obtener con estos procedimientos de licitación, tal y como establece el*

*considerando 9 de la Directiva 2007/66/CE, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE en lo que respecta a la mejora de la eficacia en los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.*

*Para concluir la referencia al recurso especial, este se podrá interponer contra los anuncios de licitación, pliegos, documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación, actos de trámite que cumplan los requisitos de esta Ley, acuerdos de adjudicación adoptados por poderes adjudicadores, así como modificaciones contractuales, encargos a medios propios siempre que no cumplan las condiciones previstas en esta Ley y acuerdos de rescate de concesiones”.*

Es decir, se amplía el ámbito, pero no a todos por razones de agilidad (o colapso podría decirse).

A resaltar es que esta ampliación competencial ha llevado a un incremento sustancial en el número de recursos y actuaciones del Tribunal.

Con la dificultad que implica la aplicación de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la LCSP en cuanto a la vigencia de una u otra normativa, el flujo de la entrada de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública puede dar una idea aproximada de la incidencia cuantitativa de la nueva normativa en materia de contratación pública.

## **3.2 ACTUACIONES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

### **3.2.1 Competencias**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 29 de diciembre, en redacción dada 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, rubricado “Creación del Tribunal *Administrativo de*

*Contratación Pública de la Comunidad de Madrid*”, al mismo corresponde (las referencias deben entenderse actualmente a la LCSP):

- a) El conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refieren los artículos 40 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP) y 101 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.
- b) La adopción de decisiones sobre la solicitud de medidas provisionales a que se refieren los artículos 43 del TRCLSP y 103 de la Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- c) La tramitación del procedimiento y la resolución de las cuestiones de nulidad contractual en los supuestos especiales establecidos en los artículos 37 del TRLCSP y 109 de la Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

**Ámbito subjetivo:** Estas competencias se ejercerán, por lo que respecta al ámbito subjetivo de la competencia del Tribunal, respecto de la actuación de:

- La Administración de la Comunidad de Madrid, sus Organismos Autónomos, así como los demás entes y entidades dependientes o vinculadas a la misma que tengan la consideración de poderes adjudicadores. Entre ellos cabe resaltar los Hospitales que forman parte de la red pública de asistencia sanitaria de la Comunidad de Madrid con personalidad jurídica propia o dependientes del Servicio Madrileño de Salud autorizados a contratar por delegación.
- Las Universidades Públicas del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y sus organismos vinculados o dependientes que tengan la consideración de poder adjudicador.

- Las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y sus entes, organismos y entidades, vinculados o dependientes que tengan la consideración de poder adjudicador.

Los órganos competentes de la Asamblea de Madrid, de la Cámara de Cuentas y demás instituciones y órganos vinculados o dependientes de la Asamblea, establecerán, en su caso, el órgano que deba conocer, en su ámbito de actuación, del recurso especial en materia de contratación<sup>2</sup>.

En el caso de las Reclamaciones de la Ley 31/2007, debe añadirse que también conforman el ámbito subjetivo de las mismas las asociaciones formadas por varias entidades contratantes

### **3.2.2 Volumen de Entrada de Recursos**

Ante este Tribunal Administrativo a fecha 8 de marzo de 2018 se habían presentados unos 70 recursos. Desde el día 9 de marzo hasta 31 de diciembre 377 más (447 en total), lo que implica el 84,34 % del total anual, lo que implica en carga de trabajo pasar de un promedio individual de 7 resoluciones semanales a 9 (no se incluyen los acuerdos de suspensión en estas estadísticas, que se adoptan igualmente mediante Acuerdos del Pleno del Tribunal).

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 26 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 emplazamientos en dos días al órgano de contratación para que presente su informe y remita el expediente administrativo, y

---

<sup>2</sup> La Asamblea de Madrid constituyó su propio Tribunal mediante Acuerdo de 10 de octubre de 2011 de la Mesa cuyo régimen jurídico establece el artículo 88.bis del Reglamento de Régimen Interior de la Cámara, aprobado por acuerdo del órgano rector de 3 de diciembre de 2011.

posteriormente a los interesados, que pueden solicitar vista del expediente denegado en la Administración. 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.

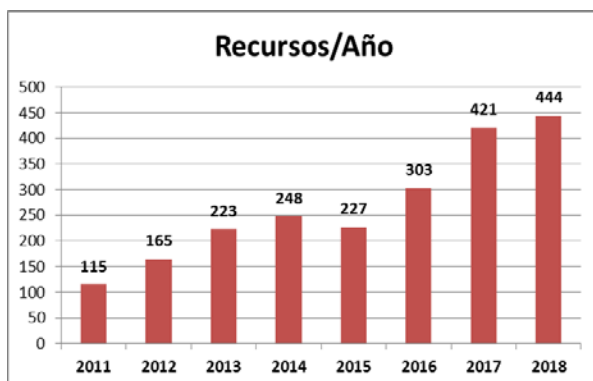
Este proceder, descrito a grandes rasgos, supone que el incremento en el número de recursos y reclamaciones, suponga a su vez un crecimiento exponencial en la tarea administrativa que llevan aparejadas las resoluciones, no habiéndose proyectado este incremento del trabajo sobre un proporcional crecimiento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

Durante el año 2018 han tenido entrada para su conocimiento y resolución en este Tribunal 447 recursos, habiéndose dictado 413 resoluciones definitivas, lo que supone un notable aumento de recursos respecto del año anterior. La diferencia entre recursos presentados y resueltos en el año natural corresponde tanto a las fechas vacacionales como a la propia tramitación del recurso, existiendo un incremento en la presentación de recursos sustancial en el mes de diciembre. De mediados de diciembre de 2018 a 31 de diciembre se han presentado 30 recursos, siendo el último Pleno del año el 19 de diciembre y el siguiente el 9 de enero, manteniendo el promedio de 26 días para la resolución.

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 26 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.

Con 8 años de funcionamiento puede ofrecerse un panorama de la evolución del recurso especial en materia de contratación, si bien sacar conclusiones respecto de los datos puede ser excesivamente aventurado dada la escasa línea histórica del recurso. Sin embargo, cabe exponer que el aumento del número de recursos entre el año 2011 y 2012 fue de 51, el incremento en el ejercicio 2013 fue de 57, en el año 2013 tuvieron entrada 223 recursos, 248 en el 2014, en el 2015 descendió en 21 respecto al año anterior hasta 227, en 2016 se incrementó en 76 el número de recursos, y en 2017 el incremento ha sido de 118 nuevos recursos, hasta un total de 421, subiendo nuevamente a 447 en 2018 y situándose en el momento de redactar esta Memoria (abril de 2019 ) en 262 , lo que hace temer un crecimiento hacia los 700-800 recursos, más cerca quizás de esta última que de la primera cifra. Si se tienen en cuenta periodos anuales de actividad completos, teniendo en cuenta que el Tribunal comenzó su actividad en mayo de 2011, se puede observar un incremento medio anual próximo al 19%.

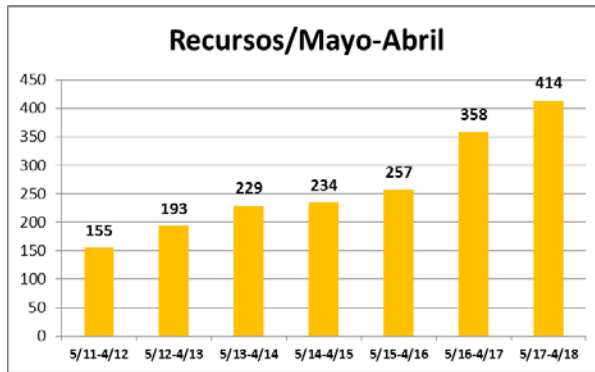


#### INCREMENTO ANUAL

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

(\*) Comienzo de actividad en mayo 2011

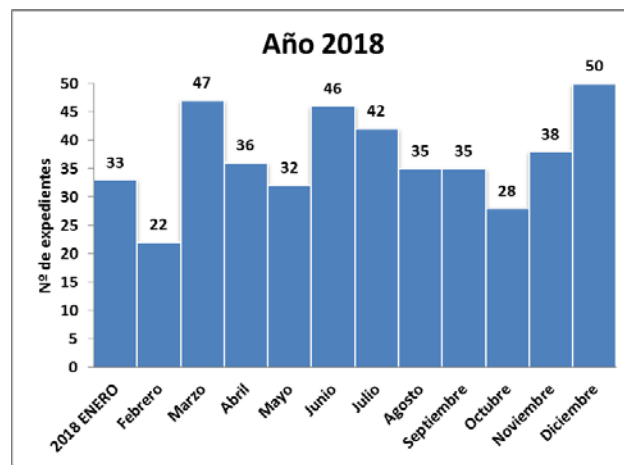
(\*\*) Respecto a mayo 2011



INCREMENTO ANUAL (May/Abr) (\*)

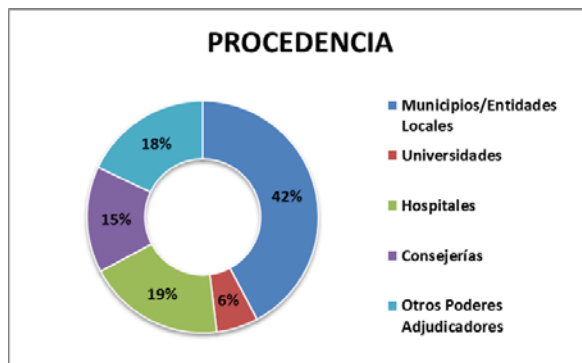
AÑO	Diferencia	Porcentaje
2013	38	25%
2014	36	19%
2015	5	2%
2016	23	10%
2017	101	39%
2018	157	16%

(\*) Comienzo de actividad en mayo 2011

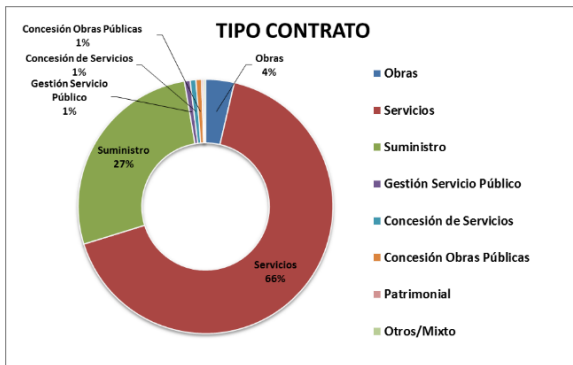


### 3.2.3 Resoluciones Definitivas Dictadas y Estadística en 2018

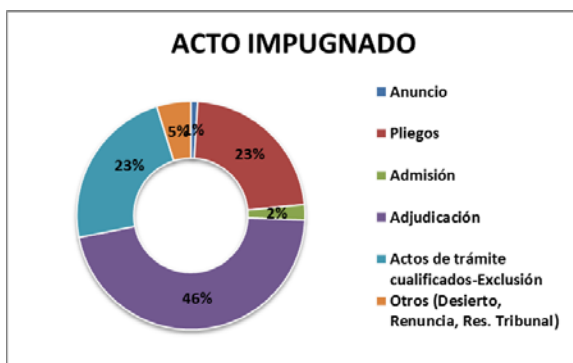
En el año 2018 se dictaron 413 resoluciones.



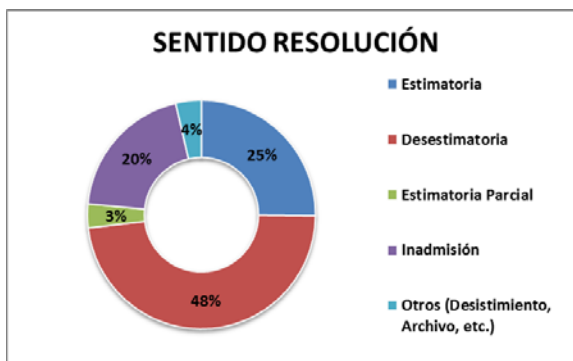
<b>PROCEDENCIA</b>	<b>Nº</b>
<i>Municipios/Entidades Locales</i>	174
<i>Universidades</i>	24
<i>Hospitales</i>	79
<i>Consejerías</i>	61
<i>Otros Poderes Adjudicadores</i>	74
<i>No Poder Adjudicador (240/2018)</i>	1



TIPO CONTRATO	Nº
Obras	15
Servicios	275
Suministro	112
Gestión Servicio Público	3
Concesión de Servicios	3
Concesión Obras Públicas	3
Contrato Administrativo Especial	0
Patrimonial	1
Otros/Mixto	1



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



SENTIDO RESOLUCIÓN	Nº
Estimatoria	104
Desestimatoria	198
Estimatoria Parcial	14
Inadmisión	82
Otros (Desistimiento, Archivo, etc.)	15

### 3.2.4 Otras Actuaciones

Del total de las 413 resoluciones dictadas, tan solo 5 han sido objeto de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que representa el 1,21% 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 de la 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 2018 ascendieron a 215.

Ante el cúmulo de Resoluciones de esta clase en fecha 5 de diciembre de 2018 el Pleno del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid acordó *“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”*.

Este criterio se fundamenta jurídicamente por extenso en el Acuerdo meritado, publicado en la web del Tribunal.

Desde entonces han disminuido sensiblemente las peticiones de mantenimiento de suspensión o alzamiento de la misma , no solo en materia de adjudicación de los contratos (donde la suspensión es automática y solo cabe levantarla, en su caso, a petición motivada del órgano de contratación), sino que se ha ido extendiendo la idea de que habida cuenta la celeridad en la resolución de este tipo de recursos la petición de medidas cautelares o de suspensión de actos carece de sentido en la mayor parte de las ocasiones , pues no se generan situaciones jurídicamente irreversibles antes de la resolución del recurso.

Cabe decir, que a fecha de redacción de esta Memoria el Tribunal ha dictado 14 resoluciones en materia de medidas cautelares o suspensión de actos, mientras

en similar fecha de 2018, llegó a 60, lo que supone una reducción del 76,66 por 100.

En cuanto a las solicitudes de vista del expediente en este Tribunal se han contabilizado 5, dando 4 de ellas lugar a una ampliación del recurso.

Se han presentado 14 solicitudes de aclaración, un 3,2% del total de Resoluciones. Y se han rectificado de oficio errores materiales en otra.

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 2.

De un expediente se dio traslado a la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia en cumplimiento de la disposición adicional vigésima tercera del TRLSCP que establece la obligación de los órganos competentes para resolver el recurso especial en materia de contratación de notificar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) cualquier hecho de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia. En particular, cualquier indicio de acuerdo, decisión o recomendación colectiva o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en proceso de contratación. De lo que se dio conocimiento, a su vez, a la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, a la D. G. Economía, Estadística y Competitividad y al Área de Servicio de Defensa de la Competencia Comunidad de Madrid, pues desde el 1 de enero de 2012, el ejercicio de las competencias de instrucción de expedientes en materia de defensa de la competencia en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid fue asumido por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, y se ejerce actualmente, en concreto, por la Dirección General de Economía Estadística y Competitividad (en adelante, DGEEC), en virtud del Decreto 126/2017, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

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<sup>3</sup>. En resumen, han sido 21 las reclamaciones interpuestas en el ámbito de la Ley 31/2007, lo que supone el 5% del total de 421 recursos y reclamaciones interpuestos durante el 2017, procedentes de Metro de Madrid, S.A., Canal Gestión, S.A. y la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A.

Se expone en esta Memoria el dato de las sentencias resolutorias de los recursos contencioso administrativos interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, dictadas en el año 2017. Así en el año 2017 se han dictado 20 sentencias sobre resoluciones del Tribunal, de las cuales se han estimado 7.

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

#### **3.3.1 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

---

<sup>3</sup> Efectivamente tal y como se indica en su exposición de motivos “*Este régimen singular en lo que concierne a determinados aspectos de la ordenación de su actividad contractual, entre ellos la selección del contratista, es menos estricto y rígido que el establecido en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, asegurando en todo caso los principios de apertura del mercado principios de publicidad y concurrencia.*”

*La Comisión Europea estimó en su momento, ponderando, como se preocupó de señalar, razones políticas, estratégicas, económicas, industriales y jurídicas, que era oportuno introducir criterios originales o específicos en el campo contractual de los entonces denominados sectores excluidos, ya que éstos, en el contexto de los países comunitarios, están gestionados por entidades u organismos públicos o privados de manera indistinta.”*

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.

### **3.3.2 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 22 expedientes de convalidación de gastos aprobados por el Consejo de Gobierno hasta el mes de septiembre de 2018, sin que se haya considerado durante ese ejercicio incoar ningún expediente sancionador por convalidaciones de gastos culpable, ni por inexistencia previa de crédito.

### **3.4 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 aún 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, 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 2018, se ha mantenido y actualizado la información ofrecida a los usuarios. 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 2017 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 2018, 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.

## **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.

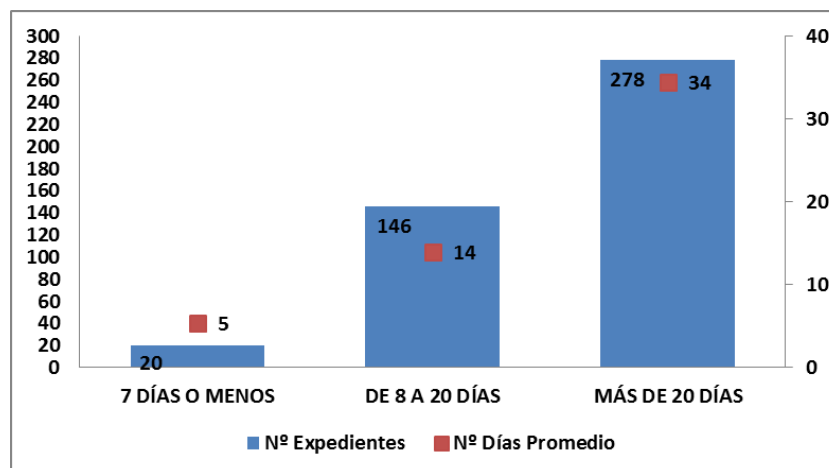
## 4.2 PLAZO DE RESOLUCIÓN

El texto refundido de 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 2018 es de **26 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, aun cuando suponga una demora respecto del plazo de la Memoria anterior ( de 19 días naturales ) , consecuencia del número de asuntos ingresados.

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 2018	Nº Expedientes	Nº Días Promedio	Porcentaje
7 DÍAS O MENOS	20	5	4,5%
DE 8 A 20 DÍAS	146	14	32,9%
MÁS DE 20 DÍAS	278	34	62,6%



### 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>4</sup>, se convierte en una 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).

SENTIDO RESOLUCIÓN	Nº	TASA DE ÉXITO 2018
Estimatoria y Est. Parcial	118	29%
Desestimatoria	198	
Inadmisión	82	
Otros (Desistimiento, Archivo, etc.)	15	
<b>TOTAL</b>	<b>413</b>	<b>37%</b>

Efectivamente tal y como se recoge en los datos más arriba expuestos el TACPCM ha dictado 118 resoluciones estimatorias, tanto parciales como totales, que constituye un 29 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 37% del total de las Resoluciones dictadas.

<sup>4</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 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.

Es de resaltar que esta denominada tasa de éxito, ha disminuido significativamente frente al ejercicio 2017. Efectivamente, tal y como se recoge en la Memoria de 2017 el TACPCM dictó ese año dictado 98 resoluciones estimatorias, tanto parciales como totales, que constituye un 33% del total de resoluciones dictadas. Restando las inadmisiones este porcentaje se eleva alcanzando el 45% del total de las Resoluciones dictadas. Es decir existe una disminución de un 5,63%, sin restar inadmisiones, y de un 9,36% sin ellas.

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 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 35% 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.

Sobre este extremo el Registro Público de Contratos de la Comunidad de Madrid es muy indicativo. Con datos de marzo de 2019 , se registran en 2018 ,

4.795 contratos celebrados en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, empresas públicas con forma de sociedad mercantil o de entidad de Derecho público y demás entes públicos. Teniendo en cuenta que de esta procedencia serán unos 210 recursos y que sobre un mismo procedimiento de contratación pueden acumularse varios recursos cualquier conclusión es aventurada. Desde otra perspectiva, la estadística agregada de los contratos de la Comunidad de Madrid no permite discernir cuántos de ellos por su cuantía serían susceptibles de recurso especial en materia de contratación, encontrándose al margen de este control.

#### **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>5</sup>

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

---

<sup>5</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)).

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 cuasijurisdiccionales. 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 reiterar el agradecimiento a los que nos han precedido, poniendo en marcha este Tribunal creado *ex novo* y dotándolo de los medios que requería en su momento. Con la descortesía de la autocita escribimos en la carta de presentación que *“El legado de doña Elena Hernández Salguero, como anterior Presidenta del Tribunal y con ella de los anteriores Vocales, nunca será suficientemente ponderado.*

*A ella correspondió poner en funcionamiento este Tribunal casi desde la nada y desde el escaso tiempo de mi toma de posesión el 20 de noviembre pasado puedo dejar constancia de su tremendo legado, tanto en los aspectos organizativos de un órgano de la complejidad del presente como en la doctrina sentada junto con los Vocales del Tribunal, que venturosamente orienta hoy la actuación de los operadores jurídicos en materia de contratación.*

*Por ello, solo resta decir, desde la perspectiva de la obra bien hecha por doña Elena Hernández Salguero y compañeros que procuraremos dar continuidad a su legado y asentarlo mejorándolo en la medida de lo posible.”*

A todos ellos es justo reconocer también su mérito en esta Memoria, cuyos resultados han dependido en gran medida de su labor. Por ello, y con su autorización, nos parece de rigor anexar a esta Memoria el Informe de Cierre de la Presidencia de doña Elena Hernández Salguero.

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

**ANEXO**

**INFORME TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2011-2018**

**INFORME TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID  
2011-2018**



**TACP**

Tribunal  
Administrativo  
de Contratación  
Pública





La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/csy](http://www.madrid.org/csy)  
mediante el siguiente código seguro de verificación: **090743655627775379646**

Con el nombramiento del nuevo Presidente del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se cierra un ciclo en la actividad del mismo que ha tenido lugar desde mayo del año 2011 hasta la fecha actual, en el que he tenido el orgullo de ser su primera presidenta. Esta circunstancia necesariamente implica para mí, la consideración del Tribunal como algo más que un destino laboral o un órgano de la Administración Pública madrileña. Es por ello que casi como si de una “criatura” se tratase, me despido del mismo haciendo constar sus logros y dificultades durante este periodo a través de esta suerte de “informe de cierre”.

El Tribunal se creó en la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y Racionalización del Sector Público (BOCM de 29 de diciembre) en respuesta a la exigencia de establecimiento de un recurso en materia de contratación pública con los requisitos y caracteres previstos en la Directiva 89/665/CE, posteriormente modificada por la Directiva 2007/66/CE, de recursos y se constituyó mediante Acuerdo del Pleno de 10 de Mayo de 2011, si bien durante su andadura ha sufrido diversas modificaciones que han afectado tanto a sus competencias, como al sistema de designación de sus miembros. Como consecuencia de la supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, mediante la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, el Tribunal asumió las competencias para conocer y resolver de las reclamaciones de acceso a la información pública previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, LTAIPBG, hasta el 14 de noviembre de 2016, fecha en la que se firmó el Convenio con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Administración General del Estado, para la asunción de dichas competencias.

Asimismo asumió la competencia para la incoación e instrucción procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la LTAIPBG, 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, competencia que se ha visto reducida a la de incoación de los procedimientos que recae en su Presidente.



Por último, mediante 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, se amplía el número de vocales de dos a cuatro y se establece como sistema de elección de sus miembros el concurso de méritos en sustitución del sistema de libre designación.

La Comunidad de Madrid, sin embargo, podía haber optado, como otras comunidades autónomas, por firmar un Convenio con el Estado para que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales asumiera esta competencia para la administración madrileña, sus municipios, universidades y entidades de ellos dependiente. Pero no fue así, sino que apostó por la creación de su propio órgano y puede afirmarse que no se equivocó, habiendo logrado desempeñar sus competencias con unos ratios de eficiencia o relación coste/ resultado, que avalan del todo tal decisión.

Durante todo este tiempo el Tribunal ha sido un observador privilegiado y un actor fundamental en el escenario de la contratación pública madrileña, teniendo como uno de sus objetivos no limitarse en el ejercicio restringido de su función a impartir justicia material al caso concreto, sino también a delimitar y aclarar conceptos, en el ejercicio de sus competencias, sentando un importante cuerpo de doctrina de forma coordinada con el resto de Tribunales de recursos contractuales. En esta línea durante esta primera etapa el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, consideró al Tribunal Catalán de Recursos contractuales, y por ende al resto de Tribunales al tener las mismas características básicas, como un órgano jurisdiccional a los efectos de plantear cuestiones prejudiciales ante el mismo en la Sentencia dictada en el Asunto C-203/14, Consorcio Sanitari del Maresme, de 6 de octubre de 2015.

El momento en que se han desarrollado estas tareas, ha sido especialmente “intenso” y casi me atrevería a decir “apasionante”, desde la perspectiva de la contratación pública, habiéndose producido circunstancias e hitos que han marcado profundamente tanto la normativa, como los paradigmas doctrinales sentados en torno

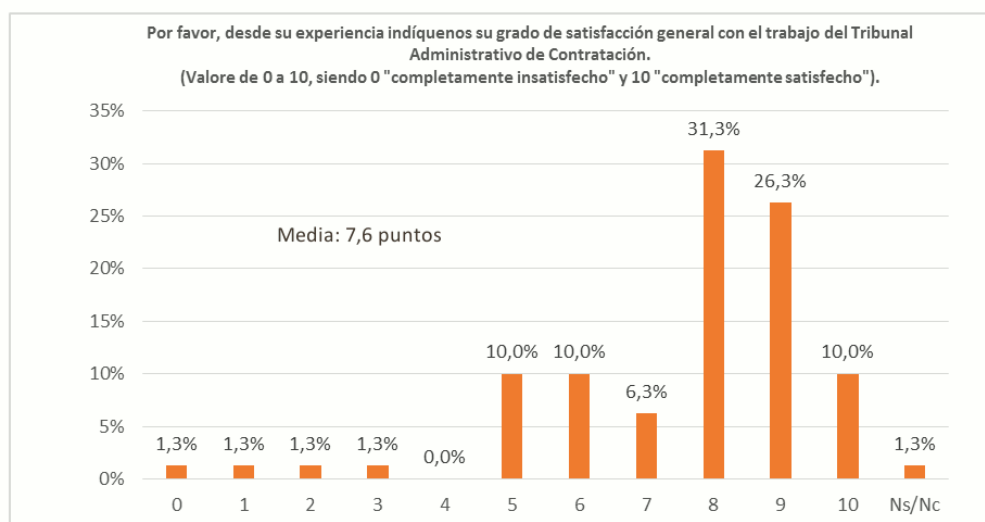


a ella.

Desde el primer momento el objetivo primordial y más claro que en mi condición de Presidenta del Tribunal he intentado cumplir durante estos años, ha sido el de la calidad no solo de las resoluciones sino del funcionamiento del Tribunal en general. Ello implica además de resoluciones, como digo de calidad y claridad, un trato impecable a los ciudadanos que se acercan al Tribunal, información suficiente en la página web del Tribunal en el ánimo de actuar con transparencia, y de dotar al sistema de las mayores cotas de seguridad jurídica posibles, y una tramitación ágil que evite paralizar o retrasar la gestión de la licitación pública en los órganos que constituyen el ámbito de aplicación subjetiva de la actividad del Tribunal, en un procedimiento ya de por sí complejo.

En el convencimiento de que debe testarse el cumplimiento de los objetivos, de cualquier proyecto que se ponga en marcha, una vez concluido el primer año de funcionamiento se elaboró una encuesta por la Dirección General de Calidad de los Servicios, cuyos resultados fueron especialmente satisfactorios, ver Figura 1, a lo que cabe añadir que el tiempo medio de resolución del recurso durante toda esta primera etapa, ha sido de 19 días.

Figura 1. Resultados de la encuesta realizada a los usuarios del Tribunal Administrativo de Contratación Pública en 2012



Nota metodológica Figura 1: Encuesta realizada usando el correo electrónico.



FICHA TÉCNICA FIGURA 1		
Título Encuesta	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN	
Universo teórico y real	236	212
Fecha y hora de lanzamiento	27/06/2012 13:30 horas	
Fecha y hora de cierre	17/07/2012 11:00 horas	
Nº final de respuestas	93	


Con idéntica intención aunque la Ley no obliga a elaborar una memoria de las actividades del Tribunal, y con el mismo espíritu de transparencia y seguridad jurídica, el Tribunal ha elaborado anualmente una memoria en la que ofrece no solo los datos estadísticos de su actividad en el ejercicio de sus competencias, sino también en forma de anexo un resumen de los principales criterios sentados por el mismo. Así en la primera memoria del año 2011 se incorporó como anexo un estudio sobre la motivación de los actos en la licitación contractual, en el año 2012 además de la principal doctrina del Tribunal sobre el propio recurso se incluyó un estudio sobre el cómputo del plazo en relación con las notificaciones defectuosas y la formalización del contrato. En el año 2013 al igual que en el caso anterior, junto con el resumen de la doctrina sentada por el Tribunal se adjunta como anexo un estudio sobre el concepto “gastos de primer establecimiento”. En el año 2014 además de la doctrina más importante del Tribunal se incorpora un anexo titulado “La trasposición del paquete de nuevas directivas como oportunidad de mejora de la normativa que afecta a la actividad del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid”. Siguiendo la misma senda la memoria del año 2015 recoge la doctrina más destacada derivada de las Resoluciones del Tribunal y en el año 2016, como no podía ser de otro modo, se recogieron en la memoria con el título “Aplicación práctica del efecto directo de las Directivas de Contratos, a través de las Resoluciones destacables del Tribunal durante el año 2016”, los pronunciamientos más importantes en que se había aplicado directamente para su resolución las nuevas directivas de contratos, así mismo se incluyó el Anexo, “Los criterios sociales en la contratación pública. Doctrina de los tribunales de recursos contractuales”. Por último en la Memoria correspondiente al año 2017, casi de forma obligatoria se incluyó el anexo “El recurso especial en





materia de contratación en la nueva Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)”.

Haber formado parte de este proyecto, ya consolidado como una realidad, nos ha planteado importantes retos relacionados con la realidad, económica, política y social que forma el escenario en que el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACPCM) ha nacido, crecido y madurado.

 La implantación del recurso especial y la correlativa entrada en funcionamiento del Tribunal Madrileño se produjo en plena crisis económica, lo que determinó la necesidad de acotar y delimitar las posibilidades que tenían los distintos órganos de contratación a la hora de implementar ahorros en la contratación pública, quedando claro que la contratación pública, si bien obviamente no puede entenderse escindida del presupuesto, no debe ser considerada como un instrumento al servicio de la ingeniería financiera o presupuestaria. En este contexto de crisis los órganos de contratación hicieron verdaderos esfuerzos por mantener el nivel de servicios a los ciudadanos con menores posibilidades de financiación, para lo que en ocasiones debían acudir a fórmulas que tensionaban la legislación de contratos para la consecución de fines distintos a los que son propios de la compra pública.


Afloran así una serie de conductas o mecanismos, como la tipificación inadecuada de los contratos, en concreto calificando los contratos de servicios, como de gestión de servicios públicos, con el objeto, entre otras finalidades, de diferir o trasladar el déficit, sin tener en cuenta que lo que caracteriza esta última tipología de contrato es la traslación del riesgo operacional al contratista de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se produce entonces un primer movimiento de calado en la contratación pública, al determinar los tribunales de recursos contractuales que no quedaban vinculados por la calificación incorrecta de los contratos, procediendo en cada caso a su “recalificación”, que ha repercutido de manera efectiva en la forma de tipificar los contratos por los órganos de contratación. En este ámbito y con la intención de que la actividad del Tribunal produjera otro tipo de sinergias en la comprensión e interpretación de la normativa de la contratación pública, y con el único objeto de dotar al sistema de predictibilidad y



de la necesaria transparencia, se elabora un estudio sobre el concepto Gastos de primer establecimiento, que se puso a disposición de todos los interesados en la página web del Tribunal<sup>1</sup>.

Otro efecto pernicioso de la crisis fue el de la acumulación desmesurada de prestaciones en un solo contrato con el objeto de abaratar costes al producirse economías de escala, en lo que se denominaban contratos integrales, que también fue delimitado en cuanto a sus posibilidades por la doctrina del Tribunal.

Para terminar, en relación con las consecuencias de la crisis en la contratación pública, se ajustaron los costes e importes de licitación, con la consiguiente repercusión en los contratos con gran carga de mano de obra, tanto en las condiciones sociales de los trabajadores, como en la calidad y posibilidad de ejecución de los trabajos. Correlativamente la escasez de trabajo en el sector privado determinó que las empresas acudieran de forma generalizada a la contratación pública efectuando importantes bajas que ponían en riesgo la ejecución contractual. Aquí el Tribunal madrileño fue pionero en la consideración de que si bien los convenios colectivos no vinculan a la Administración, sí que deben ser tenidos en cuenta a la hora de fijar el precio del contrato y de permitir considerar viables las ofertas que presentaban importantes bajas.<sup>2</sup>

 El segundo gran reto se ha producido como consecuencia de la aprobación del cuarto paquete de directivas en materia de contratación pública, constituido por las tres directivas de contratos, tan solo tres años después de su creación<sup>3</sup>. Ante las novedades introducidas en las mismas que afectan profundamente a la regulación de la contratación pública el TACPCM, se planteó la necesidad de, en la medida de lo posible, establecer criterios y delimitar aquellos aspectos que se entendieron como más relevantes a la luz de los concretos recursos presentados. Se dictaron así una serie de resoluciones en las que vía interpretativa se anticipaba la interpretación de

<sup>1</sup> <http://www.madrid.org/es/tacp/concepto-de-gastos-de-primer-establecimiento>

<sup>2</sup> Suficiencia del importe de licitación R. TACPCM 89/2011, 187/2016. Viabilidad de las ofertas R. TACPM 213/2013.

<sup>3</sup> Directiva 2104/23/UE, de concesiones, Directiva 2014/24/UE de contratos, y Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.



los nuevos preceptos<sup>4</sup>, pero la aportación más importante de los Tribunales de recursos contractuales, y específicamente el Tribunal de Madrid, fue la elaboración de un documento aprobado en la reunión convocada en Madrid, el 1 de marzo de 2016, que bajo el título “Los efectos jurídicos de las Directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin nueva ley de contratos del sector público”, estableció las pautas, límites y criterios para la aplicación directa de las Directivas, ante la falta de trasposición en plazo de las tres Directivas aprobadas.

Figura 2. Reunión convocada en Madrid, el 1 de marzo de 2016, que bajo el título “Los efectos jurídicos de las Directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin nueva ley de contratos del sector público”





Una vez concluido el periodo de transposición de las directivas el 18 de abril de 2016, de forma generalizada y siguiendo las pautas previstas, los tribunales de recursos contractuales, comenzamos a resolver los recursos mediante la aplicación directa de las directivas, mecanismo que aun opera en el ámbito de la Ley de contratos de sectores excluidos, al no haber sido aprobado aún el Proyecto de Ley correspondiente en transposición de la Directiva 2014/25/UE<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Resolución nº 219/2014, de 10 de diciembre.

<sup>5</sup> Proyecto de Ley presentado el 25 de noviembre de 2016 en el Congreso de los diputados.




 La entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, el día 9 de marzo de 2018, también ha supuesto un reto en la actividad del Tribunal madrileño, no solo de carácter técnico, sino también organizativo. Efectivamente una vez que se aprueba la nueva LCSP se ha constatado cómo los poderes adjudicadores intentaron soslayar su aplicación, en la medida de lo posible para lo que se publicaron múltiples convocatorias con anterioridad e incluso el mismo día 8 de marzo de 2018, lo que ha producido una acumulación en determinados periodos temporales de hitos que normalmente constituyen el objeto del recurso (especialmente la adjudicación), lo que obviamente ha repercutido en la acumulación de recursos interpuestos en fechas coincidentes. Así mismo la rebaja de los umbrales previstos en la ley para la procedencia del recurso especial y la inclusión de nuevos actos y contratos susceptibles de recurso, ha determinado un incremento del número de asuntos que se sustancian ante el mismo, lo que ha exigido un esfuerzo especial para poder resolver dentro de los breves plazos de tiempo que justifican la propia existencia del recurso especial.

 La creación del Tribunal ha coincidido con un movimiento de modernización de las Administraciones Públicas, que entre otras cosas, ha supuesto un cambio fundamental en la tramitación de cualquier expediente administrativo, como es la exigencia de tramitación electrónica, en los términos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que determinaba que el 18 de octubre de 2018 la tramitación de los procedimientos administrativos debería ser electrónica. En atención a estas exigencias el TACPCM ha ido implementando de forma sucesiva los pasos para que los ciudadanos puedan relacionarse con el mismo de forma electrónica. Así en un primer momento el TACPCM comenzó por realizar las comunicaciones, requerimientos de subsanación y concesión de trámite de alegaciones a través del correo electrónico, con aquellos usuarios que prestaran su consentimiento para ello. Asimismo, desde el mes de septiembre de 2013 todas las resoluciones y comunicaciones que se dirigen a los

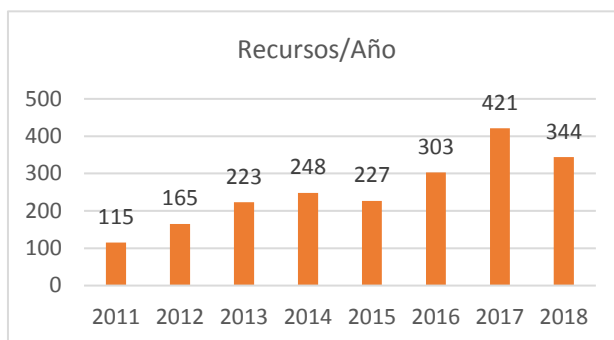


interesados en el procedimiento (órganos de contratación y particulares) se firman electrónicamente, y se notifican exclusivamente por correo electrónico. Posteriormente desde enero de 2014, todos los recursos presentados son digitalizados en todos sus documentos, y archivados en soporte digital, con el objeto de realizar un tratamiento más ágil de los mismos y evitar el soporte papel en la medida de lo posible. Durante el año 2016 se procedió a implantar como sistema de notificaciones el sistema NOTE de la Comunidad de Madrid y se desde finales de 2017, está implantada la plataforma para la tramitación electrónica del procedimiento *Atlantix*.

 Por último, pero no por ello menos importante, la asunción de competencias en materia de transparencia y buen gobierno por parte del Tribunal, en un momento en que la transparencia debe ser uno de los ejes de toda acción pública, ha propiciado una experiencia combinada de cómo tratar las exigencias de transparencia y buen gobierno no solo en la contratación pública madrileña, sino en el resto de las competencias autonómicas.

Durante este periodo de tiempo hemos asistido al constante crecimiento en la actividad del Tribunal, pero no solo en el número de recursos que se han presentado, que ha se ha visto duplicado y cuya progresión es claramente ascendente, ver Figura 3, sino en la cada vez más creciente complejidad técnica de los mismos.

Figura 3. Número de recursos por año (hasta 25 de octubre de 2018).

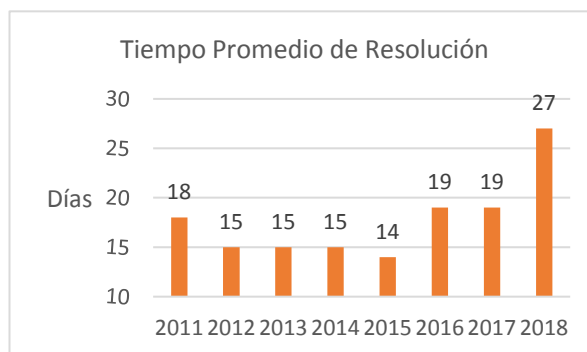


Toda esta labor se ha realizado con unos medios materiales y personales,



escasos como consecuencia del momento de crisis en que el Tribunal vio la luz, siendo esta circunstancia su “talón de Aquiles” (esta circunstancia ya fue puesta de relieve en el Informe de Justicia administrativa elaborado por el Centro de investigación sobre la Justicia Administrativa (CIJA) de la Universidad Autónoma de Madrid)<sup>6</sup>.

Figura 4. Tiempo promedio de resolución de los recursos.



Sin embargo, la falta de incremento de los medios personales con que cuenta el Tribunal, ha sido suplida por la dedicación, profesionalidad y buen hacer, más allá incluso de lo exigible, de todos sus miembros especialmente de su personal de apoyo. Es incuestionable que el capital humano del Tribunal en todos sus niveles es su principal valor y no puedo sino mostrar mi más profundo agradecimiento a todos los que han formado y aun forman parte de él, concluyendo que a mi modo de ver estos profesionales son un ejemplo de buena administración orientada hacia el ciudadano y de servicio público<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Como se anunciaba en el Informe CIJA 2016, el aumento de competencias del TACP Madrid debía ir acompañado de un aumento del personal de apoyo que no ha tenido lugar, lo que se puede relacionar directamente con una prolongación de la duración de los procedimientos y con una reducción de la tasa de resolución.

<sup>7</sup> Para que este agradecimiento además se convierta en reconocimiento es preciso poner nombre a estos profesionales, algunos de los cuales ya no forman parte del Tribunal al haberse jubilado:

- Dña. Ana Revenga Ortega
- Dña. Sonia Mendez Urrutia.
- Dña. Paz Díez Bengoa.
- Dña. Carmen Baldasano.
- D. Jesus Marta Madrigal.
- Dña. Dolores Aguado Calveche.
- Dña. Ana Enriqueta Conde Rabade.
- Dña. Carmen Sanz Solera.





Puedo además afirmar con satisfacción que esta labor se ha realizado desde la más absoluta independencia de los miembros del Tribunal, a pesar de las posibles dudas suscitadas en algunos grupos políticos representados en la Asamblea de Madrid, derivadas del sistema inicial de nombramiento de sus miembros (la libre designación), que por otro lado es el usual para este tipo de puestos de trabajo, en que necesariamente intervienen facultades y aptitudes difícilmente mensurables mediante otros sistemas, asimismo objetivos, de selección, como pudiera ser el concurso de méritos.

Ha sido especialmente gratificante comprobar, cómo la Unión Europea ha puesto en valor el recurso especial en sendos informes; el Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos Bruselas, 22.2.2017. SWD(2017) 74 final y el Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo de 24 de enero de 2017 sobre la eficacia de las directivas de recursos, concluyendo que en principio está cumpliendo con las expectativas para las que fue implantado<sup>8</sup>.

Junto con la independencia, como objetivo fundamental del Tribunal, he tenido especial interés desde el primer momento de constitución del Tribunal en mantener una fluida relación con el resto de Tribunales, con la finalidad de intercambiar opiniones, líneas de interpretación o de acción, en una actividad constante de coordinación, que desde la primera reunión de coordinación organizada precisamente por el Tribunal madrileño, se convirtió en costumbre para pasar posteriormente al texto de la nueva LCSP, cuya disposición adicional 23 prevé que *“Los diferentes órganos de recurso que sean creados acordarán las fórmulas de coordinación y colaboración más adecuadas para favorecer la coherencia de sus pronunciamientos y para la unificación de su doctrina”*. Fruto de esta constante relación no solo han surgido

---

<sup>8</sup> 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 %). (...) “el 74,7 % considera que los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales ordinarios llevan, por lo general, más tiempo y dan lugar a criterios de adjudicación menos estrictos que los procedimientos ante órganos administrativos de recurso especializados”.



sinergias en la actividad del Tribunal madrileño, sino que se han creado auténticas relaciones personales de las que puedo decir que me han enriquecido personal y profesionalmente, permitiendo un contacto permanente y del mayor interés con otras entidades distintas de la propia Administración Autonómica, muy especialmente en el ámbito del mundo de la Universidad que tan importante papel puede desempeñar en la consecución de la excelencia en la actividad de las Administraciones Públicas.

No puedo dejar de agradecer al primer Presidente del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, don Juan José Pardo García Valdecasas, y al asimismo primer Presidente del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, don José María Jimeno Feliú, su generosidad al compartir sus profundos conocimientos en materia de compra pública y su experiencia, y su magnífica disposición e intuición al propiciar la creación de un grupo de trabajo con clara vocación de servicio público, que tan buenos resultados ha traído y que cualquiera que sea mi responsabilidad futura, me servirán de guía y referencia en cualquier situación.

Si un órgano administrativo pudiera compararse con una persona encomendaría al próximo Presidente del Tribunal, que lo cuidara y no dejara de estar atento, en estos futuros seis años en que el Tribunal entrará en la adolescencia, pues es fácil caer en la relajación cuando tienes sentadas las bases principales de la actividad, sin perjuicio de que en una materia tan viva y transversal de la actuación de las administraciones públicas y resto de poderes adjudicadores, la exigencia es constante. Pero esta exigencia a cambio depara grandes satisfacciones y recompensas que deseo para todo el nuevo equipo que formará el Tribunal y que mejorará, sin duda, sus mejores expectativas.

Madrid, a 25 de octubre de 2018

Elena Hernáez Salguero

