Análisis de los actos que exceden de la competencia de los órganos de recursos contractuales

Ana Aguilar Rubio

RESUMEN

Este artículo consiste en el análisis de las Resoluciones de los Tribunales de Recursos Contractuales de Madrid, País Vasco, Aragón, Cataluña, Andalucía y Galicia en las que se declara la inadmisión del recurso especial en materia de contratación porque el acto impugnado no es susceptible de dicho recurso, de forma que los Tribunales carecen de competencia para su conocimiento. Se abarcan distintas categorías de actos recurridos, como actos de trámite no cualificados, resoluciones de prórroga, actos de imposición de penalidades, actos dictados en fase de ejecución o actos previos al expediente de contratación. A raíz de los argumentos que utilizan los citados Tribunales para resolver la inadmisión del recurso dentro de cada categoría de acto, se lleva a cabo una comparativa entre los razonamientos seguidos, mostrando similitud entre ellos, y finalmente, se analizan los actos recurridos respecto de los que hay diversidad de criterios entre los Tribunales sobre su inclusión o no en el ámbito del recurso especial en materia de contratación[1].

Palabras claves: Recurso, Órgano, Tribunal, Resolución, Acto, Inadmisión.

* Abreviaturas, siglas y acrónimos utilizados: LCSP: 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; TACP Madrid: Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid; OARC: Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi; TACPA: Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; TCCSP: Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público; TARCJA: Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía; TACGal: Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia; TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; y TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

ABSTRACT

This article consists of the analysis of the Contract Appeal Court,s decisions in Madrid, Basque Country, Aragon, Catalonia, Andalusia and Galicia in which it is stated the non-admission of the special appeal in terms of contract due to the contested decision is not liable to the mentioned appeal, therefore Courts lack the competence for their knowledge. Different categories of contested decisions are covered, as well as unqualified procedural measures, rollover decisions, imposition of penalty measures, acts dictated in implementation phase or previous measures to the tender dossier. As a result of the arguments used in the mentioned Courts to determine the non-admission of the appeal within each category of the decisions, a comparison between the reasoning followed is carried out; showing similarities among them. Lastly, the contested measures are analysed regarding the different criteria among the Courts in their integration or not in the field of contract.

Key words: Appeal, Authority, Court, Decision, Act, Non-admission.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022. 2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación. 3.Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto del recurso especial en materia de contratación. 3.1. Actos de trámite no cualificados. 3.2. Resolución de prórroga del contrato. 3.3. Inactividad del Órgano de Contratación. 3.4. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP. III. EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA COMUNIDAD DE EUSKADI. 1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022. 2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación. 3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto del recurso especial en materia de contratación. 3.1. Actos de trámite no cualificados. 3.2. Acuerdo de imposición de penalidad por retirada de la oferta. 3.3. Actos dictados en fase de ejecución. 3.4. Solicitud de modificación del contrato. 3.5. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP. 3.6. Acto de adjudicación. 3.7. Pliego. IV. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN. 1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022. 2. Tipos

de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación. 3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto del recurso especial en materia de contratación. 3.1. Actos de trámite no cualificados. 3.2. Actos relativos a la ejecución del contrato. 3.3. Resolución de modificación del contrato. 3.4. Resolución de prorroga del contrato conforme al art.29.4 LCSP. 3.5. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP. 3.6. Actos que versan sobre legislaciones diferentes a la normativa de contratación pública. 3.7. Acto de adjudicación una vez formalizado el contrato. V. EL TRIBUNAL CATALÁN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. 1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022. 2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación. 3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto del recurso especial en materia de contratación. 3.1. Actos de trámite no cualificados. 3.2. Trámites previos al expediente de contratación. 3.3. Resolución de prórroga forzosa del contrato y de finalización del contrato por no tener voluntad de prorrogar. 3.4. Decisión de encargar la prestación del servicio de abastecimiento de agua a una entidad pública empresarial local. 3.5. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP. 3.6. Acto de adjudicación del contrato. VI. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. 1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022. 2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación. 3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto del recurso especial en materia de contratación. 3.1. Actos de trámite no cualificados. 3.2. Trámites previos al expediente de contratación. 3.3. Acuerdo de no formalización del contrato. 3.4. Resolución del Órgano de Contratación en virtud de la cual se ordena la continuación de contratos anteriores hasta que se adjudique el nuevo. 3.5. Actos dictados en fase de ejecución del contrato. 3.6. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP. 3.7. Actos que versan sobre legislaciones diferentes a la normativa de contratación pública. 3.8. Acto de adjudicación del contrato. VII. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.1.Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022. 2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación. 3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto del recurso especial en materia de contratación. 3.1. Actos de trámite no

cualificados. 3.2. Acuerdo de prórroga del contrato y decisión de no prorrogar un contrato. 3.3. Acuerdo de modificación del contrato. 3.4. Acto por el que se impone una penalidad, así como acto en el que se tiene por retirada la oferta del licitador y se inicia el procedimiento de exigencia del 3% en concepto de penalidad. 3.5. Inactividad de la Administración. 3.6. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP. 3.7. Actos que versan sobre legislaciones diferentes a la normativa de contratación pública. 3.8. Acto de adjudicación del contrato. VIII. COMPARATIVA DE LOS ARGUMENTOS UTILIZADOS POR LOS ÓRGANOS CONTRACTUALES. IX. ACTOS SOBRE LOS QUE HAY DISCREPANCIAS EN CUANTO A LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE RECURSOS CONTRACTUALES. 1. Acuerdo de imposición de penalidades. 2. Decisión de no formalizar el contrato por incumplimiento del contratista. 3. Acuerdo de prórroga del contrato. 4. Acto de admisión de las ofertas. 5. Actos previos al inicio del expediente de contratación. 6. Clasificación de ofertas. X. CONCLUSIONES FINALES. XI. BIBLIOGRAFÍA. XII. ANEXO DE RESOLUCIONES. 1. Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid. 2. Resoluciones del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. 3. Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón. 4. Resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público. 5. Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. 6. Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratos de la Comunidad Autónoma de Galicia. 7. Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho comunitario ha puesto especial hincapié en el control de los contratos públicos puesto que las Directivas 89/665 y 92/13 (modificadas por Directiva 2007/66/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007) crearon un régimen específico de reclamaciones en materia contractual, caracterizado por su agilidad. Ello supuso, en España, la creación de un recurso administrativo *ad hoc* cuyo conocimiento fue atribuido a los Órganos de Recursos Contractuales, como Tribunales administrativos especializados e independientes. Desde entonces, han demostrado una gran eficacia, de forma que han ido aumentando en número, existiendo en la actualidad 11.

Por ello, se realiza un estudio de las Resoluciones de los Órganos de Recursos Contractuales de Aragón, Madrid, Cataluña, Andalucía, Galicia y País Vasco, a partir del año 2018 (en función de la entrada en vigor de la actual LCSP), en las que los citados órganos han inadmitido los recursos especiales en materia de contratación aduciendo que el acto impugnado no es objeto del citado recurso.

Se han tomado como referencia los Tribunales de Aragón, Madrid, Cataluña, Andalucía y País Vasco al haber sido los primeros en iniciar su actividad (en 2011, aunque el Tribunal de Cataluña se constituyó como órgano unipersonal pasando en 2013 a ser un órgano colegiado), independientemente de su fecha de creación, al ser los que cuentan con mayor recorrido de funcionamiento. Por contraposición, se ha incluido en el análisis al Tribunal de Galicia, que ha sido el último en comenzar su funcionamiento (en 2018).

Las inadmisiones adoptadas por los mencionados Órganos de Recursos Contractuales versan sobre diversas causas como la cuantía del valor estimado del contrato cuando es inferior a los umbrales fijados en la LCSP, que el recurso es extemporáneo, que el recurrente carece de legitimación, la pérdida sobrevenida del objeto del recurso o que se trata de actos dictados por entes distintos a la Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente, la Universidad y las entidades locales de esa Comunidad. Sin embargo, la inadmisión porque el acto recurrido no es objeto del recurso especial en materia de contratación suscita un interés especial ya que se ha producido una evolución de la normativa ampliando el objeto del recurso. Además, cuando los Tribunales han inadmitido por esta causa, han seguido una variedad de criterios, a diferencia del resto de causas. A pesar de lo anterior, como complemento, también se aborda el supuesto de recursos planteados contra contratos excluidos de la LCSP, dado el interés que presenta el examen que han de realizar los Tribunales para considerar si realmente se trata de un negocio excluido.

El análisis se ha realizado, primero, buscando en las páginas web oficiales de cada uno de los Tribunales mencionados tanto las memorias de actividad que se han publicado como filtrando las resoluciones por el sentido de la misma (inadmisión) y por el año. El orden de exposición de los Tribunales se ha fijado en atención a su fecha de creación: Madrid[1], País Vasco[2], Aragón[3], Cataluña[4], Andalucía[5] y Galicia[6].

En cada Tribunal se ha elaborado una estadística del número de resoluciones en virtud de las cuales inadmiten el recurso especial porque el acto no es objeto del citado recurso, por cada año en el periodo comprendido entre el 2018 y el 2021. Para elaborarla se ha partido, en primer lugar, del número total de inadmisiones anuales, dato que fundamentalmente se encuentra en las Memorias que publica cada Tribunal, y respecto de los años en los que no se han publicado Memorias, mediante la búsqueda en la web de cada Tribunal con los criterios de "año" y "sentido de la resolución" y observando el número total que resulta. Del total, para obtener el número de resoluciones en las que la causa de inadmisión es que el acto no es susceptible de recurso especial, se ha filtrado en la web de cada tribunal por año, por sentido de la resolución y, posteriormente, leyendo el resumen de la resolución para observar si la causa se califica como "acto no susceptible de recurso" o "acto no impugnable" o conceptos similares, y no se han computado aquellos que se inadmiten alegando esa causa junto con otra. Se ha optado por esta metodología porque no todos los Tribunales elegidos diferencian en sus Memorias la causa de inadmisión del recurso, y los que sí lo indican, no definen el significado de cada causa, ni las razones que les llevan a incluir una resolución en una causa u otra, por lo que no se puede saber si utilizan los mismos criterios en todos los Tribunales. Por consiguiente, se ha estimado que la forma más objetiva para comparar los datos es acudir al resumen de cada resolución publicada.

En relación con el cuerpo del estudio, una vez leída y extraída la información de toda la documentación correspondiente a cada Tribunal, se ha sintetizado en

2 Creado por la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2011.

3 Creado por la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

4 Creado por la Ley 7/2011, de 27 de julio, de Medidas Fiscales y Financieras.

5 Creado por el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

6 Creado por la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración.

función de la argumentación utilizada, clasificándola por categorías de actos. Ello se debe a que dentro de cada tribunal de recursos contractuales se utiliza la misma fundamentación para acordar la inadmisión de los mismos tipos actos.

De esta forma, en primer lugar, se expone un resumen de los criterios que sigue cada Tribunal para inadmitir cada tipo de acto. De esta forma, se puede obtener una visión global de las principales razones utilizadas por cada uno para acordar la inadmisión en función del tipo de acto: de trámite, de ejecución, etc. Ello permite, posteriormente, comparar los argumentos de los diferentes Tribunales, extrayendo las coincidencias y disparidades entre ellos.

A raíz de lo anterior, se ha observado que algunos actos del procedimiento no se consideran susceptibles de recurso especial en materia de contratación por ciertos órganos de resolución de recursos contractuales, pero por otros sí, de suerte que se ha dedicado un apartado específico a los mismos.

II. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, a lo largo del año 2018 inadmitió 82 recursos de 413 que conoció[7]. De ellos, 15 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Durante el año 2019, el citado Tribunal inadmitió 93 recursos de 532[8]. De ellos, 21 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En el año 2020, el Tribunal de 360 recursos acordó la inadmisión 72[9], de los cuales 41 tuvieron como causa que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

7 Memoria del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, año 2018. https://www.comunidad.madrid/tacp/tags/memoria. Consultado: 29/03/2022.

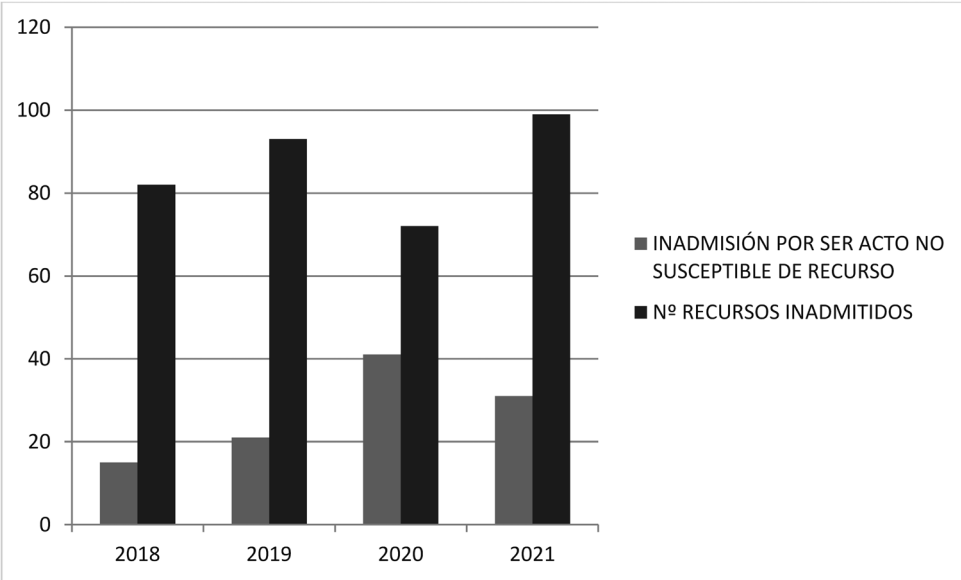
8 Memoria del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, año 2019. https://www.comunidad.madrid/tacp/tags/memoria. Consultado: 29/03/2022.

9 Memoria del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, año 2020. https://www.comunidad.madrid/tacp/tags/memoria. Consultado: 29/03/2022.

En referencia al año 2021, 99 recursos se resolvieron con inadmisión, de un total de 595. De las inadmisiones, 31 obedecieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

El año 2022 no se contempla en la estadística al no haber finalizado.

Figura 1. Inadmisión del recurso especial en el TACP Madrid. En especial, inadmisión por impugnación de acto no susceptible de recurso [en número] (2018-2021)



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de las memorias y búsqueda de resoluciones del Tribunal de Madrid.

2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación

Tras el análisis de las Resoluciones en las que se acuerda la inadmisión del recurso, se pueden categorizar los actos que no son objeto de recurso especial en materia de contratación en los siguientes:

- Actos de trámite no cualificados, entre los que se encuentran:
  - Acuerdo de clasificación de las ofertas.
  - Informe técnico sobre el cumplimiento de las prescripciones técnicas.
  - Informe de valoración de las ofertas.

- Actos de la Mesa de Contratación como concesión del trámite de subsanación de la oferta, cálculo del montante total de la oferta ya que no se indicaba, retroacción de actuaciones, aceptación de la aclaración de la oferta, concreción de un criterio a efectos de valoración o requerimiento de la documentación al siguiente licitador clasificado.
- Actas de las sesiones de la Mesa de Contratación.
- Propuesta de adjudicación del contrato.
- Propuesta de aceptación o rechazo de la justificación de la oferta incursa en baja anormal.
- Admisión de un licitador y denegación de la retirada de la oferta.
- Acto del Jurado de clasificación de las propuestas en el marco de un concurso de proyectos.

- Resolución de prórroga del contrato.
- Inactividad del Órgano de Contratación.
- Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP: contratos patrimoniales y cuestiones de índole laboral.

3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto de recurso especial en materia de contratación

El Tribunal de Contratación Pública de Madrid utiliza, para inadmitir el recurso especial por el tipo de acto impugnado, la misma línea argumentativa, pudiendo resumirse en:

3.1. Actos de trámite no cualificados

Atendiendo a la categorización realizada en el epígrafe anterior, los actos de trámite no cualificados conforman la práctica totalidad de las inadmisiones del Tribunal de Contratación Pública de Madrid.

El art.44.2.b) LCSP permite interponer el recurso especial contra los actos de trámite cualificados, pero no a los que no se consideran cualificados. Por tanto, la cuestión última sobre la que se pronuncia el Tribunal en este tipo de Resoluciones es si el acto que se impugna decide directa o indirectamente sobre la adjudicación, imposibilita la continuación del procedimiento o produce indefensión, o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

De esta forma, las Resoluciones analizadas siguen una línea de argumentación común, basada en que estos actos no reúnen los requisitos para ser calificados como actos de trámite cualificados, sino que son actos propios del desarrollo or-

dinario del procedimiento de licitación hasta su resolución, por lo que no son susceptibles de recurso de forma autónoma al acto de adjudicación, que es el que pone fin al procedimiento[10]. Y ello porque estos actos no son definitivos ya que han de ser aceptados por el Órgano de Contratación, que puede apartarse motivadamente de lo indicado por la Mesa de Contratación, y el licitador podrá impugnar, por la vía del recurso especial en materia de contratación, el acto de adjudicación que se dicte en función de dichas propuestas[11].

Esta misma idea se aplica en un recurso contra el acto del Jurado de clasificación de las propuestas en el marco del concurso de proyectos[12], y en el caso de impugnación de la admisión o exclusión de la justificación de la oferta incursa en presunción de temeridad[13] en el que el Tribunal añade que si conociese del recurso contra la propuesta de la Mesa de Contratación, que auxilia al Órgano de Contratación, pronunciándose sobre la viabilidad de la justificación y el informe

10 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 86/2020, de 12 de marzo, n.º 176/2020, de 15 de julio, n.º 256/2020, de 24 de septiembre, n.º 39/2021, de 28 de enero, n.º 166/2021, de 15 de abril, n.º 357/2021, de 12 de agosto y n.º 495/2021, de 21 de octubre.

11 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 182/2018, de 20 de junio, n.º300/2018, de 26 de septiembre, n.º 372/2018, de 5 de diciembre, n.º396/2018, de 19 de diciembre, n.º 26/2019, de 23 de enero, n.º 34/2019, de 30 de enero, n.º 158/2019, de 26 de abril, n.º 259/2019, de 19 de junio, n.º 260/2019, de 19 de junio, n.º 338/2019, de 29 de agosto, n.º 339/2019, de 29 de agosto, n.º 435/2019, de 10 de octubre, n.º 440/2019, de 17 de octubre, n.º445/2019, de 17 de octubre, n.º 488/2019, de 21 de noviembre, n.º 528/2019, de 19 de diciembre, n.º 529/2019, de 19 de diciembre, n.º 38/2020, de 30 de enero, n.º 118/2020, de 11 de junio, n.º 119/2020, de 11 de junio, n.º 156/2020, de 2 de julio, n.º 193/2020, de 13 de agosto, n.º 208/2020, de 20 de agosto, n.º 231/2020, de 3 de septiembre, n.º 298/2020, de 5 de noviembre, n.º 326/2020, de 27 de noviembre, n.º 348/2020, de 10 de diciembre, n.º 114/2021, de 11 de marzo, n.º 115/2021, de 11 de marzo, n.º 122/2021, de 18 de marzo, n.º 179/2021, de 21 de abril, n.º 205/2021, de 6 de mayo, n.º 215/2021, de 13 de mayo, n.º 217/2021, de 13 de mayo, n.º 256/2021, de 10 de junio, n.º 290/2021, de 25 de junio, n.º 338/2021, de 5 de agosto, n.º 348/2021, de 5 de agosto, n.º 353/2021, de 12 de agosto, n.º 355/2021, de 12 de agosto y n.º 400/2021, de 2 de septiembre.

12 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 400/2018, de 19 de diciembre.

13 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 352/2018, de 8 de noviembre, n.º 380/2018, de 5 de diciembre, n.º 347/2019, de 29 de agosto, n.º 275/2019, de 26 de junio, n.º 99/2020, de 21 de mayo, n.º 177/2020, de 15 de julio, n.º 107/2021, de 4 de marzo, n.º 576/2021, de 22 de diciembre, n.º 10/2022, de 13 de enero, y n.º 28/2022, de 20 de enero.

en que se basa, podría condicionar su decisión, privándole de alguna manera de su competencia[14].

Un supuesto especial es el de la inadmisión del recurso especial en materia de contratación contra un acto de admisión de los licitadores, dado que el art.44 LCSP lo incluye entre los actos susceptibles de recurso y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea permite recurrir la admisión de un licitador sin tener que esperar a la adjudicación si la misma vulnera la normativa contractual[15]. El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid[16] recuerda la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales[17] en virtud de la cual este acto debe interpretarse conforme al resto del art.44 LCSP, por lo que, para ser objeto del recurso especial en materia de contratación, debe concurrir en él el carácter de acto de trámite cualificado. Por ello, estima que, tras la admisión, han de tramitarse el resto de actos para culminar con la adjudicación, por lo tanto, no pone fin al procedimiento de licitación. De esta forma, solo cuando la empresa admitida llegue a ser adjudicataria del contrato, podría ser objeto del recurso especial en materia de contratación[18], lo que además, evita que se cause indefensión al licitador.

A ello ha de añadirse el supuesto de que se deniegue la retirada de la oferta de un licitador, ya que el Tribunal, como se ha indicado, estima que es una admisión y ésta no decide sobre la adjudicación, ni pone fin al procedimiento, ni le causa

14 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 85/2018, de 22 de marzo, n.º 88/2018, de 22 de marzo, n.º 115/2018, de 25 de abril, n.º 118/2018, de 18 de abril, n.º 130/2018, de 25 de abril, n.º 271/2018, de 13 de septiembre, n.º 384/2018, de 5 de diciembre, n.º 293/2019, de 4 de julio, n.º 305/2019, de 10 de julio, n.º 329/2019, de 24 de julio, n.º 331/2019, de 24 de julio, n.º 351/2019, de 29 de agosto, n.º 398/2019, de 19 de septiembre, n.º 255/2020, de 17 de septiembre, n.º 299/2020, de 5 de noviembre, n.º 315/2020, de 19 de noviembre, n.º 12/2021, de 12 de enero, n.º 13/2021, de 12 de enero, n.º 121/2021, de 18 de marzo, n.º 123/2021, de 18 de marzo, n.º 277/2021, de 18 de junio, n.º 293/2021, de 25 de junio, n.º 312/2021, de 8 de julio, n.º 389/2021, de 26 de agosto, n.º 468/2021, de 7 de octubre y n.º 66/2022, de 19 de febrero.

15 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de abril de 2017, asunto C-391/15.

16 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 187/2021, de 29 de abril.

17 Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 647/2018, de 6 de julio.

18 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 131/2018, de 25 de abril.

un perjuicio irreparable a sus derechos o intereses legítimos puesto que puede no producirse la adjudicación del contrato en favor del recurrente[19].

3.2. Resolución de prórroga del contrato

En el listado del art.44 LCSP en el que se recogen los actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación, no figuran los acuerdos de prórrogas contractuales, como arguye el TACP Madrid[20], y apoya la inadmisión, además, en la doctrina del TACRC[21] que considera que la prórroga es un acto que se produce en la fase de ejecución del contrato, porque es una prolongación del contrato inicial. Así, señala que no corresponde a la fase de preparación y adjudicación del contrato, que es el ámbito del recurso especial en materia de contratación, ni es una nueva adjudicación del contrato.

3.3. Inactividad del Órgano de Contratación

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid se plantea la problemática de resolver un recurso contra la ausencia de contestación a una pregunta formulada por un licitador durante el plazo de presentación de ofertas, lo que le llevó a no presentar finalmente una oferta a la licitación. En este supuesto, el Tribunal establece que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos de la Administración, según el art.44 LCSP, pero no la ausencia de actos. Y la no contestación a las cuestiones planteadas no es un acto del Órgano de Contratación, a lo que añade que, si la interesada consideraba que había un error en el Pliego, debió recurrir este[22].

3.4. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP

En el análisis realizado de las Resoluciones de inadmisión del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid, se observa una parte de ellas cuya causa reside en que el contrato impugnado, por ser de naturaleza patrimonial, se encuentra excluido de la LCSP. El citado Tribunal analiza si el objeto del contrato, con independencia de la calificación otorgada por el Órgano de Contratación, puede subsumirse en otra categoría de contrato como el contrato administrativo

19 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 22/2020, de 15 de enero.

20 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 505/2021, de 28 de octubre.

21 Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 610/2020, de 14 de mayo.

22 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 303/2020, de 13 de noviembre.

especial, concesión de servicios o concesión de obra pública, pero si se trata de autorizaciones de ocupación de un bien patrimonial o demanial o arrendamientos, argumenta que la propia LCSP excluye de su ámbito de aplicación este tipo de relaciones jurídicas, resultando simplemente aplicables sus principios para resolver dudas o lagunas, y, por consiguiente, tampoco son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, por lo que carece de competencia para resolver la cuestión planteada[23]. Apoya su criterio en la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales[24], en virtud de la cual solo es competente para conocer de las impugnaciones que versen sobre la aplicación de la normativa de contratación pública y, en este caso, versa sobre la normativa patrimonial.

Pueden destacarse dos resoluciones. La primera porque el contrato patrimonial se basaba en un convenio entre el Ayuntamiento y la Asociación de Comerciantes del municipio, y el Tribunal considera que, por ello, está excluido del ámbito de aplicación de la LCSP, según su art.6.2, de forma que carece de competencia para resolverlo[25]. Y, la segunda, porque el TACP Madrid considera que la calificación jurídica del contrato es una concesión de obras, siguiendo su doctrina relativa a la diferencia entre contrato administrativo (con el servicio se pretende obtener un interés público) y concesión demanial (con el servicio se satisface un interés privado que requiere utilizar privativamente un bien público), no obstante, dado que el Real Decreto Ley 26/2020, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, habilita a la tramitación de este contrato como una concesión demanial, mantiene excepcionalmente la consideración del contrato como patrimonial y, por consiguiente, excluido de la LCSP y de su competencia[26].

Finalmente se encuentran Resoluciones relativas a cuestiones de índole laboral y, por consiguiente, de la jurisdicción social, no incardinadas en el ámbito contractual, por lo que carece de competencia para resolverlo[27].

.....

23 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 295/2019, de 4 de julio, n.º 198/2020, de 13 de agosto, n.º 89/2021, de 18 de febrero, n.º 57/2021, de 4 de febrero y n.º 55/2022, de 3 de febrero.

24 Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 804/2019, de 11 de julio.

25 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 328/2019, de 24 de julio.

26 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 104/2021, de 4 de marzo.

27 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 286/2018, de 19 de septiembre, n.º 48/2021, de 28 de enero y n.º347/2018, de 30 de octubre.

III. EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022

El Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, inadmitió, en el año 2018, 42 recursos de 199 que se le plantearon[28]. De ellos, 5 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En el año 2019, el citado Órgano de Recursos Contractuales, de 213 recursos inadmitió 43[29], debiéndose 11 de ellos a que el acto de trámite no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En cuanto al año 2020, el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, resolvió con inadmisión 33 recursos de 189 que conoció[30]. De las resoluciones acordando la inadmisión 5 tuvieron como causa que el acto de trámite no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

El Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi de 216 recursos que conoció en el año 2021 inadmitió 29. De ellos, 6 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

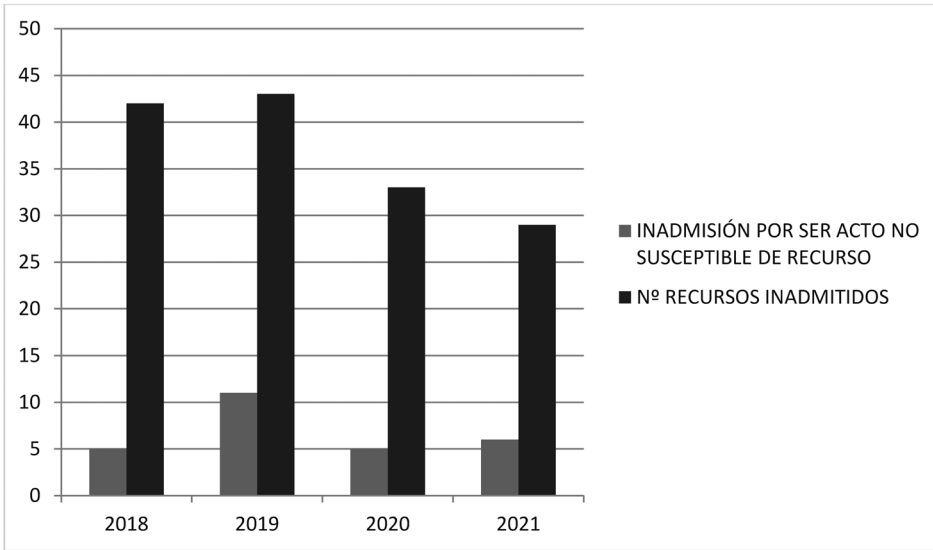
El año 2022 no se contempla en la estadística al no haber finalizado.

28 Memoria del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, año 2018, https://www.contratacion.euskadi.eus/contenidos/informacion/kpecpe_oarc_memorias_doctrina/es_def/adjuntos/Memoria_gazt_web_2018.pdf, Consultado: 03/05/2022

29 Memoria del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, año 2019, https://www.contratacion.euskadi.eus/contenidos/informacion/kpecpe_oarc_memorias_doctrina/es_def/adjuntos/OARC_Memoria_2019_CAS_print.pdf, Consultado: 03/05/2022

30 Memoria del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, año 2020, https://www.contratacion.euskadi.eus/contenidos/informacion/kpecpe_oarc_memorias_doctrina/es_def/adjuntos/Memoria_2020-CAS.pdf, Consultado: 03/05/2022

Figura 2. Inadmisión del recurso especial en el OARC. En especial, inadmisión por impugnación de acto no susceptible de recurso [en número] (2018-2021)



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de las memorias y búsqueda de resoluciones del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi.

2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación

Del análisis de las resoluciones del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi en las que se inadmitió el recurso especial en materia de contratación, se puede extraer, como actos no susceptibles del citado recurso:

- Actos de trámite no cualificados, entre los que se encuentran:
  - Acuerdo de valoración de las ofertas.
  - Informe técnico de valoración de las ofertas.
  - Propuesta de adjudicación del contrato.
  - Admisión de un licitador.
  - Actos de la Mesa de Contratación como el requerimiento de documentación previa a la adjudicación, la declaración de la oferta más ventajosa, aplicación de los criterios de adjudicación, requerimiento de formalización, requerimiento de aclaración de oferta y requerimiento de subsanación.

- Aprobación del expediente de contratación.

- Acuerdo de no formalización del contrato e imposición de penalidad.
- Inicio del expediente de resolución del contrato.
- Solicitud de modificación del contrato.
- Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP: contratos patrimoniales.
- Acto de adjudicación
- Pliego

3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto de recurso especial en materia de contratación

El OARC fundamenta la inadmisión del recurso especial cuando el acto no es objeto del citado recurso, utilizando unos parámetros comunes para cada categoría de acto, lo que permite sistematizarlos en:

3.1. Actos de trámite no cualificados

De las resoluciones del OARC en las que se inadmite el recurso especial en materia de contratación, se observa que la razón principal reside en que el acto impugnado es un acto de trámite que ni decide sobre la adjudicación, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento ni produce indefensión o perjuicio irreparable a los derechos e intereses legítimos del recurrente. Estos actos, como los informes de valoración y su asunción por la Mesa de Contratación o la propuesta de adjudicación, entre otros, señala el OARC, no figuran enumerados en el art.44.2 LCSP y son actos propios de la esfera interna de la entidad contratante que se dictan por la Mesa de Contratación en su función asistencial al órgano de contratación, sin que cause perjuicio a los licitadores, quienes pueden impugnar la resolución final del procedimiento[31].

31 Resoluciones del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi n.º 14/2018, de 25 de enero, n.º 47/2018, de 10 de abril, n.º 93/2018, de 23 de julio, n.º 97/2018, de 24 de julio, n.º 99/2018, de 31 de julio, n.º 173/2018, de 5 de diciembre, n.º 18/2019, de 24 de enero, n.º 19/2019, de 24 de enero, n.º 26/2019, de 1 de febrero, n.º 100/2019, de 27 de mayo, n.º 133/2019, de 12 de agosto, n.º 172/2019, de 16 de octubre, n.º 190/2019, de 12 de noviembre, n.º 205/2019, de 28 de noviembre, n.º 37/2020, de 19 de febrero, n.º 69/2020, de 29 de mayo, n.º 104/2020, de 4 de agosto, n.º 163/2020, de 2 de diciembre, n.º 167/2020, de 4 de diciembre, n.º 11/2021, de 21 de enero, n.º 58/2021, de 31 de marzo, n.º 89/2021, de 27 de mayo, n.º 135/2021, de 11 de agosto y n.º 161/2021, de 6 de octubre.

3.2. Acuerdo de imposición de penalidad por retirada de la oferta

En los recursos especiales en materia de contratación planteados contra el acuerdo de imposición de penalidad, el OARC señala que este acto no se recoge en el art.44.2 LCSP, y ni supone la adjudicación del contrato, ni la admisión o exclusión de un licitador, ni decide sobre la adjudicación ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento ni produce indefensión o perjuicio irreparable, sino que, con el mismo, únicamente se da cumplimiento al mandamiento del art.150.2 LCSP. Por ende, el OARC señala que excede del ámbito de actuación del recurso especial[32].

3.3. Actos dictados en fase de ejecución

Ante un recurso en el que se impugna el acto de inicio del expediente de resolución del contrato, el OARC dispone que con este acto solo se inicia el expediente, es decir, únicamente se trata de un acto propio de la esfera interna de la entidad contratante. Manifiesta que no se recoge en el art.44.2 LCSP, así como que ni es la adjudicación del contrato, ni la admisión o exclusión de un licitador, ni decide sobre la adjudicación, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. El Órgano de Recursos Contractuales de Euskadi señala que se dicta ya en fase de ejecución del contrato, y el art.44 LCSP solo prevé como actos recurribles tras la adjudicación y formalización del contrato las modificaciones que incumplan los arts.204 o 205 LCSP y el rescate de la concesión, careciendo de competencia el OARC para conocer del resto[33].

3.4. Solicitud de modificación del contrato

El Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi ha conocido de un recurso especial en materia de contratación en el que se planteaba que no se había llevado a cabo una modificación del contrato por la subida del SMI, por tanto, a través del citado recurso se pretende que el Órgano de Contratación realice una modificación no prevista del contrato. Al respecto, el OARC dispone que este acto no se recoge en el art.44.2 LCSP, artículo que solo prevé el recurso especial contra un acuerdo de modificación que debió ser objeto de una nueva adjudicación, pero no ante una solicitud de modificación contractual, por ello, ha de inadmitirse[34].

32 Resoluciones del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi n.º 149/2019, 16 de septiembre y n.º 192/2021, de 3 de diciembre.

33 Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi n.º 26/2019, de 1 de febrero.

34 Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi n.º 20/2018, de 24 de enero.

3.5. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP

En el análisis de las resoluciones en las que se inadmite el recurso especial por el OARC, se observan varias en las que la inadmisión se debe a que el objeto del contrato tiene naturaleza patrimonial puesto que se explota por un operador económico un bien público, sin adquirir un servicio. En estos supuestos, el OARC recuerda que el art.9.2 LCSP excluye de su regulación los contratos patrimoniales, y, el art.44 LCSP tampoco los incluye dentro del ámbito objetivo del recurso especial, por lo que se inadmiten[35].

3.6. Acto de adjudicación

Se destaca la inadmisión del recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el acto de adjudicación del contrato, puesto que dicho acto es objeto del recurso especial en materia de contratación según el art.44 LCSP. Ello se debe a que, formalmente, se impugna la adjudicación, pero de forma sustantiva se está pretendiendo la revocación de su exclusión del procedimiento, que ya fue impugnada ante el Órgano de Recursos Contractuales. Por ello, el OARC considera que, a través del recurso contra la adjudicación, se está reiterando una cuestión con efectos de cosa juzgada contra la que únicamente cabe interponer recurso contencioso administrativo, por ello inadmite el recurso especial planteado[36].

3.7. Pliego

Finalmente, cabe mencionar, también, la inadmisión del recurso especial en materia de contratación formulado contra el Pliego, acto que es recurrible por esta vía de acuerdo con el art.44 LCSP. No obstante, el supuesto que resuelve el OARC hace referencia a un procedimiento abierto en el que se impugnó el Pliego, desestimando el recurso, y posteriormente, quedó desierto. A consecuencia de lo anterior, se licita un nuevo procedimiento, y se vuelve a interponer recurso especial en materia de contratación contra una cláusula del pliego que ya figuraba en el anterior pliego. Por ende, no puede admitirse un doble recurso contra el pliego utilizando como subterfugio el nuevo procedimiento[37].

35 Resoluciones del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi n.º 172/2018, de 5 de diciembre, n.º 171/2018, de 5 de diciembre, n.º 168/2020, de 9 de diciembre y n.º 162/2021, de 6 de octubre

36 Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi n.º 95/2020, de 15 de julio y n.º 112/2020, de 26 de agosto.

37 Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi n.º 83/2021, de 19 de mayo.

IV. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022

Como se muestra en la figura 1, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón conoció de 134 recursos a lo largo del año 2018, y 34 de ellos se resolvieron con inadmisión[38]. Entre estos supuestos, 11 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Durante el año 2019, el citado Tribunal acordó la inadmisión de 27 recursos respecto del total de 145[39]. De ellos, 4 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En el año 2020, el Tribunal inadmitió 26 recursos de 115 que resolvió. Entre los 26 recursos que resolvieron con inadmisión, 14 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

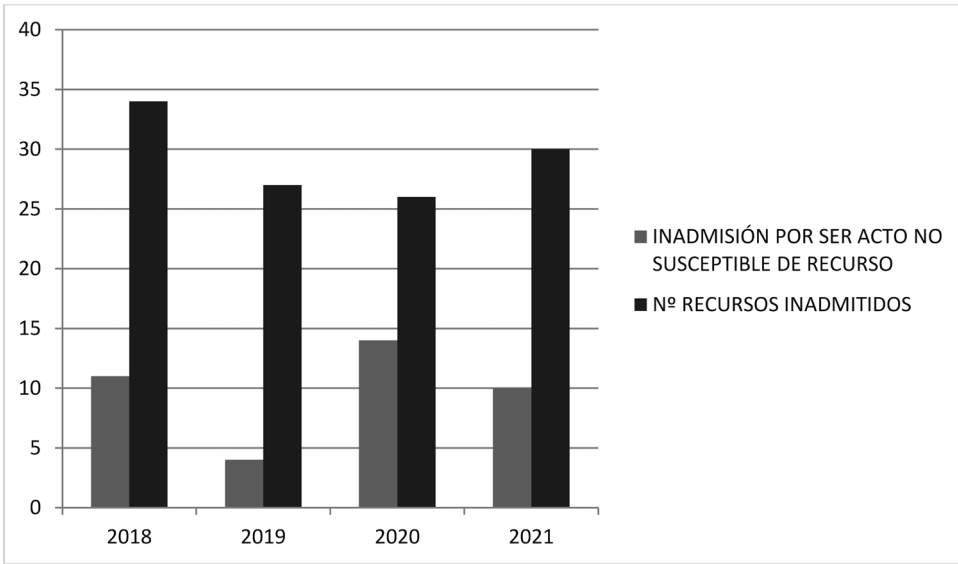
En referencia al año 2021, de 119 recursos resolvió con inadmisión 30, de los cuales 10 obedecieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

El año 2022 no se contempla en la estadística al no haber finalizado.

38 Memoria del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, años 2018 – 2019. https://www.aragon.es/-/tacpa-1. Consultado: 20/03/2022.

39 Memoria del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, años 2018 – 2019. https://www.aragon.es/-/tacpa-1. Consultado: 20/03/2022

Figura 3. Inadmisión del recurso especial en el TACPA. En especial, inadmisión por impugnación de acto no susceptible de recurso [en número] (2018-2021)



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de las memorias y búsqueda de resoluciones del TACPA.

2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación

De los Acuerdos analizados, se pueden categorizar los actos que no son objeto de recurso especial en materia de contratación en los siguientes:

- Actos de trámite no cualificados, entre los que se encuentran:
  - Apertura por la Mesa de Contratación de sobres y acuerdo de clasificación de las ofertas.
  - Asignación por la Mesa de Contratación de puntuación a las ofertas y valoración de la oferta de los demás licitadores.
  - Acuerdo de la Mesa de Contratación de ampliar el plazo de presentación de ofertas a todos los licitadores
  - Propuesta de modificación.
  - Propuesta de adjudicación del contrato.
  - Propuesta de exclusión de una oferta.
  - Propuesta de aceptación de la justificación de la oferta incursa en baja anormal.

- Admisión del licitador propuesto como adjudicatario.
- Devolución de la proposición a una empresa no admitida a la licitación.
- Imposición de una penalidad de un 3% por retirada de la oferta, de acuerdo con el art.150.2 LCSP.

- Actos relativos a la ejecución del contrato, entre los que se encuentran:
  - Alteración del número de vehículos con los que se presta el servicio y rutas que se siguen.
  - Aprobación del proyecto técnico de ejecución de las obras.
- Resolución de modificación del contrato.
- Resolución de prórroga del contrato conforme al art.29.4 LCSP.
- Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP: contratos patrimoniales y acción concertada.
- Actos que versan sobre legislaciones diferentes a la normativa de contratación pública: servicio postal universal.
- Actos de adjudicación pero una vez formalizado el contrato.

3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto de recurso especial en materia de contratación

Tras el examen de las resoluciones del TACPA acordando la inadmisión del recurso especial en materia de contratación, se aprecian una serie de argumentos comunes que se repiten en función del tipo de acto impugnado, pudiendo resumirse en los siguientes:

3.1. Actos de trámite no cualificados

Atendiendo a la categorización realizada en el epígrafe anterior, en primer lugar se examina la inadmisión por el TACPA de los actos de trámite no cualificados.

Los distintos Acuerdos comparten una misma fundamentación, articulada en que no se encuentran recogidos en el listado del art.44.2.b) LCSP y basada, principalmente, en que se trata de actuaciones instrumentales de la resolución final[40],

40 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 8/2018, de 13 de febrero, n.º 16/2018, de 27 de marzo, n.º 35/2019, de 13 de marzo, n.º 124/2019, de 24 de septiembre, n.º 23/2020, de 28 de febrero, n.º 80/2020, de 8 de octubre, n.º 83/2020, de 22 de octubre, n.º 93/2020, de 12 de noviembre, n.º 97/2020, de 19 de noviembre, n.º 4/2021, de 14 de enero, n.º 15/2021, de 12 de febrero, n.º 17/2021, de 19 de febrero, n.º 22/2021, de 26 de febrero y n.º 70/2021, de 30 de julio

que es la adjudicación del contrato, la cual sí es susceptible de ser impugnada a través de la vía del recurso especial en materia de contratación.

El mencionado art.44.2.b) LCSP distingue la posibilidad de interponer el recurso especial a los actos de trámite cualificados, pero no al resto. Y el TACPA, al respecto de este tipo de actos, examina si reúnen los requisitos para ser considerados "cualificados" e inadmite el recurso cuando concluye que no concurren en esta categoría de actos.

En relación con los actos consistentes en "propuestas" de la Mesa de Contratación, el TACPA añade en su argumentación que no pueden ostentar la condición de acto de trámite cualificado porque el Órgano de Contratación puede separarse de las mismas, de forma motivada, por lo que dicho acto no es definitivo y no pone fin al procedimiento[41].

En cuanto al acto de imposición de la penalidad prevista en el art.150.2 LCSP con ocasión de la retirada de la oferta, el TACPA lo califica como acto de trámite no cualificado, por no encontrarse en el listado que recoge el art.44.2 LCSP, y citando doctrina del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León en el mismo sentido[42]. Esta conclusión la obtiene tras determinar que no se trata de un acto relativo a la tramitación del procedimiento de adjudicación del contrato, sino que tiene entidad jurídica propia y se dicta en un procedimiento distinto[43].

Mención aparte merecen los actos de admisión de los licitadores, al estar expresamente mencionados en el artículo 44.2.b) LCSP como objeto del recurso especial. Sin embargo, el TACPA inadmite el recurso aduciendo que no se trata de un acto de trámite cualificado, al considerar que no existe un pronunciamiento a través de una declaración formal y expresa del Órgano de Contratación admitiendo la oferta en un específico trámite del procedimiento[44]. Cabe recordar, al respecto, como hace el TACPA al citar al TACRC[45], que en la normativa contractual no se

41 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 80/2019, de 24 de junio y n.º 9/2022, de 18 de enero.

42 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León n.º 152/2019, de 10 de octubre.

43 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 19/2020, de 20 de febrero y n.º 75/2020, de 25 de septiembre.

44 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 62/2021, de 9 de julio y n.º 97/2021, de 15 de octubre.

45 Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 51/2019, de 24 de enero.

exige a la Mesa de Contratación que adopte un acuerdo expreso de admisión de las ofertas.

3.2. Actos relativos a la ejecución del contrato

El TACPA examina actos que se han recurrido una vez se ha formalizado el contrato, lo que conlleva que el contrato ya se encuentra en la fase de ejecución, y respecto de los que no se alegan infracciones de la normativa contractual sobre la preparación y adjudicación del contrato, que es fin que se pretende asegurar con el recurso especial en materia de contratación dado su carácter precontractual[46], por lo que declara su inadmisión. Y recuerda que los actos de ejecución no se encuentran expresamente recogidos en el art.44.2 LCSP[47].

Además, en los recursos en los que se alegaban variaciones en las condiciones previstas para la ejecución del contrato, el Tribunal declara que es el Órgano de Contratación, y no el Órgano de Recursos Contractuales, quien debe exigir y garantizar el cumplimiento a lo largo de la vigencia del contrato las prestaciones ofertadas, sin que éstas puedan ser objeto de modificación posterior[48].

3.3. Resolución de modificación del contrato

La modificación contractual, en la LCSP, puede ser impugnada a través del recurso especial en materia de contratación si incumple las previsiones establecidas en la ley y hubiera dado lugar a una nueva adjudicación.

Por ello, el TACPA analiza si el objeto y las obligaciones del contrato inicialmente suscrito permanecen inalterables o se han variado indebidamente las reglas de la licitación. La causa de inadmisión se encuentra, entonces, en que la modificación realizada no presenta características sustancialmente diferentes a las de la licitación válidamente celebrada y por consiguiente, no procede una nueva adjudicación del contrato[49]. De esta forma, las razones alegadas en el recurso se incardinan en la fase de ejecución del contrato, que, como se ha indicado, excede

46 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 40/2018, de 12 de junio, n.º 64/2018, de 26 de julio y n.º 89/2018, de 19 de septiembre.

47 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 57/2021, y 58/2021, ambos de 30 de junio.

48 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 26/2018, de 14 de mayo, n.º 29/2018, de 18 de mayo y n.º 30/2018, de 25 de mayo.

49 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 126/2018, de 19 de diciembre y n.º 1/2020, de 13 de enero.

de la competencia de los órganos contractuales, siendo el Órgano de Contratación quien debe garantizar su cumplimiento[50].

3.4. Resolución de prórroga del contrato conforme al art.29.4 LCSP

Frente a un recurso contra el acuerdo de prórroga forzosa, debe señalarse que el acto de resolución de prórroga no se encuentra recogido entre los actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación según el art.44 LCSP. Sin embargo, el TACPA se plantea la problemática de si la citada prórroga encubre, en realidad, una nueva adjudicación directa al mismo contratista, puesto que en este caso, la auténtica naturaleza del acto recurrido sería el de acto de adjudicación, que sí puede ser impugnado por la vía del recurso especial. El TACPA entiende que la prórroga acordada conforme al art.29.4 LCSP no supone una adjudicación de un contrato diferente al inicial, y por ello, inadmite el recurso[51].

3.5. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP

El art.9 LCSP excluye de su ámbito ciertas relaciones jurídicas, negocios y contratos en el ámbito del dominio público y en el ámbito patrimonial.

De esta forma, cuando se recurre el contrato patrimonial alegando que debió calificarse como contrato administrativo, si se impugnan los pliegos, el TACPA comprueba que el contrato es patrimonial y no se puede incluir en las categorías del art.44 de la LCSP[52]. Otro supuesto es la impugnación del acto de adjudicación de un contrato calificado inicialmente como una concesión demanial, en el que los participantes no discuten dicha calificación, pero contra la adjudicación se alega que debió calificarse como contrato de concesión de servicios. Al respecto, el TACPA aplica la doctrina de la impugnación indirecta de los pliegos a través de actos posteriores, una vez que han sido consentidos puesto que los participantes presentaron oferta sin haber mostrado disconformidad a los mismos. Dicha doctrina permite impugnar los pliegos aun habiéndolos aceptado, excepcionalmente, cuando se produce alguna circunstancia que haya impedido a los licitadores comprender las condiciones de la licitación hasta que se valoran las ofertas[53]. El TACPA analiza si concurre la excepcionalidad o, si se pretende impugnar el pliego que

50 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 26/2018, de 14 de mayo y n.º 25/2020, de 9 de marzo.

51 Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 79/2020, de 8 de octubre.

52 Acuerdo del Tribunal de Contratos Públicos de Aragón n.º119/2021, de 23 de diciembre.

53 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de marzo de 2015 (asunto C-538/13).

previamente ha sido aceptado, lo que convierte en inatacable la calificación jurídica del contrato como concesión demanial. Concluye que los recurrentes actúan contra sus propios actos al haber consentido las cláusulas que se refieren a la naturaleza del contrato, por lo que no se incardina en ninguno de los supuestos que recoge el art.44 LCSP como sujeto a recurso especial en materia de contratación e inadmite el recurso[54].

Por otra parte, el art.11.6 LCSP excluye de la LCSP la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, en los términos que cita. A ello ha de añadirse la Disposición Adicional 49 LCSP, que permite a las Comunidades Autónomas que legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social. En este contexto, el TACPA examina un recurso contra las condiciones mínimas fijadas para la concertación de los indicados servicios, en aplicación de la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario. Inadmite el recurso tras considerar que, si se opta por esta figura que el legislador ha excluido de la LCSP, dicha exclusión se extiende también al recurso especial en materia de contratación, puesto que el Tribunal solo puede ejercer su competencia en los supuestos reconocidos en el art.44 LCSP[55].

3.6. Actos que versan sobre legislaciones diferentes a la normativa de contratación pública

Al examinar las causas de inadmisión del TACPA se incluye la falta de su competencia por alegarse infracción de normativa distinta a la del ámbito contractual. El Tribunal recuerda que el recurso especial en materia de contratación salvaguarda la libre competencia en la licitación mediante el respeto a las normas y principios de la contratación pública, pero no abarca otras posibles infracciones, como la del servicio postal universal[56].

3.7. Acto de adjudicación una vez formalizado el contrato

Este tipo de acto merece una mención especial, ya que el acto de adjudicación sí que es susceptible de recurso especial en materia de contratación, igual que la formalización del contrato sin haber esperado el plazo para interponer el citado recurso. No obstante, se trata de supuestos en los que el recurso se inadmite puesto

54 Acuerdos del Tribunal de Contratos Públicos de Aragón n.º75/2018, de 20 de agosto y n.º 83/2018, de 6 de septiembre.

55 Acuerdo del Tribunal de Contratos Públicos de Aragón n.º19/2019, de 8 de febrero.

56 Acuerdo del Tribunal de Contratos Públicos de Aragón n.º14/2021, de 12 de febrero.

que el recurso especial en materia de contratación tiene carácter precontractual. Es decir, la impugnación del acto de adjudicación cuando ya se ha llevado a cabo el acto de formalización, hace que el recurso contra la adjudicación, basado en su invalidez, pierda su sentido, al haber terminado el procedimiento de adjudicación[57]. La vía a utilizar es el recurso especial en materia de contratación contra el acto de formalización sin respetar el plazo exigido en la LCSP.

V. EL TRIBUNAL CATALÁN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022

A lo largo del año 2018, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público conoció 292 recursos, de los cuales 76 se resolvieron con inadmisión[58]. De ellos, 6 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Durante el año 2019, el citado Tribunal inadmitió 136 recursos de 422[59], obedeciendo 15 de las citadas inadmisiones a la causa de que el acto de trámite no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En el año 2020, el Tribunal de 417 recursos acordó la inadmisión de 112[60], de los cuales, 18 se debieron a que el acto de trámite no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En referencia al año 2021, 120 se resolvieron acordando la inadmisión, de un total de 355 recursos. De las 120 inadmisiones, 21 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

57 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 46/2019, de 9 de abril, n.º 15/2020, de 20 de febrero, n.º 51/2020, de 6 de julio y n.º 73/2021, de 6 de agosto.

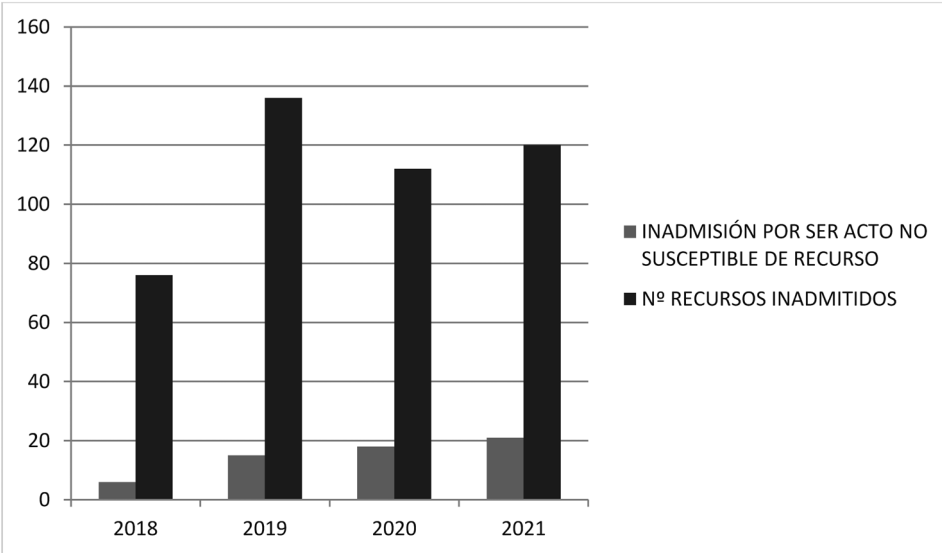
58 Memoria del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Pública, año 2018. https://contractacio.gencat.cat/web/.content/difusio/publicacions/memories/tccsp/Memoria-2017-2018.pdf. Consultado: 04/04/2022.

59 Memoria del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Pública, año 2019. https://contractacio.gencat.cat/web/.content/difusio/publicacions/memories/tccsp/Memoria-TCCSP-2019.pdf. Consultado: 04/04/2022

60 Memoria del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Pública, año 2019. https://contractacio.gencat.cat/web/.content/difusio/publicacions/memories/tccsp/memoria-tccsp-2020.pdf. Consultado: 04/04/2022

El año 2022 no se contempla en la estadística al no haber finalizado.

Figura 4. Inadmisión del recurso especial en el TCCSP. En especial, inadmisión por impugnación de acto no susceptible de recurso [en número] (2018-2021)



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de las memorias y búsqueda de resoluciones del TCCSP.

2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación

Examinando las distintas Resoluciones del TCCSP en las que ha inadmitido el recurso especial en materia de contratación, se pueden agrupar los actos objeto del citado recurso en las categorías que se enuncian a continuación:

- Actos de trámite no cualificados, entre los que se encuentran:
  - Acuerdo de valoración y clasificación de las ofertas.
  - Informe técnico de valoración de las ofertas y donde se plantea la desestimación de determinados productos.
  - Actos de la Mesa de Contratación como requerimiento de subsanación de la oferta, apertura de las ofertas, publicación de las ofertas en el perfil del contratante, cambio de fecha de la apertura de un sobre y la desestimación de alegaciones presentadas por un licitador.
  - Propuesta de adjudicación del contrato.

  - Propuesta de aceptación o rechazo de la justificación de la oferta incursa en baja anormal.
  - Propuesta de exclusión de una oferta.
  - Admisión de un licitador.
  - Acto de exclusión de un licitador, impugnado por otro licitador distinto.
  - Solicitud de una empresa que no ha participado en la licitación de recibir notificaciones sobre el procedimiento.
  - Contestaciones técnicas a preguntas que se formulan en la plataforma de licitación.
- Trámites previos a la preparación del expediente de contratación: la omisión de un dictamen preceptivo de contenido medioambiental o el acuerdo plenario en el cual se decide que la forma de gestión de un servicio municipal va a ser gestión indirecta mediante un contrato público.
- Resolución de prórroga forzosa del contrato y de finalización de contrato por no tener voluntad de prorrogar.
- Decisión de encargar la prestación del servicio de abastecimiento de agua a una entidad pública empresarial local.
- Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP: contratos patrimoniales, selección de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social para la cobertura de la gestión de las prestaciones económicas y de asistencia sanitaria y cuestiones de índole laboral.
- Acto de adjudicación del contrato.

3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto de recurso especial en materia de contratación

La decisión del TCCSP de inadmitir el recurso especial en materia de contratación por el tipo de acto que se impugna, se basa en una serie de criterios que reitera en posteriores resoluciones, pudiendo exponerse los siguientes:

3.1. Actos de trámite no cualificados

La mayor parte de las Resoluciones analizadas en las que el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público acuerda la inadmisión del recurso porque está excluido de su competencia hacen referencia a actos de trámite que no considera "cualificados" en los términos del artículo 44 LCSP.

Según el Tribunal, se trata de actos de la Mesa de Contratación que no ponen fin al procedimiento de licitación ni impiden la continuación del licitador en el mismo, puesto que es el Órgano de Contratación quien ha de adoptar la resolu-

ción definitiva y no la Mesa de Contratación, que solo ha de asesorarle y tiene una función instructora y de ordenación del procedimiento. El Tribunal considera que estos actos que realiza la Mesa de Contratación cuentan con un carácter instrumental a la resolución final del procedimiento licitatorio, son actos de "reflexión interna" de la entidad contratante, puesto que el Órgano de Contratación puede seguir la propuesta de la Mesa de Contratación o separarse de ella, de forma motivada, según los artículos 157.6 LCSP sobre la propuesta de adjudicación y 149.6 LCSP respecto a la justificación presentada sobre una oferta que está incursa en presunción de anormalidad. Además, no lesiona los derechos o intereses legítimos del recurrente puesto que, cuando el Órgano de Contratación dicte el acto definitivo, en base al acto de la Mesa o no, una vez realizados los trámites necesarios posteriores a la citada propuesta de la Mesa, dicho acto podrá impugnarse. El Tribunal añade que, aunque los actos de la Mesa de Contratación se hayan publicado a efectos de transparencia del procedimiento, ello no es óbice a que pertenezcan a la esfera interna del actuar administrativo y, por tanto, no susceptible de recurso especial en materia de contratación hasta que no se resuelva la licitación, sin poder ser impugnados separadamente[61].

Por otra parte, se presentan recursos contra actuaciones previas al acto de la Mesa[62], como el informe técnico de valoración de las ofertas[63], respecto de los cua-

61 Resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 42/2018, de 15 de marzo, n.º65/2018, de 5 de abril, n.º 81/2018, de 4 de mayo, n.º 281/2018, de 20 de diciembre, n.º 282/2018, de 20 de diciembre, n.º 283/2018, de 20 de diciembre, n.º 49/2019, de 27 de febrero, n.º 78/2019, de 26 de marzo, n.º 138/2019, de 9 de mayo, n.º 203/2019, de 13 de junio, n.º 233/2019, de 3 de julio, n.º 236/2019, de 3 de julio, n.º 262/2019, de 23 de julio, n.º 267/2019, de 30 de junio, n.º 337/2019, de 30 de octubre, n.º 72/2020, de 12 de febrero, n.º121/2020, de 12 de marzo, n.º 124/2020, de 12 de marzo, n.º 2/2021, de 14 de enero, n.º 26/2021, de 27 de enero, .n.º 77/2021, de 10 de marzo, n.º 105/2021, de 8 de abril, n.º 115/2021, de 14 de abril, n.º 125/2021, de 21 de abril, n.º 179/2021, de 9 de junio, n.º 210/2021, de 30 de junio, n.º 213/2021, de 30 de junio, n.º 248/2021, de 28 de julio, n.º 250/2021, de 8 de septiembre, n.º 253/2021, de 8 de septiembre, n.º 267/2021, de 15 de septiembre, n.º 269/2021, de 15 de septiembre, n.º 310/2021, de 20 de octubre, n.º 312/2021, de 20 de octubre, n.º 349/2021, de 17 de noviembre, .n.º 352/2021, de 17 de noviembre, n.º 12/2022, de 19 de enero, n.º 14/2022, de 19 de enero y n.º 53/2022, de 2 de marzo.

62 Resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 348/2019, de 13 de noviembre.n.º105/2021, de 8 de abril, n.º 169/2021, de 27 de mayo y n.º 171/2021, de 27 de mayo.

63 Resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 173/2019, de 30 de mayo, n.º 281/2019, de 30 de mayo, n.º 105/2021, de 8 de abril, n.º169/2021, de 27 de mayo, n.º 269/2021, de 15 de septiembre y 47/2022, de 23 de febrero.

les el TCCSP además de lo anterior, señala que, no se puede interponer recurso ya que ni siquiera es un acto de la Mesa de Contratación.

Cabe mencionar el recurso formulado por un licitador en relación con el acto de exclusión de otros licitadores distintos, al considerar que si no se les hubiera excluido, otra empresa incurriría en baja anormal y entonces la propuesta de adjudicación debería haber recaído a su favor. Sobre dicho recurso el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público argumenta que el acto de exclusión es un acto recurrible conforme al art.44 LCSP pero únicamente para el afectado por dicha exclusión, ya que, para el resto de licitadores, es un acto de trámite que no le pone fin al procedimiento, ni le causa indefensión o perjuicio irreparable en sus derechos o intereses legítimos, porque ni siquiera aunque se admitiese a esas empresas, ello implicaría que automáticamente fuera la recurrente adjudicataria del contrato. Solamente podría llegar a serlo si aconteciesen diversos sucesos en el procedimiento, lo cual no supone que tenga un derecho o interés legítimo, por lo que, para el recurrente, no es un acto de trámite cualificado[64].

Dentro de los actos de trámite se puede resaltar la impugnación de actos que se reconducen a la admisión de una oferta porque, como ya se ha indicado a lo largo de este documento, el art.44 LCSP lo recoge expresamente. Sin embargo, el TCCSP manifiesta que, a lo largo del procedimiento de contratación, se produce una sucesión de actos que implican la admisión de las ofertas en tanto en cuanto no se acuerda expresamente la exclusión de alguna, pero no existe un acto concreto definitivo en el que se acuerde la exclusión o admisión de una oferta. Por ello considera que, simplemente, se ha celebrado un acto ordinario del procedimiento de licitación, es decir, un acto de reflexión interna de la entidad contratante, que requerirá, posteriormente, la adopción del acto definitivo por el Órgano de Contratación, por lo que este acto de apertura que supone la admisión de licitador según el recurrente, no reúne los requisitos para considerarlo cualificado[65]. Por otra parte, aunque reconoce que contra la admisión tácita de algún participante cabe interponer el recurso especial en materia de contratación si concurren los requisitos de legitimación, recuerda que, para poder recurrir estos actos, debe hacerse un uso racional de la posibilidad de recurso[66].

64 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 74/2021, de 10 de marzo.

65 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 132/2019, de 9 de mayo.

66 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 78/2019, de 26 de marzo.

3.2. Trámites previos al expediente de contratación

Se ha observado que se han planteado recursos especiales en materia de contratación frente a actos que están vinculados al expediente de contratación pero que, realmente, son previos al mismo[67]. Al ser anteriores a los anuncios de licitación o a la determinación de las condiciones del contrato en el PCAP o en el PPT, no se puede considerar un acto que ostente el carácter contractual, y por tanto, incluido en el listado del art.44 LCSP. El Tribunal recuerda que la esencia del recurso especial en materia de contratación se fundamenta en crear un procedimiento ágil para resolver cuestiones exclusivamente referentes a la aplicación de la normativa de contratación pública, de suerte que, como no se trata de una cuestión correspondiente a la legalidad contractual, el Tribunal carece de competencia para resolverlo.

3.3. Resolución de prórroga forzosa del contrato y de finalización de contrato por no tener voluntad de prorrogar

Del análisis de las Resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público se observa la inadmisión de un recurso presentado contra un acuerdo de prórroga forzosa. El mencionado Tribunal alude al art.44 LCSP, que enumera los actos que son impugnables en vía del recurso especial en materia de contratación, y esgrime que no cabe interponerlo únicamente contra esos actos, sino contra aquellas decisiones que hayan infringido el Derecho comunitario en materia de contratos públicos o las normas nacionales de transposición del citado Derecho, de acuerdo con la Jurisprudencia del TJUE y la Directiva 89/6657CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministro y de obras.

De acuerdo con lo anterior, el Tribunal diferencia una resolución de prórroga en la que subyace una adjudicación directa, de las prórrogas que cuentan con una cobertura legal, como la prevista en el art.29.4 LCSP. En el primer supuesto, el TCCSP equipara el acuerdo de prorrogar con una decisión contra la que podría interponerse el recurso especial en materia de contratación, puesto que se estarían vulnerando los principios de la LCSP en cuanto a la adjudicación, mientras que, en el segundo supuesto, se trataría de una decisión relativa a la ejecución de contrato y, por ende, no puede ser objeto del recurso especial en materia de contratación

67 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 80/2018, de 4 de mayo n.º 203/2021, de 30 de junio, n.º 204/2021, de 30 de junio, n.º 205/2021, de 30 de junio y n.º 206/2021, de 30 de junio.

ya que éste persigue la corrección de la infracción en las fases de preparación y adjudicación del contrato.

Por ello, al no encubrir en realidad una adjudicación directa, la decisión no es equiparable al art.44 LCSP y se inadmite el recurso[68].

En coherencia, en un recurso contra un acuerdo de finalización del contrato por no tener voluntad de prorrogar su vigencia, el Tribunal entiende que no es ningún acto incluido en el art.44.2 LCSP ni equiparable[69].

3.4. Decisión de encargar la prestación del servicio de abastecimiento de agua a una entidad pública empresarial local

Por un Ayuntamiento se adopta un acuerdo plenario en el que se encarga la prestación del servicio de abastecimiento de agua a la entidad pública local, y el recurrente considera que se trata de un encargo a medio propio. El interés de la Resolución reside en que el art.44 LCSP señala que es susceptible de recurso especial en materia de contratación la formalización de encargos a medios propios cuando no cumplan los requisitos legales, por ello, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público analiza las diferencias entre la gestión directa de un servicio y de los encargos a medios propios. Así, el citado Tribunal considera que la calificación del negocio jurídico no depende de la configuración formal de la relación entre el ente contratante y la entidad a quien le encarga el servicio, sino en el negocio jurídico sustantivo que se instrumenta: prestar el servicio por un ente que es medio propio o referirse a las formas de gestión directa del servicio que se recogen en la normativa básica local. Y añade indicios para considerar cuándo se está en presencia de uno o de otro, de forma que no toda relación entre un poder adjudicador y otro supone un encargo a medio propio recogido en la LCSP. Analizando las circunstancias concurrentes en el recurso, concluye que se ha acordado la prestación directa de un servicio por la entidad pública empresarial, lo que supone una potestad de autoorganización del Ayuntamiento, y por consiguiente, está excluido de la regulación contractual y del recurso especial en materia de contratación[70].

3.5. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP

En esta categoría de actos podemos destacar aquellos que se dictan en relación con contratos patrimoniales. Se observan una serie de recursos que versan sobre la errónea calificación jurídica del contrato, fijada como concesión demanial, pero en los que se considera que debió establecerse como contrato típico de la LCSP.

68 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 216/2020, de 17 de junio.

69 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 151/2020, de 7 de abril.

70 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 113/2018, de 20 de junio.

Al respecto, el TCCSP esgrime las diferencias entre ambos tipos contractuales y analiza las circunstancias concurrentes, considerando que se trata de contratos patrimoniales, los cuales se encuentran excluidos de la legislación de contratos del sector público por su art.9.1, y, con ello, de su competencia[71].

También se ha inadmitido un recurso especial en materia de contratación en el que no se recurría la calificación jurídica del contrato, pero en el que el TCCSP consideró que la previa calificación del contrato no le impedía comprobar si la misma tenía encaje en la LCSP a efectos de determinar su competencia[72].

Por otra parte, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público ha examinado la cuestión relativa al procedimiento de selección de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social para la cobertura de la gestión de las prestaciones económicas y de asistencia sanitaria[73]. En este tipo de negocio jurídico, en el que se deduce una obligación legal de protección social, la normativa sectorial que resulta de aplicación establece un sistema de colaboración en la gestión de la Seguridad Social a través de las mutuas, el cual se realiza por medio de un convenio de asociación, no constituyendo un contrato con carácter oneroso. Por lo tanto, si se realiza un convenio, según el art.6 LCSP, está excluido del ámbito de aplicación de la Ley aunque sus principios se apliquen para resolver las posibles dudas y lagunas que se produzcan, de forma que tampoco están sometidos al recurso especial en materia de contratación ni a la competencia del Tribunal.

Por último, se ha observado una Resolución que inadmite un recurso especial en materia de contratación ya que versaba sobre el desistimiento de un contrato laboral, y el Tribunal recuerda que el art.11 LCSP excluye de su ámbito de aplicación los contratos regulados en la legislación laboral, por lo tanto, no es susceptible de este recurso y excede la competencia del Tribunal[74].

3.6. Acto de adjudicación del contrato

Cabe destacar la inadmisión de recursos contra el acto de adjudicación del contrato, y ello porque, por sí mismo, figura en el art.44 LCSP. Sin embargo, el TCCSP resuelve dos supuestos en los que dicho recurso ha de ser inadmitido.

71 Resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 95/2021, de 25 de marzo y n.º 311/2021, de 20 de octubre.

72 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 84/2018, de 11 de mayo.

73 Resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 275/2019, de 30 de julio y n.º 278/2019, de 30 de julio.

74 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 207/2019, de 13 de junio.

En el primero de ellos, el recurso es formulado por un licitador que previamente había impugnado su exclusión del procedimiento. Dado que el citado artículo 44 LCSP también prevé la posibilidad del recurso especial contra el acto de exclusión, se puede plantear la duda de si se puede interponer el recurso especial contra el acto de adjudicación que incluye las razones de la exclusión, cuando ya se formuló contra la exclusión anteriormente. El Tribunal Catalán considera que son dos vías de recurso subsidiarias, no acumulativas, sin que ello cause indefensión al licitador puesto que obtuvo un pronunciamiento sobre su exclusión. Por consiguiente, en este caso, el recurso contra el acto de adjudicación del contrato ha de inadmitirse[75].

En el segundo supuesto, un licitador impugna el acto de adjudicación del contrato alegando la errónea calificación del contrato, al considerar que debió ser un contrato de suministro y no un contrato de obras. Al respecto, el TCCSP trae a colación la doctrina de la improcedencia de la impugnación indirecta de los pliegos a través de actos posteriores si no se interpuso recurso contra los pliegos cuando se publicaron. Por tanto, el Tribunal analiza si existe algún defecto que no hubiera podido ser cuestionado en el momento procedimental de impugnación contra los pliegos, y concluye que estos han devenido firmes, de forma que no se puede interponer recurso contra ellos mediante el recurso contra el acto de adjudicación, y no puede desarrollar su función revisora[76].

VI. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022

El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, inadmitió, en el año 2018, 128 recursos de 363 que conoció[77]. De ellos, 11 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

75 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 148/2019, de 15 de mayo.

76 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 180/2021, de 9 de junio.

77 Memoria del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, año 2018, https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-05/MEMORIA%20TRIBUNAL%202018-animado_0.pdf. Consultado: 12/04/2022).

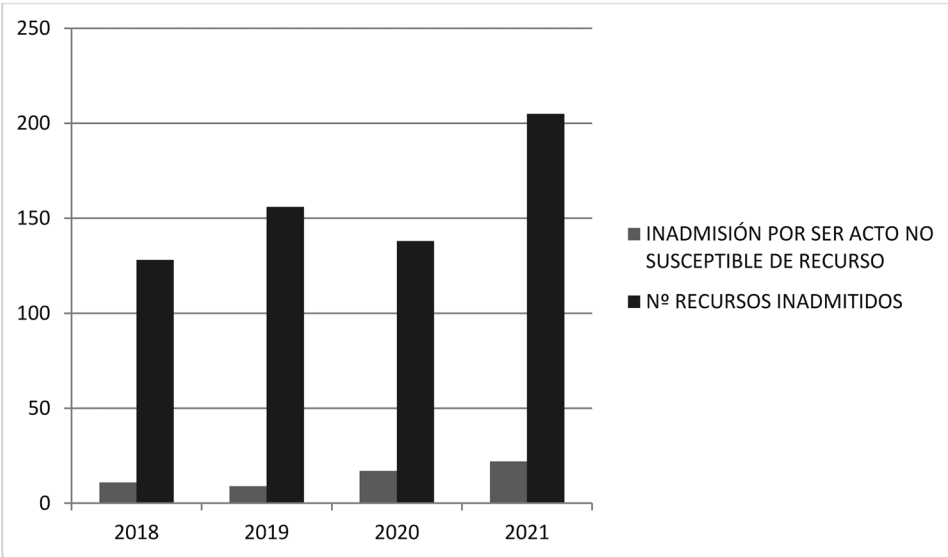
En el año 2019, el Tribunal inadmitió 156 recursos de 440 resoluciones adoptadas[78]. De las inadmisiones acordadas, 9 se debieron a que el acto de trámite no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Respecto al año 2020, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía acordó la inadmisión de 465 que resolvió 138 recursos los resolvió con inadmisión, de los cuales 17 se debieron a que el acto de trámite no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En referencia al año 2021, inadmitió 205 recursos de un total de 613, debiéndose 22 de ellos a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

El año 2022 no se contempla en la estadística al no haber finalizado.

Figura 5. Inadmisión del recurso especial en el TARCJA. En especial, inadmisión por impugnación de acto no susceptible de recurso [en número] (2018-2021)



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de las memorias y búsqueda de resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación

Las inadmisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía debido a que los actos impugnados no son

susceptibles de recurso especial en materia de contratación se pueden agrupar en las siguientes categorías de actos:

- Actos de trámite no cualificados, entre los que se encuentran:
  - Acuerdo de valoración y clasificación de las ofertas.
  - Informe técnico de valoración de las ofertas.
  - Propuesta de adjudicación del contrato y adjudicación "provisional".
  - Propuesta de aceptación o rechazo de la justificación de la oferta incursa en baja anormal.
  - Propuesta de exclusión.
  - Admisión de un licitador.
  - Actos de la Mesa de Contratación como actas, apertura de las ofertas y consideración de la oferta como incursa en presunción de anormalidad con la concesión de un plazo para su justificación, rectificación de errores materiales del acta, reformulación por orden decreciente de puntuación, rectificación de la valoración de las ofertas tras asumir un informe adicional de la comisión técnica, la falta de publicación en la plataforma de la clasificación de las ofertas con la consecuente falta de transparencia de la Mesa de Contratación, el acuerdo de devolución de los avales constituidos como garantía definitiva en tanto se resuelve el reparo planteado respecto a la propuesta de adjudicación, requerimiento de documentación justificativa a la licitadora propuesta como adjudicataria así como el requerimiento a la empresa para que formalice el contrato y la decisión de no atender a la oposición de la empresa respecto a la formalización del contrato.
  - Denegación del acceso al expediente de contratación.
  - Solicitud de aceptación de la documentación presentada en el Registro para participar en la licitación.
  - Acuerdo por el que el Órgano de Contratación se aparta de la propuesta de adjudicación realizada por la Mesa de Contratación.
  - Remisión del expediente a la Autoridad en materia de Defensa de la Competencia por posibles indicios de posibles prácticas contrarias a la libre competencia.
- Trámites previos al expediente de contratación: el recurso contra el estudio técnico y económico previo a la adjudicación directa de un contrato de concesión de servicios, la resolución de aprobación definitiva de la memoria de actividades en los aspectos social, jurídico, técnico y financiero del servicio

objeto de concesión y la no inclusión en el expediente de contratación de las alegaciones presentadas por una empresa en el trámite de información pública del proyecto.

- Acuerdo de no formalización del contrato.
- Resolución del Órgano de Contratación en virtud de la cual se ordena la continuación de contratos anteriores hasta que se adjudique el nuevo contrato.
- Actos dictados en fase de ejecución del contrato: comunicación del órgano de contratación al contratista del procedimiento de ejecución hipotecaria.
- Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP: contratos de compra pública precomercial y contratos patrimoniales.
- Actos que versan sobre legislaciones diferentes a la normativa de contratación pública: derechos de exclusividad sobre determinados productos.
- Acto de adjudicación del contrato.

3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto de recurso especial en materia de contratación

Al interponer recurso especial en materia de contratación contra los actos que no son impugnables por esta vía de acuerdo con la LCSP, el TARCJA aduce, según la categoría de acto, unos razonamientos similares, que pasan a exponerse a continuación:

3.1. Actos de trámite no cualificados

Del análisis de las resoluciones de inadmisión que ha adoptado el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía destacan, por ser mayoritarias, las referentes a los actos de trámite que no se consideran cualificados. Sobre los mismos, el citado Tribunal recuerda que, conforme al art.44.2 LCSP, solo son objeto de recurso especial en materia de contratación los que se consideran cualificados, que tienen una importancia especial, porque el resto de actos de trámite son actos instrumentales de la adjudicación, que es el acto final del procedimiento y, por consiguiente, no pueden impugnarse separadamente de éste. Así, el Tribunal considera que no son actos de trámite cualificados dado que el licitador podrá impugnar la resolución final del procedimiento[79]. Además,

79 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 24/2018, de 31 de enero, n.º 48/2018, de 23 de febrero n.º 100/2018, de 13 de abril, n.º 128/2018, de 28 de mayo, n.º 155/2018, de 25 de mayo, n.º37/2019, de 19 de febrero, n.º 121/2019, de 24 de abril, n.º 136/2019, de 30 de abril, n.º224/2019, de 4 de julio,

en los casos de informes técnicos, también se destaca que ni es un acto de la Mesa, sino que ésta debe aceptarlo[80].

Dicha argumentación también se predica respecto, primero, a la propuesta de adjudicación del contrato que lleva a cabo la Mesa de Contratación (equiparable a la adjudicación "provisional"), a lo que el TARCJA añade que este acto no crea ningún derecho a favor del licitador propuesto ya que el Órgano de Contratación puede separarse de forma motivada de la misma[81], y, segundo, en lo referente a la propuesta de aceptación o rechazo de la justificación de la oferta incursa en baja anormal según lo dispuesto en el art.149.6 LCSP[82].

Cabe destacar los recursos contra los acuerdos de exclusión o de admisión de las ofertas, como se ha hecho en epígrafes anteriores. En cuanto a la exclusión, se inadmite porque se impugnó anteriormente y fue desestimado por el Tribunal, pero ahora se recurre nuevamente contra el acto de ratificación de la misma, de forma que, en caso de poder interponerse nuevamente el recurso, se estaría permitiendo deducir pretensiones ya resueltas por el Tribunal, contra las que solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo[83]. Asimismo, cuando se recurre el acto de exclusión una vez que ya se consintió, pretendiendo que se declare desierta

n.º 263/2019, de 9 de agosto, n.º 378/2019, de 12 de noviembre, n.º 28/2020, de 4 de febrero, n.º 112/2020, de 14 de mayo, n.º 253/2020, de 16 de julio, n.º 284/2020, de 20 de agosto, n.º 288/2020, de 20 de agosto n.º 346/2020, de 22 de octubre, n.º402/2020, de 19 de noviembre, n.º 446/2020, de 11 de diciembre, n.º 447/2020, de 11 de diciembre, n.º 357/2020, de 29 de octubre, n.º 16/2021, de 28 de enero, n.º 94/2021, de 18 de marzo, n.º95/2021, de 18 de marzo, 109/2021, de 25 de marzo, n.º117/2021, de 30 de marzo, n.º 287/2021, de 22 de julio, n.º 300/2021, de 27 de agosto, n.º 347/2021, de 23 de septiembre, y n.º 111/2022, de 11 de febrero.

80 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 283/2018, de 16 de octubre.

81 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 73/2018, de 20 de marzo, n.º 116/2018, de 4 de mayo, n.º 27/2019, de 5 de febrero, n.º 112/2019, de 11 de abril, n.º 174/2019, de 28 de mayo, n.º 251/2019, de 2 de agosto, n.º 263/2019, de 9 de agosto, n.º 279/2019, de 10 de septiembre, n.º 283/2020, de 13 de agosto. n.º 360/2021, de 30 de septiembre, n.º 373/2019, de 7 de noviembre, n.º 47/2022, de 21 de enero, n.º 50/2022, de 21 de enero y n.º 168/2022, de 11 de marzo.

82 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 7/2021, de 21 de enero, n.º95/2021, de 18 de marzo, n.º 156/2021, de 29 de abril, n.º 322/2021, de 10 de septiembre, n.º 408/2021, de 21 de octubre y n.º 37/2022, de 21 de enero.

83 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 83/2018, de 28 de marzo.

la licitación, se inadmite el recurso especial en materia de contratación puesto que esta pretensión ha de ponerse de manifiesto mediante el recurso especial en el momento procedimental oportuno[84]. En cuanto al acto de admisión de un licitador, las razones aducidas para la inadmisión se basan en que si bien es recurrible según la LCSP y siguiendo la jurisprudencia europea[85], tienen que concurrir los demás requisitos de accesibilidad y legitimación, careciendo normalmente de éste último[86]. Pero además, según el TARCJA, para recurrir este acto debe considerarse como acto de trámite cualificado, es decir, que decida sobre la adjudicación, que imposibilite la continuación del procedimiento o produzca indefensión, y considera que no se dan estos requisitos porque el recurrente puede impugnar la adjudicación[87].

Por otra parte, el TARCJA ha inadmitido un recurso contra la denegación del acceso al expediente de contratación, por haber sido declarado confidencial[88]. El Tribunal recuerda que la LCSP prevé esta opción de acceso para que el licitador pueda preparar la interposición del recurso especial en materia de contratación con todas las garantías, pero no como un acto que pueda ser impugnable, puesto que es un acto previo a la interposición del citado recurso, en el cual, además, puede reiterar su solicitud ante el Tribunal. Por ende, no es un acto recogido en el art.44.2 LCSP.

Por último, se han examinado una serie de recursos especiales en materia de contratación interpuestos contra el acuerdo de la Mesa de Contratación de remisión a la Agencia de Defensa de la Competencia de la Comunidad Autónoma por existir indicios de posibles prácticas contrarias a la libre competencia, conforme al art.150.1 LCSP[89]. El TARCJA señala que solo son objeto de recurso especial en materia de contratación los actos de trámite que se consideran cualificados, porque el resto son actos instrumentales de la resolución final del procedimiento. Por ello,

84 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 24/2018, de 31 de enero.

85 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de abril de 2017, Asunto C-391/15 (Marina del Mediterráneo AL y otros contra Agencia Pública de Puertos de Andalucía).

86 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 37/2019, de 19 de febrero, n.º 44/2020, de 11 de febrero, n.º 197/2020, de 4 de junio, n.º 227/2020, de 2 de julio y n.º 550/2021, de 17 de diciembre.

87 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 90/2018, de 4 de abril.

88 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 372/2021, de 8 de octubre.

89 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 318/2018, de 9 de noviembre y n.º 319/2018, de 9 de noviembre.

analiza si este acto impide la continuación del procedimiento, decide sobre la adjudicación o le causa perjuicio irreparable, concluyendo que no puesto que puede impugnarse la resolución final adoptada por el Órgano de Contratación, y, por consiguiente, no es objeto del recurso especial en materia de contratación ni entra en el ámbito de competencia del Tribunal. Además, si por un licitador se impugna su exclusión por presunción de anormalidad en base a la existencia de indicios de distorsión de la competencia, el Tribunal no puede pronunciarse sobre el acto recurrido hasta que el órgano competente en materia de competencia dicte resolución sobre si han concurrido conductas colusorias, ya que los pronunciamientos podrían resultar contradictorios[90].

3.2. Trámites previos al expediente de contratación

En el análisis de las resoluciones en las que se inadmite el recurso especial en materia de contratación debido a que el acto impugnado no es susceptible del referido recurso, se encuentran actos preparatorios y anteriores al inicio del expediente de contratación.

En este tipo de actos, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía recuerda que, de acuerdo con el art.44 LCSP, el recurso especial en materia de contratación procede contra los anuncios de licitación o los pliegos que rigen la licitación, porque hacen referencia al procedimiento de adjudicación del contrato, pero estos actos se incardinan en una fase previa al inicio del procedimiento, que es la convocatoria, de forma que no pueden impugnarse en vía de recurso especial en materia de contratación[91].

3.3. Acuerdo de no formalización del contrato

Cabe mencionar la inadmisión del recurso especial en materia de contratación interpuesto respecto de un acuerdo de no formalización del contrato. Como recuerda y comparte el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Madrid[92] considera que este acuerdo de no formalizar el contrato imposibilita continuar el procedimiento, ya que la formalización habilita a la ejecución del contrato y dota de eficacia a la adjudicación.

90 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 114/2021, de 25 de marzo.

91 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 338/2018, de 13 de diciembre, n.º 150/2020, de 1 de junio y n.º 188/2021, de 13 de mayo.

92 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 69/2017, de 1 de marzo.

Sin embargo, en el caso analizado por el TARCJA, tras la decisión del Órgano de Contratación de no atender a la oposición por la empresa a la formalización del contrato, con el consecuente inicio para adoptar las medidas legales procedentes, se pretende por el recurrente, a través del recurso especial, que se considere justificada la retirada de su oferta. El Tribunal recuerda que la extensión del recurso especial a actos posteriores a la adjudicación tiene que interpretarse de una forma estricta, únicamente para los casos en los que se alega una infracción en el procedimiento de selección del contratista, pero no ocurre en este supuesto, en el que se ha interpuesto, por la empresa, un recurso contra sus propios actos, de suerte que no puede considerarse un acto impugnable en vía de recurso especial en materia de contratación[93].

Esta idea se reafirma, posteriormente, en un supuesto en el que es la recurrente la que retira la oferta y, en consecuencia, el Órgano de Contratación reconoce y declara los efectos de dicho acto, acordando la no formalización del contrato, de forma que, en realidad, la pretensión consiste en la declaración de la nulidad de los efectos derivados de la propia actuación del recurrente, concluyendo que ello no puede ser considerado como impugnable en vía del recurso especial en materia de contratación[94].

3.4. Resolución del Órgano de Contratación en virtud de la cual se ordena la continuación de contratos anteriores hasta que se adjudique el nuevo contrato

El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía dictó una resolución de inadmisión de un recurso especial en materia de contratación interpuesto contra una resolución de continuación de los contratos anteriores hasta que se adjudique el nuevo contrato así como de iniciar el nuevo procedimiento. Como justificación de la inadmisión, el Tribunal esgrime que este acto no se encuentra dentro de los recogidos en el art.44.2 LCSP como susceptibles de recurso especial en materia de contratación, lo que conlleva que se considere fuera de la competencia del Tribunal[95].

93 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 224/2019, de 4 de julio.

94 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 435/2020, de 3 de diciembre.

95 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 249/2018, de 7 de septiembre.

3.5. Actos dictados en fase de ejecución del contrato

Ante el TARCJA también se han presentado recursos especiales en materia de contratación planteados contra actos que se incardinan en la ejecución del contrato[96]. En este caso, el Tribunal recuerda que los actos contra los que se puede interponer el recurso especial en materia de contratación son los enumerados en el art.44 LCSP. También apela a la finalidad del mencionado recurso, que es garantizar el cumplimiento de la normativa de contratación en las fases de preparación y adjudicación del contrato, pero no en la de ejecución y cumplimiento. Y ello aunque la vigente LCSP haya recogido dos actos posteriores a la adjudicación del contrato que sí son objeto del recurso especial en materia de contratación, que son las modificaciones contractuales basadas en el incumplimiento de los artículos 204 y 205 LCSP y los rescates de concesiones. Pero el acto recurrido no se incardina en ninguno de estos casos, así que no es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Un caso diferente que ha conocido el TARCJA es la impugnación de la adjudicación de una oferta de concertación de plazas para la prestación de los servicios de atención residencial para personas con discapacidad[97]. De acuerdo con el Decreto 41/2018, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales, este tipo de contrato es un contrato administrativo especial, de forma que, según el art.44 LCSP es susceptible de recurso especial en materia de contratación. No obstante, en este contrato se prevén dos fases, una primera en la que se resuelve la licitación pública mediante el acuerdo de adjudicación y una segunda en la que el usuario lleva a efecto la elección de la plaza. El acto que se está impugnando es posterior a la adjudicación de la primera fase, por tanto, corresponde a la ejecución de esa primera fase sin que pueda asimilarse al acto de adjudicación porque no se ha dictado durante el procedimiento de licitación. De acuerdo con lo anterior, el Tribunal señala que la extensión del recurso especial a los contratos administrativos especiales debe entenderse conforme a la esencia del recurso, consistente en garantizar los principios que han de cumplirse en el procedimiento de licitación y adjudicación de los contratos, y por consiguiente, no en actuaciones posteriores a la adjudicación.

96 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 177/2022, de 11 de marzo.

97 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 62/2020, de 17 de febrero.

3.6. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP

El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía ha conocido de una serie de recursos especiales en materia de contratación que versaban en torno al acto de exclusión o de adjudicación en contratos de compra pública precomercial. En referencia a este tipo de contratos, el Tribunal examina si se trata de un contrato de investigación y desarrollo, que está excluido de la LCSP en virtud de su artículo 8, y por consiguiente, del recurso especial. Y, atendiendo a su clausulado, concluye que el objeto del contrato no está incluido en el ámbito de aplicación de la LCSP. Dado que el TARCJA tiene competencia objetiva para conocer del recurso especial en materia de contratación únicamente por atribución legal, no puede asumirla más que en los supuestos reconocidos en el art.44 LCSP sin que pueda extenderse su ámbito objetivo a contratos excluidos de la LCSP[98].

Por otra parte, se han inadmitido recursos planteados en contratos de naturaleza patrimonial. En ocasiones solo se combate la legalidad de determinadas cláusulas de los pliegos, pero no la calificación jurídica del contrato, de forma que el Tribunal, atendiendo al objeto de la licitación, considera que está excluido de la LCSP según su art.9 y, por consiguiente, del recurso especial en materia de contratación[99].

En otros recursos sí se ha cuestionado la naturaleza jurídica del contrato, pero al impugnar el acto de adjudicación, y sin que previamente se hubieran impugnado los pliegos de la licitación que establecían que el objeto contractual era una concesión demanial. En este caso, el TARCJA cita su propia doctrina en virtud de la cual el pliego es la ley del contrato, de forma que la presentación de la oferta supone la aceptación del mismo al no haber impugnado el Pliego en el momento de su publicación. Por ende, en ese momento no es procedente impugnar la adjudicación pretendiendo alterar la calificación jurídica del contrato que se consintió. De esta forma, considerando que la naturaleza del contrato es patrimonial, se encuentra excluido del ámbito de aplicación de la LCSP por el art.9 LCSP[100].

98 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 352/2018, de 18 de diciembre, n.º 353/2018, de 18 de diciembre y n.º 354/2018, de 18 de diciembre.

99 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 3/2019, de 15 de enero, n.º 413/2019, de 3 de diciembre, n.º 185/2020, de 1 de junio, n.º 438/2021, de 5 de noviembre y n.º 153/2022, de 4 de marzo.

100 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 362/2019, de 31 de octubre y n.º 99/2020, de 12 de mayo.

3.7. Actos que versan sobre legislaciones diferentes a la normativa de contratación pública

Por otra parte, se ha interpuesto un recurso especial en materia de contratación cuya pretensión se resuelve por normativa ajena a la contratación pública. Es el supuesto en que una empresa, que no ha licitado en el procedimiento de contratación, solicita la exclusión de la empresa adjudicataria alegando que no podía incluir en su oferta determinados productos porque la recurrente es proveedora en exclusiva de los mismos. En este recurso, el TARCJA delimita su competencia en las actuaciones recogidas en el art.44 LCSP, recordando que su competencia consiste en garantizar la observancia de la normativa reguladora de la contratación pública, especialmente en la fase de preparación y adjudicación de los contratos, pero la recurrente está pretendiendo defender sus intereses comerciales, cuestión que no se incardina en la competencia del Tribunal tal y como se ha definido, debiendo resolverse las cuestiones planteadas por el órgano competente por razón de la materia.[101]

3.8. Acto de adjudicación del contrato

Finalmente, debe ponerse de manifiesto las razones que han llevado al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía a dictar la inadmisión del recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el acto de adjudicación del contrato, ya que dicho acto es impugnable en vía del recurso especial en materia de contratación según el art.44 LCSP.

Del análisis realizado se ha observado que se inadmiten los recursos especiales en materia de contratación en los que los licitadores impugnan la adjudicación del contrato, pero en realidad, lo utilizan como subterfugio para recurrir nuevamente otros actos anteriores ya recurridos previamente, como su exclusión o la indebida admisión de la oferta adjudicataria. Al respecto, el citado Tribunal trae a colación su doctrina, basada en la Circular 3/2010 de la Abogacía del Estado, en virtud de la cual se estima que procede interponer el recurso especial contra su exclusión del procedimiento -como acto de trámite cualificado- y contra el acto de adjudicación que contenga las razones de su exclusión, pero únicamente con carácter subsidiario, ya que, en caso contrario, se estaría impugnando nuevamente el mismo acto sustantivo, la exclusión. Por ello el Tribunal esgrime que no se puede recurrir en este caso la adjudicación del contrato, considerando que son actos diferentes, incluso aunque el recurso previo contra el acto de trámite cualificado aún no haya

101 Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 150/2022 de 4 de marzo.

sido resuelto por el Tribunal, y, además, en los casos en que ya ha sido resuelto, éste produce efectos de cosa juzgada[102].

Lo mismo ocurre cuando realmente el recurso se está planteando contra la exclusión que no se impugnó cuando fue notificada. En estos supuestos, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía esgrime que el acto ha devenido firme, inatacable y consentido al no haber sido recurrido en el momento procedimental oportuno, y por ello, debe inadmitirse el recurso especial en materia de contratación planteado contra él a través de la impugnación del acto de adjudicación[103].

Finalmente ha de realizarse otra mención a la impugnación del acto de adjudicación del contrato que es inadmitida por el TARCJA, debido a que, realmente se impugna indirectamente el pliego que rige la licitación. Ambos tipos de actos son recurribles por vía del recurso especial en materia de contratación según el art.44 LCSP, pero el supuesto de hecho que se plantea en este tipo de recursos es que o bien el licitador no impugnó los pliegos cuando se publicaron, o bien, sí se impugnaron, pero alegando motivos y cláusulas diferentes a las del recurso contra la adjudicación.

En el primero de los casos, el Tribunal recuerda la doctrina derivada de la jurisprudencia del TJUE en virtud de la cual solo se puede impugnar el pliego en un recurso posterior contra el acto de adjudicación, excepcionalmente, cuando el vicio del que adolece el pliego es de nulidad de pleno derecho que no pudo conocerse hasta su efectiva aplicación, por ser oscuros e incomprensibles para un licitador diligente. En caso contrario, los pliegos han de impugnarse en el momento procedimental correspondiente, de forma que, si no fueron objeto de recurso, adquieren firmeza y son consentidos, debiendo inadmitirse el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el acto de adjudicación[104].

102 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 92/2018, de 4 de abril, n.º 208/2018, de 3 de julio, n.º173/2019, de 23 de mayo, n.º 306/2019, de 24 de septiembre, n.º 140/2021, de 15 de abril, n.º 172/2021 de 6 de mayo, n.º 195/2021, de 13 de mayo, n.º 229/2021, de 10 de junio, n.º 371/2021, de 8 de octubre, n.º 383/2021, de 15 de octubre, n.º 384/2021, de 15 de octubre, n.º 403/2021, de 21 de octubre, n.º 415/2021, de 28 de octubre, n.º 425/2021, de 28 de octubre, n.º 433/2021, de 5 de noviembre, n.º 486/2021, de 18 de noviembre, n.º 508/2021, de 3 de diciembre, n.º 561/2021, de 17 de diciembre, n.º 565/2021, de 23 de diciembre, n.º 75/2022, de 28 de enero, n.º 169/2022, de 11 de marzo y n.º 199/2022, de 25 de marzo.

103 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 412/2019, de 10 de diciembre y n.º 222/2021, de 2 de junio.

104 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 372/2020, de 6 de noviembre, n.º 31/2022, de 21 de enero y n.º 42/2022, de 21 de enero.

En el segundo supuesto, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía cita su doctrina contenida en resoluciones anteriores, así como en resoluciones de otros Tribunales[105], de acuerdo con la cual, si cuando se impugnó el pliego no se alegó ninguna cuestión sobre la cláusula que se impugna en el recurso especial contra el acto de adjudicación, supone que se está interponiendo nuevamente un recurso especial bajo la apariencia formal de que es un nuevo pliego cuando realmente es un acto que ha devenido firme y consentido en los aspectos que no impugnó, conllevando que el licitador actúa en contra de sus propios actos[106].

VII. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

1. Estadística del período comprendido entre 2018 y 2022

En el año 2018, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, de 148 recursos que resolvió inadmitió 36[107]. De ellos, 11 se debieron a que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En el año 2019, el Tribunal inadmitió 81 recursos de 336[108]. La causa de inadmisión de 12 de ellos fue que el acto de trámite no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, en el 2020, acordó la inadmisión de 45 recursos de 227 que

105 Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 462/2013, de 24 de octubre y Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi n.º 53/2020, de 10 de marzo.

106 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 125/2018, de 4 de mayo y n.º 10/2022, de 14 de enero.

107 Memoria del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, año 2018, https://ficheiros-web.xunta.gal/tacgal/memorias/memoria2018_es.pdf?t=20190304, Consultado: 25/04/2022

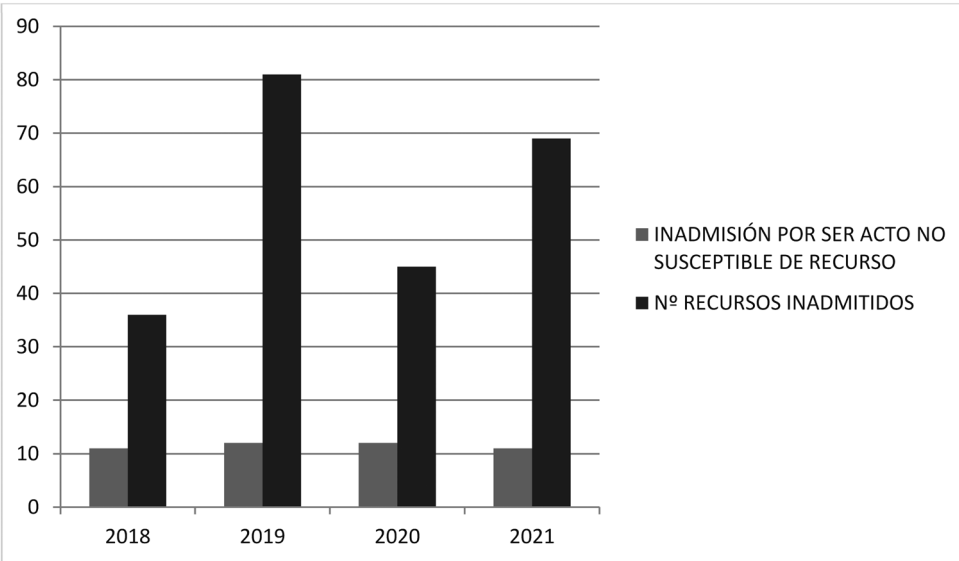
108 Memoria del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, año 2019, https://ficheiros-web.xunta.gal/tacgal/memorias/memoria2019_es.pdf?t=20200525, Consultado: 25/04/2022

resolvió[109]. De ellos 12 se debieron a que el acto de trámite no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En cuanto al año 2021, de 299 recursos, el citado Tribunal resolvió con inadmisión 69[110]. De los 69, 11 tuvieron como causa de inadmisión que el acto no era susceptible de recurso especial en materia de contratación.

El año 2022 no se contempla en la estadística al no haber finalizado.

Figura 6. Inadmisión del recurso especial en el TACGal. En especial, inadmisión por impugnación de acto no susceptible de recurso [en número] (2018-2021)



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de las memorias y búsqueda de resoluciones del TACGal.

2. Tipos de actos considerados no susceptibles de recurso especial en materia de contratación

Los actos impugnados ante el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia que han sido inadmitidos por estimarse que no son susceptibles de recurso especial en materia de contratación se pueden agrupar en las siguientes categorías de actos:

- Actos de trámite no cualificados, entre los que se encuentran:
  - Acuerdo de valoración y clasificación de las ofertas.
  - Propuesta de adjudicación del contrato.
  - Propuesta de aceptación o rechazo de la justificación de la oferta incursa en baja anormal.
  - Propuesta de exclusión.
  - Admisión de un licitador.
  - Actos de la Mesa de Contratación como actas, apertura de las ofertas, fijación de criterios de interpretación a aplicar en la valoración de las ofertas y requerimiento de la documentación previa a la adjudicación de acuerdo con el art.150.2 LCSP.
  - Remisión del expediente a la Autoridad en materia de Defensa de la Competencia por posibles indicios de posibles prácticas contrarias a la libre competencia.
- Acuerdo de prórroga del contrato y decisión de no prorrogar un contrato.
- Acuerdo de modificación del contrato.
- Acto por el que se impone una penalidad, así como acto en el que se tiene por retirada la oferta del licitador y se inicia el procedimiento de exigencia del 3% en concepto de penalidad.
- Inactividad de la Administración.
- Conflictos sobre competencias entre Administraciones.
- Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP: contratos de compra pública precomercial y contratos patrimoniales.

3. Principales argumentos para considerar que el acto no es objeto de recurso especial en materia de contratación

Las inadmisiones realizadas por el TACGAL debido a que el tipo de acto recurrido no es susceptible de recurso especial comparten la argumentación cuando se trata del mismo tipo de acto. Por ello, se pueden poner de manifiesto las siguientes:

3.1. Actos de trámite no cualificados

En lo referente a los actos de trámite no cualificados, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia argumenta que no reúnen esta condición de "cualificados" porque son actos instrumentales para la obtención de la resolución final y por ende, no son objeto del recurso especial en materia de contratación independientemente del acto de adjudicación o de la exclusión, según el art.44 LCSP. La justificación reside en que no producen indefensión ni perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos ya que son meras propuestas de la Mesa de Contratación, no actos decisorios, dado que necesitan un acto posterior del órgano competente, el Órgano de Contratación, pudiendo ser diferente de la propuesta y que podrá ser impugnado a través del citado recurso[111].

Entre los actos de trámite no cualificados destaca el acto de admisión o continuación en el procedimiento de un licitador, ya que el art.44 LCSP lo cita de forma expresa como susceptible del recurso especial en materia de contratación. No obstante, ha de tener el carácter de acto de trámite cualificado, y, al respecto, el TACGal, citando resoluciones de otros Tribunales como el TACRC o el TARCJA, esgrime que en el procedimiento de contratación no se dicta un acto de admisión con los requisitos del art.44 LCSP, sino que se producen sucesivamente actos que conllevan la no exclusión de la licitación, los cuales no pueden reconducirse a actos tácitos de admisión. Y estos actos de no exclusión no determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni deciden sobre la adjudicación, ni causan indefensión puesto que los licitadores tienen la posibilidad de recurrir el acto final del procedimiento[112].

111 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 8/2018, de 11 de mayo, n.º25/2018, de 15 de junio, n.º 32/2018, de 21 de junio, n.º 85/2018, de 1 de octubre, n.º 109/2018, de 23 de noviembre, n.º 111/2018, de 29 de noviembre, n.º 126/2018, de 13 de diciembre, n.º 129/2018, de 17 de diciembre, n.º 13/2019, de 18 de enero, n.º 26/2019, de 30 de enero, n.º 62/2019, de 20 de marzo, n.º 75/2019, de 1 de abril, n.º 94/2019, de 29 de abril, n.º194/2019, de 21 de agosto, n.º200/2019, de 28 de agosto, n.º 208/2019, de 6 de septiembre, n.º 222/2019, de 27 de septiembre, n.º 259/2019, de 20 de noviembre, n.º 21/2020, de 22 de enero, n.º 60/2020, de 26 de mayo, n.º 104/2020, de 20 de julio, n.º 130/2020, de 28 de agosto, n.º 176/2020, de 19 de octubre, n.º 185/2020, de 9 de noviembre, n.º 188/2020, de 13 de noviembre, n.º 192/2020, de 19 de noviembre, n.º 213/2020, de 11 de diciembre, n.º 33/2021, de 9 de febrero, n.º 95/2021, de 7 de mayo, n.º 113/2021, de 8 de junio, n.º 196/2021, de 23 de septiembre, n.º 197/2021, de 23 de septiembre, n.º 199/2021, de 23 de septiembre, n.º 229/2021, de 28 de octubre y n.º 239/2021, de 9 de noviembre,

112 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º109/2019, de 21 de mayo, n.º 115/2019, de 21 de mayo, n.º 200/2019,

Por último, se plantea un recurso porque la Mesa de Contratación debió haber dado cuenta a la autoridad correspondiente de Defensa de la Competencia por una presunta colusión de empresas conforme al art.150.1 LCSP. El Tribunal, citando sus resoluciones anteriores, señala que su competencia se ciñe a verificar el cumplimiento de la normativa de contratación pero no alcanza a cuestiones ajenas a la misma, como sería la defensa de la competencia, puesto que la LCSP solo prevé una mención al respecto que, además, se remite a una disposición reglamentaria de desarrollo que aún no se ha dictado, por lo que inadmite el recurso[113].

3.2. Acuerdo de prórroga del contrato y decisión de no prorrogar un contrato

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia ha resuelto un recurso especial en materia de contratación en el que se impugnaba la prórroga del contrato. En su argumentación, el citado Tribunal resalta que este acto no figura en el listado del art.44.2 LCSP, y, citando su Resolución n.º 19/2019, recuerda que el recurso especial tiene un carácter precontractual, lo que impide extender sus efectos a actos posteriores a la formalización del contrato a salvo de las excepciones previstas en el propio artículo, es decir, las modificaciones contractuales y el rescate de las concesiones. Pero entre esas excepciones, no se encuentra el acuerdo de prórroga contractual, de forma que ha de inadmitirse el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la misma[114].

En el mismo sentido se ha pronunciado sobre la decisión de no prorrogar el contrato, a lo que añade que, los actos de trámite cualificados que regula el art.44 LCSP como susceptibles de recurso especial, han de adoptarse en el procedimiento de adjudicación y no posteriormente a la resolución de adjudicación[115].

3.3. Acuerdo de modificación del contrato

El TACGal ha conocido de un recurso especial en materia de contratación en el cual se alegaba que la modificación contractual realizada, que estaba prevista en los pliegos, incurría en infracción del procedimiento legalmente establecido ya que implicaba

de 28 de agosto, n.º 208/2019, de 6 de septiembre, n.º 130/2020, de 28 de agosto, n.º 174/2020, de 16 de octubre y n.º 175/2020, de 19 de octubre.

113 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º186/2020, de 9 de noviembre.

114 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 35/2019, de 7 de febrero.

115 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 115/2020, de 3 de agosto.

una adjudicación directa ilegal. En primer lugar, el citado Tribunal recuerda que los pliegos ya recogían la cláusula de modificación, por lo que debió impugnarlos en tiempo y forma, sin que pueda pretenderse la nulidad con ocasión de un acto posterior de la licitación ya que fueron consentidos. En segundo lugar, argumenta que la modificación realizada se ajustó al pliego, de forma que los licitadores pudieron adaptar su oferta a la misma, siguiendo las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea referentes en este ámbito[116]. Y, finalmente, que si en el procedimiento de adopción de la misma se produjo algún defecto de forma, no conlleva que deba existir una nueva licitación conforme al art.204 LCSP, por lo que esta modificación no es objeto de recurso especial en materia de contratación[117].

3.4. Acto por el que se impone una penalidad, así como acto en el que se tiene por retirada la oferta del licitador y se inicia el procedimiento de exigencia del 3% en concepto de penalidad

En diversos recursos planteados al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia se ha impugnado el acuerdo de imposición de una penalidad, solicitando la revocación del mismo, estimándose por el referido Tribunal que no es competente para la resolución de las impugnaciones contra este tipo de pronunciamientos. Para fundar su decisión, cita numerosas resoluciones anteriores que aluden al carácter precontractual del recurso especial en materia de contratación, por consiguiente, su ámbito alcanza hasta la adjudicación del mismo. Añade que la decisión de imponer penalidades y su revocación no se encuadra entre los actos impugnables por vía de este recurso según el art.44.2 LCSP, y considera que el recurso especial en materia de contratación no es universal, por lo que no puede admitirse toda decisión dentro del campo del mismo[118].

En relación con lo anterior, también se observa un recurso especial en materia de contratación en el cual se solicitaba que no se impusiera una penalidad por retirada de la oferta, tras comunicarse el inicio del procedimiento de exigencia de la penalidad. El primer aspecto que reseña el TACGal es que el acuerdo impugnado es solo el inicio del expediente, no la resolución definitiva, de forma que es un mero acto de trámite. En cuanto al contenido sustantivo, el Tribunal trae a colación

116 Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de abril de 2004, asunto C-496/99, y de 7 de septiembre de 2016, asunto C-594/14.

117 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 22/2018, de 11 de junio.

118 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 189/2019, de 14 de agosto, n.º 190/2019, de 14 de agosto y n.º 191/2019, de 14 de agosto.

una serie de resoluciones, tanto suyas como del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Madrid, en las que se alude al carácter precontractual del recurso especial, es decir, su aplicación en las fases de preparación y adjudicación del contrato, con las únicas excepciones previstas en el art.44 LCSP (las modificaciones contractuales y el rescate de las concesiones). Por consiguiente, su ámbito no puede extenderse a actos como el de imposición de penalidades que derivan de un procedimiento propio y posterior al de adjudicación del contrato, quedando al margen del ámbito competencial del Tribunal[119].

3.5. Inactividad de la Administración

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia ha resuelto un recurso especial en materia de contratación en el que se impugnaba la inacción de la Administración en la licitación del contrato de servicios de ayuda al hogar, argumentando que la inactividad no se encuentra recogida expresamente en el art.44 LCSP como acto susceptible de recurso especial, sin que pueda equipararse a actos que sí lo están como los anuncios de licitación y pliegos, por lo que ha de inadmitirse[120].

3.6. Actos dictados en contratos excluidos de la LCSP

En último lugar, se ha declarado la inadmisión de diversos recursos especiales en materia de contratación por tratarse de actos dictados en contratos cuyo objeto está excluido de la LCSP, en concreto, de acuerdo con su art.8, los contratos de investigación y desarrollo y conforme al art.9, contratos de enajenación de bienes patrimoniales y concesión de uso privativo de dominio público. El TACGal señala que estos contratos no se rigen por la LCSP y, por consiguiente, tampoco se sujetan al recurso especial en materia de contratación según el art.44[121].

3.7. Actos que versan sobre legislaciones diferentes a la normativa de contratación pública

Al respecto de un recurso especial en materia de contratación planteado por un Ayuntamiento y una UTE al considerar que el ente autonómico licitante carecía de

119 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 61/2019, de 20 de marzo.

120 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 225/2020, de 30 de diciembre.

121 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 202/2019, de 30 de agosto así como n.º 83/2018, de 27 de septiembre y n.º 22/2019, de 28 de enero.

competencia en la materia, el TACGal cita sus resoluciones anteriores, así como de otros tribunales como el TACRC, el Tribunal de Recursos Contractuales de Canarias, o el TACPA, en las que se alude a que el recurso especial en materia de contratación no tiene carácter universal, sino que se ciñe al marco de las infracciones cometidas en la contratación, debiendo resolverse el resto conforme a sus propias formas de tutela, por lo que no entra en el ámbito de la competencia del TACGal dirimir sobre un conflicto de competencias entre Administraciones[122].

3.8. Acto de adjudicación

Finalmente, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia ha conocido de recursos especiales contra el acto de adjudicación del contrato, acto que figura en el listado del art.44 LCSP como impugnable en vía del recurso especial en materia de contratación, pero los ha inadmitido. Ello se debe a que se trataba de supuestos en los que el recurrente realmente estaba pretendiendo la revocación de su exclusión del procedimiento sin que la impugnase cuando se le notificó, o bien, sí la impugnó, pero fue previamente desestimada o inadmitida por el Tribunal. En estos casos el Tribunal alega que quien consintió su exclusión, ya no participa en el procedimiento y por ende, no obtendría ningún beneficio del recurso, de forma que carece de legitimación para recurrir el final del procedimiento[123].

También se han inadmitido los recursos planteados contra el acto de adjudicación cuando a través de ellos se impugnaba sustantivamente los pliegos que regían la licitación, siendo ambos tipos de actos recurribles por vía del recurso especial en materia de contratación según el art.44 LCSP. Y ello porque los pliegos que no fueron recurridos en el momento procedimental oportuno, o, en los que el recurso planteado contra ellos fue inadmitido, han devenido firmes, inatacables y consentidos, sin que pueda enervarse la inadmisión del recurso especial en materia de contratación planteado contra ellos a través de la impugnación del acto de adjudicación[124].

122 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 256/2019, de 15 de noviembre.

123 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 71/2018, de 13 de septiembre, n.º 16/2019, de 18 de enero, n.º19/2019, de 28 de enero, n.º 292/2019, de 20 de diciembre, n.º61/2020, de 28 de mayo, n.º 102/2020, de 20 de julio, n.º 191/2020, de 17 de noviembre y n.º 221/2020, de 22 de diciembre.

124 Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º107/2018, de 23 de noviembre y n.º 255/2019, de 12 de noviembre.

VIII. COMPARATIVA DE LOS ARGUMENTOS UTILIZADOS POR LOS ÓRGANOS CONTRACTUALES

De los argumentos utilizados por los Órganos Contractuales se puede establecer la siguiente comparativa:

El acto de adjudicación del contrato, a pesar de ser por excelencia el objeto del recurso especial en materia de contratación, ha sido inadmitido por los Tribunales de Recursos Contractuales cuando, a través del mismo, realmente se impugna la exclusión del licitador o el Pliego, en primer lugar, por haberse recurrido y desestimado previamente los mismos, o, en segundo lugar, si son firmes y consentidos. En estos casos los Tribunales señalan, de forma coincidente, en el primer caso, que, o se recurre la exclusión o subsidiariamente se impugna la adjudicación, a lo que añaden que la exclusión o es firme o tiene efectos de cosa juzgada. Y en el segundo caso, aplican la doctrina de la impugnación indirecta de los pliegos, destacando su carácter excepcional. No obstante, el Tribunal de Galicia, cuando se recurre el acto de adjudicación pretendiendo la revocación de la exclusión que fue firme, destaca que el licitador no participa en el procedimiento, lo que supone que, con el recurso, no obtendría un beneficio y, por ende, carece de legitimación para recurrir el final del procedimiento.

En cuanto a los actos de trámite no cualificados, todos los Órganos de Recursos Contractuales coinciden en la misma razón de inadmisión, que es la existencia de un acto ulterior del Órgano de Contratación, que puede ser diferente al acto recurrido, por lo que ha de impugnarse el acto definitivo, siendo los demás actos propios de la reflexión interna del Órgano de Contratación. En relación con la propuesta de adjudicación, ciertos Tribunales refuerzan su argumentación en que, la misma, según la LCSP, no genera ningún derecho para el licitador propuesto.

En lo referente al acto de admisión, algunos Tribunales basan la inadmisión del recurso especial en que la normativa de contratación no exige una declaración formal y expresa de admisión de la oferta por el Órgano de Contratación, por lo que solo se producen actos de "no exclusión" que son ordinarios del procedimiento. Otros ponen énfasis en que el acto de admisión no decide sobre la adjudicación, ni pone fin al procedimiento, ni causa un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos porque el recurrente puede impugnar la adjudicación que se dicte posteriormente, que es la verdadera consecuencia de la admisión del licitador.

En relación con la remisión a la Autoridad de Defensa de la Competencia por presunción de conductas colusorias, para el Tribunal de Andalucía se trata de un acto de trámite no cualificado puesto que la resolución final del órgano de contratación es susceptible de impugnación, mientras que para el Tribunal de Galicia la defensa de la competencia es una cuestión ajena a la normativa de contratación pública, que su ámbito de actuación, por lo que no puede conocer de la misma.

Respecto a los trámites previos al inicio del expediente de contratación, los Órganos de Recursos Contractuales coinciden al fundamentar la inadmisión del recurso especial en que el art.44 LCSP permite interponer este recurso contra los pliegos y el anuncio de licitación, sin que los actos anteriores a ellos correspondan al procedimiento de contratación pública ni se rijan por esta normativa, por lo que no entran dentro de su ámbito competencial.

Sobre el acto de imposición de una penalidad, los Tribunales que acuerdan la inadmisión del recurso concuerdan en que el mismo no se recoge expresamente en el art.44 LCSP además de que no se dicta en las fases de preparación y adjudicación del contrato, que es el ámbito del recurso especial. No obstante, el TACPA alega que no es un acto de trámite cualificado sino que se dicta en un procedimiento distinto, igual que para el OARC, que considera que solo da cumplimiento al art.150.2 LCSP. Sin embargo, para el TACGal, además, se debe a que es un acto dictado posteriormente a la adjudicación.

Vinculado con el anterior, en el recurso contra el acto de no formalización del contrato por retirada de la oferta por el licitador, se estima por el TARCJA que el recurrente realmente pretende que se considere justificada la retirada, por lo que actúa contra sus propios actos, debiendo interpretarse el recurso especial únicamente para los casos en los que se alega una infracción en el procedimiento de selección del contratista.

En relación con los actos de ejecución del contrato, los distintos Órganos de Recursos Contractuales comparten la argumentación para inadmitir el recurso. Ésta consiste en que estos actos no se dictan en la fase de preparación y adjudicación del contrato, cuya corrección se pretende asegurar con el recurso especial en materia de contratación dado su carácter precontractual. A ello añaden que los actos de ejecución no se encuentran expresamente recogidos en el art.44.2 LCSP, salvo las modificaciones que encubren una nueva adjudicación y el rescate de las concesiones. Por lo que se inadmiten todos los recursos contra actos que no sean alguno de estas dos excepciones. El TACPA por su parte recuerda en estos casos que le corresponde al Órgano de Contratación exigir y garantizar el cumplimiento a lo largo de la vigencia del contrato las prestaciones ofertadas, y no al Órgano de Recursos Contractuales[125].

Al respecto de la prórroga contractual, la inadmisión del recurso especial sobre este tipo de acto se justifica por los Tribunales en que no oculta una nueva adjudicación, sino que se mantienen las condiciones iniciales del contrato, incardi-

125 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 26/2018, de 14 de mayo, n.º 29/2018, de 18 de mayo y n.º 30/2018, de 25 de mayo.

nándose, entonces, en la fase de ejecución del contrato, que, como se ha indicado previamente, excede del ámbito del recurso especial salvo las excepciones citadas. El TCCSP sin embargo, distingue entre las prórrogas que vulneran el procedimiento de licitación de aquellas que cuentan con cobertura legal[126]

En cuanto a las modificaciones contractuales, los Tribunales inadmiten los recursos cuando, tras el examen de los hechos concurrentes, estima que la misma no supone una alteración sustancial del contrato inicial, de forma que no implica una nueva adjudicación que infrinja los principios de la LCSP.

Cuando se recurre la inactividad del Órgano de Contratación, se observa que los Tribunales señalan que solo se pueden recurrir conforme al art.44 LCSP los actos, pero no lo ausencia de los mismos, y la inacción de la Administración no figura en el art.44 LCSP.

En el supuesto de los negocios jurídicos excluidos de la LCSP, los Órganos de Recursos Contractuales, en ocasiones, analizan si la calificación jurídica del contrato es correcta o no, en aras a determinar su competencia. Y, en caso de que se considere firme la naturaleza jurídica del contrato o se concluya que se trata de un negocio jurídico excluido de la LCSP, comparten el mismo criterio de inadmisión fundado en que dado que no les resulta aplicable la LCSP, por expresa mención de la Ley, tampoco el recurso especial en materia de contratación.

Finalmente, cuando se plantean recursos especiales en materia de contratación contra actos cuya infracción se rige por una regulación diferente a la normativa de contratación pública, los Tribunales recuerdan que su competencia es de atribución legal, para las actuaciones recogidas en el art.44 LCSP, que se ciñen a las infracciones de la normativa de contratación pública y no de otro tipo de normas.

De todo lo expuesto anteriormente se deduce que los Órganos de Recursos Contractuales objeto de este estudio utilizan una argumentación común para apreciar su incompetencia en relación con las categorías de actos reseñadas, no existiendo diferencia sustantiva en las razones que aducen.

126 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 216/2020, de 17 de junio.

IX. ACTOS SOBRE LOS QUE HAY DISCREPANCIA EN CUANTO A LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE RECURSOS CONTRACTUALES

Una vez expuesta la posición de cada uno de los Tribunales incluidos en este análisis, ha de ponerse atención a aquellos actos en los que no existe uniformidad por los órganos contractuales en cuanto a su consideración como acto no susceptible de recurso especial en materia de contratación y, por ende, excluido de su competencia objetiva.

De esta forma, pueden enumerarse los siguientes:

1. Acuerdo de imposición de penalidades

Como se ha puesto de manifiesto en los apartados correspondientes, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Aragón[127], el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia[128] y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi[129] inadmiten el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra un acto de imposición de la penalidad prevista en el art.150.2 LCSP con ocasión de la retirada de la oferta, calificándolo como acto de trámite no cualificado, por lo que no se incluye en el listado que recoge el art.44.2 LCSP.

Por el contrario, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales considera que el acto por el que se impone la penalidad señalada en el art.150.2 LCSP por retirada de la oferta es un acto de trámite cualificado porque afecta a derechos e intereses legítimos, y es un acto producido en el seno del procedimiento de adjudicación, como se infiere de la ubicación sistemática del artículo 150.2 de la LCSP. Por lo tanto, se dicta en una fase previa a la adjudicación del contrato y es decisiva para el resultado final de la misma. A lo que añade que, este acto y su exclusión, ha de impugnarse cuando el licitador tiene conocimiento del mismo, sin que esté legitimado para hacerlo en el acto de adjudicación[130].

127 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 19/2020, de 20 de febrero y n.º 75/2020, de 25 de septiembre.

128 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 149/2019, de 16 de septiembre.

129 Resoluciones del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi n.º 149/2019, 16 de septiembre y n.º 192/2021, de 3 de diciembre.

130 Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 1121/2019, de 7 de octubre.

Por otra parte, en lo referente al acuerdo de imposición de la penalidad recogida en el art.153.4 LCSP por no haber formalizado el contrato, es decir, posteriormente a la adjudicación del contrato, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia[131] esgrime que este acto no se encuentra recogido en el art.44.2 LCSP, porque no reúne los requisitos para ser considerado como acto de trámite cualificado. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid estima que se trata de un acto de trámite cualificado, ya que, aunque el art.44 LCSP no recoge expresamente este supuesto como un acto susceptible de recurso, este acto se incardina en la tramitación del procedimiento de adjudicación del contrato aunque formalmente se haya adoptado posteriormente a la adjudicación, sin que ello pueda suponer un obstáculo meramente formal[132].

A la vista de lo expuesto, en los dos supuestos de imposición de penalidades (por incumplimiento de la obligación de presentar la documentación previa a la adjudicación así como por no formalizar el contrato por causa imputable al adjudicatario), se encuentran razones justificadas para poder incardinarlo dentro del objeto del recurso especial en materia de contratación, especialmente, su vinculación a la adjudicación del contrato. Ello resulta coherente con la tutela restitutoria pretendida por el recurso especial, porque en esas fases procedimentales (antes de la adjudicación, y posteriormente a ella, pero antes de la formalización) aún puede corregirse la infracción, de forma que se estima más correcta la argumentación de los Tribunales que admiten el recurso en estos casos.

2. Decisión de no formalizar el contrato por incumplimiento del contratista

En relación con el apartado anterior, la decisión de no formalizar el contrato por causa imputable al contratista se considera como un acto posterior a la adjudicación del contrato, por consiguiente, excede del ámbito del recurso especial en materia de contratación.

No obstante, el Tribunal Catalán de Contratos Públicos del Sector Público[133] estima que, aunque las modificaciones de los contratos y el rescate de las concesiones sean los únicos actos susceptibles de recurso especial en materia de contrata-

131 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 192/2021, de 3 de diciembre.

132 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 9/2019, de 16 de enero y n.º 64/2020, de 26 de febrero.

133 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 229/2019, de 3 de julio.

ción que son posteriores al acto de adjudicación del contrato según el art.44 LCSP, la decisión del Órgano de Contratación en la que adopta no formalizar el contrato por causa imputable a la adjudicataria es una consecuencia o extensión de la adjudicación del mismo. La razón reside en que es una decisión que puede vulnerar el derecho comunitario en materia de contratación pública y este tipo de decisiones han de ser recurribles por medio del recurso especial de acuerdo con el art. 1 de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministro y obras.

De esta forma, como ocurre con el acto de imposición de penalidades de los arts.150.2 y 153.4 LCSP, estimo que la no formalización del contrato por incumplimiento del adjudicatario está íntimamente conectada con la adjudicación del contrato, aunque formalmente éste ya se ha dictado. Ello es debido a que todavía existe la posibilidad de restituir el *statuo quo* porque, a pesar de la adjudicación, no se ha formalizado el contrato. Por consiguiente, en base a la finalidad del recurso especial en materia de contratación, se puede considerar la admisión del mismo como extensión de la adjudicación.

3. Acuerdo de prórroga del contrato

A lo largo de este estudio se ha observado cómo los diferentes Órganos de Recursos Contractuales[134] inadmiten el recurso especial en materia de contratación cuando se plantea contra el acuerdo de prórroga contractual. Los Tribunales esgrimen tres tipos de argumentos: primero, que este acto no figura entre los actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación según el art.44 LCSP; segundo, que dicho acto se dicta una vez formalizado el contrato, y, por consiguiente, no se incardina en la fase de preparación y adjudicación del contrato que es el ámbito propio del citado recurso; y, finalmente, que no encubre una nueva adjudicación ya que mantiene las condiciones iniciales.

Sin embargo, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público en una primera Resolución ya puso de manifiesto que el recurso especial en materia de contratación no se ciñe a los actos citados en el art.44 LCSP, puesto que según el artículo 1 de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a

134 Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 505/2021, de 28 de octubre, Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 610/2020, de 14 de mayo y Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º 35/2019, de 7 de febrero.

la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministro y de obras, es recurrible cualquier decisión de los poderes y entidades adjudicadoras en los supuestos que haya infringido el derecho comunitario en materia de contratación pública o las normas nacionales de transposición. El Tribunal considera que el acto en virtud del cual un Órgano de Contratación acuerda la continuación de un contrato por un período determinado puede suponer una adjudicación directa del contrato al contratista actual, de forma que puede comprobarse por el Tribunal la adecuación del mismo a la normativa contractual a través del recurso especial en materia de contratación[135].

Posteriormente, el mismo Tribunal dicta una Resolución[136] en la que diferencia aquellas prórrogas en las que puede encubrirse una adjudicación directa, en cuyo caso podría interponerse el recurso especial en materia de contratación por vulnerarse la LCSP, de las prórrogas como la recogida en el art.29.4 LCSP, que no se dicta en la fase de preparación y adjudicación del contrato y, por consiguiente, no entra en el ámbito del recurso especial en materia de contratación. Así mismo se ha pronunciado el TACPA[137].

Al respecto, ha de apreciarse el matiz que señalan el TCCSP y el TACPA para admitir, en su caso, el recurso. Si la prórroga, que es un acto de ejecución contractual, realmente esté suponiendo una adjudicación directa al contratista actual, implicaría una infracción de las normas de adjudicación del contrato. Por tanto, debería incardinarse en el campo objetivo del recurso especial en materia de contratación, como ya se ha previsto en la LCSP para otro tipo de actos de ejecución del contrato, como las modificaciones. En coherencia, entiendo que podría extenderse el ámbito del recurso especial a las prórrogas contractuales cuando se entienda que debió ser objeto de una nueva adjudicación.

4. Acto de admisión de las ofertas

Durante la exposición de las resoluciones, se ha hecho hincapié en el acto de admisión de las ofertas puesto que el art.44 LCSP, en su apartado 2, dispone que podrán ser objeto del recurso los actos de trámite adoptados en el procedimiento

135 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 216/2019, de 26 de junio.

136 Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 216/2020, de 17 de junio.

137 Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 79/2020, de 8 de octubre.

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, considerando que en todo caso concurren las circunstancias anteriores 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.

A pesar de lo anterior, los diferentes Órganos de Recursos Contractuales[138] inadmiten los recursos planteados contra el acto de admisión por no ser cualificado. Entienden que, dado que la normativa contractual no exige que la Mesa de Contratación adopte un acuerdo expreso de admisión de las ofertas, no se realiza un pronunciamiento a través de una declaración formal y expresa del Órgano de Contratación admitiendo la oferta. Consideran que se producen en el procedimiento, sucesivamente, actos que conllevan la "no exclusión" de las ofertas en la licitación, y, posteriormente a ellos, deben seguirse el resto de actos para culminar con la adjudicación. Cuando la empresa admitida llegue a ser adjudicataria del contrato, podría ser objeto del recurso especial en materia de contratación. Por ello, ni decide sobre la adjudicación, ni imposibilita la continuación del procedimiento ni produce indefensión.

Sin embargo, el OARC[139]sí que admite el recurso especial en materia de contratación porque estima que, dado que la normativa contractual no exige que haya y se notifique un acto de admisión antes de finalizar el procedimiento, para no dejar sin contenido la norma, debe considerarse que los licitadores pueden recurrir la admisión desde el día siguiente a aquel en que hayan tenido conocimiento de la presunta infracción aunque no haya un pronunciamiento formal del acto porque, si no, se trataría de una restricción ilegal e injustificada del derecho a la defensa.

138 Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón n.º 62/2021, de 9 de julio y n.º 97/2021, de 15 de octubre, Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 187/2021, de 29 de abril, Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 647/2018, de 6 de julio y n.º 51/2019, de 24 de enero, Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid n.º 131/2018, de 25 de abril, Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 132/2019, de 9 de mayo, Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 90/2018, de 4 de abril y Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia n.º109/2019, de 21 de mayo, n.º 115/2019, de 21 de mayo, n.º 200/2019, de 28 de agosto, n.º 208/2019, de 6 de septiembre, n.º 130/2020, de 28 de agosto, n.º 174/2020, de 16 de octubre y n.º 175/2020, de 19 de octubre.

139 Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi n.º 100/2020, de 4 de agosto.

A pesar de este razonamiento del OARC, no considero que por no recurrir la admisión de un licitador a lo largo del procedimiento se vulnere la defensa del resto, ya que el perjuicio se materializa, únicamente, en caso de que el licitador admitido resulte adjudicatario del contrato, pero no por la mera admisión, y en ese caso, se garantiza su tutela mediante el recurso especial contra la adjudicación. Por el contrario, la posibilidad de impugnar cualquier acto que implícitamente conlleva la admisión del licitador supondría una paralización injustificada del procedimiento.

5. Actos previos al inicio del expediente de contratación

Se ha observado que se han planteado recursos especiales en materia de contratación frente a actos previos al expediente de contratación[140]. Las resoluciones analizadas inadmiten los recursos porque versan sobre actos ajenos a la normativa contractual que no se encuentran incluidos en el listado del art.44 LCSP ya que son anteriores a los anuncios de licitación o los pliegos, contra los que sí cabe interponer el recurso especial en materia de contratación puesto que hacen referencia al procedimiento de adjudicación del contrato.

Al respecto, si bien con matices porque los actos anteriores, aunque vinculados al expediente de contratación, no forman parte del mismo, se puede traer a colación una Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi[141] sobre un recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el acuerdo de aprobación del expediente de contratación, en el que no se ha impugnado ni el anuncio de licitación ni el pliego. En la misma, el OARC señala que este acto no se encuentra citado en el art.44 LCSP, pero la decisión de licitar un contrato es un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, dado que fija el régimen jurídico del contrato y conlleva el inicio de la licitación, y considera que, con una interpretación amplia de la jurisprudencia del TJUE sobre las decisiones que se estiman recurribles, esta actuación

140 Resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público n.º 80/2018, de 4 de mayo, n.º 197/2021, de 30 de junio, n.º 199/2021, de 30 de junio n.º 200/2021, de 30 de junio, n.º 201/2021, de 30 de junio, n.º 202/2021, de 30 de junio, n.º 203/2021, de 30 de junio, n.º 204/2021, de 30 de junio, n.º 205/2021, de 30 de junio y n.º 206/2021, de 30 de junio y Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía n.º 188/2021, de 13 de mayo, n.º338/2018, de 13 de diciembre y n.º 150/2020, de 1 de junio.

141 Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi n.º 110/2021, de 30 de junio.

anterior al comienzo formal del procedimiento, es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

No obstante lo anterior, no pueden equipararse las actuaciones que sirven de antecedente al expediente con decisiones que vulneran la normativa de contratación pública, que es el ámbito del recurso especial, porque tienen su propia normativa y sus vías de revisión.

6. Clasificación de ofertas

De las Resoluciones analizadas en este estudio, se extrae que la mayor parte se inadmiten porque se trata de actos de trámite no cualificados. En concreto, en relación con el acto de clasificación de las ofertas, existe unanimidad entre los Órganos de Recursos Contractuales en considerar que los mismos son actos de carácter interno de la entidad contratante, ya que emanan de la Mesa de Contratación pero el Órgano de Contratación debe dictar una ulterior resolución definitiva, en base al acto de la Mesa o separándose del mismo. Y es esta resolución la que podrá impugnarse a través del recurso especial en materia de contratación.

Al respecto de este acto, se encuentra un supuesto en el que sí es susceptible de recurso especial en materia de contratación. Si bien no hay contradicción con lo indicado anteriormente, porque hay un elemento diferenciador, resulta de interés la posibilidad de que sea objeto del citado recurso impidiendo aplicar el criterio expuesto de inadmisión. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales[142], en el caso en que la clasificación de las ofertas fue dictada por el propio Órgano de Contratación, arguye que se trata de un acto de trámite que sí decide indirectamente sobre la adjudicación, ya que el Órgano de Contratación se determina a sí mismo qué oferta es la mejor, de forma que, a priori, éste Órgano no va a separarse de su propia declaración de voluntad. Y ese extremo es el que implica que esa misma clasificación realizada por la mesa no se considere acto de trámite cualificado. Así, en aplicación del principio pro actione, considera que se trata de un acto de trámite cualificado y, por consiguiente, susceptible de recurso especial en materia de contratación.

A pesar del matiz explicado, no puede considerarse como objeto de recurso especial la clasificación de las ofertas que realiza la Mesa de Contratación ya que únicamente tiene la función de asistir técnicamente al órgano resolutorio. Anticipar la impugnación a ese momento solo ralentizaría el procedimiento e, incluso, condicionaría la decisión del órgano competente para realizar la adjudicación.

142 Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 174/2021, de 19 de febrero y n.º 421/2021, de 16 de abril.

X. CONCLUSIONES FINALES

En relación con la estadística elaborada, se observa que, en el Tribunal de Madrid, en 2018 la inadmisión porque el acto recurrido no es susceptible de recurso especial en materia de contratación supuso el 18,29% del total de inadmisiones, en 2019 el 22,58%, en 2020, el 56,94%, y, en el 2021, el 31,31%, lo que implica una media de un 32,28%.

En cuanto al Órgano de Euskadi, en 2018 esta causa conlleva el 11,90% de las resoluciones de inadmisión, en 2019 el 25,58%, en 2020 el 15,15% y, en 2021, el 20,69%, resultando una media en este periodo de un 18,33%.

En el Tribunal de Aragón la inadmisión por no ser susceptible de recurso especial el acto impugnado implicó, en 2018, el 32,35% de las inadmisiones, en 2019, el 14,81%, en 2020, el 53,85% y, en 2021, el 33,33%, de forma que la media obtenida en estos 4 años es el 33,59%.

En el caso del Tribunal Catalán, del total de inadmisiones, esta causa supuso en 2018 un 7,89%, en 2019, un 11,03%, en 2020, un 16,07% y, en 2021, un 17,50%, obteniéndose una media en el periodo 2018-2021 de un 13,28%.

En referencia al Tribunal de Andalucía, en el año 2018 esta causa implicó el 8,59% de las inadmisiones totales, en 2019, el 5,77%, en 2020, el 12,32% y, en 2021, el 10,73%, resultando una media de un 9,35%.

Finalmente, respecto al Tribunal de Galicia, la inadmisión por no ser el acto recurrido objeto del recurso especial supuso el 7,43% del total, en 2019, el 14,81%, en 2020, el 26,66% y, en 2021, el 15,94%, conllevando una media de 16,21%.

La media entre los 6 Órganos analizados asciende al 20,51% del total de inadmisiones para el periodo comprendido entre 2018 y 2021, por lo que se puede extraer como conclusión que un escaso número de resoluciones en las que se acordó la inadmisión se debe al motivo de que el acto impugnado no es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En cuanto a los tipos de actos que se inadmiten por esta razón, destaca, por su gran volumen, que en su mayoría se trata de actos de trámite no cualificados, de forma que ha de impugnarse la resolución final de la licitación. Ello demuestra que los licitadores tienen interés en obtener la corrección de la posible infracción en cuanto conocen del acto que presuntamente ha infringido la normativa de contratación pública. Sin embargo, compartiendo lo establecido por todos los Órganos de Recursos Contractuales, en mi opinión, no se perjudica al licitador por tener que esperar a que se dicte la resolución que culmina el procedimiento, mientras que el hecho de no permitir el recurso especial en materia de contratación contra estos actos durante el procedimiento permite que éste se pueda realizar en

un plazo razonable. La posible impugnación contra la clasificación de ofertas o la propuesta de adjudicación, separadamente y antes de la adjudicación del contrato, no aporta un valor añadido a la tutela del licitador, ya que su corrección puede llevarse a cabo en la resolución definitiva. Por el contrario, la extensión de la competencia de los Órganos de resolución del recurso especial a este tipo de actos podría suponer una sucesión de interrupciones del procedimiento, obstaculizándolo y demorándolo en el tiempo, con el consecuente perjuicio al interés público que se pretende satisfacer con el contrato. La salvaguarda del derecho de los licitadores a través del recurso especial ha de cohonestarse con la necesaria agilidad y fluidez en la tramitación de la licitación. La contratación ha de poder realizarse en el curso ordinario del procedimiento, de suerte que no todos los actos que se producen hasta la finalización del procedimiento deben ser impugnables separadamente y susceptibles de recurso especial en materia de contratación.

Por otra parte, de las inadmisiones en relación con actos previos a la licitación, o de aquellos que se dictan en virtud de otras normativas, se extrae que, aunque tienen relación con la contratación, en sí mismos no se rigen por la normativa contractual, de forma que su conocimiento no debe corresponder a los Órganos de Recursos Contractuales porque precisamente se caracterizan por su especialización técnica en el ámbito de la contratación pública. No se estima procedente que este tipo de actos vinculados al procedimiento contractual, se acaben incorporando dentro de su competencia, porque ello dañaría el sistema rápido y eficaz que se pretende con la creación del recurso especial y de los Órganos de Recursos Contractuales. Esta idea también podría predicarse respecto de que los Órganos de Recursos Contractuales conocieran de los negocios excluidos de la LCSP.

Otra categoría de actos que se recurre con cierta asiduidad son los dictados tras la adjudicación del contrato. Como se ha observado en el análisis de las resoluciones que han inadmitido los recursos, los operadores económicos muestran un deseo de que se tutelen por los Órganos de Recursos Contractuales estas categorías de actos dictados tras la adjudicación o incluso la formalización, como la imposición de penalidades, prórrogas o actos que se dictan en la ejecución del contrato. Y tras la lectura de todas las Resoluciones citadas, se puede extraer una conclusión evidente: el recurso especial en materia de contratación tiene carácter precontractual, y ello determina el alcance de la competencia de los Órganos de Recursos Contractuales.

Ese carácter precontractual implica que la finalidad del recurso es corregir las posibles infracciones del procedimiento de contratación antes de la formalización del contrato, cuando aún pueden corregirse, ya que, conforme a la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplica-

ción de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y obras, "la brevedad de los procedimientos requiere un tratamiento urgente de las infracciones anteriormente mencionadas".

Dado que los Tribunales que resuelven los recursos contractuales tienen atribuida legalmente su competencia para conocer del recurso especial, la extensión del mismo limitada hasta la formalización del contrato impide que los Tribunales que resuelven los recursos contractuales puedan ampliar su competencia a cuestiones que son propias del procedimiento de contratación, pero que se producen posteriormente a la formalización del contrato.

No puede obviarse que la normativa contractual ha ido evolucionando, de forma que se ha llevado a cabo una ampliación del ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación a través de la Directiva 2014/24, ya que incorpora ciertos actos de ejecución (modificaciones que encubran una nueva adjudicación y rescate de concesiones), pero siguen quedando fuera de su campo el resto.

Así mismo lo remarcan las Resoluciones examinadas, indicando que se está produciendo una ampliación del objeto del recurso especial en materia de contratación en base a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha permitido el recurso especial en materia de contratación contra actos que, en principio, no están formalmente sujetos, pero que materialmente encubren un acto que sí está incluido en su ámbito. Es decir, se está llevando a cabo una interpretación amplia por el derecho comunitario de las decisiones que son recurribles, entendiendo por tales todas aquellas dictadas por los poderes adjudicadores que vulneran los derechos que confiere la normativa contractual europea y su transposición al derecho nacional.

Por ello, aunque la mayoría de las resoluciones analizadas inadmiten los recursos especiales en materia de contratación porque se plantean contra actos que no están citados expresamente en el art.44 LCSP (artículo que les atribuye legalmente su competencia), cabría plantearse la inclusión de los mismos en el ámbito del recurso especial en la materia de contratación, como ha estimado algún Tribunal, respecto, por ejemplo, de las prórrogas, tal y como se ha hecho constar en el último epígrafe. No se observa la diferencia en el supuesto de que una modificación pudiera suponer una nueva adjudicación sin respetarse los principios establecidos en la LCSP, del caso de una prórroga en la que, realmente, no se están manteniendo las condiciones del contrato inicial, encubriendo una adjudicación directa. Tampoco se aprecia un elemento distintivo entre el acto de admisión de un licitador, que se puede considerar acto de trámite cualificado, con el acto de imposición de una penalidad por considerar injustificada la retirada de la oferta antes de la adjudicación, ya que ambos actos afectan a la adjudicación, de forma que debería entenderse incluido en el ámbito del recurso especial en materia de contratación aunque se dicte en un procedimiento distinto.

No puede obviarse el hecho de que la ampliación del ámbito del recurso especial en materia de contratación a actos posteriores a la adjudicación del contrato puede incrementar el volumen de recursos que se planteen ante los Órganos de Recursos Contractuales, con la consecuente ralentización en la resolución de los mismos por los Tribunales, debiendo ser el recurso especial un procedimiento ágil para no perder su finalidad. Aunque la estadística realizada muestra una escasa importancia cuantitativa.

No obstante lo anterior, se comparte la opinión de aquellos tribunales que sí que entran a conocer de los recursos interpuestos contra actos no recogidos en el art.44 LCSP. Se estima que ha de preponderar la consecución del efecto útil del recurso especial, en aras a evitar el mayor número posible de infracciones de la normativa contractual, puesto que la finalidad del recurso especial es, exclusivamente, de control del cumplimiento de los principios y trámites legales en la contratación pública. Las causas de inadmisión del recurso especial en materia de contratación han de ser objeto de interpretación estricta para facilitar el control de las posibles ilegalidades en todas las fases del procedimiento. Ello supone, en mi consideración, que ha de evitarse que por excesivo rigorismo o formalismo no se admitan recursos sobre actos que infrinjan la normativa contractual, debiendo conjugarse los fines que se tutelan con el recurso especial y sus causas de inadmisión con los intereses que sacrifican.

XI. BIBLIOGRAFÍA

DÍEZ SASTRE, SILVIA: "El sistema de revisión de las decisiones en materia contractual". La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Iurisutilitas.es (2018), pp. 219-252.

HERNÁEZ SALGUERO, ELENA (2018): "El nuevo objeto del recurso especial en materia de contratación". Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público, Capítulo 15, pp. 639-666.

HERNÁEZ SALGUERO, ELENA (2013): "El recurso especial en materia de contratación a la luz de las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid". Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N.º 28, pp. 79-120.

RÍOS MARÍN, ESPERANZA (2018): "Novedades en el recurso especial en materia de contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, pp. 207-243.

XII. ANEXO DE RESOLUCIONES

Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid

2018	
N.º 85/2018, de 22 de marzo	N.º 300/2018, de 26 de septiembre
N.º 88/2018, de 22 de marzo	N.º 347/2018, de 30 de octubre
N.º 115/2018, de 25 de abril	N.º 352/2018, de 8 de noviembre
N.º 118/2018, de 18 de abril	N.º 372/2018, de 5 de diciembre
N.º 130/2018, de 25 de abril	N.º 380/2018, de 5 de diciembre
N.º 131/2018, de 25 de abril	N.º 384/2018, de 5 de diciembre
N.º 182/2018, de 20 de junio	N.º 396/2018, de 19 de diciembre
N.º 271/2018, de 13 de septiembre	N.º400/2018, de 19 de diciembre
N.º 286/2018, de 19 de septiembre	
2019	
N.º 26/2019, de 23 de enero	N.º 338/2019, de 29 de agosto
N.º 34/2019, de 30 de enero	N.º 339 /2019, de 29 de agosto
N.º 158/2019, de 26 de abril	N.º 347/2019, de 29 de agosto
N.º 259/2019, de 19 de junio	N.º 351/2019, de 29 de agosto
N.º 260/2019, de 19 de junio	N.º 398/2019, de 19 de septiembre
N.º 275/2019, de 26 de junio	N.º 435/2019, de 10 de octubre
N.º 293/2019, de 4 de julio	N.º 440/2019, de 17 de octubre
N.º 295/2019, de 4 de julio	N.º 445/2019, de 17 de octubre
N.º 305/2019, de 10 de julio	N.º 488/2019, de 21 de noviembre
N.º 328/2019, de 24 de julio	N.º 528/2019, de 19 de diciembre
N.º 329/2019, de 24 de julio	N.º 529/2019, de 19 de diciembre
N.º 331/2019, de 24 de julio	
2020	
N.º 22/2020, de 15 de enero	N.º 208/2020, de 20 de agosto
N.º 38/2020, de 30 de enero	N.º 231/2020, de 3 de septiembre
N.º 86/2020, de 12 de marzo	N.º 255/2020, de 17 de septiembre
N.º 99/2020, de 21 de mayo	N.º 256/2020, de 24 de septiembre
N.º 118/2020, de 11 de junio	N.º 298/2020, de 5 de noviembre
N.º 119/2020, de 11 de junio	N.º 299/2020, de 5 de noviembre
N.º 156/2020, de 2 de julio	N.º 303/2020, de 13 de noviembre
N.º 176/2020, de 15 de julio	N.º 315/2020, de 19 de noviembre
N.º 177/2020, de 15 de julio	N.º 326/2020, de 27 de noviembre
N.º 193/2020, de 13 de agosto	N.º 348/2020, de 10 de diciembre
N.º 198/2020, de 13 de agosto	
2021	
N.º 12/2021, de 12 de enero	N.º 217/2021, de 13 de mayo
N.º 13/2021, de 12 de enero	N.º 256/2021, de 10 de junio
N.º 39/2021, de 28 de enero	N.º 277/2021, de 18 de junio
N.º 48/2021, de 28 de enero	N.º 290/2021, de 25 de junio

2021	
N.º 57/2021, de 4 de febrero	N.º 293/2021, de 25 de junio
N.º 89/2021, de 18 de febrero	N.º 312/2021, de 8 de julio
N.º 104/2021, de 4 de marzo	N.º 338/2021, de 5 de agosto
N.º 107/2021, de 4 de marzo	N.º 348/2021, de 5 de agosto
N.º 114/2021, de 11 de marzo	N.º 353/2021, de 12 de agosto
N.º 115/2021, de 11 de marzo	N.º 355/2021, de 12 de agosto
N.º 121/2021, de 18 de marzo	N.º 357/2021, de 12 de agosto
N.º 122/2021, de 18 de marzo	N.º 389/2021, de 26 de agosto
N.º 123/2021, de 18 de marzo	N.º 400/2021, de 2 de septiembre
N.º 166/2021, de 15 de abril	N.º 468/2021, de 7 de octubre
N.º 179/2021, de 21 de abril	N.º 495/2021, de 21 de octubre
N.º 187/2021, de 29 de abril	N.º 505/2021, de 28 de octubre
N.º 205/2021, de 6 de mayo	N.º 576/2021, de 22 de diciembre
N.º 215/2021, de 13 de mayo	
2022	
N.º 10/2022, de 13 de enero	N.º 55/2022, de 3 de febrero
N.º 28/2022, de 20 de enero	N.º 66/2022, de 19 de febrero

Resoluciones del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi

2018	
N.º 14/ 2018, de 25 de enero	N.º 99/2018, de 31 de julio
N.º 20/2018, de 24 de enero	N.º 171/2018, de 5 de diciembre
N.º 47/2018, de 10 de abril	N.º 172/2018, de 5 de diciembre
N.º 93/2018, de 23 de julio	N.º 173/2018, de 5 de diciembre
N.º 97/2018, de 24 de julio	
2019	
N.º 18/2019, de 24 de enero	N.º 149/2019, 16 de septiembre
N.º 19/2019, de 24 de enero	N.º 172/2019, de 16 de octubre
N.º 26/2019, de 1 de febrero	N.º 190/2019, de 12 de noviembre
N.º 100/2019, de 27 de mayo	N.º 205/2019, de 28 de noviembre
N.º 133/2019, de 12 de agosto	
2020	
N.º 37/2020, de 19 de febrero	N.º 112/2020, de 26 de agosto
N.º 69/2020, de 29 de mayo	N.º 163/2020, de 2 de diciembre
N.º 95/2020, de 15 de julio	N.º 167/2020, de 4 de diciembre
N.º 104/2020, de 4 de agosto	N.º 168/2020, de 9 de diciembre
2021	
N.º 11/2021, de 21 de enero	N.º 135/2021, de 11 de agosto
N.º 58/2021, de 31 de marzo	N.º 161/2021, de 6 de octubre
N.º 83/2021, de 19 de mayo	N.º 162/2021, de 6 de octubre
N.º 89/2021, de 27 de mayo	N.º 192/2021, de 3 de diciembre

Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

2018	
N.º 8/2018, de 13 de febrero	N.º 64/2018, de 26 de julio
N.º 16/2018, de 27 de marzo	N.º 75/2018, de 20 de agosto
N.º 26/2018, de 14 de mayo	N.º 83/2018, de 6 de septiembre
N.º 29/2018, de 18 de mayo	N.º 89/2018, de 19 de septiembre
N.º 30/2018, de 25 de mayo	N.º 126/2018, de 19 de diciembre
N.º 40/2018, de 12 de junio	
2019	
N.º 19/2019, de 8 de febrero	N.º 80/2019, de 24 de junio
N.º 35/2019, de 13 de marzo	N.º 124/2019, de 24 de septiembre
N.º 46/2019, de 9 de abril	
2020	
N.º 1/2020, de 13 de enero	N.º 75/2020, de 25 de septiembre
N.º 15/2020, de 20 de febrero	N.º 79/2020, de 8 de octubre
N.º 19/2020, de 20 de febrero	N.º 80/2020, de 8 de octubre
N.º 23/2020, de 28 de febrero	N.º 83/2020, de 22 de octubre
N.º 25/2020, de 9 de marzo	N.º 93/2020, de 12 de noviembre
N.º 51/2020, de 6 de julio	N.º 97/2020, de 19 de noviembre
2021	
N.º 4/2021, de 14 de enero	N.º 58/2021, de 30 de junio
N.º 14/2021, de 12 de febrero	N.º 62/2021, de 9 de julio
N.º 15/2021, de 12 de febrero	N.º 70/2021, de 30 de julio
N.º 17/2021, de 19 de febrero	N.º 73/2021, de 6 de agosto
N.º 22/2021, de 26 de febrero	N.º 97/2021, de 15 de octubre
N.º 57/2021, de 30 de junio	N.º 119/2021, de 23 de diciembre
2022	
N.º 9/2022, de 18 de enero	

Resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público

2018	
N.º 42/2018, de 15 de marzo	N.º 113/2018, de 20 de junio
N.º 65/2018, de 5 de abril	N.º 281/2018, de 20 de diciembre
N.º 80/2018, de 4 de mayo	N.º 282/2018, de 20 de diciembre
N.º 81/2018, de 4 de mayo	N.º 283/2018, de 20 de diciembre
N.º 84/2018, de 11 de mayo	
2019	
N.º 49/2019, de 27 de febrero	N.º 236/2019, de 3 de julio
N.º 78/2019, de 26 de marzo	N.º 262/2019, de 23 de julio
N.º 132/2019, de 9 de mayo	N.º 267/2019, de 30 de junio
N.º 138/2019, de 9 de mayo	N.º 275/2019, de 30 de julio
N.º 148/2019, de 15 de mayo	N.º 278/2019, de 30 de julio
N.º 173/2019, de 30 de mayo	N.º 281/2019, de 30 de mayo
N.º 203/2019, de 13 de junio	N.º 337/2019, de 30 de octubre
N.º 207/2019, de 13 de junio	N.º 348/2019, de 13 de noviembre
N.º 233/2019, de 3 de julio	
2020	
N.º 72/2020, de 12 de febrero	N.º 151/2020, de 7 de abril
N.º 121/2020, de 12 de marzo	N.º 216/2020, de 17 de junio
N.º 124/2020, de 12 de marzo	
2021	
N.º 2/2021, de 14 de enero	N.º 205/2021, de 30 de junio
N.º 26/2021, de 27 de enero	N.º 206/2021, de 30 de junio
N.º 74/2021, de 10 de marzo	N.º 210/2021, de 30 de junio
N.º 77/2021, de 10 de marzo	N.º 213/2021, de 30 de junio
N.º 95/2021, de 25 de marzo	N.º 248/2021, de 28 de julio
N.º 105/2021, de 8 de abril	N.º 250/2021, de 8 de septiembre
N.º 115/2021, de 14 de abril	N.º 253/2021, de 8 de septiembre
N.º 125/2021, de 21 de abril	N.º 267/2021, de 15 de septiembre
N.º 169/2021, de 27 de mayo	N.º 269/2021, de 15 de septiembre
N.º 171/2021, de 27 de mayo	N.º 310/2021, de 20 de octubre
N.º 179/2021, de 9 de junio	N.º 311/2021, de 20 de octubre
N.º 180/2021, de 9 de junio	N.º 312/2021, de 20 de octubre
N.º 203/2021, de 30 de junio	N.º 349/2021, de 17 de noviembre
N.º 204/2021, de 30 de junio	N.º 352/2021, de 17 de noviembre
2022	
N.º 12/2022, de 19 de enero	N.º 47/2022, de 23 de febrero
N.º 14/2022, de 19 de enero	N.º 53/2022, de 2 de marzo

Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía

2018

N.º 24/2018, de 31 de enero	N.º 155/2018, de 25 de mayo
N.º 48/2018, de 23 de febrero	N.º 208/2018, de 3 de julio
N.º 73/2018, de 20 de marzo	N.º 249/2018, de 7 de septiembre
N.º 83/2018, de 28 de marzo	N.º 283/2018, de 16 de octubre
N.º 90/2018, de 4 de abril	N.º 318/2018, de 9 de noviembre
N.º 92/2018, de 4 de abril	N.º 319/2018, de 9 de noviembre
N.º 100/2018, de 13 de abril	N.º 338/2018, de 13 de diciembre
N.º 116/2018, de 4 de mayo	N.º 352/2018, de 18 de diciembre
N.º 125/2018, de 4 de mayo	N.º 353/2018, de 18 de diciembre
N.º 128/2018, de 28 de mayo	N.º 354/2018, de 18 de diciembre

2019

N.º 3/2019, de 15 de enero	N.º 251/2019, de 2 de agosto
N.º 27/2019, de 5 de febrero	N.º 263/2019, de 9 de agosto
N.º 37/2019, de 19 de febrero	N.º 279/2019, de 10 de septiembre
N.º 112/2019, de 11 de abril	N.º 306/2019, de 24 de septiembre
N.º 121/2019, de 24 de abril	N.º 362/2019, de 31 de octubre
N.º 136/2019, de 30 de abril	N.º 373/2019, de 7 de noviembre
N.º 173/2019, de 23 de mayo	N.º 378/2019, de 12 de noviembre
N.º 174/2019, de 28 de mayo	N.º 412/2019, de 10 de diciembre
N.º 224/2019, de 4 de julio	N.º 413/2019, de 3 de diciembre

2020

N.º 28/2020, de 4 de febrero	N.º 283/2020, de 13 de agosto
N.º 44/2020, de 11 de febrero	N.º 284/2020, de 20 de agosto
N.º 62/2020, de 17 de febrero	N.º 288/2020, de 20 de agosto
N.º 99/2020, de 12 de mayo	N.º 346/2020, de 22 de octubre
N.º 112/2020, de 14 de mayo	N.º 357/2020, de 29 de octubre
N.º 150/2020, de 1 de junio	N.º 372/2020, de 6 de noviembre
N.º 185/2020, de 1 de junio	N.º 402/2020, de 19 de noviembre
N.º 197/2020, de 4 de junio	N.º 435/2020, de 3 de diciembre
N.º 227/2020, de 2 de julio	N.º 446/2020, de 11 de diciembre
N.º 253/2020, de 16 de julio	N.º 447/2020, de 11 de diciembre

2021

N.º 7/2021, de 21 de enero	N.º 347/2021, de 23 de septiembre
N.º 16/2021, de 28 de enero	N.º 360/2021, de 30 de septiembre
N.º 94/2021, de 18 de marzo	N.º 371/2021, de 8 de octubre
N.º 95/2021, de 18 de marzo	N.º 372/2021, de 8 de octubre
N.º 109/2021, de 25 de marzo	N.º 383/2021, de 15 de octubre
N.º 114/2021, de 25 de marzo	N.º 384/2021, de 15 de octubre
N.º 117/2021, de 30 de marzo	N.º 403/2021, de 21 de octubre
N.º 140/2021, de 15 de abril	N.º 408/2021, de 21 de octubre

2021	
N.º 156/2021, de 29 de abril	N.º 415/2021, de 28 de octubre
N.º 172/2021 de 6 de mayo	N.º 425/2021, de 28 de octubre
N.º 188/2021, de 13 de mayo	N.º 433/2021, de 5 de noviembre
N.º 195/2021, de 13 de mayo	N.º 438/2021, de 5 de noviembre
N.º 222/2021, de 2 de junio	N.º 486/2021, de 18 de noviembre
N.º 229/2021, de 10 de junio	N.º 508/2021, de 3 de diciembre
N.º 287/2021, de 22 de julio	N.º 550/2021, de 17 de diciembre
N.º 300/2021, de 27 de agosto	N.º 561/2021, de 17 de diciembre
N.º 322/2021, de 10 de septiembre	N.º 565/2021, de 23 de diciembre
2022	
N.º 10/2022, de 14 de enero	N.º 111/2022, de 11 de febrero
N.º 31/2022, de 21 de enero	N.º 150/2022 de 4 de marzo
N.º 37/2022, de 21 de enero	N.º 153/2022, de 4 de marzo
N.º 42/2022, de 21 de enero	N.º 168/2022, de 11 de marzo
N.º 47/2022, de 21 de enero	N.º 169/2022, de 11 de marzo
N.º 50/2022, de 21 de enero	N.º 177/2022, de 11 de marzo
N.º 75/2022, de 28 de enero	N.º 199/2022, de 25 de marzo

Resoluciones del Tribunal de Contratos de la Comunidad Autónoma de Galicia

2018	
N.º 8/2018, de 11 de mayo	N.º 85/2018, de 1 de octubre
N.º 22/2018, de 11 de junio	N.º 107/2018, de 23 de noviembre
N.º 25/2018, de 15 de junio	N.º 109/2018, de 23 de noviembre
N.º 32/2018, de 21 de junio	N.º 111/2018, de 29 de noviembre
N.º 71/2018, de 13 de septiembre	N.º 126/2018, de 13 de diciembre
N.º 83/2018, de 27 de septiembre	N.º 129/2018, de 17 de diciembre
2019	
N.º 13/2019, de 18 de enero	N.º 189/2019, de 14 de agosto
N.º 16/2019, de 18 de enero	N.º 190/2019, de 14 de agosto
N.º 19/2019, de 28 de enero	N.º 191/2019, de 14 de agosto
N.º 22/2019, de 28 de enero	N.º 194/2019, de 21 de agosto
N.º 26/2019, de 30 de enero	N.º 200/2019, de 28 de agosto
N.º 35/2019, de 7 de febrero	N.º 202/2019, de 30 de agosto
N.º 61/2019, de 20 de marzo	N.º 208/2019, de 6 de septiembre
N.º 62/2019, de 20 de marzo	N.º 222/2019, de 27 de septiembre
N.º 75/2019, de 1 de abril	N.º 255/2019, de 12 de noviembre
N.º 94/2019, de 29 de abril	N.º 256/2019, de 15 de noviembre
N.º 109/2019, de 21 de mayo	N.º 259/2019, de 20 de noviembre
N.º 115/2019, de 21 de mayo	N.º 292/2019, de 20 de diciembre

2020	
N.º 21/2020, de 22 de enero	N.º 176/2020, de 19 de octubre
N.º 60/2020, de 26 de mayo	N.º 185/2020, de 9 de noviembre
N.º 61/2020, de 28 de mayo	N.º 186/2020, de 9 de noviembre
N.º 102/2020, de 20 de julio	N.º 188/2020, de 13 de noviembre
N.º 104/2020, de 20 de julio	N.º 191/2020, de 17 de noviembre
N.º 115/2020, de 3 de agosto	N.º 192/2020, de 19 de noviembre
N.º 130/2020, de 28 de agosto	N.º 213/2020, de 11 de diciembre
N.º 174/2020, de 16 de octubre	N.º 221/2020, de 22 de diciembre
N.º 175/2020, de 19 de octubre	N.º 225/2020, de 30 de diciembre
2021	
N.º 33/2021, de 9 de febrero	N.º 197/2021, de 23 de septiembre
N.º 95/2021, de 7 de mayo	N.º 199/2021, de 23 de septiembre
N.º 113/2021, de 8 de junio	N.º 229/2021, de 28 de octubre
N.º 196/2021, de 23 de septiembre	N.º 239/2021, de 9 de noviembre

Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales

2018	
N.º 647/2018, de 6 de julio	
2019	
N.º 804/2019, de 11 de julio	N.º 1121/2019, de 7 de octubre
N.º 51/2019, de 24 de enero	
2020	
N.º 610/2020, de 14 de mayo	
2021	
N.º 174/2021, de 19 de febrero	N.º 421/2021, de 16 de abril