

MEMORIA JUSTIFICATIVA PARA LA PROVISIÓN DE UNA PLAZA NIVEL 26 EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante la LCSP), transpuso 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. En esta norma se contempla -como ya lo hiciera la anterior- un órgano para la resolución del recurso especial en materia de contratación. Por otro lado el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales indica que este mismo órgano será el competente para resolver las reclamaciones que se presenten en la materia que esta norma regula, así como para acordar las medidas cautelares y fijar las indemnizaciones que procedan según lo dispuesto en la misma.

La LCSP, establece en su artículo 46 que, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, la competencia para resolver los recursos será establecida por sus normas respectivas debiendo crear, en su caso, un órgano independiente.

En este sentido, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, -norma que fue modificada posteriormente por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto y por el Decreto ley 3/2020- como Órgano de carácter especializado que actúa con plena independencia funcional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.2 de su norma de creación, quedando adscrito orgánicamente a la Consejería competente en materia de Hacienda -actualmente Consejería de Hacienda y Financiación Europea- a la que corresponde dotarla de los medios necesarios para el ejercicio de sus funciones.

A este Órgano le corresponde ejercer las competencias establecidas en el artículo 44 de la LCSP, competencias que, sin perjuicio de que se detallen más adelante, se centran en la resolución de los recursos especiales y reclamaciones en materia contractual, que se han configurado como un sistema de autocontrol efectivo. En este sentido, los datos estadísticos de que se disponen acreditan las importantes ventajas económicas que ha aportado un modelo de control eficaz, en tanto ha favorecido la transparencia y la concurrencia y ha permitido corregir las patologías e «*inercias*» administrativas en el procedimiento de adjudicación de los contratos.



FIRMADO POR	MARIA LOURDES RUIZ-CABELLO JIMENEZ	29/07/2021	PÁGINA 1/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmSN6HFHX236E3WCUAKWD84BGXJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Desde un punto de vista subjetivo, se debe tener en cuenta que el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (en adelante TARCJA) presta sus servicios a la Administración de la Junta de Andalucía y a sus entidades instrumentales con la condición de poderes adjudicadores. Además, es directamente competente para resolver los recursos especiales y reclamaciones respecto a los actos de las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas -sin necesidad de suscribir un convenio- en caso de que estas no hayan creado un órgano propio ni encomendado la resolución de sus recursos al órgano especializado que haya podido crearse en la Diputación provincial de su ámbito respectivo. Finalmente, sus competencias también comprenden -al existir convenios de colaboración- la resolución de los recursos especiales en materia de contratación que sean interpuestos en los procedimientos de contratación celebrados por el Consejo Audiovisual de Andalucía y las Universidades de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla, Pablo de Olavide, y la Universidad Internacional de Andalucía.

Desde un punto de vista cuantitativo, resulta de extraordinaria importancia destacar que el Tribunal a lo largo del año 2020 y hasta la fecha en el año 2021 ha analizado los recursos planteados en expedientes de contratación cuyo valor estimado **superó los tres mil millones de euros**, unido, además, a que el año 2020 ha estado marcado por la crisis sanitaria provocada por el COVID 19, lo que muestra la relevancia de la actividad que realiza este Órgano.

El incremento sobre el valor estimado de los expedientes de contratación analizados por el TARCJA se debe al aumento del número de recursos presentados durante los años 2020 y 2021, como consecuencia directa de la nueva regulación del recurso especial en materia de contratación introducida por el artículo 44 de la LCSP.

En relación con los expediente de contratación susceptibles de recurso especial, se establecen las siguientes novedades:

- Con respecto al contrato de obras se reduce el umbral de los contratos susceptibles de recurso de 5.548.000 euros a 3.000.000 de euros, **lo que supone una rebaja en el umbral de un 46%**. Lo mismo ocurre con respecto a los contratos de concesión de obra y con la nueva tipología del contrato de concesión de servicios.

- Con relación a los contratos de servicios y suministro se disminuye el umbral de 221.000 euros a 100.000 euros, **lo que supone una rebaja en el umbral de un 55%**.

- Se introduce la posibilidad de impugnar los contratos administrativos especiales en los que no se pueda fijar su precio de licitación o cuando su valor estimado sea el establecido para los contratos de servicios y suministros, así como los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.



FIRMADO POR	MARIA LOURDES RUIZ-CABELLO JIMENEZ	29/07/2021	PÁGINA 2/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmSN6HFHX236E3WCUAKWD84BGXJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En el segundo apartado del artículo 44 de la LCSP, se establecen las actuaciones que pueden ser objeto de recurso, donde también se aprecian novedades, al incluir además de los actos contemplados en el derogado artículo 40.2 del TRLCSP¹, los siguientes:

- La admisión de empresas licitadoras y candidatas así como de sus ofertas.
- Las modificaciones contractuales.
- La formalización de encargos a medios propios.
- Los acuerdos de rescate de concesiones.

El artículo 48 de la LCSP también amplía la legitimación activa para la interposición del recurso incorporando la doctrina que se ha generado desde la aprobación del TRLCSP hasta ahora, reconociendo de forma expresa la legitimación de las organizaciones sindicales contra actos de los que pudiera deducirse de forma fundada que en la ejecución del contrato vayan a implicar incumplimientos por el empresario de obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. Asimismo, se reconoce la legitimación de la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.

Una de las consecuencias de la nueva regulación del recurso especial, es que se ha apreciado un incremento en la impugnación de actos de trámite cualificados y no solo respecto a la exclusión, sino también de la admisión de licitadores o de ofertas.

En este sentido, a lo largo del procedimiento de licitación y en varios momentos del mismo, pueden presentarse distintos recursos contra los actos que se vayan dictando, con la posibilidad de que en tanto se resuelvan, se suspenda la tramitación del expediente de contratación, lo que ha de repercutir en la demora en la adjudicación del contrato. La respuesta a este problema ha de pasar necesariamente por una pronta resolución de los sucesivos recursos especiales que se puedan ir presentando, para lo cual es necesario que el Tribunal cuente con los medios adecuados.

Por otro lado, desde el punto de vista de la tramitación de los expedientes de recurso se ha de tener en cuenta las competencias asumidas por el Tribunal tras el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), que resulta de aplicación general a todas las administraciones públicas y poderes adjudicadores dependientes de ellas, y que conlleva una nueva regulación del ámbito de competencias de los Tribunales, que en su progresiva adaptación hacia una configuración análoga a la de los órganos judiciales establece una serie de procedimientos que conllevan un aumento de carga de trabajo tanto en el ámbito de la tramitación, como en el de decisión y que implica un aumento de las actuaciones del Tribunal, lo que pone de manifiesto la imperiosa urgencia que tiene de que el personal a su servicio sea ampliado.

¹ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

FIRMADO POR	MARIA LOURDES RUIZ-CABELLO JIMENEZ	29/07/2021	PÁGINA 3/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmSN6HFHX236E3WCUAKWD84BGXJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Entre otras muchas cuestiones, hay que tener en cuenta que en el artículo 25 del Reglamento se regula la adopción de las medidas cautelares, donde se prevé específicamente que las mismas pueden adoptarse de oficio por el Tribunal, estableciendo unos plazos muy breves que requieren de la disposición de personal suficiente para su cumplimiento, así por ejemplo se establece que las medidas cautelares que adopte el Tribunal -medidas que se vienen solicitando en prácticamente todos los recursos interpuestos- tengan que notificarse al órgano de contratación y a la recurrente en el mismo día que se dicten.

La tramitación de las medidas cautelares hay que enlazarla con la novedad anteriormente mencionada de la admisión del licitador o de la oferta como acto susceptible de recurso especial, que conllevará para aquellos supuestos en los que la recurrente solicite la medida provisional de suspensión que se tenga que estudiar en mayor profundidad, si cabe, su adopción para así evitar en la medida de lo posible perjudicar el interés público ante una eventual desestimación del recurso, por lo que se hace necesario contar con personal que pueda analizar estos supuestos en aras de evitar demoras innecesarias en la tramitación de los expedientes de contratación.

Esta situación -ya prevista por este Tribunal- ha sido puesta de manifiesto en multitud de ocasiones y desde hace más de tres años, por lo que llegados a este punto resulta evidente que si con los efectivos actuales resultaba ya difícil el cumplimiento de los reducidos y preclusivos plazos establecidos en el derogado TRLCSP, ahora con la LCSP, se está demorando la resolución de los recursos. La consecuencia del retraso en el plazo de resolución de los recursos se puede tildar sin paliativos de enormemente preocupante para los objetivos perseguidos con la contratación pública que en muchos supuestos resultan claramente primordiales y estratégicos en la prestación de los servicios públicos y que resultan decisivos para la ejecución de las políticas públicas, así como para la garantía del derecho a una buena administración que consagra el art. 31 de nuestro Estatuto de Autonomía, entre cuyas manifestaciones se encuentra que los asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, derecho del que este Tribunal es el máximo exponente.

En este sentido se recuerda que la misma LCSP suspende automáticamente la tramitación de todo procedimiento de contratación cuando el acto impugnado sea la adjudicación, y deja abierta la posibilidad a que la recurrente la solicite en el supuesto de impugnación de otros actos. Ello supone que la falta de medios para la tramitación y resolución del recurso especial en materia de contratación repercute en el tiempo de paralización de todo expediente de contratación recurrido que haya sido convocado por la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales, y sus poderes adjudicadores, y -en los términos indicados anteriormente- por las entidades locales de Andalucía y sus poderes adjudicadores, además de los correspondientes a las Universidades Públicas y del Consejo Audiovisual de Andalucía. Sobre lo anterior, se recuerda que en la situación previa a la última ampliación de la relación de puestos de trabajo (RPT) de este Tribunal -en el año 2014-, parecida a la que se vive actualmente, los expedientes de contratación llegaron a estar suspendidos hasta más de 8 meses.

Además de la situación descrita y que puede afectar a sectores especialmente sensibles como a la contratación en los ámbitos sanitario, docente y relacionado con asuntos sociales, hay que tener en cuenta



FIRMADO POR	MARIA LOURDES RUIZ-CABELLO JIMENEZ	29/07/2021	PÁGINA 4/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmSN6HFHX236E3WCUAKWD84BGXJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

la responsabilidad patrimonial que se puede derivar como consecuencia del retraso en la resolución de los recursos, y que no se trata de un escenario hipotético, ya que existen pronunciamientos al respecto como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso, de 24 de enero de 2017, que admite que existe responsabilidad patrimonial por la demora en la resolución de un recurso especial y falla que la Administración deberá indemnizar a la recurrente en los daños y perjuicios consistentes en el coste de las garantías y en el beneficio industrial dejado de percibir.

Prueba del aumento de la carga de trabajo que está sufriendo este Tribunal, son los datos estadísticos de su actividad, así, aunque durante el año 2020, teniendo en cuenta la paralización que supuso el estado de alarma declarado por la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19 tuvieron entrada 451 recursos, frente a los 555 del año anterior, la tendencia es el incremento del número de recursos ya que en el año 2021 a la fecha actual han tenido entrada un total de 366 recursos lo que supone un **aumento en la carga de trabajo de casi un 25%**.

Por otro lado, en 2020, el Tribunal dictó un total de 460 resoluciones con relación a los recursos interpuestos. En el 2019 el número de resoluciones fue de 440. El aumento de las resoluciones dictadas -ha sido consecuencia directa de la entrada en vigor de la nueva LCSP -en los términos anteriormente señalados- situación que persiste en el año 2021, en la que el Tribunal ya ha dictado un número de resoluciones que casi alcanza a 300.

Un indicador clave para comprender la situación actual del Órgano es la tasa de congestión. Esta se calcula a partir del número de recursos pendientes de resolver a final año y las resoluciones dictadas. En este sentido, la tasa de congestión en el año 2020 se sitúa en casi un 138% lo que implica que el número de recursos ingresados excede en un 38% la capacidad que tiene el Órgano para su resolución en el plazo mencionado.

Durante el año 2020 el Órgano ha incrementado su personal de apoyo únicamente con un efectivo más respecto al año anterior, y ello a pesar de que la carga de trabajo soportada ha aumentado en gran medida, como se ha adelantado y se expondrá con mayor detalle.

Desde el año 2017 se está tramitando con la Consejería competente en materia de Hacienda, actualmente la Consejería de Hacienda y Financiación Europea una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo adscritos a este órgano, con el claro objetivo de que el TARCJA disponga de unos medios humanos y materiales suficientes para poder ejercer las competencias que tiene atribuidas de forma adecuada para hacer frente al incremento de recursos, si bien al día de la fecha no se ha culminado su tramitación por lo que la situación se sigue agravando con el tiempo los problemas de saturación que conllevan que se incumplan los plazos de resolución.

Teniendo en cuenta la situación descrita, la recuperación de la normalidad en la actividad contractual de los poderes adjudicadores, unida al incremento de las licitaciones que se prevé por la llegada de los nuevos fondos europeos, dibujan un escenario altamente preocupante que demanda una respuesta ágil y eficaz de la que se desprende la perentoria necesidad de medios humanos en este órgano, la creación de un puesto



FIRMADO POR	MARIA LOURDES RUIZ-CABELLO JIMENEZ	29/07/2021	PÁGINA 5/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmSN6HFHX236E3WCUAKWD84BGXJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

de nivel 26 en la RPT del mismo tendría como funciones la asistencia técnica directa a la persona titular de la Secretaría, asesoramiento técnico a los funcionarios adscritos a la Secretaría, gestión de tramitación de medidas cautelares, supervisión en la preparación de vistas de expedientes, en definitiva funciones de apoyo a la Secretaría ya que precisa de un mayor número de técnicos que colaboren en la tramitación de los expedientes de recurso.

Todo ello, persigue conseguir el aumento de medios humanos para adecuarlos a la carga de trabajo con el objetivo de poder mantener el recurso especial en materia de contratación en Andalucía como un instrumento ágil y eficaz.

Sevilla 29 de julio de 2021.

Lourdes Ruiz-Cabello Jiménez.
Vocal del Tribunal de Recursos
Contractuales de la Junta de Andalucía



FIRMADO POR	MARIA LOURDES RUIZ-CABELLO JIMENEZ	29/07/2021	PÁGINA 6/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmSN6HFHX236E3WCUAKWD84BGXJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	