

Nº Extraordinario  
Marzo 2019

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



## UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA LCSP 2017

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**NÚMERO EXTRAORDINARIO  
DE LA REVISTA DEL  
GABINETE JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA.**

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA  
CON LA LCSP 2017**

**Volumen II**

## **Número Extraordinario. Marzo 2019**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

**DIRECCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## **CONSEJO DE REDACCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

## **COMITÉ CIENTÍFICO**

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**



Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

**CONSEJO EVALUADOR EXTERNO**

**D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

**D<sup>a</sup>. Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## SUMARIO

RELACION DE AUTORES .....	13
PRESENTACIÓN	
D. Jaime Pintos Santiago .....	15

### Volumen I

#### I. COMPRA PÚBLICA Y VALORES

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LCSP 2017.	
D. José Antonio Moreno Molina .....	21

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MENCIÓN ESPECIAL A LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.	
D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y D. José Ignacio Herce Maza .....	35

LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PREVISTAS EN LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: UNA DE LAS CLAVES DE BÓVEDA PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.	
D. Francisco Puerta Seguido.....	61

COMPLIANCE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MAPA DE RIESGOS EN LA CORRUPCIÓN Y CLAVES PARA SU GESTIÓN.	
D <sup>a</sup> . Concepción Campos Acuña .....	101

#### II. AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA COMPRA PÚBLICA



APLICACIÓN DE LA LCSP A LAS ENTIDADES DE SU LIBRO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO. NECESARIAS INTERPRETACIONES DE SU REGULACIÓN LEGAL.

D. Álvaro García Molinero ..... 119

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN VERTICAL ENTRE LAS ENTIDADES PERTENECIENTES AL SECTOR PÚBLICO: LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS.

D<sup>a</sup>. Beatriz Montes Sebastián ..... 139

### **III. COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE**

CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA.

D<sup>a</sup>. Consuelo Alonso García ..... 159

LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA DISCAPACIDAD.

D<sup>a</sup>. Belén López Donaire ..... 177

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO MOTOR DE COHESIÓN SOCIAL TRAS LA LEY 9/2017.

D. Javier Miranzo Díaz ..... 207

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.

D<sup>a</sup>. Beatriz Vázquez Fernández ..... 229

COMUNIDADES VIRTUALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA.

D. Guillermo Yáñez Sánchez ..... 247

### **IV. COMPRA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS**

LAS CONSULTAS PRELIMINARES DE MERCADO UN AÑO DESPUÉS.

D. Juan Carlos García Melián ..... 271

LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN CON NEGOCIACIÓN.

D. Martín María Razquin Lizarraga ..... 289

HACIA LA SIMPLIFICACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MATERIA PROCEDIMENTAL: LAS NUEVAS MODALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO.

D. Rafael Fernández Acevedo ..... 309

LA INNOVACIÓN EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: EL PAPEL DE LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza ..... 335

¿UN NUEVO MODELO DE CONTRATACIÓN MENOR EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

D. Antonio Villanueva Cuevas ..... 361

**V. COMPRA PÚBLICA Y ENTIDADES LOCALES**

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA NUEVA LCSP.

D. Juan Marquina Fuentes ..... 385

LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, UN AÑO TRAS SU PUBLICACIÓN. DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE VAMOS CON LA LCSP.

D. Vicente Furió Durán ..... 403



LA REINTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS  
LOCALES EN RELACIÓN A LAS MODALIDADES  
CONTRACTUALES.

D. Juan Alemany Garcías ..... 425

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 449**

## **Volumen II**

### **VI. COMPRA PÚBLICA ELECTRÓNICA**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA UN AÑO  
DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LCSP 2017.

D. José Luis Aristegui Carreiro ..... 466

EL DEUC Y SU MARCO DE UTILIZACIÓN EN LOS  
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D. Jaime Pintos Santiago ..... 477

LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE  
CONTRATACIÓN: UNA CUESTIÓN TODAVÍA PENDIENTE.

D. Jorge Fondevila Antolín ..... 495

LOS CONTRATOS DE OPERADOR DE NOMBRES DE  
DOMINIO DE INTERNET DESDE EL PUNTO DE VISTA DE  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

D. Luis Moll Fernández-Figares ..... 521

### **VII. PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**

LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA,  
DEL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA



Y DEL USO ADECUADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Rosario Delgado Fernández ..... 545

VALORES ECONÓMICOS DE LOS CONTRATOS: COSTE Y BENEFICIO (EL PRECIO).

D. Juan Carlos Gómez Guzmán ..... 567

CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA RESPECTO DE LA SOLVENCIA POR PARTE DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS.

D<sup>a</sup>. Aitana P. Domingo Gracia ..... 585

LCSP Y REGISTROS OFICIALES DE LICITADORES.

D. Luis Gracia Adrián ..... 605

EL TEST DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

D. José Miguel Carbonero Gallardo ..... 621

RESPONSABLE DEL CONTRATO *"IN VIGILANDO"*.

D. Julián de la Morena López ..... 643

LA RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.

D. Juan Antonio Gallo Sallent ..... 657

LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D. Roberto Mayor Gómez ..... 673

CONTROL Y GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA UN AÑO DESPUÉS.

D. Francisco Javier García Pérez ..... 689

EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN: UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LCSP.

D. Javier Píriz Urueña ..... 709

## **VIII. TIPOS DE CONTRATOS DE COMPRA PÚBLICA**

EL CONTRATO DE SUMINISTRO EN LA LEY 9/2017.

D<sup>a</sup>. Patricia Valcárcel Fernández ..... 729

LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS PARA PRESTAR SERVICIOS PÚBLICOS TRAS LA LCSP Y EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LOS RIESGOS Y LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES PRIVADAS.

D. José Manuel Martínez Fernández ..... 753

LAS PRESTACIONES DE CARÁCTER INTELECTUAL EN LA LCSP: UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA.

D. Javier Mendoza Jiménez ..... 783

LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D<sup>a</sup>. Estela Vázquez Lacunza ..... 799

## **IX. COMPRA PÚBLICA Y URBANISMO**

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y URBANISMO.

D. Ángel José Cervantes Martín ..... 819

**BASES DE PUBLICACIÓN** ..... 839



**JAIME PINTOS SANTIAGO**  
*Director*

**BELÉN LÓPEZ DONAIRE**  
*Coordinadora*

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA  
LCSP 2017**

José Antonio Moreno Molina	Jorge Fondevila Antolín
Jaime Rodríguez-Arana	Luis Moll Fernández-Figares
Muñoz	M <sup>a</sup> . Rosario Delgado
Francisco Puerta Seguido.	Fernández
Concepción Campos Acuña	Juan Carlos Gómez Guzmán
Álvaro García Molinero	Aitana P. Domingo Gracia
Beatriz Montes Sebastián	Luis Gracia Adrián
Consuelo Alonso García	José Miguel Carbonero
Belén López Donaire	Gallardo
Javier Miranzo Díaz	Julián de la Morena López
Beatriz Vázquez Fernández	Juan Antonio Gallo Sallent
Guillermo Yáñez Sánchez	Roberto Mayor Gómez
Juan Carlos García Melián	Francisco Javier García
Martín María Razquin	Pérez
Lizarraga	Javier Píriz Urueña
Rafael Fernández Acevedo	Patricia Valcárcel Fernández
Jose Ignacio Herce Maza	José Manuel Martínez
Antonio Villanueva Cuevas	Fernández
Juan Marquina Fuentes	Javier Mendoza Jiménez
Vicente Furió Durán	Estela Vázquez Lacunza
Juan Alemany Garcías	Ángel José Cervantes
Juan Luis Arístegui Carreiro	Martín
Jaime Pintos Santiago	





## PRESENTACIÓN

El 9 de marzo se cumple un año de la entrada en vigor de la LCSP2017, de la inmensa mayoría de sus disposiciones, dado que unas pocas han entrado en vigor posteriormente y aun encontramos alguna aislada que todavía está pendiente para su entrada en vigor de desarrollo reglamentario.

Pero con tranquilidad se puede afirmar que la LCSP cumple un año, su primer aniversario, en el que ya ha tenido modificaciones y sobre la que se ciernen otras, ya en tramitación.

No trata esta presentación de hacer un balance de este primer año, algo que ya se ha realizado<sup>1</sup>, sino de mirar al futuro y contribuir con este número extraordinario de la Revista Gabilex a la profesionalización de la contratación pública. Ese es el objetivo, contribuir en abierto a través de una herramienta como puede ser este manual que ahora publicamos para el uso y provecho de la comunidad de contratación pública.

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., "Acertos, desacertos y visión de futuro de la LCSP a un año vista", *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Editorial Wolters Kluwer-LA LEY, núm. 159, ene-feb 2019, págs. 6-11. Número especial "La LCSP, un año después" coordinado por José Antonio Moreno Molina y Jaime Pintos Santiago.



Un gran número, por sus dimensiones, objetivos y autores/as, un destacadísimo número que hace del mismo algo extraordinario, dando cuenta así de lo que también representa para la Revista.

Un número que ideé, preparé y organicé desde cero, con la inestimable y siempre entregada colaboración en la coordinación de Belén López Donaire. Un número que humildemente me permito decir, después de tanto tiempo dedicado a la contratación pública y a esta Revista, me enorgullece dirigir.

Un número distribuido en bloques temáticos, que ya habla de compra pública y no de contratación pública. Bloques en los que encontramos asuntos concretos y autores/as de reconocida trayectoria. Un número que en definitiva dará mucho que leer.

Para ello no hay más que consultar el índice. 38 estudios, sobre temas importantes, escritos desde una visión plural y complementaria en la que se encuentra la visión del sector público estatal, autonómico, provincial, local, universitario, instrumental,... y el sector privado, también con representación diversificada; la visión jurídica, tecnológica, técnica, empresarial, académica y profesional, con varios puntos de vista (informático, jurista, auditor, abogado, gestor, ...); en conclusión la visión multisectorial y multidisciplinar que he pretendido enriquezca esta obra en abierto, en la Red de redes, para uso y disfrute de todos/as. Como decíamos al inicio, un gran número extraordinario.

Para finalizar, GRACIAS: a la Revista Gabilex, por la función jurídica y social que cumple y la oportunidad que supone para muchas personas (escritores y lectores); a la ya meritada coordinadora de este especial; a la totalidad de los/as autores/as partícipes del mismo, sin



cuyo trabajo no hubiera sido tampoco posible y, por supuesto, a los lectores que se acerquen a él, verdaderos protagonistas de este número extraordinario.

**Jaime Pintos Santiago**







**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**BLOQUE VII:  
PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y  
CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**

Gabilex  
Nº Extraordinario  
Marzo 2019  
<http://gabilex.castillalamancha.es>



**Castilla-La Mancha**

---

## EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN: UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LCSP.

**Javier Píriz Urueña**

Letrado  
Consejo Consultivo de Castilla y León  
Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de  
Castilla y León

**RESUMEN:** recurso especial en materia de contratación: doctrina de los tribunales sobre algunas cuestiones derivadas de la LCSP. Especial referencia a la presentación electrónica de ofertas.

**ABSTRACT:** special resource on procurement: doctrine of the administrative courts on some issues arising from the LCSP. Special reference to electronic procurement

**PALABRAS CLAVE:** recurso especial contratación. Doctrina. Tribunales administrativos. Contratación electrónica.

**KEY WORDS:** especial resource procurement doctrine administrative courts electronic

**SUMARIO:** introducción; objeto del recurso: contratos susceptibles de recurso y actos recurribles; plazo de presentación; lugar de presentación; especial referencia a la obligatoriedad de la presentación electrónica de ofertas.



## INTRODUCCIÓN

Tras su inclusión *ex novo* en el ordenamiento jurídico español hace casi nueve años por la Ley 34/2010, de 5 de agosto (motivada por la Sentencia de 3 de abril de 2008, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-444/06), de condena a España por la inadecuada transposición de la Directiva de recursos), la LCSP aborda la regulación del recurso especial en materia de contratación en los arts. 44 a 60 con la inclusión de novedades con respecto al texto refundido de la Ley de Contratos de 2011 (TRLCSP): ha ampliado el objeto del recurso y la legitimación para recurrir, ha modificado reglas sobre plazo, lugar y forma de presentación del recurso y ha suprimido el anuncio previo y la cuestión de nulidad (cuyas causas se han reconducido a la vía del recurso especial).

Esta regulación se completa con el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPE), que precisa algunos aspectos del procedimiento; norma vigente en lo que no se oponga a la LCSP.

Se pretende con este estudio hacer una breve reflexión sobre algunas de las cuestiones más relevantes de la aplicación de la LCSP, en lo relativo al recurso especial en materia de contratación, que se han podido abordar por los tribunales de recursos contractuales, con especial incidencia en lo relativo a la presentación electrónica de ofertas.



## OBJETO DEL RECURSO

Como se ha indicado, la LCSP ha ampliado el objeto del recurso especial: por un lado, al reducir sensiblemente el umbral económico de los contratos susceptibles de impugnación por esta vía (antes limitada a los contratos SARA) e incluir los contratos administrativos especiales y los encargos y, por otro, al incrementar el elenco de actos que pueden ser objeto de este recurso (admisión de candidatos y ofertas, modificaciones de contratos, formalización de encargos a medios propios y rescates de concesiones).

### 1. Contratos susceptibles de recurso.

La reducción de las cuantías de los contratos susceptibles de recurso especial ha ampliado notablemente la posibilidad de acudir a esta vía especial para la defensa de los derechos e intereses de las personas físicas y jurídicas a las que el art. 48 de la LCSP atribuye legitimación para recurrir.

Esta ampliación del objeto del recurso especial, unido a la cada vez mayor especialización de los profesionales del sector privado en materia de contratación pública, ha supuesto un aumento de las impugnaciones y de su complejidad; lo que exige que los tribunales de recursos contractuales se refuercen con los medios materiales y personales precisos para resolver con la exigible calidad jurídica y agilidad procedimental los recursos de que conocen<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (TARCCyL) en su Memoria del año 2017 ya advierte, en su página 6 *in fine*, que la ampliación del ámbito de aplicación del recurso "exigirá una dotación suficiente de medios a los órganos encargados de la resolución de los recursos especiales en materia de contratación, para que la



## 2. Actos recurribles.

Procede hacer varias consideraciones sobre este aspecto:

a) Se establece una limitación para la impugnación de los pliegos y demás documentos contractuales. El art. 50.1.b), *in fine*, de la LCSP dispone que “Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”.

Debe recordarse que, conforme al art. 139.1 de la LCSP, la presentación por el licitador de una proposición supone su aceptación incondicionada del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones recogidas en los pliegos, sin salvedad o reserva alguna, por lo que, en virtud del principio de seguridad jurídica y del principio que impide volver contra los propios actos (*non venire contra factum proprium*), el licitador participante no podría impugnar los pliegos que aceptó y consintió, salvo, claro está, que se trate de vicios de nulidad de pleno derecho.

Ahora bien, la expresión “con carácter general” utilizada por este precepto permite que, a pesar de haberse presentado la proposición, el recurso pueda, de forma excepcional, admitirse. Como señala el Acuerdo 78/2018, de 30 de agosto, del Tribunal Administrativo

---

garantía de tutela restitutoria que les corresponde siga siendo una realidad”. (<https://www.cccyl.es/es/tribunal-administrativo-recursos-contractuales-castilla-leo/memorias-tarccyl>)

de Contratos Públicos de Aragón<sup>3</sup>, “Dado el tenor literal del precepto, en el que se señala que con carácter general no se admitirá el recurso en esos casos, salvo lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho, parece deducirse que el legislador pretende que se analice el caso concreto y las circunstancias concurrentes, especialmente para concretar si se está ante un supuesto de denuncia de vicios de nulidad de pleno derecho”.

Por tanto, ha de concluirse que tal limitación, prevista “con carácter general”, no será aplicable cuando así resulte de las circunstancias del caso concreto (en particular, causas de nulidad de pleno derecho), en cuyo caso el tribunal podrá admitir el recurso interpuesto y analizar el fondo de la cuestión<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> En el Acuerdo 78/2018, de 30 de agosto, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se admite el recurso, al concluir que “sin necesidad de entrar a valorar si concurre en este momento una causa de nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta, caso en el que sin duda cabría entrar a conocer el fondo del asunto dado que los vicios de nulidad son vicios de orden público, este Tribunal considera que el presente caso con las circunstancias antes descritas, constituye un supuesto especial para admitir el recurso y exceptuar la aplicación la regla general establecida por el artículo 50.1.b) de la LCSP, en virtud del principio *pro actione*”. (<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/ACTA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1037850813636>)

<sup>4</sup> Así, la Resolución 104/2018, de 22 de octubre, del TARCCyL, que admitió el recurso de un licitador frente a los pliegos y anuló estos por exigir la presentación de ofertas únicamente en papel. Dicha resolución analiza también el carácter de ley especial de la LCSP frente a la Ley 39/2015, de 1 de octubre. (<https://www.cccyl.es/es/tribunal-administrativo-recursos-contractuales-castilla-leo/resoluciones-tribunal/resoluciones-ano-2018/resolucion-104-2018>)





b) En cuanto a la impugnación de modificaciones de contratos y de rescates de concesiones (como forma de resolución del contrato), dado que en algunos casos estos acuerdos del órgano de contratación exigen el previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, es preciso que en aquellos supuestos en que el tribunal de recursos esté adscrito al órgano consultivo autonómico correspondiente (caso de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y de Extremadura) se aprueben las disposiciones legales precisas para que pueda garantizarse la debida imparcialidad del tribunal en la resolución de los recursos que se interpongan frente a dichos actos<sup>5</sup>.

c) En relación con la impugnación de encargos a medios propios, cabe citar la Resolución 1156/2018, de 17 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC)<sup>6</sup>, que aborda la naturaleza de los encargos, que se configura como "técnica auto-organizativa de cooperación vertical", y se analizan los requisitos legales recogidos en el art. 32 de la LCSP: conceptualización propia del encargo (art. 32.1), control sobre el medio propio (art. 32.2.a), actividad del medio propio (art. 32.2.b y 32.4.b), exclusión de capital privado (art. 32.2.c y 32.4.c) y reconocimiento expreso en los estatutos o norma de creación (art. 32.2.d y 32.4.d), aspectos todos ellos desarrollados más extensa en otro de los trabajos de esta revista.

---

<sup>5</sup> El TARCCyL, en su Memoria del año 2017 (página 7), advierte de esta circunstancia.

<sup>6</sup>[http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%201084-2018%20\(Res%201156\)%2017-12-2018.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%201084-2018%20(Res%201156)%2017-12-2018.pdf)



d) Finalmente, el listado contemplado en el art. 44.2 de la LCSP no puede considerarse como *numerus clausus*, y ello porque el art. 1.1 de la Directiva de recursos considera recurrible toda decisión adoptada por los poderes adjudicadores que puedan infringir el Derecho de la Unión en materia de contratación pública o la normativa nacional que la trasponga, lo que impide optar por una interpretación restrictiva de estos actos. Por ello, también podrá ser objeto de este recurso, por ejemplo, la renuncia a la celebración del contrato<sup>7</sup>, el

---

<sup>7</sup> La Resolución 189/2017, de 17 de febrero, del TACRC, admite un recurso especial interpuesto contra la renuncia a un contrato (vigente el TRLCSP) y analiza los requisitos para que pueda acordarse la renuncia a un contrato. ([http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202017/Recurso%200056-2017%20GA%209-2017%20\(Res%20189\)%2017-02-2017.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202017/Recurso%200056-2017%20GA%209-2017%20(Res%20189)%2017-02-2017.pdf)). En igual mismo sentido, las resoluciones del TACRC nº 507/2016, de 24 de junio ([http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202016/Recurso%200428-2016%20\(Res%20507\)%2024-06-2016.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202016/Recurso%200428-2016%20(Res%20507)%2024-06-2016.pdf)), y 400/2017, de 5 de mayo ([http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202017/Recurso%200233-2017%20CAN%2010-2017%20\(Res%20400\)%2005-05-2017.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202017/Recurso%200233-2017%20CAN%2010-2017%20(Res%20400)%2005-05-2017.pdf))

desistimiento del procedimiento de licitación<sup>8</sup> o la resolución por la que se declara desierta una licitación<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> La Resolución 1125/2018, de 7 de diciembre, del TACRC, admite un recurso especial frente a un acuerdo de desistimiento del procedimiento de licitación, en cuanto “acto que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento”, y analiza, con cita de varias resoluciones, los requisitos para que pueda acordarse el desistimiento. ([http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%201127-2018%20B%2077%20\(Res%201125\)%2007-12-2018.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%201127-2018%20B%2077%20(Res%201125)%2007-12-2018.pdf)). También puede verse la Resolución 1072/2018, de 23 de noviembre, del TACRC ([http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200804-2018%20\(Res%201072\)%2023-11-2018.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200804-2018%20(Res%201072)%2023-11-2018.pdf))

<sup>9</sup> En muchos casos la declaración de desierta de una licitación deriva de la exclusión de todas las ofertas. Así, resoluciones del TACRC 1151/2015, de 18 de diciembre ([http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202015/Recurso%201158-2015%20\(Res%201151\)%2018-12-15.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202015/Recurso%201158-2015%20(Res%201151)%2018-12-15.pdf)), 988/2016, de 2 de diciembre ([http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202016/Recurso%200850-2016%20CLM%2050-2016%20\(Res%20988\)%2002-12-2016.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202016/Recurso%200850-2016%20CLM%2050-2016%20(Res%20988)%2002-12-2016.pdf)) o 1128/2017, de 24 de noviembre ([http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202017/Recurso%201086-2017%20\(Res%201128\)%2024-11-2017.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202017/Recurso%201086-2017%20(Res%201128)%2024-11-2017.pdf))



## PLAZO DE PRESENTACIÓN

El art. 50.1 de la LCSP mantiene el plazo de 15 días hábiles para interponer el recurso, si bien introduce ciertas novedades sobre el cómputo del plazo:

- a) Cuando el recurso se interpone frente al anuncio de licitación, los pliegos y demás documentos contractuales, las modificaciones<sup>10</sup> o los encargos<sup>11</sup>, la LCSP fija como *dies a quo* el siguiente al de la publicación del acto que se impugna en el perfil de contratante (siempre que se cumpla lo previsto en el art. 347.5 de la LCSP), con las especialidades que se recogen en el art. 50.1.b) de la LCSP para el recurso frente a los pliegos y demás documentos contractuales, que liga el inicio del cómputo del plazo a la posibilidad de acceso al contenido de dichos documentos.
- b) Cuando el acto recurrido sea la adjudicación, el cómputo se inicia el día siguiente al de su notificación a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP (ya no se atiende a la fecha de la remisión de la notificación, como se preveía en el TRLCSP).
- c) Cuando se recurran actos de trámite (cualificados) y actos dictados en un procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se inicia desde el día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la

---

<sup>10</sup> La modificación debe publicarse en el plazo de cinco días (naturales) desde su aprobación (artículo 207.3, párrafo segundo, de la LCSP)

<sup>11</sup> Los artículos 32.6.b) y 63.6 de la LCSP exigen la publicación de su formalización en la plataforma de contratación que corresponda y en el perfil de contratante, si bien no se indica un plazo para hacerlo.

posible infracción (la LCSP mantiene el mismo cómputo de plazo que el TRLCSP).

- d) En todos los demás casos, el plazo comenzará a contar desde el día siguiente al de la notificación realizada de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta.

No obstante, cuando el recurso se funde en alguna de las causas de nulidad del art. 39 de la LCSP (antigua cuestión de nulidad), el art. 50.2 mantiene como plazos para interponer el recurso el de 30 días desde la publicación de la formalización y el de seis meses desde la formalización, según los casos.

## **LUGAR DE PRESENTACIÓN**

El art. 51.3 de la LCSP permite que el recurso pueda presentarse, no solo en el registro del órgano de contratación o en el del tribunal de recursos (como "necesariamente" exigía el TRLCSP), sino también en los lugares previstos en el art. 16.4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, acogiendo, por tanto, la regla general sobre lugares de presentación prevista en esta última norma.

No obstante, al objeto de favorecer la agilidad en la admisión y resolución del recurso, si éste no se presenta en el registro del órgano de contratación o en el del tribunal de recursos, la LCSP exige que se comunique al tribunal de recursos "de manera inmediata y de la forma más rápida posible" que se ha presentado el recurso en aquellos lugares. Sobre quién debe ser el obligado a comunicar este hecho (el recurrente o el registro en el que se presente el recurso) la doctrina no es unánime: mientras algunos tribunales de recursos, como el TACRC,

interpretan que esta obligación compete al recurrente<sup>12</sup>, alguno, como el TARCCyL<sup>13</sup> (en línea con algún autor<sup>14</sup>), considera que dicha comunicación inmediata debe realizarla el registro en el que se presente el recurso.

## **ESPECIAL REFERENCIA A LA OBLIGATORIEDAD DE LA PRESENTACIÓN ELECTRÓNICA DE OFERTAS<sup>15</sup>**

Una de las cuestiones abordadas recientemente por algunos tribunales de recursos contractuales es la relativa a la obligatoriedad de la presentación electrónica de ofertas; en concreto, el Tribunal Administrativo

---

<sup>12</sup> Resolución 620/2018, de 29 de junio  
([http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200538-2018%20VAL%20134-2018%20\(Res%20620\)%2029-06-2018.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200538-2018%20VAL%20134-2018%20(Res%20620)%2029-06-2018.pdf))

o Resolución 907/2018, de 5 de octubre  
([http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200823-2018%20\(Res%20907\)%2005-10-2018.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200823-2018%20(Res%20907)%2005-10-2018.pdf))

<sup>13</sup> La Memoria del TARCCyL correspondiente al año 2017, páginas 13, *in fine*, y 14, considera responsable de dicha comunicación al titular del registro en el que se presentó el recurso.

<sup>14</sup> Fernández Acevedo, Rafael. Revista de Contratación Administrativa Práctica nº 153 (enero-febrero 2018), página 150.

<sup>15</sup> Sobre esta cuestión, es interesante el post de Charo Delgado: "Valoración general de la actividad de los Tribunales de Contratación con la entrada en vigor de la Ley 9/2017. Caso particular de la contratación electrónica", disponible en <https://lapartecontratante.blog/2018/10/23/variacion-general-de-la-actividad-de-los-tribunales-de-contratacion-con-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-9-2017-caso-particular-de-la-contratacion-electronica-por-charo-delgado/>



Central de Recursos Contractuales (TACRC) en varias resoluciones y el TARCCyL en su Resolución 104/2018, de 22 de octubre.

La D.A. 15ª de la LCSP prevé en su apartado 3, párrafo primero, que “La presentación de ofertas y solicitudes de participación se llevará a cabo utilizando medios electrónicos, de conformidad con los requisitos establecidos en la presente disposición adicional”.

Tanto la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado como los tribunales de recursos mantienen el carácter obligatorio de la presentación electrónica de ofertas desde la entrada en vigor de la LCSP, salvo que concurra alguna de las circunstancias recogidas en la D.A. 15ª y así se justifique debidamente por el órgano de contratación. Y ello porque la D.A. 15ª transpone el artículo 22.1 de la Directiva 2014/24/UE, relativo a la presentación electrónica de ofertas. En el considerando 52 de la Directiva se señala, además, que “debe hacerse obligatoria (...) -tras un período transitorio de 30 meses- una comunicación totalmente electrónica, lo cual significa la comunicación por medios electrónicos en todas las fases del procedimiento, incluida la transmisión de solicitudes de participación y, en particular, la presentación (electrónica) de las ofertas”.

El artículo 90.2 de la Directiva permitía a los Estados miembros diferir hasta el 18 de octubre de 2018 la aplicación del citado artículo 22.1, esto es, la obligatoriedad de exigir el empleo de medios de comunicación electrónicos en el procedimiento de presentación de ofertas. Sin embargo, la LCSP no solo no ha contemplado aplazamiento alguno para dicha obligación, sino que ha previsto de manera expresa la entrada en vigor de su D.A. 15ª desde el 9 de marzo de 2018.

El problema radica en la interpretación, y sobre todo en la posible aplicación, de las excepciones a dicha obligación, previstas en el párrafo segundo del apartado 1, que permite a los órganos de contratación no exigir el empleo de medios electrónicos en el procedimiento de presentación de ofertas:

- a) Cuando, debido al carácter especializado de la contratación, el uso de medios electrónicos requeriría herramientas, dispositivos o formatos de archivo específicos que no están en general disponibles o no aceptan los programas generalmente disponibles.
- b) Cuando las aplicaciones que soportan formatos de archivo adecuados para la descripción de las ofertas utilizan formatos de archivo que no pueden ser procesados por otros programas abiertos o generalmente disponibles o están sujetas a un régimen de licencias de uso privativo y el órgano de contratación no pueda ofrecerlas para su descarga o utilización a distancia.
- c) Cuando la utilización de medios electrónicos requiera equipos ofimáticos especializados de los que no disponen generalmente los órganos de contratación.
- d) Cuando los pliegos de la contratación requieran la presentación de modelos físicos o a escala que no pueden ser transmitidos utilizando medios electrónicos.

A lo que añade en su inciso final que “los órganos de contratación indicarán en un informe específico las razones por las que se haya considerado necesario utilizar medios distintos de los electrónicos”; inciso este que está en consonancia con lo previsto en el art. 336.1.h) de la LCSP que obliga a los órganos de





contratación a redactar un informe escrito sobre cada contrato, en el que se incluirá, al menos, “En su caso, los motivos por los que se han utilizado medios de comunicación distintos de los electrónicos para la presentación electrónica de ofertas”.

El apartado 4 de la D.A. 15ª establece que “Los órganos de contratación tampoco estarán obligados a exigir medios electrónicos en el proceso de presentación de ofertas cuando el uso de medios no electrónicos sea necesario bien por una violación de la seguridad de los antedichos medios electrónicos o para proteger información especialmente delicada que requiera un nivel tan alto de protección que no se pueda garantizar adecuadamente utilizando dispositivos y herramientas electrónicos de los que disponen en general los operadores económicos o de los que se pueda disponer a través de otros medios de acceso alternativos en el sentido expresado en el apartado 7 de la presente disposición adicional. En este caso, los órganos de contratación indicarán en un informe específico las razones por las que se haya considerado necesario utilizar medios distintos de los electrónicos”.

La controversia se ha suscitado, sobre todo, en relación con la concurrencia de las excepciones recogidas en las letras a) y c) del apartado 3.

A) Algunas resoluciones han declarado contrario a derecho la presentación de ofertas en papel, al considerar que no estaba justificada en el expediente la concurrencia de ninguna de las excepciones enumeradas en el apartado 3 de la D.A. 15ª. Cabe citar las siguientes:

- La Resolución 632/2018, de 29 de junio, del TACRC, anuló unos pliegos que permitían presentar en papel los documentos relativos a la licitación, al no estar justificada la concurrencia de alguna de las excepciones previstas en la LCSP ni haberse invocado



- su existencia por el órgano de contratación. En el mismo sentido, la Resolución 861/2018, de 1 de octubre, del TACRC.
- La Resolución 808/2018, de 14 de septiembre, del TACRC, dictada en un recurso frente a una adjudicación, declaró que no es válida “la presentación de ofertas en papel, por aplicación del principio de concurrencia, unido a la necesidad de evitar que se puede admitir la presentación de ofertas extemporáneas, como consecuencia de la presentación de las mismas en un formato papel, cuando toda la legislación y el pliego de ese contrato, obligan a la presentación de ofertas en formato electrónico”.
  - La Resolución 104/2018, de 22 de octubre, del TARCCyL, rechazó la concurrencia de la excepción prevista en la letra c), al señalar que “las alegadas dificultades para la implantación de la contratación electrónica en el plazo previsto por la LCSP, aunque comprensibles y reales, no pueden obstar la aplicación de la LCSP ni tampoco imponen, de facto, la utilización de una determinada plataforma electrónica” y que la presentación electrónica de ofertas “no exige «equipos ofimáticos especializados de los que no disponen generalmente los órganos de contratación», sino, al contrario, la LCSP obliga a que los órganos de contratación dispongan de herramientas y sistemas que, con los requisitos específicos exigidos en la disposición adicional decimoséptima de la LCSP, permitan la presentación de ofertas por medios electrónicos”. En sentido similar, las Resoluciones 869/2018, de 1 de octubre, y 1077/2018, de 23 de noviembre, del TACRC.
  - La Resolución 1023/2018, de 12 de noviembre, del TACRC, consideró ajustada a derecho la inadmisión de



la oferta de la recurrente “porque su presentación en papel, aun dentro de plazo, infringe la exigencia de presentación electrónica impuesta para todos los licitadores en el PCAP”, ya que “Lo contrario implicaría, además de una clara contravención del Pliego, un injustificado trato de favor a favor de la empresa recurrente y una vulneración de los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia en los que se fundamenta la contratación pública”.

B) Otras resoluciones del TACRC, en cambio, han admitido la presentación de ofertas en formato papel por considerar justificada la excepcionalidad:

- Resolución 931/2018, de 11 de octubre: aprecia imposibilidad material de utilización de medios electrónicos por un municipio de pequeña población, además de que “dicha carencia no perjudica en absoluto a la recurrente ni a los restantes licitadores, que podrán siempre presentar sus ofertas de forma presencial, no lesionándose por tanto derecho alguno de los licitadores”.
- Resolución 1007/2018, de 2 de noviembre: reitera el mismo criterio.
- Resolución 1053/2018, de 16 de noviembre: admite la concurrencia de una imposibilidad técnica, alegada por el órgano de contratación (si bien no se trataba de un pequeño municipio), y resuelve en los mismos términos de la Resolución 931/2018.
- Resolución 1141/2018, de 7 de diciembre: aprecia la insuficiencia técnica del Ayuntamiento contratante: “Bien es verdad que quizás el equipo requerido no es un equipo ofimático especializado, pero lo cierto es que el órgano de contratación no dispone de la infraestructura adecuada para asegurar el correcto



- desarrollo del procedimiento con ofertas presentadas electrónicamente. Tal principio debe, por tanto, ceder, en pro del principio de eficacia administrativa, (...)”.
- Resolución 1202/2018, de 28 de diciembre: consideró que una oferta presentada, dentro de plazo, en formato papel no podía ser excluida solo por este motivo.

Las resoluciones indicadas ponen de manifiesto que se trata de una cuestión controvertida, no por la obligatoriedad de la presentación electrónica de ofertas, admitida de forma pacífica, sino por la interpretación y aplicación que deba hacerse de las excepciones previstas en la D.A. 15ª. Y ello porque no cabe obviar la realidad, cual es que no son pocas las Administraciones que, quizá por razones económicas u organizativas, quizá por imprevisión o quizá por falta de diligencia en la implantación de medios electrónicos, no disponen de los medios técnicos adecuados para admitir la presentación electrónica de ofertas en los procedimientos de contratación.

## CONCLUSIONES

- 1.- La LCSP ha supuesto un avance en el control de la contratación, no solo respecto a las actuaciones previas a la adjudicación sino también en relación con actos posteriores, como la modificación o el rescate de concesiones; y tal control permite una depuración ágil y profesionalizada de la contratación.
- 2.- La contratación electrónica es obligatoria desde la entrada en vigor de la LCSP, si bien la interpretación sobre la aplicación de las excepciones a la presentación electrónica de las ofertas adolece de cierta disparidad,



por casuística, en las resoluciones de los tribunales de recursos contractuales.

3.- La necesidad de seguridad jurídica aconseja que se fijen unos criterios homogéneos sobre esta cuestión.

4.- En la nueva D.A. 11ª del proyecto de ley sobre procedimientos de contratación de los sectores especiales (informe de la ponencia publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 28 de enero de 2019<sup>16</sup>), se habilitaba al Consejo de Ministros para posponer hasta un máximo de dos años la entrada en vigor de la contratación pública electrónica obligatoria en la licitación de contratos no sujetos a regulación armonizada. No obstante, dicha norma no parece que vaya a ser aprobada en esta legislatura.

---

16

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-3-3.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-3-3.PDF)