amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2020

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Giovanni Cocozza, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

El recurso especial en materia de contratación en España. Configuración actual, especialidades y última reforma

di Ramón Terol Gómez*

(Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante)

Sommario

1. Antecedentes y aspectos generales de la regulación; 1.1. Sobre la trasposición tardía de la denominada Directiva de recursos y la primera regulación en España; 1.2. El recurso especial en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público. Aspectos generales y especialidades recientes; 2. Ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación; 2.1. Contratos y actuaciones impugnables; 2.2. El régimen de la reclamación para los contratos de los sectores especiales; 3. Aspectos procedimentales; 3.1. Legitimación y solicitud de medidas cautelares; 3.2. Iniciación del procedimiento y plazo de interposición del recurso; 3.3. Forma, lugar y efectos de la interposición del recurso; 3.4. Causas de inadmisión; 3.5. La tramitación del recurso; 3.5.1. Las especialidades del régimen general; 3.5.2. Más especialidades. Las del recurso especial (cuando proceda) en los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.; 3.6. La resolución y sus efectos; 4. Órgano competente para resolver. Los Tribunales Administrativos de Resolución de Recursos Contractuales y la última reforma

Abstract

The aim of this study is to offer an exposition of the legal regime that is established in Spain for the so-called "special administrative appeal in contracting matters". A regime that, after various reforms, is contained in the current Administrative Contract Law of 2017, a law that very recently -in December 2020- has been modified again and of which we intend, with regard to the indicated "special administrative appeal", to offer a updated vision. We will address the regulatory evolution and explain the current one, with special attention to procedural aspects and to the competent bodies for the resolution of it

** La decisione di pubblicazione del presente lavoro è stata assunta dalla Direzione scientifica della Rivista, considerata l'originalità del contributo, nonché la capacità dell'autore di entrare in un dialogo approfondito col dibattito internazionale.*

1. Antecedentes y aspectos generales de la regulación.

1.1. Sobre la trasposición tardía de la denominada Directiva de recursos y la primera regulación en España.

El objeto del presente estudio es ofrecer una exposición del régimen jurídico que está establecido en España para el denominado "recurso especial en materia de contratación". Un régimen que, tras distintas reformas está contenido en la vigente Ley de contratos de 2017, una norma que muy recientemente -en diciembre de 2020- ha vuelto a modificarse y de la que pretendemos, en lo que se refiere al indicado recurso, ofrecer una visión actualizada.

Hay que comenzar señalando que la búsqueda de un sistema de recursos rápido, eficaz y garantista en materia de contratación pública, que garantice el control de los procedimientos de adjudicación de contratos y el respeto a los principios que deben regir el buen funcionamiento del mercado interior ha sido y es uno de los objetivos que ha perseguido la Unión Europea en este ámbito, y que tuvo su primera concreción en 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 suministros y obras, también conocida como "Directiva de recursos".

Esta Directiva, en su clarificadora exposición de motivos, venía a afirmar que "los actuales mecanismos destinados a garantizar dicha aplicación, tanto en el plano nacional como en el plano comunitario, no permiten siempre velar por el respeto de las disposiciones comunitarias, en particular, en la fase en la que las infracciones de dichas disposiciones aún pueden corregirse"; que "la apertura de los contratos públicos a la competencia comunitaria necesita un aumento sustancial de las garantías de transparencia y de no discriminación y que resulta importante, para que tenga efectos concretos, que existan medios de recurso eficaces y rápidos en caso de infracción del Derecho comunitario en materia de contratos públicos o de las normas nacionales que transpongan dicho Derecho", y que "la ausencia de los medios de recursos eficaces o la insuficiencia de los medios de recursos existentes en algunos Estados miembros tiene un efecto disuasorio sobre las empresas comunitarias a la hora de probar suerte en el Estado del poder adjudicador de que se trate; que es importante, por consiguiente, que los Estados miembros remedien esta situación". Estas consideraciones, unidas a la toma de conciencia sobre que "dada la brevedad de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos, los organismos competentes para entender de los recursos deberán estar habilitados, en particular,

para adoptar medidas provisionales encaminadas a suspender tal procedimiento o la ejecución de decisiones que el poder adjudicador podría eventualmente adoptar; que la brevedad de los procedimientos requiere un tratamiento urgente de las infracciones anteriormente mencionadas" llevan a la Directiva a considerar que "es necesario garantizar en todos los Estados miembros procedimientos adecuados con miras a permitir la anulación de las decisiones ilegales y la indemnización de las personas perjudicadas por una infracción".

De acuerdo con el artículo 1 de la Directiva, los Estados miembros deberán tomar, respecto de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas de contratación entonces vigentes1, las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridos de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, en las condiciones establecidas en los artículos siguientes. Asimismo, "velarán para que entre las empresas que deban alegar un perjuicio en el marco de un procedimiento de adjudicación de contrato no se produzcan discriminaciones a causa de la distinción que hace la presente Directiva entre las normas nacionales que transponen el Derecho comunitario y las demás normas nacionales" (apartado 2), y "garantizarán que, con arreglo a modalidades que podrán determinar los Estados miembros, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato público de suministros o de obras y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción. En particular, los Estados miembros podrán exigir que la persona que desee utilizar tal procedimiento haya informado previamente al poder adjudicador de la presunta infracción y de su intención de presentar recurso" (apartado 3).

En el terreno de las obligaciones que se imponen, son relevantes las letras a) y c) del artículo 2.1 de la Directiva, por cuanto establece que "Los Estados miembros velarán para que las medidas adoptadas en relación con los procedimientos de recurso contemplados en el artículo 1 prevean los poderes necesarios: a) para adoptar, lo antes posible y mediante procedimiento de urgencia, medidas provisionales para corregir la infracción o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas las medidas destinadas a suspender o a hacer que se suspenda el procedimiento de adjudicación del contrato público en cuestión o la ejecución de cualquier decisión adoptada por los poderes adjudicadores; b) para anular o hacer que se anulen las decisiones ilegales, incluida la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en los documentos de

[1] Nos referimos a la Directiva 71/305/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, y a la Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro.

licitación, en los pliegos de condiciones o en cualquier otro documento relacionado con el procedimiento de adjudicación del contrato en cuestión; ...".

También contempló esta cuestión, para los contratos incluidos en los sectores de su ámbito de aplicación, la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones.

La legislación española posterior a las indicadas Directivas no estableció recurso especial o específico alguno en materia de contratación, y ello brilló por su ausencia en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, sin que tampoco se recogiera nada al respecto en el Real Decreto-legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Todo ello, como indica QUINTANA, "porque el legislador estimó innecesaria la trasposición de las Directivas de recursos al considerar equivocadamente que nuestro ordenamiento procedimental y procesal ya cumplía con sus exigencias"2.

Ello derivó en el incumplimiento del Reino de España declarado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus Sentencias de 15 de mayo (C-214/00) y 16 de octubre de 2003 (C-283/00). Pronunciamientos que vinieron seguidos por un nuevo paquete de Directivas de 2004 en materia de contratación, lo que venía a imponer una modificación más de la legislación de contratos en España.

Sin entrar en el conjunto de Directivas aprobadas, destaca la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, y en lo que a los sectores especiales se refiere hay que estar a la Directiva 2004/17/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales.

---

[2] Vid. QUINTANA CARRETERO, J.P., "El recurso especial en la contratación pública: las novedades introducidas por la LCSP", *Revista de Jurisprudencia Lefebvre-El Derecho*, nº 1, septiembre 2018, disponible en: https://elderecho.com/el-recurso-especial-en-la-contratacion-publica-las-novedades-introducidas-por-la-lcsp (último acceso: 12 enero 2021), a donde pertenece el texto entrecomillado del párrafo.

Al respecto, la exposición de motivos de la Ley 13/1995 indicaba que "No se incorpora, por el contrario, el contenido de las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE, porque la materia de recursos que constituye su objeto es ajena a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y respecto a la primera, además, porque nuestro ordenamiento jurídico, en distintas normas procedimentales y procesales vigentes, se ajusta ya a su contenido".

Directiva esta que deja fuera el sector de las telecomunicaciones -en el que ya hay competencia en el mercado- e incluye el de los servicios postales.

Para trasponer la indicada Directiva 2004/18/CE se aprobó la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que derogó el texto refundido de 2000 e incluyó en su artículo 37 el "recurso especial en materia de contratación". Y en lo que se refiere a la trasposición de la Directiva 2004/17/CE, se aprobó la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, que regulaba también un recurso especial (artículo 101 y ss.).

Sin entrar en lo que se venía a establecer respecto del indicado recurso en las leyes señaladas, la indicada regulación estaba destinada a tener una vida corta ya que poco después de su aprobación se promulgó la Directiva 2007/66/CE, de 11 de diciembre, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos. Y poco después, vino una nueva condena a España con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de abril de 2008 (C-444/06).

Todo ello forzó a la aprobación de una nueva ley que reformara las de 2007 e introdujera una regulación del régimen de recursos en materia de contratación acorde a lo dispuesto en las Directivas. Ello sucedió con la aprobación de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para la para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, introdujo en nuestro país la denominada "cuestión de nulidad"[3] y el recurso especial en materia de contratación, que habría de ser resuelto por un órgano especializado e independiente del poder adjudicador.

El cambio introducido por la Ley 34/2010 trajo consigo la instauración de un sistema de Tribunales Administrativos –a pesar de la denominación, no tienen carácter jurisdiccional- de recursos contractuales, con órganos de esta naturaleza de distinto

[3] Estableciéndose supuestos especiales de nulidad para determinados contratos, para hacer valer tales motivos, se prevé la posibilidad de interponer una "cuestión de nulidad" ante el órgano competente para resolver el recurso especial en materia de contratación, que puede plantear toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por los supuestos de nulidad. Sobre esta cuestión, por todos, PALOMAR OLMEDA, A., "La nulidad de los contratos y la nueva acción de nulidad", *El nuevo marco de la contratación pública* (Parejo Alfonso, L. y Palomar Olmeda, A., Dirs.), Bosch, Barcelona, 2012, especialmente pp. 189-197, GALLEGO CÓRCOLES, I., "Contratos públicos y régimen <<cualificado> de invalidez: supuestos especiales y cuestión de nulidad", *Observatorio de Contratos Públicos 2010* (Gimeno Feliu, J.M., Dir.; Bernal Blay, M.A., Coord.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 2569 a 318, y LIÑEIRA PIÑEIRO, J., "Cuestión de nulidad en la Ley de Contratos del Sector Público", *Revista de la Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia*, nº 6, 2022, pp. 167-179..

ámbito como más adelante veremos, que han venido a desempeñar sus funciones con notable solvencia, hasta el punto de ir conformando un cuerpo de doctrina sobre la aplicación de la legislación de contratos administrativos que, hoy en día, resulta de imprescindible consulta.

A nivel estatal está el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC en adelante), pudiendo constituirse otros -como así sucedió- en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Respecto del primero, se aprobó el necesario desarrollo reglamentario con la promulgación del 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 y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Quedémonos con el dato consistente en constatar que la reforma de la legislación de contratos operada por la Ley 34/2010, fruto de una complicada trasposición de las Directivas, persiste hoy en la vigente Ley de contratos del sector público, en lo que se refiere al régimen especial de revisión de decisiones en materia de contratación. A ello vamos a referirnos seguidamente, sin perjuicio de recordar que la legislación 2007 fue tantas veces modificada que tuvo que aprobarse un texto refundido en 2011, el 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 (TRLCSP, en adelante), y que preveía el recurso especial en materia de contratación, que se estableció sólo para los contratos sujetos a regulación armonizada.

Ese régimen se refiere a un recurso administrativo peculiar cuyas principales características pueden condensarse en lo siguiente[4]:

1) constituye un medio de impugnación de actuaciones por razones de legalidad que resuelve una instancia administrativa, cuya resolución puede ser objeto, a su vez y por tanto, de recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa;

2) tiene carácter especial –por lo que sólo puede operar en los concretos supuestos previstos en la Ley- y desplaza, en su ámbito, al régimen de impugnación ordinario, que es de aplicación en los restantes casos, es decir, los referidos a los contratos no sujetos a regulación armonizada (art. 40 TRLCSP); y

3) es de formulación potestativa (art. 40 TRLCSP).

Su resolución corresponde a órganos especiales, cuya estructura se establece en el artículo 41 TRLCSP en función de la instancia territorial a la que pertenezca la entidad autora de la actuación contractual impugnada. Y así, en el ámbito de la AGE, el conocimiento y la resolución de este recurso corresponde a un órgano

[4] Sobre esta regulación inicial, por todos, PAREJO ALFONSO, L., "La revisión especial de actos en la legislación de contratos del sector público", *El nuevo marco de la contratación pública* (Parejo Alfonso, L. y Palomar Olmeda, A., Dirs.), Bosch, Barcelona, 2012, pp. 199-240, y GIMENO FELIU, J.M., "El nuevo sistema de recursos en materia de contratos públicos", *Observatorio de Contratos Públicos 2010* (Gimeno Feliu, J.M., Dir.; Bernal Blay, M.A., Coord.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 211-258.

especializado dotado de plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias (cuya competencia se extiende a la actividad contractual del Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas), que recibe el nombre de Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y compuesto por un Presidente y dos vocales.

Apuntado lo anterior, hay que señalar que el TRLCSP de 2011, también, fue objeto de modificaciones y, sobre todo, de una rápida obsolescencia dada la entrada en vigor de un nuevo paquete de Directivas en materia de contratación aprobadas el 26 de febrero de 2014: las Directivas del Parlamento Europeo y Del Consejo 2014/23/UE, sobre adjudicación de contratos de concesión, 2014/24/UE, sobre contratación pública y la 2014/25/UE, sobre contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales5.

El plazo de transposición de las Directivas terminó el 18 de abril de 2016 sin que a esa fecha nada se aprobara en España, pues a pesar de haberse iniciado los trabajos para la transposición incluso antes de la aprobación final de las Directivas, la disolución de las Cortes Generales en octubre de 2015 debido a la celebración de elecciones generales el 20 de diciembre del mismo año, imposibilitó realizar la tramitación parlamentaria de las nuevas leyes que incorporaban las Directivas, tras haberse completado su compleja elaboración y tramitación administrativa.

Ello, no obstante, aunque sí se incorporaron algunos preceptos de las citadas Directivas al TRLCSP mediante reformas parciales, se produjo el denominado "efecto directo" vertical de distintos aspectos de las Directivas citadas al no haberse llevado a cabo la completa transposición de las mismas al ordenamiento jurídico español. A partir, por tanto, del 18 de abril de 2016, debía interpretarse el Derecho nacional a la

[5] Una visión de conjunto de este grupo normativo puede consultarse, por todos, GIMENO FELIU, J.M. "Reflexiones y Propuestas en Torno a la Nueva Normativa Comunitaria sobre Contratación Pública", Derecho & Sociedad, nº 44, 2015, pp. 39-54; MORENO MOLINA, J.A., *El nuevo derecho de la contratación pública de la Unión Europea. Directivas 4.0*, Chartridge Books, Oxford, 2015, DEL MISMO AUTOR "la cuarta generación de Directivas de la Unión Europea", *Observatorio de Contratos Públicos 2012* (Gimeno Feliu, J.M., Dir.; Bernal Blay, M.A., Coord.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, pp. 115-163; SANZ BAOS, P., "Principales novedades introducidas por la recientes Directivas europeas en materia de contratación", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 24 de enero de 2017, pp. 1-36, disponible en: http://www.madrid.org/revistajuridica/index.php/articulos-doctrinales?start=21 (última visita: 2 enero 2021); MARTÍNEZ GARCÍA, J. y ELEZ GÓMEZ, A.I., "Comentario a las nuevas Directivas europeas en materia de contratación pública (I)", *Gabilex*, nº 4, diciembre 2015, pp. 147-167, y la obra colectiva *Observatorio de los contratos públicos. Número monográfico especial (2015). Las nuevas Directivas de Contratación Pública (Ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo)*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

luz de lo dispuesto en las citadas Directivas6. Y por ello, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (JCCA) aprobó una Recomendación con fecha 15 de marzo de 20167 () con el objeto de facilitar a los órganos de contratación la aplicación de las nuevas Directivas, esencialmente de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de idéntica fecha, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

Finalmente, tras una prolongada tramitación, se promulgó la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante).

En lo que se refiere a la transposición de la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, esta ha sido tan tardía como precipitada, aprobándose finalmente 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 fiscales8.

El Real Decreto-ley 3/2020 derogó la Ley 31/2007, de 3 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 20 de febrero de 2020, tramitándose a partir de ahí como proyecto de ley. Un proyecto de ley que incluye, además, modificaciones de la LCSP9.

1.2. El recurso especial en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público. Aspectos generales y especialidades recientes.

Expuesto todo lo anterior, vamos a referirnos exclusivamente a la regulación del recurso especial en materia de contratación previsto en la vigente LCSP, en concreto

[6] Sobre ello, GIMENO FELIU, J.M., "El efecto directo de las nuevas directivas comunitarias sobre la contratación pública. Consecuencias prácticas de la falta de transposición de las directivas en España", *Revista Galega de Administración Pública*, nº 52, 2016, pp. 265-317.

[7] *Boletín Oficial del Estado* nº 66, de 17 de marzo de 2016, pp. 20456-20474.

[8] Sobre esta norma, por todos, GIMENO FELIU, J.M., "La nueva regulación en los sectores especiales y su incidencia práctica. Novedades del Real Decreto-ley 3/2020", *Cuadernos de Derecho Local QDL*, nº 53, 2020, pp. 12-74.

[9] En lo que a su tramitación parlamentaria se refiere, concluido el plazo de presentación de enmiendas en abril de 2020, a fecha 15 de enero de 2021 está el proyecto en la Comisión de Hacienda del Congreso de los Diputados. El texto del proyecto está publicado en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Serie A, nº 5-1, 28 de febrero de 2020, pp. 1-223.

en sus artículos 44 a 60, integrados todos ellos en el Capítulo V del Título I de la norma.

Toda vez que vamos a centrarnos en el régimen vigente, no entraremos a detallar las novedades que se introducen respecto de la regulación contenida en el derogado TRLCSP10, quedándonos con lo que al respecto señala la exposición de motivos de la LCSP al explicitar las novedades regulatorias que incorpora en los siguientes términos

"... Se amplía el ámbito de aplicación de este recurso, sin que dicha ampliación afecte a la necesaria agilidad que debe tener el sistema en la resolución de estos recursos, dejando de estar vinculado a los contratos sujetos a regulación armonizada, de tal manera que se puede interponer en el caso de contratos de obras, concesiones de obras y de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones y contratos de servicios y de suministros cuyo valor supere los cien mil euros.

El recurso, que mantiene el carácter potestativo que tiene en la actualidad, tendrá efectos suspensivos automáticos siempre que el acto recurrido sea el de adjudicación, salvo en el caso de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición. Esta última salvedad encuentra su fundamento en que en este tipo de contratos un plazo suspensivo obligatorio podría afectar a los aumentos de eficiencia que se pretende obtener con estos procedimientos de licitación, tal y como establece el considerando 9 de la Directiva 2007/66/CE, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE en lo que respecta a la mejora de la eficacia en los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.

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

La reforma operada en este ámbito por la LCSP fue además valorada muy positivamente por el Consejo de Estado en su informe al anteproyecto11 y, como

[10] A ello se refieren, por todos, FUERTES LÓPEZ, F.J., "Novedades en la regulación del recurso especial en materia de contratación pública", *Actualidad Administrativa 2019* (Ortega Burgos, E.; Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 501-519; RÍOS MARÍN, E., "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*, nº XVIII: Monográfico la Ley de Contratos del Sector Público, Zaragoza, 2018, pp. 207-243.

[11] Informe al Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público de fecha 10 de marzo de 2016. Referencia: 1116/2015.

vemos, se mantienen los aspectos esenciales del mismo antes señalados, aunque se amplía el objeto y los sujetos legitimados respecto de lo establecido en la legislación anterior. De acuerdo con FUERTES, los caracteres actuales del recurso vienen determinados por las siguientes características:

"1) *Recurso administrativo de carácter especial*, tal y como como pone de manifiesto su propia denominación (artículo 44.1 LCSP/2017)

2) *Objeto tasado*, delimitado por determinadas actuaciones administrativas en relación a determinados tipos de contratos públicos (artículo 44.1 y 2 LCSP/2017)

3) *Excluyente*, en tanto que en su ámbito objetivo, impide el uso de los recursos administrativos ordinarios, (artículo 44.5 LCSP/2017)

4) *Potestativo* y *gratuito* (artículo 44.7 LCSP/2017)

5) *Resolución* atribuida a órganos especializados y específicamente creados para ello (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales)"12.

La regulación, donde se establece el régimen vigente del recurso especial en materia de contratación, está contenida en el Capítulo V del Título I del Libro Primero de la LCSP (artículos 44 a 60) y la misma va a ser objeto de nuestra atención en las páginas que siguen13.

Respecto del régimen de contratación en los sectores a que se refiere la Directiva 2014/25/UE, el Real Decreto-ley 3/2020 contempla también el recurso especial en materia de contratación respecto de los contratos que entran en el ámbito de aplicación de la norma. Ello lo hace al regular el régimen de impugnación que establece por remisión a las disposiciones de la LCSP que regulan el recurso especial, con las especialidades que se establecen en los artículos contenidos en el Capítulo I del Título VII del Real Decreto-Ley 3/2020. A ello también haremos referencia.

En el presente estudio incluiremos además una referencia a las modificaciones más recientes, establecidas por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Hay que tener en cuenta que esta norma tiene por objeto "establecer las disposiciones

[12] FUERTES LÓPEZ, F.J., "Novedades en la regulación del recurso especial en materia de contratación pública", cit. pp. 502-503, a donde pertenece el texto entrecomillado del párrafo.

[13] Sobre este recurso la producción doctrinal es ciertamente apreciable. Sin perjuicio de los trabajos ya reseñados o que iremos citando en lo sucesivo, pueden consultarse los de ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., "La revisión de los actos administrativos en materia de contratación: el recurso especial", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 37, 2017, pp. 39-87; DE MIGUEL PAJUELO, F., "Régimen de invalidez y recurso especial", *Practicum contratación administrativa* (Palomar Olmeda, A., Dir.), Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019, especialmente pp. 645-667; FUERTES LÓPEZ, J., "El régimen del contrato del sector público y su invalidez. El recurso especial", *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público. Adaptados a la Orden HFP/1298/2017, de 26 de diciembre* (Palomar Olmeda, A. y Garcés Sanagustín, M., Dirs.; Vázquez Garranzo, J., Coord.), La Ley, Madrid, 2018, especialmente 152-173, y RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., "El recurso especial en materia de contratación en la nueva ley de contratos del sector público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 191, 2018, pp. 149-190.

generales precisas para facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos, en especial los provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, aprobado por el Consejo Europeo del pasado 21 de julio de 2020 con la finalidad de impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, recuperar y reparar los daños de la crisis ocasionada por la pandemia del SARS-CoV-2, y promover un proceso de transformación estructural mediante el impulso de la inversión pública y privada y el apoyo al tejido productivo, la aceleración de la doble transición ecológica y digital, y el refuerzo y aumento de la resiliencia y de la cohesión económica, social y territorial en el marco del mercado único europeo" (artículo 1).

Se enmarca por tanto esta norma en el contexto del Instrumento Europeo de Recuperación, de carácter excepcional y por tanto temporal, que con la denominación genérica de *NextGenerationEU* cuenta con un presupuesto de 750.000 millones de euros y autoriza a la Comisión Europea a endeudarse hasta esa cantidad y aplicarla para conceder préstamos reembolsables y realizar transferencias no reembolsables a los Estados, para el período comprendido de 2021 a 2026. Una actuación sin precedentes para una situación ciertamente grave y excepcional como la que estamos viviendo a nivel planetario.

Se han establecido distintas líneas de acción con objetivos ambiciosos, que han de trasladarse en medidas a adoptar dentro de los distintos Estados. Sin duda, para la aplicación de esos fondos va a un jugar un papel esencial la contratación pública y, para una mayor agilidad y eficiencia en la tramitación de los procedimientos, tiene sentido las medidas que en España se adoptar en el Capítulo III del Título IV del Real Decreto-ley 36/2020, dedicado a las especialidades en materia de contratación administrativa. De ellas, haremos sólo referencia a las que afectan al recurso especial en materia de contratación, ya que se incluyen tanto disposiciones de carácter coyuntural anudadas a la ejecución del indicado Plan, como otras que suponen modificación de la regulación contenida en la LCSP.

2. Ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación.

2.1. Contratos y actuaciones impugnables.

En lo que se refiere al ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación, la característica inicial es que el mismo puede interponerse sólo respecto de determinados contratos y, en lo que se refiere a estos, sólo serán recurribles determinadas actuaciones. Bien es cierto que el número de contratos al que afecta es ciertamente importante, lo que se ha ampliado respecto de la regulación anterior.

Los contratos en los que procede la interposición del recurso son, de acuerdo con el artículo 44.1 LCSP, los que referimos seguidamente que pretendan concertar las

Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:
a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a 3.000.000 €, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a 100.000 €.
b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos de obras, suministros o servicios, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.
c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los 3.000.000 €.
d) Los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios, esto es, 100.000 €.
d) Los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23 LCSP, y los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios, esto es, 100.000 €.
Respecto de los contratos indicados, podrán ser objeto de recurso las siguientes actuaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.2 LCSP:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.
b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que 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, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149 LCSP14.

[14] Establece que:
"1. En los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.
2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.
La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación realizará la función descrita en el párrafo anterior con sujeción a los siguientes criterios:
a) Salvo que en los pliegos se estableciera otra cosa, cuando el único criterio de adjudicación sea el del precio, en defecto de previsión en aquellos se aplicarán los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y que, en todo caso, determinarán el umbral de anormalidad por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente.

b) Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.

3. Cuando hubieren presentado ofertas empresas que pertenezcan a un mismo grupo, en el sentido del artículo 42.1 del Código de Comercio, se tomará únicamente, para aplicar el régimen de identificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, aquella que fuere más baja, y ello con independencia de que presenten su oferta en solitario o conjuntamente con otra empresa o empresas ajenas al grupo y con las cuales concurran en unión temporal.

4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.

b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,

c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.

d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.

e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

5. En los casos en que se compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, solo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquel no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas. El órgano de contratación que rechace una oferta por esta razón deberá informar de ello a la Comisión Europea, cuando el procedimiento de adjudicación se refiera a un contrato sujeto a regulación armonizada.

6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el

c) Los acuerdos de adjudicación.
d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 LCSP15, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.
e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.
f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

Se establece una determinación de carácter negativo, ya que se prevé que no se dará este recurso "en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia" (artículo 44.4 LCSP), cuya regulación está en el artículo 120 LCSP.

Evidentemente, las actuaciones respecto de los contratos que no se contemplan en el artículo 44 LCSP, en cuanto actos administrativos que son, podrán ser recurribles de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC, en adelante) o, en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con arreglo a la Ley 29/1998, de 13 de julio (LJCA, en adelante), tal y como establece el apartado 6 del señalado artículo 44 LCSP, cuando señala que "Los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas que no reúnan los requisitos del apartado 1 podrán ser objeto de recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; así como en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa".

---

apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.
7. Cuando una empresa que hubiese estado incursa en presunción de anormalidad hubiera resultado adjudicataria del contrato, el órgano de contratación establecerá mecanismos adecuados para realizar un seguimiento pormenorizado de la ejecución del mismo, con el objetivo de garantizar la correcta ejecución del contrato sin que se produzca una merma en la calidad de los servicios, las obras o los suministros contratados".

[15] Referidos respectivamente a las modificaciones de los contratos previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 204) y las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares: prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y modificaciones no sustanciales (artículo 205). Sobre lo establecido en estos preceptos puede consultarse, por todos, QUINTANA CORTE, J.L. y RODRIGUEZ CASTAÑO, A.R., "Ejecución y modificación de los contratos administrativos", *Practicum contratación administrativa* (Palomar Olmeda, A., Dir.), Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019, especialmente pp. 369-376, y RODRÍGUEZ CASTAÑO, R., "Efectos de los contratos. Ejecución de los contratos. Modificaciones. Suspensión y extinción de los contratos y subcontratación. Racionalización técnica de contratación", *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público. Adaptados a la Orden HFP/1298/2017, de 26 de diciembre* (Palomar Olmeda, A. y Garcés Sanagustín, M., Dirs.; Vázquez Garranzo, J., Coord.), La Ley, Madrid, 2018, especialmente pp. 509-527.

Adicionalmente, el mismo precepto termina indicando que "En el caso de actuaciones realizadas por poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas, aquellas se impugnarán en vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ante el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela. Si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una Administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria".

2.2. El régimen de la reclamación para los contratos de los sectores especiales.

Para los contratos celebrado en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 3/2020 también se prevé la impugnación de determinados actos cuya resolución se someterá a los órganos de resolución de recursos contractuales previstos en la LCSP a los que el artículo 120 del Real Decreto-ley 3/2020 atribuye la competencia para resolver las reclamaciones, la solicitud de medidas cautelares, y establecer las indemnizaciones que procedan. De ahí que en este ámbito afirmemos también la existencia de un "recurso especial"16.

La competencia es respecto de los contratos de obras, suministro y servicios cuando contraten las entidades públicas y privadas que se señalan en el artículo 517, en el

---

16 GIMENO FELIU, J.M., "La nueva regulación en los sectores especiales y su incidencia práctica. Novedades del Real Decreto-ley 3/2020", cit., especialmente pp. 60-65.

17 El artículo 5, cuya rúbrica es "Entidades sujetas a este real decreto-ley en materia de contratación", establece lo siguiente:

"1. Quedan sujetas al presente real decreto-ley las entidades contratantes que realicen alguna de las actividades enumeradas en los artículos 8 a 14.

Asimismo, quedarán sujetas al presente real decreto-ley las asociaciones formadas por varias entidades contratantes.

2. A los efectos de este real decreto-ley se entenderá por:

a) «Entidad contratante»: los poderes adjudicadores que no sean Administración Pública de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, las empresas públicas, así como otras entidades distintas de las anteriores que tengan derechos especiales o exclusivos según se establece en el artículo 6.

b) «Poder adjudicador»: las entidades que tengan esta consideración de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

c) «Empresa pública»: las sociedades mercantiles de carácter público y toda aquella entidad u organismo sobre la que los poderes adjudicadores puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante por el hecho de tener la propiedad o una participación financiera en las mismas, o en virtud de las normas que las rigen.

Se considerará que los poderes adjudicadores ejercen una influencia dominante, directa o indirecta, sobre una empresa, cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes:

1.º Que tengan la mayoría del capital suscrito de la empresa.

2.º Que dispongan de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa.

3.º Que puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa.

3. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este real decreto-ley los contratos que celebren las entidades que, con arreglo a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, tengan la consideración de Administraciones Públicas, que se

ámbito de una o más actividades de las establecidas en los artículos 8 a 14 del Real Decreto-ley (agua, gas y calefacción, servicios de transporte, prospección y extracción de petróleo, gas carbón y otros combustibles sólidos), siempre que su valor estimado sea igual o superior a los siguientes umbrales:
a) 1.000.000 € en los contratos de servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el Anexo I del mismo Real Decreto-ley 3/2020.
b) 428.000 € en los contratos de suministro y de servicios distintos de los referidos en la letra anterior, así como en los concursos de proyectos.
c) 5.350.000 € en los contratos de obras.
También serán competentes respecto de los procedimientos de adjudicación de los contratos de concesión de obras y de los contratos de concesión de servicios que liciten las entidades señaladas en el artículo 5.118, cuando refiriéndose tales contratos a una o más de las actividades de los artículos 8 al 14, los mismos tengan un valor estimado que sea igual o superior a 5.350.000 €.
Respecto de tales contratos, los actos susceptibles de impugnación son, con arreglo al artículo 119.2 del Real Decreto-ley 3/2020, los siguientes:
"a) Los anuncios que sirvan como medio de convocatoria de licitación, los pliegos de condiciones y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.
b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de licitación, 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 legítimos19. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la entidad contratante por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 69.
c) Los acuerdos de adjudicación adoptados por las entidades contratantes.
d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 110 y 111 del presente real decreto-ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

---

regirán por la mencionada ley, en todo caso. Únicamente se les aplicará el presente real decreto-ley para determinar si los contratos que celebren estas deben considerarse sujetos a regulación armonizada".
[18] Vid. nota anterior.
[19] Sobre qué haya de tener la consideración de acto de trámite cualificado a estos efectos hay un cuerpo de doctrina ciertamente relevante. Por ejemplo, la Resolución n1 1127/2020, de 23 de octubre de 2020, del TACRC, señala que "Los informes de valoración de las ofertas son, según este Tribunal viene manteniendo de manera constante (por todas, y entre las más recientes, Resoluciones 1007/20, de 18/09, o 914/2020, de 26/08), actos de trámite "no cualificados", en los que no se da ninguna de las condiciones previstas en el artículo 44.2.b) de la LCSP".

e) La formalización de los encargos a medios propios personificados y los contratos celebrados con empresas asociadas y conjuntas en los casos en los que estos no cumplan los requisitos legales".

Contra estas actuaciones no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios, y en lo que se refiere a defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los señalados, se podrán poner de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o a la entidad contratante, "a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación" (artículo 119.3).

3. Aspectos procedimentales.

3.1. Legitimación y solicitud de medidas cautelares

Como ya hemos señalado que sucedía en la legalidad anterior, la interposición del recurso especial tendrá carácter potestativo y será gratuito para los recurrentes. Asimismo, y en consecuencia, las actuaciones señaladas y contempladas en el artículo 44 LCSP ya referidas no son susceptibles de ser recurridas con arreglo al régimen ordinario de la LPAC.

En cuanto a la legitimación20, podrán interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.

Asimismo, antes de interponer el recurso especial, las personas legitimadas para ello podrán solicitar ante el órgano competente para resolver el recurso la adopción de medidas cautelares.

Tales medidas irán dirigidas a corregir infracciones de procedimiento o impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, y podrán estar incluidas, entre ellas, las destinadas a suspender o a hacer que se suspenda el procedimiento de

[20] Sobre esta cuestión, CANDELA TALAVERO, J.E., "La legitimación en el recurso especial en materia de contratación pública", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 51, 2020, pp. 71-98.

adjudicación del contrato en cuestión o la ejecución de cualquier decisión adoptada por los órganos de contratación. Todo ello es objeto de regulación en el artículo 49 LCSP, que se pronuncia con claridad en los siguientes términos:

"1. Antes de interponer el recurso especial, las personas legitimadas para ello podrán solicitar ante el órgano competente para resolver el recurso la adopción de medidas cautelares. Tales medidas irán dirigidas a corregir infracciones de procedimiento o impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, y podrán estar incluidas, entre ellas, las destinadas a suspender o a hacer que se suspenda el procedimiento de adjudicación del contrato en cuestión o la ejecución de cualquier decisión adoptada por los órganos de contratación.

2. El órgano competente para resolver el recurso deberá adoptar decisión en forma motivada sobre las medidas cautelares dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación del escrito en que se soliciten.

A estos efectos, el órgano que deba resolver, en el mismo día en que se reciba la petición de la medida cautelar, comunicará la misma al órgano de contratación, que dispondrá de un plazo de dos días hábiles, para presentar las alegaciones que considere oportunas referidas a la adopción de las medidas solicitadas o a las propuestas por el propio órgano decisorio. Si transcurrido este plazo no se formulasen alegaciones se continuará el procedimiento.

Si antes de dictar resolución se hubiese interpuesto el recurso, el órgano competente para resolverlo acumulará a este la solicitud de medidas cautelares.

Contra las resoluciones dictadas en este procedimiento no cabrá recurso alguno, sin perjuicio de los que procedan contra las resoluciones que se dicten en el procedimiento principal.

3. Cuando de la adopción de las medidas cautelares puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, la resolución podrá imponer la constitución de caución o garantía suficiente para responder de ellos, sin que aquellas produzcan efectos hasta que dicha caución o garantía sea constituida.

Reglamentariamente se determinará la cuantía y forma de la garantía a constituir así como los requisitos para su devolución que en todo caso deberán atender al principio de proporcionalidad y tener en cuenta el sujeto y el objeto afectados.

4. Salvo que se acuerde lo contrario por el órgano competente, la suspensión del procedimiento que pueda acordarse cautelarmente no afectará al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados.

5. Las medidas cautelares que se soliciten y acuerden con anterioridad a la presentación del recurso especial en materia de contratación decaerán una vez transcurra el plazo establecido para su interposición sin que el interesado lo haya deducido".

En lo que se refiere la garantía a constituir, respecto del TACRC el Real Decreto 814/2015 señala que, si este órgano acordara la suspensión, fijará en el

correspondiente acuerdo el importe de la garantía y el plazo para constituirla, que no podrá exceder de diez días hábiles. Se restablece además y como criterios que "El importe de la garantía se fijará en el cinco por ciento del presupuesto de licitación del contrato si no se hubiera procedido aún a la adjudicación y del importe de ésta en caso contrario, salvo que entienda justificadamente que la responsabilidad en que el solicitante de la medida provisional pueda incurrir alcanzará previsiblemente una cuantía inferior o superior. Si se tratara de un procedimiento de adjudicación en el que no exista presupuesto de licitación o de adjudicación, el Tribunal fijará el importe de la garantía, exclusivamente, en base a la estimación que haga de los posibles daños. En todo caso, para el cálculo del importe de la garantía no se tendrá en consideración la cuota correspondiente del impuesto sobre el valor añadido" (artículo 26.2).

3.2. Iniciación del procedimiento y plazo de interposición del recurso

El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse con carácter general en el plazo de 15 días hábiles, a contar con arreglo a lo señalado en el artículo 50.1 LCSP, donde se prevén los siguientes supuestos:

a) Cuando se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil de contratante.

b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

En el caso del procedimiento negociado sin publicidad el cómputo del plazo comenzará desde el día siguiente a la remisión de la invitación a los candidatos seleccionados.

En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 LCSP21, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el

[21] Establece que: "Excepcionalmente, en los casos que se señalan a continuación, los órganos de contratación podrán dar acceso a los pliegos y demás documentación complementaria de la licitación, valiéndose de medios no electrónicos. En ese caso el anuncio de licitación o la invitación a los candidatos seleccionados advertirán de esta circunstancia; y el plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación se prolongará cinco días, salvo en el supuesto de tramitación urgente del expediente a que se refiere el artículo 119.
El acceso no electrónico a los pliegos y demás documentación complementaria de la licitación estará justificado cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:
a) Cuando se den circunstancias técnicas que lo impidan, en los términos señalados en la Disposición adicional decimoquinta.
b) Por razones de confidencialidad, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 133.
c) En el caso de las concesiones de obras y de servicios, por motivos de seguridad excepcionales".

plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente.

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.

c) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.

d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional 15ª LCSP a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento.

e) Cuando el recurso se interponga en relación con alguna modificación basada en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 LCSP22, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil del contratante.

f) Cuando el recurso se interponga contra un encargo a medio propio que sea poder adjudicador por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 32 LCSP, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante.

g) 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 15ª LCSP.

Indicadas las reglas anteriores, estas no serán de aplicación cuando el recurso se funde en unos de los supuestos de nulidad contemplados en las letras c), d) e) o f) del artículo 39.2 LCSP23. En esos casos el plazo de interposición será el siguiente (artículo 50.2 LCSP):

---

[22] Vid. nota 14.

[23] Los supuestos, de acuerdo con el precepto, son los siguientes:

"c) La falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público o en los servicios de información similares de las Comunidades Autónomas, en el «Diario Oficial de la Unión Europea» o en el medio de publicidad en que sea preceptivo, de conformidad con el artículo 135.

d) La inobservancia por parte del órgano de contratación del plazo para la formalización del contrato siempre que concurran los dos siguientes requisitos:

1.º Que por esta causa el licitador se hubiese visto privado de la posibilidad de interponer recurso contra alguno de los actos del procedimiento de adjudicación y,

2.º Que, además, concurra alguna infracción de los preceptos que regulan el procedimiento de adjudicación de los contratos que le hubiera impedido obtener esta.

a) 30 días a contar desde la publicación de la formalización del contrato en la forma prevista en esta Ley, incluyendo las razones justificativas por las que no se ha publicado en forma legal la convocatoria de la licitación o desde la notificación a los candidatos o licitadores afectados, de los motivos del rechazo de su candidatura o de su proposición y de las características de la proposición del adjudicatario que fueron determinantes de la adjudicación a su favor.
b) En los restantes casos, antes de que transcurran 6 meses a contar desde la formalización del contrato.
Con carácter previo a la interposición del recurso, la LCSP prevé el acceso del interesado al expediente en su artículo 52. A tal fin, estos podrán –dentro del plazo de interposición del recurso- solicitarlo del órgano de contratación, que deberá facilitarles el acceso dentro de los 5 días siguientes a la solicitud, sin que esta paralice el plazo de interposición.
El incumplimiento por la Administración de la indicada obligación no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de 10 días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de 2 días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y 5 días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente.
Este régimen también resulta de aplicación, como vimos, a las reclamaciones que puedan interponerse contra las actuaciones impugnables a que se refiere el Real Decreto-ley 3/2020 relativo a los denominado sectores especiales. Tal asimilación no es plena, y su artículo 121 si bien se remite a la LCSP, afirma una serie de especialidades que tienen que ver con cuestiones diversas, como las relativas al inicio del cómputo del plazo de presentación del recurso que, como ya sabemos, será competencia su resolución de los órganos de resolución del recurso especial. Tales especialidades son las siguientes de acuerdo con el indicado precepto, debiendo asumirse que el plazo general es de 15 días hábiles para presentar la reclamación:

---

e) Haber llevado a efecto la formalización del contrato, en los casos en que se hubiese interpuesto el recurso especial en materia de contratación a que se refieren los artículos 44 y siguientes, sin respetar la suspensión automática del acto recurrido en los casos en que fuera procedente, o la medida cautelar de suspensión acordada por el órgano competente para conocer del recurso especial en materia de contratación que se hubiera interpuesto.
f) El incumplimiento de las normas establecidas para la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco celebrado con varios empresarios o de los contratos específicos basados en un sistema dinámico de adquisición en el que estuviesen admitidos varios empresarios, siempre que dicho incumplimiento hubiera determinado la adjudicación del contrato de que se trate a otro licitador".

a) Las referencias a los órganos de contratación deberán considerarse hechas a las entidades contratantes.
b) Cuando la reclamación se interponga contra el contenido de los pliegos de condiciones y demás documentos contractuales, se establece estas reglas respecto del inicio del cómputo del plazo de interposición:
- el cómputo del plazo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio que sirva como medio de convocatoria de la licitación, o a partir de la fecha de envío de la invitación a confirmar el interés en el caso de que el medio de convocatoria hubiera sido un anuncio sobre la existencia de un sistema de clasificación, siempre que en estos se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a los pliegos de condiciones y demás documentos contractuales. Cuando no se hiciera esa indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante. El plazo para la interposición de la reclamación tendrá una duración igual a la del plazo concedido para presentar las proposiciones.
- Si se trata de un procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo del plazo comenzará desde el día siguiente al de remisión de la invitación a los candidatos seleccionados.
- En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2, los pliegos de condiciones no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente a aquel en que se le hubieran entregado al recurrente.
- Con carácter general no se admitirá la reclamación contra los pliegos de condiciones y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiere presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho.
c) Cuando la reclamación se interponga en relación con alguna modificación basada en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 110 y 111 del Real Decreto-ley 3/2020, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante.
Si la reclamación se funda en alguna de las causas de nulidad previstas en el artículo 115.2, letras b), c), d) y e) del Real Decreto-ley 3/202024, el plazo de interposición cambia y será el siguiente:

[24] Son las siguientes. "... c) La inobservancia por parte de la entidad contratante, del plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 73.2 para la formalización del contrato, siempre que concurran los dos siguientes requisitos: 1.º Que por esta causa el licitador se hubiese visto privado de la posibilidad de interponer reclamación en materia de contratación contra alguno de los actos del procedimiento de adjudicación.

- 30 días a contar desde la publicación de la formalización del contrato en la forma prevista en este real decreto-ley, incluyendo las razones justificativas por las que no se ha publicado en forma legal la convocatoria de la licitación o desde la notificación a los candidatos o licitadores afectados, de los motivos del rechazo de su candidatura o de su proposición y de las características de la proposición del adjudicatario que fueron determinantes de la adjudicación a su favor, y
- En cualquier caso, antes de que transcurran 6 meses a contar desde el día siguiente al de formalización del contrato.

3.3. Forma, lugar y efectos de la interposición del recurso

La LCSP contiene reglas adicionales a las establecidas con carácter general en la LPAC en lo que se refiere a la interposición del recurso, establecido el artículo 51.1 LCSP que en el escrito de interposición se hará constar:
- el acto recurrido,
- el motivo que fundamente el recurso,
- los medios de prueba de que pretenda valerse el recurrente,
- en su caso, las medidas cautelares cuya adopción solicite.

Además, debe acompañarse al recurso la siguiente documentación:
a) El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo órgano, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión al procedimiento.
b) El documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título.
c) La copia o traslado del acto expreso que se recurra, o indicación del expediente en que haya recaído o del boletín oficial o perfil de contratante en que se haya publicado.
d) El documento o documentos en que funde su derecho.
e) Una dirección de correo electrónico «habilitada» a la que enviar, de conformidad con la disposición adicional decimoquinta, las comunicaciones y notificaciones.

2.º Que, además, concurra alguna infracción de los preceptos que regulan el procedimiento de adjudicación de los contratos que le hubiera impedido obtener esta.
d) Haber llevado a efecto la formalización del contrato, en los casos en que se hubiese interpuesto la reclamación en materia de contratación, sin respetar la suspensión automática del acto recurrido en los casos en que fuera procedente, o la medida cautelar de suspensión acordada por el órgano competente para conocer de la reclamación que se hubiera interpuesto.
e) El incumplimiento de las normas establecidas para la adjudicación de los contratos derivados de un acuerdo marco celebrado con varios empresarios o de los contratos específicos basados en un sistema dinámico de adquisición en el que estuviesen admitidos varios empresarios, siempre que dicho incumplimiento hubiera determinado la adjudicación del contrato de que se trate a otro licitador.
f) El incumplimiento grave de normas de Derecho de la Unión Europea en materia de contratación pública que conllevara que el contrato no hubiera debido adjudicarse al contratista, declarado por el TJUE en un procedimiento con arreglo al artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea".

Hay que señalar que, con carácter general, el procedimiento se desarrollará por medios electrónicos25, indicando a este respecto el artículo 54 LCSP que "Las comunicaciones y el intercambio de documentación entre los órganos competentes para la resolución de los recursos, los órganos de contratación y los interesados en el procedimiento se harán por medios electrónicos".

En caso de apreciarse defectos en el escrito de interposición, se requerirá al interesado a fin de que, en un plazo de 3 días hábiles desde el siguiente a su notificación, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, quedando suspendida la tramitación del expediente. Asimismo, la presentación de documentación subsanada se hará, necesariamente, en el registro del órgano competente para la resolución del recurso.
En cuanto al lugar de presentación, la LCSP se remite a los establecido en el apartado 4 del artículo 16 LPAC26, señalándose que también podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso, con la previsión de que los escritos presentados en registros distintos de estos dos, deberán comunicarse al Tribunal –u órgano competente para resolver el recurso- de manera inmediata y de la forma más rápida posible. A fin de facilitar esta comunicación el órgano competente para la resolución del recurso hará públicas a través de su página web, mediante resolución de su Presidente, las direcciones de registro en las que debe hacerse la presentación de los escritos para entenderla efectuada ante el mismo.
En lo que se refiere a la reclamación que se establece en el Real Decreto-ley 3/2020, su artículo 121.2. establece que "A los efectos de la interposición de la reclamación que se regula en estos artículos, los actos a que se refiere el artículo 119 se asimilarán a los

[25] Puede consultarse RAMOS ROMERO, S., "La tramitación electrónica del recurso especial ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales", *Observatorio de los contratos públicos 2015* (Gimeno Feliu, J.M., Dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 503-517.

[26] Establece que:

"Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.

b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros".

actos administrativos". Asimismo, la letra e) del apartado 1 del mismo artículo incluye como especialidad que "No será válida la interposición de la reclamación ante el registro o cualquier otra dependencia de la entidad contratante".
Respecto de los efectos de la interposición del recurso -o reclamación para el Real Decreto-ley 3/2020-, el principal es que, con carácter general, quedará en suspenso la tramitación del procedimiento cuando el acto recurrido sea el de la adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 LCSP27.

3.4. Causas de inadmisión.
Es potestad del órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, declarar su inadmisión cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos:
a) La incompetencia del órgano para conocer del recurso.
b) La falta de legitimación del recurrente o de acreditación de la representación de la persona que interpone el recurso en nombre de otra, mediante poder que sea suficiente a tal efecto.
c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 LCSP.
d) La interposición del recurso, una vez finalizado el plazo establecido para su interposición.
Si el órgano encargado de resolverlo apreciara que concurre alguno de los indicados supuestos, dictará resolución acordando la inadmisión del recurso, tal y como establece el artículo 55 LCSP.

3.5. La tramitación del recurso.

3.5.1. Las especialidades del régimen general.
La tramitación del procedimiento de recurso se regirá por las reglas de la LPAC, con las especialidades que se establecen en el artículo 56 LCSP, y que pueden condensarse en las siguientes:
a) El recurso puede interponerse ante el órgano de contratación autor del acto impugnado o ante el órgano competente para la resolución del recurso.

[27] Establece que "Una vez interpuesto el recurso quedará en suspenso la tramitación del procedimiento cuando el acto recurrido sea el de adjudicación, salvo en el supuesto de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, sin perjuicio de las medidas cautelares que en relación a estos últimos podrían adoptarse en virtud de lo señalado en el artículo 56.3". Precepto este último que se ocupa de la tramitación del recurso y al que nos referiremos más adelante.

Si el recurso se interpone ante el órgano de contratación, este deberá remitirlo al órgano competente para la resolución del recurso dentro de los 2 días hábiles siguientes a su recepción acompañado del expediente administrativo y de un informe.
Si se interpone el recurso ante el órgano competente para la resolución del recurso, este lo notificará en el mismo día al órgano de contratación con remisión de la copia del escrito de interposición y reclamará el expediente de contratación a la entidad, órgano o servicio que lo hubiese tramitado, quien deberá remitirlo dentro de los 2 días hábiles siguientes acompañado del correspondiente informe.
b) Dentro de los 5 días hábiles siguientes a la interposición, el órgano competente para la resolución del recurso dará traslado del mismo a los restantes interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, que deberán presentarse necesariamente, en el registro del órgano competente para la resolución del recurso.
Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 52 LCSP con respecto al acceso al expediente por parte del recurrente con carácter previo a la interposición del recurso.
c) De forma simultánea al trámite anterior, el órgano competente para la resolución del recurso decidirá, en el plazo de 5 días hábiles, acerca de las medidas cautelares, si se hubiese solicitado la adopción de alguna en el escrito de interposición del recurso o se hubiera procedido a la acumulación, en el caso de que la solicitud de tales medidas se hubiera realizado con anterioridad a la presentación del recurso.
Asimismo, en este plazo resolverá, en su caso, sobre si procede o no el mantenimiento de la suspensión automática prevista en el artículo 53 LCSP, entendiéndose vigente esta en tanto no se dicte resolución expresa acordando el levantamiento. Si las medidas cautelares se hubieran solicitado después de la interposición del recurso, el órgano competente resolverá sobre ellas sin suspender el procedimiento principal.
En todo caso, las medidas cautelares podrán acordarse de oficio por el órgano competente en cualquier fase del procedimiento dando audiencia sobre ello al órgano de contratación autor del acto impugnado, por plazo de 2 días.
d) En lo que a la prueba se refiere, se establece que los hechos relevantes para la decisión del recurso podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho.
Cuando los interesados lo soliciten o el órgano encargado de la resolución del recurso no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, podrá acordarse la apertura del período de prueba por plazo de 10 días hábiles, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.
El órgano competente para la resolución del recurso podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o

innecesarias, mediante resolución motivada. Asimismo, se determina que la práctica de las pruebas se anunciará con antelación suficiente a los interesados.
d) Se prescribe también que es obligación del órgano competente para la resolución del recurso garantizar, en todo caso, la confidencialidad y el derecho a la protección de los secretos comerciales en relación con la información contenida en el expediente de contratación, sin perjuicio de que pueda conocer y tomar en consideración dicha información a la hora de resolver.
Corresponderá en consecuencia a dicho órgano resolver acerca de cómo garantizar la confidencialidad y el secreto de la información que obre en el expediente de contratación, sin que por ello resulten perjudicados los derechos de los demás interesados a la protección jurídica efectiva y al derecho de defensa en el procedimiento.

3.5.2. Más especialidades. Las del recurso especial (cuando proceda) en los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
Para los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y que sean susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme a lo previsto en el artículo 44 LCSP, el artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece especialidades que afectan a aspectos relacionados con la tramitación de los recursos.
La condición o presupuesto previo es que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica. Si ello es así, las especialidades son las siguientes:
a) El órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, la resolución de adjudicación del contrato. En este mismo supuesto, el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, cuando proceda, será de 10 días naturales y se computará en la forma establecida en el artículo 50.1 LCSP, como hemos referido ya.
b) El órgano competente para resolver el recurso habrá de pronunciarseexpresamente, en el plazo de cinco días hábiles desde la interposición del recurso, sobre la concurrencia de alguna de las causas de inadmisibilidad establecidas en la LCSP y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluidos los supuestos de suspensión automática.
Estas especialidades también serán aplicables "... en todo aquello que resulte compatible con su naturaleza y régimen jurídico, a los contratos incluidos en el ámbito de aplicación del Libro Primero del Real Decreto-ley 3/2020, ... que se vayan a

financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", tal y como señala la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 36/2020.

3.6. La resolución y sus efectos.

Establece el artículo 57.1 LCSP que, recibidas las alegaciones de los interesados, o transcurrido el plazo para su formulación o el de la prueba, el órgano competente para resolver el recurso los hará en los 5 días hábiles siguientes, notificando la resolución a todos los interesados.

La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En todo caso, la resolución será congruente con la petición y se pronunciará sobre la anulación de las decisiones ilegales adoptadas, así como, si procede, sobre la retroacción de actuaciones y, en su caso, sobre la indemnización de daños y perjuicios. Además, como consecuencia de la resolución también podrá obligarse al órgano de contratación la adjudicación del contrato a favor de otro licitador.

En cuanto a la duración del procedimiento y los efectos del silencio, el artículo 57.5 LCSP establece que "Transcurridos dos meses contados desde el siguiente a la interposición del recurso sin que se haya notificado su resolución, el interesado podrá considerarlo desestimado a los efectos de interponer recurso contencioso-administrativo".

Como especialidad, el artículo 58 LCSP prevé la posibilidad de pronunciarse el órgano competente para la resolución del recurso respecto de las indemnizaciones que procedan así como imponer multas.

Respecto de lo primero, y siempre a solicitud del interesado, establece el artículo 58.1 LCSP que el indicado órgano "podrá imponer a la entidad contratante la obligación de indemnizar a la persona interesada por los daños y perjuicios que le haya podido ocasionar la infracción legal que hubiese dado lugar al recurso, resarciéndole, cuando menos, de los gastos ocasionados por la preparación de la oferta o la participación en el procedimiento de contratación. La cuantía de la indemnización se fijará atendiendo en lo posible a los criterios establecidos en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público".

En cuanto a lo segundo, cuando el mismo órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma, cuyo importe será de entre 1.000 y 30.000 €, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.

El importe de la multa impuesta se ingresará en todo caso en el Tesoro Público, y las cuantías señaladas podrán ser actualizadas por Orden del Ministro de Hacienda.
La resolución del recurso es directamente ejecutiva y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso administrativo28. Como especialidad, el apartado 3 del artículo 59 LCSP excluye la posibilidad de revisión de oficio tanto de estas resoluciones como de cuantos actos dicten los órganos competentes para la resolución de este recurso.
Añade el mismo precepto que "Tampoco estarán sujetos a fiscalización por los órganos de control interno de las Administraciones a que cada uno de ellos se encuentre adscrito. Los órganos competentes para la resolución del recurso podrán rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos, incluida la resolución del recurso".
Se prevé finalmente que interpuesto el recurso contencioso administrativo contra la resolución –sea expresa o presunta- del órgano competente, éste, una vez recibida la diligencia del Tribunal jurisdiccional reclamando el expediente administrativo, procederá a emplazar para su comparecencia ante la Sala correspondiente al órgano de contratación autor del acto que hubiera sido objeto del recurso y a los restantes comparecidos en el procedimiento. Tal emplazamiento se deberá realizar de conformidad con el artículo 49 LJCA, cuando indica que "... En los recursos contra las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público se emplazará como parte demandada a las personas, distintas del recurrente, que hubieren comparecido en el recurso administrativo, para que puedan personarse como demandados en el plazo de nueve días" (apartado 1).
Respecto de las reclamaciones en materia de contratación que se prevén en el Real Decreto-ley 3/2020, su artículo 122 establece determinadas especialidades respecto del régimen general que acabamos de ver. Allí se establece que contra las resoluciones que se dicten en estos procedimientos de impugnación sólo cabrá recurso contencioso-administrativo en los mismos términos. Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, la resolución será directamente ejecutiva.
Contra la resolución de estas reclamaciones, además, que "No procederá la revisión de oficio de la resolución ni de ninguno de los actos dictados por los órganos competentes para la resolución de la reclamación. Tampoco estarán sujetos a fiscalización por los órganos de control interno de las Administraciones a que cada uno de ellos se encuentre adscrito", tal y como señala el párrafo primero del apartado 3 del indicado artículo 122. Se añade a continuación, aunque no haga falta indicarlo,

[28] Los preceptos de la LJCA que se mencionan a este respecto son el artículo 10.1.k) y l) y el artículo 11.1.f).

que "Los órganos competentes para la resolución de la reclamación podrán rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos, incluida la resolución de la reclamación".

4. Órgano competente para resolver. Los Tribunales Administrativos de Resolución de Recursos Contractuales y la última reforma.

Es característico de este régimen, como hemos adelantado, la especial configuración del órgano administrativo competente para la tramitación y resolución del recurso especial.

Las características del órgano con competencias para la tramitación y resolución en estos sistemas especiales de impugnación son:

-Que es un órgano especializado, por ello está integrado por funcionarios de carrera de cuerpos y escalas a los que se acceda con título de licenciado o de grado y que hayan desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a quince años, preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo relacionado directamente con la contratación pública, y

-Que actúa con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias. En el ejercicio de sus funciones no está sometido a instrucciones jerárquicas. Sus miembros tendrán carácter independiente e inamovible, y no podrán ser removidos sino por las causas tasadas previstas en la LCSP. La duración del nombramiento efectuado de conformidad con este apartado será de seis años y no podrá prorrogarse.

Con esta finalidad, en el ámbito de la Administración general del Estado está el denominado Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), tal y como hemos señalado, previéndose la constitución de órganos asimilables en las Comunidades Autónomas, como señalaremos. De ahí que en la doctrina se identifique lo que constituye un "sistema" de tribunales administrativos en este ámbito29 y que la resolución de los recursos especiales se ubique como un instrumento de control sobre la contratación pública establecido por la LCSP como en el plano orgánico sucede con la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON)30.

---

[29] Expresivo de ello tenemos los trabajos de GIMENO FELIU, J.M., "Reflexiones sobre la planta del sistema de los tribunales administrativos de resolución del recurso especial desde la perspectiva de efecto útil de las previsiones europeas de control eficaz y el modelo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público: hacia un modelo independiente y profesionalizado", *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Vol. 2, 2018 (Capítulo II Estado social y administración pública), pp. 1775-1790, y SANTAMARÍA PASTOR, L.A., "El sistema de Tribunales Administrativos de recursos contractuales", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 32, 2015, pp. 41-77.

[30] A este respecto, SARMIENTO ACOSTA, M.J., "El control sobre los contratos públicos en la Ley 9/2017: el recurso especial y la oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 101, 2018, pp. 17-63. Sobre OIRESCON puede consultarse TEROL GÓMEZ, R., "Órganos

En lo que se refiere al TACRC, su regulación está en el artículo 45 LCSP, que inicialmente establecía que estos órganos estarían integrados por un presidente y dos vocales. Ello ha cambiado con la reforma introducida en el apartado 1 de ese precepto por la Disposición adicional quinta (apartado Dos) del Real Decreto-ley 36/2020. Este es su tenor literal:

"En el ámbito de los poderes adjudicadores del sector público estatal, el conocimiento y resolución de los recursos a que se refiere el artículo anterior estará encomendado al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, órgano especializado que actuará con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias. Dicho órgano estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública, y estará compuesto por un Presidente y un mínimo de cinco vocales. Cuando el volumen de asuntos sometidos a su conocimiento lo requiera, el número de vocales se incrementará mediante Real Decreto.

El Tribunal estará dividido en un mínimo de dos Secciones, que estarán presididas por el propio Presidente del Tribunal, quien podrá delegar el ejercicio de la función en uno de los vocales que integren la Sección, y formadas por uno o más vocales y el Secretario General.

El Presidente fijará mediante acuerdo el reparto de atribuciones entre las Secciones y el Pleno, así como la distribución de asuntos entre las Secciones".

La novedad está en el incremento de número mínimo de miembros del TACRC que pasa a cinco, en la posibilidad de incrementar ese número mediante Real Decreto y, en el plano organizativo, su organización interna en Secciones, debiendo existir al menos dos.

Por lo demás, los miembros del TACRC son nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministros de Hacienda y de Justicia. Podrán ser designados presidente y vocales del TACRC los funcionarios de carrera de cuerpos y escalas a los que se acceda con título de licenciado o de grado y que hayan desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a quince años el Presidente, y por más de diez años los vocales, preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo relacionado directamente con la contratación pública.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas el artículo 46 LCSP establece que la competencia para resolver los recursos será establecida por sus normas respectivas31, debiendo crear un órgano independiente cuyo titular, o en el caso de que fuera colegiado al menos su Presidente, ostente cualificaciones jurídicas y profesionales que garanticen un adecuado conocimiento de las materias que sean de

---

de contratación, de asistencia y consultivos. Los registros oficiales", *Practicum contratación administrativa* (Palomar Olmeda, A., Dir.), Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019, especialmente pp. 694-700.

31 Al respecto, BERNAL BLAY, M.A., "Aspectos orgánicos del recurso especial en materia de contratación pública en las comunidades autónomas", *Cuadernos de Derecho Local QDL*, nº 26, 2011, pp. 7-26.

su competencia. El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad a condiciones que garanticen su independencia e inamovilidad.

Se permite que las Comunidades Autónomas puedan optar entre crear ese órgano o atribuir la competencia para la resolución de los recursos al TACRC, debiendo celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias.

En resumidas cuentas, las Comunidades Autónomas podrán crear su propio órgano, o bien adherirse al estatal TAC mediante convenio32, que es por lo que han optado la Ciudad Autónoma de Melilla (2012, 2016), La Rioja (2012, 2016), Castilla-La Mancha (2012, 2016), Región de Murcia (2012, 2015), Cantabria (2012, 2016), Islas Baleares (2012, 2015), Ciudad Autónoma de Ceuta (2013, 2016), Comunidad Valenciana (2013, 2016) y Principado de Asturias (2013, 2016).

Hasta el momento están operativos los siguientes órganos de ámbito autonómico:

- Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón33.
- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía34.
- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla-León35.
- Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público36.

---

[32] Entre paréntesis, en primer término, el año en que se firmó, y a continuación el de su prórroga. Respecto de estos convenios, por todos, BERNAL BLAY, "Los convenios de atribución de competencia para la resolución de recursos y reclamaciones contractuales", *Observatorio de los contratos públicos 2012* (Gimeno Feliu, J.M., Dir.; Bernal Blay, M.A., Coord.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, pp. 299-326.

[33] Su creación estuvo en la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón. Sobre el mismo, GIMENO FELIU, J.M., "Notas sobre el Recurso Especial y su finalidad y las funciones del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón", *Documentación Administrativa*, nº 288 (Monográfico "Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales: Central y Autonómicos) 2010, pp. 161-182

[34] Fue creado mediante el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. Sobre ello, vid. SANTIAGO FERNÁNDEZ, M.J. y RUIZ-CABELLO JIMÉNEZ, M.L., "El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y los requisitos de admisión del recurso", Manual Práctico sobre el recurso especial en materia de contratación. Doctrina 2012-2016, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2016, especialmente pp. 9-11, y VILLALBA PÉREZ, F., "Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía", *Documentación Administrativa*, nº 288 (Monográfico "Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales: Central y Autonómicos) 2010, pp. 143-159.

[35] Fue creado por la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, y se constituyó el 27 de marzo de 2012.

[36] Tal y como indica en preámbulo el Decreto 221/2013, de 3 de septiembre, por el que se regula el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y aprueba su organización y su funcionamiento, "... En Cataluña, la disposición adicional cuarta de la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, creó el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña, como órgano administrativo unipersonal especializado que actúa con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias y ejerce sus funciones en el ámbito de la Administración de la Generalidad de Cataluña , de las entidades y los organismos que forman parte

- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Extremadura37.
- Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia38.
- Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid39.
- Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra40.
- Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi41
- Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias42.

En lo que se refiere a la estructura interna de estos órganos, esta es asimilable a la que se estableció inicialmente para el TACRC como órgano colegiado integrado por un presidente y dos vocales, salvo el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco y el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la

---

de su sector público que tienen la consideración de poderes adjudicadores, de las administraciones locales integradas en su territorio, así como de las entidades y los organismos de la Administración local que tienen la consideración de poderes adjudicadores. La misma ley prevé que si el volumen y la especificidad de los asuntos que son competencia del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña aconsejan la modificación de su carácter unipersonal, el órgano puede ser transformado en un órgano colegiado con la denominación de Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, mediante un decreto del Gobierno y previa propuesta motivada efectuada por el órgano competente que tenga atribuidas las competencias de supervisión y evaluación de la contratación pública a la Generalidad de Cataluña". Eso es lo que hizo el indicado Decreto 221/2013.

[37] Creado por la Disposición Final Segunda de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. Sobre ello, MARABEL MATOS, J.J., "El carácter cuasijurisdiccional del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Extremadura. Una aproximación desde la jurisprudencia comunitaria", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, nº 33, 2017, pp. 1-18.

[38] Aunque no comenzó a operar hasta abril de 2018, fue creado mediante la Disposición final segunda de la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de calidad de los servicios públicos y de la buena administración, que modificó a tal fin la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público económico. Puede verse VILLANUEVA TURNES, A., "Las claves del Tribunal Administrativo de Contratación Pública Gallego", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 55, 2020, pp. 416-456.

[39] Se creó con la aprobación de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y racionalización del sector público de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con su artículo 3. Vid. PALOMAR OLMEDA, A., "El Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid", *Documentación Administrativa*, nº 288 (Monográfico "Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales: Central y Autonómicos) 2010, pp. 259-288.

[40] Fue creado por el artículo 38 de la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, que añadió un nuevo artículo 208 bis a la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos. Tras la derogación de esa norma, está regulado en la actualidad en el artículo 121 de la vigente Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

[41] 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, cuya regulación está en la Disposición adicional octava. Vid. TEROL GÓMEZ, R., "El Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los órganos colegiaos de los Territorios Históricos", *Documentación Administrativa*, nº 288 (Monográfico "Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales: Central y Autonómicos) 2010, especialmente pp. 223-231.

[42] Se estableció con la aprobación del Decreto 10/2015, de 12 de febrero, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Comunidad Autónoma de Canarias, que son unipersonales, a pesar de la denominación del segundo.

Respecto de la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, de acuerdo con el mismo artículo 46 LCSP la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación. Y si no existe previsión expresa, la competencia para resolver los recursos corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito.

Sin perjuicio de lo anterior, y en todo caso, los Ayuntamientos de los municipios de gran población y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos. Su constitución y funcionamiento y los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato se regirá por lo que establezca la legislación autonómica, o, en su defecto, por lo establecido en el artículo 45 LCSP respecto del TACRC. El Pleno de la Corporación será el competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros. El resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan.

Constatar únicamente la existencia de órganos de recursos contractuales en este ámbito, como sucede en el Cabildo de Gran Canaria, la Diputación provincial de Cádiz y algunos municipios andaluces, entre otros.

Finalmente, hay una previsión expresa para la contratación en el ámbito de los Territorios Históricos Forales, señalando el artículo 46.6 LCSP que "la competencia para resolver los recursos podrá corresponder a los órganos y Tribunales administrativos forales de Recursos Contractuales". Ya existen estos órganos con arreglo a la legalidad anterior y son el Tribunal Administrativo Foral de recursos contractuales del Territorio histórico de Gipuzkoa, el Órgano Administrativo Foral de Recursos Contractuales de Álava y el Tribunal Administrativo Foral de recursos contractuales del Territorio histórico de Bizkaia43.

Apuntado lo anterior, queda hacer referencia a la norma sobre atribución de competencias que se contiene en el artículo 47 LCSP respecto de los recursos contra actos de poderes adjudicadores que no sean Administración Pública y en relación con contratos subvencionados. Las reglas son las siguientes:

a) Cuando se trate de los recursos interpuestos contra actos de los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administraciones Públicas, la

[43] Sobre ello, TEROL GÓMEZ, R., "El Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los órganos colegiaos de los Territorios Históricos", cit., pp. 207-222

competencia estará atribuida al órgano independiente que la ostente respecto de la Administración a que esté vinculada la entidad autora del acto recurrido. Y en el caso que la entidad contratante estuviera vinculada con más de una Administración, el órgano competente para resolver el recurso será aquel que tenga atribuida la competencia respecto de la que ostente el control o participación mayoritaria y, en caso de que todas o varias de ellas, ostenten una participación igual, ante el órgano que elija el recurrente de entre los que resulten competentes con arreglo a las normas de este apartado.

b) En los contratos subvencionados la competencia corresponderá al órgano independiente que ejerza sus funciones respecto de la Administración a que esté adscrito el ente u organismo que hubiese otorgado la subvención, o al que esté adscrita la entidad que la hubiese concedido, cuando esta no tenga el carácter de Administración Pública. En el supuesto de concurrencia de subvenciones por parte de distintos sujetos del sector público, la competencia se determinará atendiendo a la subvención de mayor cuantía y, a igualdad de importe, al órgano ante el que el recurrente decida interponer el recurso de entre los que resulten competentes con arreglo a las normas de este apartado.

Explicado todo lo anterior, que simplemente dejar constancia de la destacadísima labor que realizan los órganos que integran este "sistema" estableciendo una doctrina cada vez más consolidada y muy a tener en cuenta sobre a cabal interpretación de las disposiciones que se establecen en la legislación de contratos administrativos caracterizada, como es sabido, por su complejidad.

La doctrina que se establece en sus resoluciones está disponible en sus páginas web oficiales y es fácilmente accesible *on line*, lo mismo que las Memorias anuales que elaborar donde tal doctrina se sistematiza, hace que podamos afirmar, a pesar de haber trascurrido pocos años desde su operatividad, que su actividad es una referencia de imprescindible consulta para los operadores jurídicos en el ámbito de la contratación administrativa.

Una muestra de su importancia en lo cuantitativo es la nada despreciable cantidad de 4.179 recursos presentados ante los órganos de resolución del recurso especial en 2019, de los que el 40 % se ha interpuesto ante los de ámbito autonómico y el resto ante el TACRC. Esta cifra de recursos interpuestos es un 27 % superior a la correspondiente a 2018, que fueron 3.71744, lo que nos da idea de la creciente relevancia de esta figura.

[44] Estos y más datos pueden consultarse en OIRESCON, *Informe anual de supervisión de la contratación pública en España*, diciembre 2020, pp. 431 a 489. De gran interés en este sentido es el trabajo de DÍEZ SASTRE, S., "Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de contratación pública", *Informe sobre la Justicia Administrativa 2020 (Díez Sastre, S., Dir.), Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid, septiembre de 2020, pp. 117-157.*