

2018 - 10 - 24

Revista española de Derecho Administrativo

2018

Núm. 191 (Abril-Junio 2018)

Estudios

4. El recurso especial en materia de contratación en la nueva Ley de contratos del sector público (JOSÉ ANTONIO RAZQUIN LIZARRAGA)

4 El recurso especial en materia de contratación en la nueva Ley de contratos del sector público

JOSÉ ANTONIO RAZQUIN LIZARRAGA

Asesor Jurídico del Gobierno de Navarra. Profesor Asociado Doctor. Departamento de Derecho Administrativo. Universidad de Navarra. jrazquinl@gmail.com

ISSN 0210-8461

**Revista española de Derecho Administrativo 191
Abril - Junio 2018**

Sumario:

I. Introducción

II. Sistemas de impugnación

1. Pluralidad de vías de recurso: ampliación del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa
2. Recurso especial: unificación y supresión de la cuestión de nulidad

III. Organización y competencia

1. Administración General del Estado: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
2. Comunidades Autónomas: órganos o tribunales administrativos autonómicos de contratos públicos
3. Administración local: tribunales administrativos locales de contratación pública
4. Instituciones legislativas y universidades
5. Competencia y poderes de los tribunales administrativos de contratos públicos: coordinación

IV. Naturaleza y caracteres del recurso especial

1. Naturaleza administrativa especial
2. Carácter revisor
3. Carácter excluyente y potestativo
4. Eficacia y celeridad: procedimiento electrónico

- 5. Carácter gratuito
- V. Ámbito del recurso especial
 - 1. Campo subjetivo
 - 2. Ámbito objetivo
 - 3. Delimitación funcional
 - 4. Marco causal: fundamento
- VI. Legitimación activa
- VII. Procedimiento
 - 1. Supresión de diligencias preliminares y acceso previo al expediente
 - 2. Iniciación: interposición del recurso especial
 - 2.1. Plazo de interposición
 - 2.2. Escrito de interposición
 - 2.3. Lugar de presentación
 - 2.4. Efectos de la interposición
 - 3. Inadmisión
 - 4. Tramitación
 - 5. Resolución
 - 6. Efectos de la resolución
- VIII. Medidas cautelares
 - 1. Solicitud autónoma de medidas cautelares
 - 2. Petición de medidas cautelares en el escrito de interposición o con posterioridad
 - 3. Medidas cautelares de oficio
 - 4. Suspensión automática
- IX. Conclusión

RESUMEN:

Este trabajo estudia el nuevo régimen del recurso especial en materia de contratación pública tras la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, destacando las novedades incorporadas respecto de la regulación precedente, como son la ampliación de su ámbito objetivo y la previsión de tribunales administrativos locales.

PALABRAS CLAVE: Contratos públicos - Recursos - Recurso especial en materia de contratación pública - Tribunales administrativos de contratos públicos

ABSTRACT:

This paper studies the new regime of review procedures to public procurement after the Act 9/2017 on Contracts of the Public Sector, showing the new features incorporated regarding to the previous regulation, such as the extension of its objective scope and the possibility of local administrative tribunals.

KEYWORDS: Public procurement - Remedies - Review procedures - Public Procurement Tribunals

I. INTRODUCCIÓN

Los procedimientos de recurso son un pilar esencial de la contratación pública. En el ámbito europeo, complementando la normativa sustantiva en los sectores clásicos, la [Directiva 89/665/CEE](#) del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre 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, obras y servicios (DRec)⁴⁾, exige a los Estados Miembros establecer recursos lo más eficaces y rápidos posible para garantizar el cumplimiento de las Directivas comunitarias de contratos públicos, que permitan al demandante, independientemente de la posibilidad de obtener una indemnización por daños y perjuicios, obtener, si concurren los correspondientes requisitos, la anulación de la decisión del órgano de contratación²⁾.

Su transposición al ordenamiento español estuvo erizada de resistencias y dificultades³⁾. Finalmente, la [Ley 34/2010, de 5 de agosto](#), incorporó la DRec en su versión reformada por la [Directiva 2007/66/CE](#), modificando la [Ley 30/2007, de 30 de octubre](#), de Contratos del Sector Público y la [Ley 29/1998, de 13 de julio](#), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)⁴⁾, para establecer, con carácter primordialmente básico, un sistema especial de recursos contractuales de carácter administrativo⁵⁾, que luego pasó al texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por [Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre](#) (TRLCSPP)⁶⁾. En su desarrollo, por [Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre](#), se aprobó el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPRMC), que se califica también en gran medida como legislación básica ([Disposición final primera](#)).

A partir de esa regulación, se ha establecido una planta plural y territorial de tribunales de contratos públicos: a nivel estatal, se constituyó el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC); algunas Comunidades Autónomas han creado órganos o tribunales de contratación pública y otras han suscrito un convenio con el Estado para utilizar el TACRC; también se han constituido tribunales administrativos de contratos por algunas entidades locales y por los territorios históricos vascos; y algunas instituciones parlamentarias han creado órganos específicos de recursos en materia de contratación.

Pese a las críticas al carácter administrativo y no judicial del modelo, este sistema especial está acreditado por la jurisprudencia⁷⁾ y la experiencia de los tribunales administrativos de contratos públicos es valorada de forma positiva⁸⁾. Así lo revelan, en términos generales, su especialización e independencia, la agilidad del procedimiento y la celeridad en la resolución de los recursos –mucho más breve que el usual en los órganos judiciales–, la tasa de éxito del recurso y la calidad y fiabilidad de sus resoluciones ante el escaso porcentaje de recursos contencioso-administrativos frente a ellas con un resultado, además, mayoritariamente confirmatorio⁹⁾. Asimismo, la publicación de información sobre el recurso especial (guías de recurso, manuales, etc.) y de su doctrina como instrumentos de asistencia a los interesados y la coordinación entre los tribunales administrativos en aras de la unificación de criterios¹⁰⁾.

En el ámbito europeo se ha adoptado una nueva normativa sustantiva en las [Directivas de cuarta generación \(2014/23/UE](#) de concesiones, [2014/24/UE](#) de contratos públicos y [2014/25/UE](#) de sectores especiales)¹¹⁾. Además, la Directiva sobre concesiones ([2014/23/UE](#))¹²⁾ modificó parcialmente la DRec en un doble sentido: su ámbito de aplicación se corresponde con el de [Directivas 2014/24/UE](#) y 2014/23/UE, con inclusión de las concesiones de servicios (nuevo [art. 1.1](#))¹³⁾; y se adapta a las nuevas Directivas,

sustituyendo las anteriores referencias normativas por las Directivas 2014/24/UE o 2014/23/UE.

Estas dos nuevas Directivas han sido transpuestas por la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre](#), de Contratos del Sector Público (LCSP/17)¹⁴, que establece, mediante un texto extenso e integral, la nueva legislación básica estatal de la contratación pública y deroga el TRLCSP y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en ella¹⁵.

La LCSP/17 modifica el régimen de los recursos contractuales para adaptarlo a la nueva regulación comunitaria, pero va más allá de lo exigido por la transposición. Se mantiene la regulación del régimen de invalidez de los contratos del sector público y del recurso especial en materia de contratación, introduciendo algunas reformas a la vista de la nueva regulación sustantiva, de la experiencia en la aplicación del recurso especial (acogiendo previsiones antes reglamentarias) y de las propuestas de mejora sugeridas¹⁶. Se trata de una regulación primordialmente básica, de aplicación general a todas las Administraciones públicas y organismos y entidades de ellas dependientes y que debe ser respetada por la legislación autonómica de desarrollo¹⁷.

Por tanto, aquí se va a examinar el nuevo régimen de los recursos contractuales establecido por la LCSP/17, destacando las novedades que incorpora, resultantes en buena medida de la tramitación parlamentaria¹⁸, y atendiendo a la jurisprudencia.

II. SISTEMAS DE IMPUGNACIÓN

La LCSP/17 regula el recurso especial en materia de contratación, pero conserva la pluralidad de vías de impugnación, aunque con la novedad de ampliar el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa y de unificar el sistema especial en un solo recurso.

1. PLURALIDAD DE VÍAS DE RECURSO: AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La LCSP/17 fija, con novedades, la delimitación entre los órdenes contencioso-administrativo y civil en materia de contratos públicos. A la jurisdicción contencioso-administrativa le corresponde la competencia para conocer de las cuestiones referidas a: 1.º Preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción de los contratos administrativos; 2.º Preparación y adjudicación de los contratos privados de las Administraciones públicas incluidas las modificaciones de los contratos privados sujetos a regulación armonizada (contratos SARA); 3.º Preparación, adjudicación y modificaciones – cuando se entienda que debió ser objeto de nueva adjudicación– de los contratos celebrados por poderes adjudicadores que no sean Administración pública; 4.º Preparación y adjudicación de los contratos celebrados por entidades del sector público que no son poderes adjudicadores; 5.º Recursos contra las resoluciones de los órganos o tribunales de contratos públicos; y 6.º Preparación, adjudicación y modificación de los contratos subvencionados ([art. 27.1](#) LCSP/17). Y, por su parte, la jurisdicción civil conocerá de: 1.º Controversias sobre ejecución de los contratos privados celebrados por los poderes adjudicadores con excepción de las modificaciones contempladas en el apartado anterior; 2.º Cuestiones sobre efectos y ejecución de los contratos celebrados por entidades del sector público que no son poderes adjudicadores; y 3.º Cuestiones litigiosas en aplicación de los preceptos sobre financiación privada de las concesiones de obras públicas, salvo las actuaciones en ejercicio de las obligaciones y potestades administrativas correspondientes a la Administración concedente de las que será competente el orden jurisdiccional contencioso-administrativo ([art. 27.2](#) LCSP/17).

Con ello se amplía el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa a tres nuevos supuestos: las modificaciones contractuales en los contratos celebrados por los poderes adjudicadores que no son Administración pública; la preparación, adjudicación y modificación de los contratos celebrados por entidades del sector público que no son poder adjudicador; y la modificación de los contratos subvencionados¹⁹⁾. Se logra así, en concordancia con el [art. 2.b\)](#) LJCA, la unificación jurisdiccional en el orden contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones sobre preparación y adjudicación de todos los contratos celebrados por entidades del sector público con independencia de que sean o no Administración pública o poder adjudicador²⁰⁾. Y ello obliga a prever, para los supuestos no susceptibles de recurso especial, un recurso de alzada «impropio» respecto de los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos por los poderes adjudicadores que no sean Administraciones públicas ([art. 44.6, párrafo segundo](#), LCSP/17) y por las entidades del sector público que no tengan el carácter de poderes adjudicadores ([art. 321.5](#) LCSP/17).

Dentro del ámbito administrativo no existe un único procedimiento de recurso, sino que concurren dos sistemas de impugnación²¹⁾: de un lado, el recurso especial en materia de contratación pública, de carácter potestativo –como luego se examinará–, respecto de los contratos y actos susceptibles de tal recurso de acuerdo con el [art. 44.1 y 2](#) LCSP/17; esto es, una vía especial privilegiada pero limitada a determinados supuestos fijados legalmente, que es objeto de regulación primordial por la LCSP/17. Y, de otro, el sistema general de recursos –recursos administrativos y contencioso-administrativo– para los demás casos; es decir, contra las decisiones en los procedimientos de adjudicación no incluidos en el recurso especial y las cuestiones referidas a la ejecución y extinción de los contratos –con la salvedad de las modificaciones y acuerdos de rescate de concesiones incluidas en el art. 44.2– ([art. 44.6](#) LCSP/17)²²⁾.

Esa pluralidad de órdenes jurisdiccionales competentes y de cauces de impugnación exige que la publicación o notificación de las decisiones especifique de forma clara y precisa el concreto procedimiento de impugnación en cada caso procedente.

2. RECURSO ESPECIAL: UNIFICACIÓN Y SUPRESIÓN DE LA CUESTIÓN DE NULIDAD

Siguiendo la dualidad de procedimientos de recurso (precontractual e ineficacia) de la DRec reformada en 2007, se estableció un sistema especial de recursos en materia de contratos públicos integrado por dos tipos, el recurso especial o precontractual ([art. 40](#) TRLCSP) y la cuestión de nulidad o contractual referida a los supuestos especiales de nulidad ([arts. 37](#), [38](#) y [39](#) TRLCSP), aunque con un importante sustrato común. La diferencia se centraba primordialmente en el objeto y los plazos de interposición remitiéndose en cuanto a la competencia y el procedimiento al recurso especial que prevalecía sobre la cuestión de nulidad ([art. 39.1](#) TRLCSP).

La LCSP/17 ha unificado ambas modalidades: suprime la cuestión de nulidad pero sus causas pueden hacerse valer a través del recurso especial en materia de contratación. Se trata, por tanto, de un cambio procedimental, ya que se mantiene el elemento causal (determinados supuestos de nulidad), pudiendo ahora esgrimirse esas causas a través del recurso especial, sin un cauce procesal específico²³⁾. Los anteriores supuestos especiales de nulidad contractual ([art. 37.1](#) TRLCSP) han pasado a incluirse –con nueva redacción– entre las causas de nulidad de derecho administrativo [[art. 39.2. c\), d\), e\) y f\)](#) LCSP/17] con supresión de las previsiones sobre las consecuencias de la declaración de nulidad en los supuestos especiales y la interposición de la cuestión de nulidad ([arts. 37](#) y [38](#)

TRLCSF); y se recogen los plazos específicos para la interposición del recurso especial por tales causas ([art. 50.2 LCSP/17](#)).

Esta unificación comporta la irradiación de la extensión del ámbito de aplicación del recurso especial a las referidas causas de nulidad, que podrán alegarse respecto del campo objetivo (contratos) fijado para dicho recurso especial ([art. 44.1 LCSP/17](#)).

III. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA

A partir de la diversidad de alternativas permitida por la DRec (art. 2.9)²⁴, se optó por un modelo administrativo –y no judicial– del sistema especial de recursos contractuales con una planta plural, abierta y de implantación dinámica mediante órganos especializados e independientes funcionalmente²⁵. Se creó en el ámbito de la Administración del Estado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), se remitió a la legislación autonómica para los ámbitos autonómico y local ([art. 41 TRLCSF](#)) y se previó la constitución de un tribunal propio por las Cortes Generales (inicialmente art. 41.2 y luego [disposición adicional primera.bis TRLCSF](#) añadida por la [Ley 25/2013, de 27 de diciembre](#))²⁶.

La LCSP/17 mantiene esta opción por una primera instancia administrativa independiente y especializada, que ahora se desglosa en varios preceptos, introduciendo –fruto de la tramitación parlamentaria– algunas novedades especialmente para el ámbito local, sin establecer una planta cerrada²⁷.

1. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

La LCSP/17 reitera la precedente regulación del TACRC²⁸, al que se encomienda el conocimiento y resolución de los recursos especiales en el ámbito de los poderes adjudicadores del sector público estatal ([art. 45.1](#)), lo que permite la continuidad de su regulación reglamentaria ([arts. 3 a 11 RPRMC](#)). Se mantiene la denominación –en plural, pese a la unificación del recurso especial–, su caracterización –órgano administrativo, especializado e independiente adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública– (art. 45.1 y 8)²⁹, la composición colegiada ([art. 45.1](#)), el régimen de nombramiento de sus miembros (art. 45.2 y 3), su estatuto (art. 45.4) y la duración sexenal e improrrogable de su mandato (art. 45.5 y 6), con mínimos retoques: se rebaja la antigüedad profesional para los vocales a diez años –antes quince– (art. 45.2); y se explicita que la causa de remoción por condena a pena privativa de libertad o de inhabilitación absoluta o especial ha de ser mediante sentencia firme [art. 45.4.e)]. Además, se contempla la figura de un Secretario –con voz y sin voto–³⁰ y de otro personal para asistir al TACRC (art. 45.7).

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ÓRGANOS O TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS AUTONÓMICOS DE CONTRATOS PÚBLICOS

La normativa precedente remitía a la legislación de las Comunidades Autónomas la determinación de la competencia para resolver los recursos en el ámbito autonómico, previendo –también para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla– una doble opción: la creación de un órgano propio con sujeción a determinadas condiciones o la atribución de la competencia para la resolución de los recursos al TACRC mediante convenio con la Administración General del Estado ([arts. 41.3 TRLCSF](#) y [10 RPRMC](#))³¹.

En nueve Comunidades Autónomas están en funcionamiento, con fórmulas y ámbitos

heterogéneos, órganos o tribunales administrativos propios competentes para conocer del recurso especial: Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía³²; Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA)³³; Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias³⁴; Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León³⁵; Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público³⁶; la Comisión Jurídica de Extremadura³⁷; Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid³⁸; Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra³⁹; y Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi⁴⁰. Todos ellos tienen ahora carácter colegiado, con la salvedad del órgano vasco que es unipersonal si bien puede convertirse en colegiado por disposición reglamentaria.

Las restantes Comunidades Autónomas (Cantabria⁴¹, Castilla-La Mancha⁴², Comunidad Valenciana⁴³, Galicia⁴⁴, Illes Balears⁴⁵, La Rioja⁴⁶, Murcia⁴⁷ y Principado de Asturias⁴⁸), así como las Ciudades Autónomas de Ceuta⁴⁹ y Melilla⁵⁰, han celebrado un convenio con el Estado, encomendando la competencia al TACRC⁵¹.

La LCSP/17 reitera también aquí la regulación anterior sin introducir cambio alguno. Fija, sin el carácter de legislación básica, las mismas reglas: en primer lugar, la remisión a las normas respectivas de las Comunidades Autónomas para determinar la competencia para resolver los recursos contractuales en su ámbito con la doble opción de crear su propio órgano independiente ([art. 46.1](#)) o atribuir la competencia para la resolución de los recursos al TACRC mediante convenio con la Administración General del Estado (art. 46.2); en segundo lugar, dicho órgano autonómico puede ser colegiado o unipersonal, fijándose algunos criterios en aras de su independencia ([art. 46.1](#) LCSP/17); y, en tercer lugar, igual doble opción se prevé para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ([art. 46.3](#) LCSP/17).

3. ADMINISTRACIÓN LOCAL: TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS LOCALES DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Para las entidades locales se remitía la competencia a lo establecido en la normativa autonómica y, a falta de previsión expresa en ella, correspondía al órgano competente para resolver los recursos del ámbito autonómico ([arts. 41.4](#) TRLCSP y [11](#) RPRMC). Sin embargo, pese a lo apuntado por esa previsión legal, la legislación autonómica abrió una triple opción para la atribución de competencia en la Administración local: al órgano o tribunal creado por la Comunidad Autónoma⁵², al TACRC incorporándose al convenio autonómico⁵³ o a un órgano o tribunal administrativo local cuando lo permite la normativa autonómica⁵⁴. En la práctica operan las tres opciones citadas. La última de ellas ha dado lugar a la creación de órganos propios por algunas Diputaciones provinciales⁵⁵ y municipios⁵⁶, así como por los Territorios Históricos del País Vasco⁵⁷.

La LCSP/17 conserva la regulación anterior pero al tiempo incorpora aquí cambios, fruto de la tramitación parlamentaria⁵⁸, con el carácter de legislación básica. Se reitera la remisión a la legislación autonómica para determinar la competencia para resolver los recursos en el ámbito de las Corporaciones Locales (art. 46.4, párrafo primero), así como la previsión subsidiaria de que, en ausencia de norma expresa autonómica, esa competencia corresponde al mismo órgano competente para la respectiva Comunidad Autónoma ([art. 46.4, párrafo segundo](#)).

Pero, tras esa continuidad, se introducen las mayores novedades organizativas. Se permite a los municipios de gran población y a las Diputaciones Provinciales la creación de un órgano especializado y funcionalmente independiente para resolver los recursos, cuyo

régimen (constitución y funcionamiento y los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato) se remite a la legislación autonómica o supletoriamente a lo establecido para el TACRC, y se atribuye al Pleno la competencia para acordar su creación y el nombramiento y remoción de sus miembros ([art. 46.4, párrafo tercero](#), LCSP/17). Y los demás Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan (art. 46.4, inciso final del párrafo tercero).

Ello abre varias posibilidades de atribución de la competencia para conocer del recurso especial en el ámbito local: al tribunal administrativo de la Diputación provincial, al órgano administrativo competente en el ámbito autonómico (bien el tribunal administrativo propio de la Comunidad Autónoma o bien al TACRC si existe convenio a nivel autonómico) o, incluso, a un órgano propio cuando sea posible su creación conforme a la legislación autonómica.

Asimismo, se prevé que los Territorios Históricos Forales pueden crear órganos y tribunales administrativos forales de Recursos Contractuales ([art. 46.5](#) LCSP/17)⁵⁹, que, como se ha indicado, ya están creados y en funcionamiento.

Por tanto, en el ámbito local se autorizan fórmulas organizativas diversas, propiciándose una dispersión organizativa al generalizarse una solución existente en algunos ámbitos autonómicos al margen de la normativa de las propias Comunidades Autónomas.

4. INSTITUCIONES LEGISLATIVAS Y UNIVERSIDADES

La LCSP/17, tras la tramitación parlamentaria⁶⁰, reitera la regulación precedente ([Disposición adicional primera.bis](#) TRLCSP añadida por la Ley 25/2013), sin introducir novedad al regular el régimen de contratación de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos: los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo ajustarán su contratación a las normas establecidas en dicha Ley para las Administraciones Públicas; y las Cortes Generales establecerán, en su caso, un órgano propio, respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad previstas para el TACRC en el [art. 45](#) LCSP/17 (Disposición adicional cuarenta y cuarta LCSP/17), como ya han hecho⁶¹.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas se prevé para sus parlamentos bien la creación de un órgano propio o bien la atribución expresa o tácita al respectivo tribunal de la Comunidad. Algunos parlamentos autonómicos han creado sus propios tribunales⁶².

Finalmente, algunas normas autonómicas contemplan las universidades con varias opciones: la competencia del órgano autonómico o la posible creación de un órgano propio y, en otro caso, la atribución o encomienda al tribunal de la Comunidad Autónoma⁶³.

5. COMPETENCIA Y PODERES DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE CONTRATOS PÚBLICOS: COORDINACIÓN

Sin introducir novedad, la LCSP/17 atribuye a los órganos o tribunales administrativos de recursos contractuales la competencia para conocer del recurso especial en su respectivo ámbito territorial y subjetivo ([arts. 45.1](#), [46.1](#), [46.4](#) y [50.2](#) LCSP/17)⁶⁴. Y en aras

de la efectividad exigida por la DRec, les asigna los poderes o facultades siguientes: la anulación de las decisiones ilegales ([art. 57.2 LCSP/17](#)); la decisión sobre las medidas cautelares previas y coetáneas al recurso especial ([art. 49 LCSP/17](#)); la concesión de indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la ilegalidad que hubiese dado lugar al recurso ([art. 58.1 LCSP/17](#)); y la imposición de multas por temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares ([art. 58.2 LCSP/17](#))⁶⁵.

Además, recogiendo la práctica existente, se prevé la coordinación entre los órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación a fin de paliar la disgregación organizativa ([Disposición adicional vigésima tercera LCSP/17](#)).

IV. NATURALEZA Y CARACTERES DEL RECURSO ESPECIAL

El recurso especial en materia de contratación pública es ahora único y sigue configurándose como un recurso administrativo, especial, de ámbito limitado, revisor, rápido y eficaz, con cambios que favorecen la utilización de esta vía especial de impugnación, pero sin otorgarle la plena exclusividad o carácter obligatorio.

1. NATURALEZA ADMINISTRATIVA ESPECIAL

Siguiendo la regulación precedente que actualizó la previsión del [art. 107](#) de la [Ley 30/1992](#) (hoy, [art. 112.2 LPACAP](#)), se atribuye el conocimiento del recurso especial a instancias administrativas especializadas e independientes, los órganos o tribunales administrativos de contratación pública ([arts. 45](#) y [46 LCSP/17](#)); por lo que el recurso especial tiene naturaleza administrativa, si bien especial.

Se trata de una vía administrativa y no jurisdiccional⁶⁶, por lo que le son aplicables las leyes generales de la Administración pública: el régimen de constitución y funcionamiento del TACRC se ajustará a las disposiciones relativas a los órganos colegiados contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de diciembre, de Régimen Jurídico del Sector Público ([art. 45.8 LCSP/17](#)) y la tramitación del recurso especial se regirá por las disposiciones de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), con las especialidades previstas en la legislación de contratos ([art. 56.1 LCSP/17](#)).

Al tiempo el recurso tiene carácter especial: en lo organizativo, por encomendarse su conocimiento a órganos especializados, con una posición peculiar a nivel interno (independencia funcional y no parte demandada en el recurso contencioso-administrativo) y externo (órganos jurisdiccionales a efectos de plantear la cuestión prejudicial). Y también en el plano objetivo, ya que este recurso se justifica por la especificidad de la materia a la que se ciñe, la contratación pública, que no es abarcada en su totalidad en razón del ámbito limitado y no general del recurso especial ([art. 44.1](#) y [2 LCSP/17](#)), que coexiste con el régimen general de recursos para los restantes supuestos ([art. 44.6 LCSP/17](#)).

En razón de la indicada unificación, ahora existe un único recurso especial que cubre la vertiente precontractual y también la contractual.

2. CARÁCTER REVISOR

Al igual que en la regulación precedente, el recurso especial tiene carácter revisor, pese a los poderes conferidos a los órganos o tribunales administrativos de recursos contractuales. Se trata de una instancia revisora de la legalidad de la actuación impugnada conforme al principio de congruencia, sin poder sustituir el contenido final ni tampoco la apreciación de la oportunidad de la decisión adoptada⁶⁷.

La LCSP/17 enfatiza ese carácter revisor al clarificar la posición de tales órganos respecto de la ejecución de sus resoluciones. En efecto, las dudas que pudieran derivarse de la anterior previsión ordenando a los tribunales administrativos, en caso de acordarse la adjudicación a otro licitador, la concesión de un plazo el órgano de contratación para su cumplimiento han desaparecido al suprimirse dicha previsión y encomendarse la ejecución en todo caso al órgano de contratación (🔴 [arts. 57.4 LCSP/17](#) y 🔴 [36.1 RPRMC](#)).

3. CARÁCTER EXCLUYENTE Y POTESTATIVO

La regulación precedente estableció la improcedencia de los recursos administrativos ordinarios en el ámbito reservado al recurso especial (🔴 [art. 40.5 TRLCSP](#)) y el carácter potestativo del recurso (art. 40.7 TRLCSP) referible únicamente al recurso contencioso-administrativo. Ante las disfunciones derivadas de la compatibilidad entre el recurso especial y el contencioso-administrativo, se postuló la supresión de ese carácter potestativo, con la consiguiente obligatoriedad de la interposición del recurso especial también previamente al recurso contencioso-administrativo⁶⁸, lo que fue acogido en el proyecto de ley pero no prosperó en la tramitación parlamentaria⁶⁹.

La LCSP/17 reitera la prohibición de interposición de los recursos administrativos ordinarios contra las actuaciones susceptibles del recurso especial (🔴 [art. 44.5 LCSP/17](#)) y mantiene su carácter potestativo (🔴 [art. 44.7 LCSP/17](#)), con la única novedad de eliminar la anterior referencia al recurso administrativo previo previsto respecto de las Comunidades Autónomas (🔴 [art. 40.5](#), inciso final del párrafo primero, TRLCSP) en razón de su supresión en la nueva regulación.

Por tanto, al igual que antes, este carácter potestativo es parcial, pues solo opera respecto del recurso contencioso-administrativo, pero no respecto de los recursos administrativos ordinarios que están excluidos en los supuestos susceptibles del recurso especial. El recurso especial tiene carácter obligatorio o excluyente para la revisión administrativa ordinaria y, en cambio, potestativo respecto de la jurisdiccional. El interesado puede acudir directamente a la vía judicial cuando el acto recurrido ponga fin a la vía administrativa, pero el recurso contencioso-administrativo carece de los rasgos privilegiados propios del recurso especial; lo que propicia en la práctica la casi exclusividad del recurso especial, sin perjuicio del posible control jurisdiccional posterior.

4. EFICACIA Y CELERIDAD: PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO

La efectividad y rapidez de los procedimientos de recurso exigida por la DRec (art. 1.1, párrafo tercero) son dos elementos identificadores del recurso especial, que le dotan de una posición privilegiada respecto del sistema general de recursos.

La eficacia del recurso viene asegurada por la posibilidad de corregir las infracciones tan pronto se produzcan y antes de que tengan efectos irreparables. A tal fin, coincidiendo con la regulación precedente, se prevén las medidas cautelares –antes llamadas provisionales– (🔴 [art. 49 LCSP/17](#)) y la suspensión automática cuando el acto recurrido sea el de adjudicación (🔴 [art. 53 LCSP/17](#)), y se confiere al tribunal administrativo el poder para

anular las decisiones ilegales ([art. 57.2 LCSP/17](#))⁷⁰.

La celeridad impregna todo el régimen del recurso especial: de un lado, la rapidez tanto inicial mediante la brevedad de los plazos de interposición (inferiores a los del sistema general de recursos) y, sobre todo, final con la pronta resolución del recurso especial en un plazo de dos meses (recogiendo la previsión del [art. 15 RPRMC](#)) mucho más reducido que el habitual –más de un año– en el recurso contencioso-administrativo ([art. 57.5 LCSP/17](#)). De otro lado, su tramitación simplificada con los trámites indispensables a desarrollar en plazos muy breves, previéndose también la posible finalización anticipada del procedimiento cuando concurren causas claras que impidan o desaconsejen su tramitación infructuosa mediante un novedoso trámite de inadmisión ([art. 55 LCSP/17](#)). Y, finalmente, su caracterización, siguiendo la experiencia anterior⁷¹, como un procedimiento electrónico, ya que las comunicaciones y el intercambio de información entre los tribunales administrativos, los órganos de contratación y los interesados se harán obligatoriamente por medios electrónicos ([art. 54](#) y [DA decimoquinta LCSP/17](#)).

5. CARÁCTER GRATUITO

Finalmente, se establece novedosamente el carácter gratuito del recurso especial para los recurrentes ([art. 44.7 LCSP/17](#))⁷², sin perjuicio de conservarse la posible imposición de multas por temeridad o mala fe en la interposición del recurso ([art. 58.2 LCSP/17](#)). Por tanto, no es posible la exigencia de tasa para la interposición del recurso, debiendo suprimirse las existentes⁷³. Esta gratuidad también inclina a su favor la balanza respecto del recurso contencioso-administrativo en razón de las tasas (aunque, ahora limitadas por la jurisprudencia constitucional) y, sobre todo, del criterio de vencimiento objetivo en la imposición de costas ([art. 139.1 LJCA](#)).

V. ÁMBITO DEL RECURSO ESPECIAL

El carácter limitado del recurso especial exige delimitar su ámbito atendiendo a los criterios subjetivo, objetivo, funcional y causal, de los que resultará la extensión de la competencia de los órganos o tribunales administrativos de recursos contractuales. Es aquí donde se incorporan las novedades más sobresalientes en el régimen del recurso especial.

1. CAMPO SUBJETIVO

El ámbito subjetivo del recurso especial comprende –al igual que antes ([art. 40.1 TRLCSP](#))– las actuaciones referidas a los contratos que pretendan celebrar –o hayan celebrado– las Administraciones públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores ([art. 44.1 LCSP/17](#))⁷⁴; esto es, está delimitado por la noción de poder adjudicador (también [art. 46.1, primer inciso, LCSP/17](#)), lo que incluye tanto a sujetos públicos como privados⁷⁵.

La competencia de cada uno de los distintos órganos o tribunales administrativos es compleja –especialmente en el campo local–⁷⁶, pues resulta de su reseñada regulación legal, de sus normas de creación y de los convenios que puedan suscribirse ([arts. 45, 46 y 47](#))⁷⁷. Todo ello se complementa con dos reglas especiales para determinar la competencia respecto de los poderes adjudicadores que no sean Administraciones Públicas ([art. 47.1 LCSP/17](#)) y de los contratos subvencionados ([art. 47.2 LCSP/17](#)) que

siguen el criterio general de su vinculación a una Administración pública, si bien admitiendo un «fuero» electivo del recurrente cuando se trata de actuaciones de poderes adjudicadores con participación igual de varias Administraciones públicas o de contratos subvencionados con igual importe por varios poderes adjudicadores ([art. 47.1, último inciso del segundo párrafo](#) y 47.2 inciso final LCSP/17)⁷⁸).

2. ÁMBITO OBJETIVO

En la regulación anterior, el campo objetivo del recurso especial estaba limitado a los contratos SARA, así como a los contratos de gestión de servicios públicos en los que el presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea superior a 500.000 euros y el plazo de duración superior a cinco años ([art. 39.1](#) TRLCSP); esto es, un ámbito coincidente con el entonces vigente art. 1.1 DRec, con una adición. Por tanto, estaban excluidos del recurso especial los contratos por debajo de los umbrales comunitarios (no SARA) y los restantes contratos del sector público de otro tipo o calificación (v. gr.: contratos administrativos especiales), en cuyo caso podían interponerse los recursos administrativos ordinarios y el contencioso-administrativo conforme al sistema general ([art. 40.5, párrafo segundo](#), TRLCSP). No obstante, este ámbito fue superado en alguna regulación autonómica, que establecía un ámbito general o más amplio del recurso especial⁷⁹).

Sobre esta situación incide, como se ha señalado, la modificación de la DRec por la Directiva de contratos de concesión, al referirse el ámbito de aquélla a las dos nuevas Directivas de cuarta generación ([2014/24/UE](#) y [2014/23/UE](#)), lo que incorpora las concesiones de servicios.

Una de las novedades destacadas de la LCSP/17 consiste en la ampliación del ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación⁸⁰), fruto de la nueva tipología contractual⁸¹) y también de la tramitación parlamentaria como solución transaccional entre la limitación a los contratos SARA –que preveía el proyecto de ley– y el carácter general del recurso sin umbral cuantitativo –que proponían las enmiendas–⁸²).

El ámbito objetivo del recurso especial comprende los siguientes contratos públicos: 1.º Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros; 2.º Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos anteriores, así como los contratos basados en cualquiera de ellos; 3.º Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros; 4.º 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; 5.º Contratos subvencionados SARA; y 6.º 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 ([art. 44.1](#) LCSP/17).

Respecto de la regulación anterior, el campo objetivo se amplía de forma importante en varias direcciones: en primer lugar, deja de estar vinculado a los contratos SARA ([arts. 19-23](#) LCSP/17), salvo para los contratos subvencionados, rebajándose su umbral económico e incluyéndose las concesiones de servicios ahora armonizadas; en segundo lugar, comprende, además de los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos de obras, suministro y servicios incluidos, así como los contratos basados en cualquiera de ellos; en tercer lugar,

se incluyen los contratos administrativos especiales, antes excluidos, con un umbral de cien mil euros; y, finalmente, se incorporan los encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados ([art. 32 LCSP/17](#)) de un valor superior a cien mil euros.

Así pues, se extiende el campo objetivo del recurso especial, pero continúa careciendo de ámbito general sin comprender todos los contratos públicos⁸³). Tal ampliación trae consigo la correlativa reducción del ámbito residual del sistema general de recursos, referido a los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos de los poderes adjudicadores (sean o no Administraciones Públicas) que no reúnan los requisitos del apartado 1, que podrán ser impugnados a través de los recursos administrativos ordinarios y contencioso-administrativo ([art. 44.6 LCSP/17](#)).

3. DELIMITACIÓN FUNCIONAL

La regulación precedente transpuso la impugnabilidad de las «decisiones» en la DRec mediante una enumeración de los actos recurribles (art. 40.3 TRLCSP), con la expresa exclusión de tres supuestos: las modificaciones contractuales no previstas en el pliego (párrafo final [art. 40.2 TRLCSP](#)), los defectos de tramitación que afecten a otros actos distintos de los susceptibles de impugnación (art. 40.3 TRLCSP) y los procedimientos seguidos por el trámite de emergencia del [art. 113 TRLCSP](#) (art. 40.4 TRLCSP).

La LCSP/17 ha introducido también aquí notables novedades, no sólo fruto de la nueva regulación sustantiva, sino también por la ampliación del ámbito funcional del recurso especial, a consecuencia, en algunos casos, de la tramitación parlamentaria⁸⁴). Son susceptibles de recurso especial las actuaciones siguientes ([art. 44.2 LCSP/17](#)): 1.º Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación; 2.º Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos 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, considerándose en todo caso 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; 3.º Los acuerdos de adjudicación; 4.º Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los [arts. 204](#) y [205](#), por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación; 5.º La formalización de encargos a medios propios en los casos en que éstos no cumplan los requisitos legales; y 6.º Los acuerdos de rescate de concesiones⁸⁵).

Asimismo, en coherencia con lo anterior, se reducen los supuestos de exclusión a los dos siguientes: 1.º Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2, que podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, 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 ([art. 44.3 LCSP/17](#)); y 2.º Los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia ([art. 44.4 LCSP/17](#)).

Esa ampliación del ámbito funcional soluciona algunos supuestos antes conflictivos, al incluir las modificaciones ilegales cuando se entienda que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación, en razón a su regulación comunitaria que se transpone ([arts. 72](#) Directiva 2014/24/UE, [43](#) Directiva 2014/23/UE y [204](#) y [205](#) LCSP/17)⁸⁶), la

formalización de encargos a medios propios cuando no se cumplan los requisitos previstos en el [art. 32 LCSP/17](#) –en conexión con [art. 44.1 último párrafo](#)–⁸⁷⁾ y la admisión de candidatos o licitadores⁸⁸⁾; así como aclara la exclusión incluyendo expresamente la derivada de ofertas anormalmente bajas. Ahora bien, esta extensión tampoco es plena pues no alcanza a todas las fases de la contratación (ejecución)⁸⁹⁾.

Tal delimitación de las actuaciones impugnables refleja primordialmente la dimensión precontractual del recurso especial sin recoger la vertiente contractual antes plasmada en la cuestión de nulidad, pese a la supresión de esta y su incorporación al recurso especial. A las actuaciones recurribles precedentes deben añadirse los supuestos de nulidad de pleno derecho que pueden alegarse ahora a través del recurso especial ([art. 50.2 LCSP/17](#)).

Por tanto, son también susceptibles de recurso especial los contratos que incurran en alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho siguientes: 1.º 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 [[art. 39.2.c LCSP/17](#)]⁹⁰⁾; 2.º La inobservancia por parte del órgano de contratación del plazo para la formalización del contrato siempre que concurren los dos requisitos de 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 que, además, concorra alguna infracción de los preceptos que regulan el procedimiento de adjudicación de los contratos que le hubiera impedido obtener ésta [[art. 39.2.d LCSP/17](#)]; 3.º Haber llevado a efecto la formalización del contrato, en los casos en que se hubiese interpuesto el recurso especial, 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 que se hubiera interpuesto [[art. 39.2.e LCSP/17](#)]; y 4.º 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 [[art. 39.2.f LCSP/17](#)]⁹¹⁾.

En fin, la ampliación del ámbito material del recurso especial acarrea la correlativa minoración del campo del sistema general de recursos, que resulta delimitado negativamente no sólo por el campo objetivo ([art. 44.1](#) y [6 LCSP/17](#)), sino también por el ámbito funcional ([art. 44.2 LCSP/17](#)).

4. MARCO CAUSAL: FUNDAMENTO

La regulación precedente mejoró el marco causal mínimo de la DRec, dirigido a asegurar el cumplimiento de la normativa de contratos públicos contenida o derivada del Derecho comunitario⁹²⁾, al permitir que el recurso especial se fundase en cualquier motivo o infracción jurídica a expresar en el escrito de interposición ([art. 44.4 TRLCSP](#))⁹³⁾.

La LCSP/17 recoge en lo sustancial ese carácter amplio, pero incorpora algunas novedades derivadas de otros cambios por ella introducidos, como son la unificación de los dos procedimientos anteriores (recurso especial y cuestión de nulidad) en un solo recurso y la ampliación de los actos impugnables. Respecto de las actuaciones recurribles ([art. 44.2 LCSP/17](#)) el recurso tiene carácter causal ordinario pudiendo fundamentarse en cualquier

infracción (nulidad o anulabilidad) del ordenamiento jurídico ([arts. 51.1 LCSP/17](#) y [112.1 LPACAP](#)), con dos excepciones: el recurso contra las modificaciones sólo puede fundarse en el incumplimiento de los [arts. 204](#) y [205](#) por entender que debieron ser objeto de una nueva adjudicación [[arts. 44.2.d](#)] y [50.1.e](#) LCSP/17]; y frente a los encargos únicamente puede alegarse el incumplimiento de los requisitos legales fijados en el [art. 32](#) [[arts. 44.2.e](#)] y [50.1.f](#) LCSP/17].

En cambio, la dimensión contractual del recurso tiene carácter «extraordinario» pues sólo puede aducirse alguna de las causas de nulidad de las letras c), d), e) y f) del [art. 39.2](#) LCSP/17 (art. 50.2), con la precisión, además, para la segunda de ellos de que la infracción debe referirse a los preceptos que regulan la adjudicación y para la cuarta que el incumplimiento hubiere determinado la adjudicación del contrato a otro licitador.

VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

En amplia transposición del criterio de la DRec que ciñe la legitimación a los requisitos del interés en obtener el contrato y perjuicio (art. 1.3)⁹⁴, la regulación anterior reconocía legitimación activa para interponer el recurso especial a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso ([art. 42](#) TRLCSP)⁹⁵. Ello fue complementado reglamentariamente con tres supuestos: las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato exclusivamente en defensa de los intereses colectivos de sus asociados⁹⁶; la posibilidad de interposición individualizada o separada del recurso especial por las empresas integrantes de una unión temporal de empresas⁹⁷; y los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de las decisiones impugnadas ([art. 24](#) RPRMC)⁹⁸.

La LCSP/17 conserva y refuerza –en el trámite parlamentario–⁹⁹ ese criterio amplio, pero sin prever una acción pública¹⁰⁰; podrá 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 ([art. 48, párrafo primero](#)). Con ello se enfatiza el criterio expansivo mediante tres novedades respecto de la fórmula anterior: se sustituye la referencia a «toda» por «cualquier» persona; se especifica que los intereses legítimos son tanto individuales como colectivos; y se precisa que la afectación puede ser tanto directa como indirecta.

Además, en el trámite parlamentario¹⁰¹ se incluyeron dos reglas especiales para la legitimación activa: en primer lugar, se confiere expresamente legitimación activa para interponer el recurso especial, contra los actos susceptibles de ser recurridos, a 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 ([art. 48, párrafo segundo](#), LCSP/17). Este supuesto está, por tanto, limitado en un doble sentido: de un lado, se refiere a los actos susceptibles de impugnación, por lo que surge la duda de si también es aplicable a las causas de nulidad esgrimibles ahora también a través del recurso especial, si bien entrarían siempre en juego los concretos límites fijados para los casos que exigen la obtención de la adjudicación [[art. 44.2.d](#)] LCSP/17] o bien la adjudicación a otro licitador derivada del incumplimiento [[art. 44.2.f](#)] LCSP/17]; y, de otro, su finalidad es garantizar el cumplimiento de las obligaciones sociales o laborales, por lo que exige que

los actos recurridos comporten el incumplimiento en la ejecución del contrato de tales obligaciones por el empresario¹⁰²). Y, en segundo lugar, en todo caso se entiende legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados (art. 48, último inciso del párrafo segundo, LCSP/17)¹⁰³.

Así pues, se establece una legitimación amplia que incluye a los candidatos o licitadores reales o potenciales¹⁰⁴, a los excluidos en determinados casos¹⁰⁵ y a otros sujetos interesados como los colegios profesionales o los sindicatos en defensa de intereses colectivos y no individuales¹⁰⁶. Su interpretación, por tratarse de una instancia previa, debe estar a los criterios fijados por la jurisprudencia contencioso-administrativa.

No obstante, se explicita novedosamente que, con carácter general, los pliegos y documentos contractuales no pueden ser recurridos por el recurrente que, antes de la 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 [[art. 50.1.b](#)], último párrafo, LCSP/17)¹⁰⁷.

VII. PROCEDIMIENTO

El TRLCSP, a decir de su preámbulo, articuló el procedimiento del recurso especial, mediante trámites ágiles para que la decisión resolutoria pueda adoptarse en el tiempo más breve posible sin dejar de atender a la garantía de los derechos de los interesados en aras de satisfacer el objetivo comunitario de la rapidez; que fue desarrollado reglamentariamente ([arts. 12-41](#) RPRMC).

La LCSP/17 comparte y fortalece el objetivo de la celeridad. Se conserva sustancialmente el régimen precedente y se introducen modificaciones dirigidas a favorecer la agilidad, simplificación, transparencia y eficacia del recurso, que se configura como un procedimiento electrónico [[arts. 51.1.e](#)] y [54](#)].

1. SUPRESIÓN DE DILIGENCIAS PRELIMINARES Y ACCESO PREVIO AL EXPEDIENTE

La regulación anterior autorizaba a las Comunidades Autónomas para exigir la interposición de recurso administrativo previo al recurso especial ([art. 41.3, párrafos segundo y tercero](#), TRLCSP) y exigía –con fundamento en el art. 1.4 DRec– anunciar previamente el recurso especial mediante escrito presentado ante órgano de contratación en el plazo señalado para la interposición del recurso ([art. 44.1](#) TRLCSP). La interposición previa del recurso en el ámbito autonómico era una posibilidad que no fue actualizada por algunas Comunidades¹⁰⁸; y la omisión de la información previa era un defecto subsanable que, además, se entiende cumplido con la presentación del recurso ante el órgano de contratación ([art. 17](#) RPRMC).

La LCSP/17 suprime ambas exigencias, de modo que ahora el recurso especial se interpondrá directamente sin ninguna diligencia preliminar.

Asimismo, recogiendo la previsión reglamentaria ([art. 16](#) RPRMC), se regula el acceso previo al expediente. El interesado puede examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial mediante solicitud al órgano de contratación, que está obligado a ponerlo de manifiesto en el plazo de cinco días hábiles siguientes sin perjuicio de los límites de confidencialidad ([art. 52.1 y 2](#) LCSP/17)¹⁰⁹. Ahora bien, la presentación de dicha solicitud no paraliza el plazo de interposición ([art. 52.2](#) LCSP/17); y el incumplimiento de tal obligación no exime de la exigencia de

interponer el recurso temporáneamente, si bien en tal caso el tribunal administrativo competente concederá al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que pueda completar su recurso ([art. 52.3 LCSP/17](#))¹¹⁰.

2. INICIACIÓN: INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ESPECIAL

El procedimiento de recurso se inicia mediante la presentación del escrito de interposición del recurso especial ([art. 50.1 LCSP/17](#)).

2.1. Plazo de interposición

Al igual que en la regulación precedente, el plazo para la interposición del recurso especial es de quince días hábiles¹¹¹, que se computará del modo siguiente ([art. 50.1 LCSP/17](#)):

- Cuando se impugna el anuncio de licitación, a partir del día siguiente al de publicación en el perfil del contratante [[art. 50.1.a\) LCSP/17](#)], si bien cuando esta fecha no estuviere acreditada fehacientemente se estará a la publicación en el diario oficial correspondiente ([art. 19.1 RPRMC](#))¹¹².
- Cuando se recurre contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, se establecen varias reglas¹¹³: de un lado, 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 y en otro caso, 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 [[art. 50.1.b\), párrafo primero, LCSP/17](#)]¹¹⁴. De otro lado, en el caso del procedimiento negociado sin publicidad, desde el día siguiente a la remisión de la invitación a los candidatos seleccionados [[art. 50.1.b\), párrafo segundo, LCSP/17](#)]. Y, finalmente, en los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el art. 138.2, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente [[art. 50.1.b\), párrafo tercero, LCSP/17](#)].
- Cuando se recurre contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción [[art. 50.1.c\) LCSP/17](#)]¹¹⁵.
- Si se impugna la adjudicación, a partir del día siguiente a su notificación de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento [[art. 50.1.d\) LCSP/17](#)].
- Cuando se recurre contra una modificación contractual, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante [[art. 50.1.e\) LCSP/17](#)].
- Cuando el recurso se interponga contra un encargo a medio propio, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante [[art. 50.1.f\) LCSP/17](#)].

- En todos los demás casos, a partir del día siguiente al de la notificación realizada de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta [[art. 50.1.g](#) LCSP/17]¹¹⁶).

La unificación del recurso especial, al suprimirse la cuestión de nulidad, exige prever también los plazos de interposición cuando se funde en alguna de las causas de nulidad previstas en el [art. 39.2, letras c\), d\), e\) o f\)](#) LCSP/17. En tales supuestos, en línea con la regulación precedente ([art. 39.3 y 4](#) TRLCSP), los plazos de interposición serán los siguientes: 1.º Treinta 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; y 2.º En los restantes casos, antes de que transcurran seis meses a contar desde la formalización del contrato ([art. 50.2](#) LCSP/17).

2.2. Escrito de interposición

En línea con la regulación precedente ([art. 44.4](#) TRLCSP), 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 y, en su caso, las medidas cautelares que se solicitan ([art. 51.1](#) LCSP/17), amén de los requisitos generales previstos en la LPACAP¹¹⁷).

Al escrito de interposición se acompañará la documentación siguiente: 1) Documento acreditativo de la representación del compareciente salvo que figure ya en las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo órgano, en cuyo caso se podrá solicitar certificación para su unión al procedimiento; 2) Documento o documentos acreditativos de la legitimación del actor documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título; 3) Copia o traslado del acto expreso recurrido o la indicación del expediente en que haya recaído o del periódico oficial o perfil de contratante en que se haya publicado; 4) Documento o documentos en que funde su derecho; y 5) Una dirección de correo electrónico «habilitada» a la que enviar, de conformidad con la disposición adicional decimoquinta, las comunicaciones y notificaciones ([art. 51.1](#) LCSP/17). Ello entraña dos novedades respecto del régimen anterior: desaparece la exigencia del justificante de haber efectuado la comunicación previa, al haberse suprimido esta; y se añade la dirección de correo electrónico habilitada en razón del carácter electrónico del procedimiento.

Se prevé, al igual que en la normativa precedente ([art. 44.5](#) TRLCSP), un trámite de subsanación de defectos mediante requerimiento al interesado para que, en un plazo tres días hábiles, 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 sin que corra el plazo para resolver ([art. 51.2](#) LCSP/17). Por otra parte, la errónea calificación del recurso no impide su tramitación ([art. 115.2](#) LPACAP)¹¹⁸).

2.3. Lugar de presentación

A diferencia del régimen anterior donde la presentación del recurso especial estaba limitada a los registros del órgano de contratación o del órgano o tribunal administrativo

competente ([arts. 44.3](#) TRLCSP y [18](#) RPRMC)¹¹⁹), ahora el escrito de interposición podrá presentarse en los lugares establecidos en el [art. 16.4](#) LPACAP, así como en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso ([art. 51.3. párrafo primero](#), LCSP/17). Si se presenta el escrito fuera de estos dos últimos registros se impone la obligación de comunicarlo al tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible ([art. 51.3. párrafo segundo](#), LCSP/17).

Este cambio se refiere sólo a la presentación temporánea del recurso, ya que, a efectos del cómputo del plazo para resolver [[art. 21.3.b](#)] LPACAP], se tendrá en cuenta la fecha de presentación en los dos últimos registros, así como en las direcciones de registro publicadas en la página web del correspondiente órgano o tribunal administrativo pues en estos casos se entiende efectuada ante el propio tribunal ([art. 51.4](#) LCSP/17).

2.4. Efectos de la interposición

La interposición del recurso suspende de forma automática el procedimiento cuando se recurre el acto de adjudicación impidiendo la formalización del contrato 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 éstos últimos podrían adoptarse en virtud de lo señalado en el [art. 56.3](#) ([art. 53](#) LCSP/17)¹²⁰; afectando, en los procedimientos de contratación por lotes, únicamente a los lotes objeto de impugnación ([art. 21.2](#) RPRMC)¹²¹. La suspensión deberá acordarse por el órgano de contratación de inmediato si el recurso se interpone ante el mismo o desde que reciba el requerimiento del tribunal para remitir el expediente ([art. 21.1](#) RPRMC).

En los demás casos, carece de efecto suspensivo, sin perjuicio de la petición de medidas cautelares.

3. INADMISIÓN

En línea con la legislación general ([art. 116](#) LPACAP) y acogiendo las previsiones reglamentaria ([art. 22](#) y [23](#) RPRMC) y de alguna normativa autonómica¹²²), se regula legalmente la posible inadmisión previa, para evitar, en aras de la agilidad y eficacia, la tramitación de recursos claramente inviables.

El recurso especial puede ser inadmitido por las siguientes causas: la incompetencia del órgano para conocer del recurso; 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; la impugnación de un acto no susceptible de recurso especial; y la extemporaneidad del recurso por haber transcurrido el plazo para su interposición ([art. 55](#) LCSP/17)¹²³.

De apreciarse la concurrencia patente de una de tales causas, el tribunal puede adoptar de forma liminar, tras la reclamación y examen del expediente, un acuerdo de inadmisión que pone fin al procedimiento ([art. 55](#) LCSP/17); sin perjuicio de que también pueda declararse la inadmisión en la resolución final ([art. 57.2](#) LCSP). La resolución de inadmisión podrá ser impugnada mediante recurso contencioso-administrativo.

4. TRAMITACIÓN

Se mantiene sustancialmente el régimen precedente, con alguna novedad como es la elevación de rango del acceso al expediente antes prevista reglamentariamente ([arts. 16](#) y [29.3 RPRMC](#))¹²⁴). La tramitación del procedimiento se regirá por las disposiciones de la LPACAP con las especialidades previstas en ella ([art. 56.1 LCSP/17](#)) y, como se ha indicado, las comunicaciones y notificaciones se realizarán por medios electrónicos ([art. 54](#) y [disposición adicional decimoquinta LCSP/17](#) y [arts. 14](#) y [20-41 RPRMC](#)).

Se establece un procedimiento ágil y sencillo, integrado por los trámites siguientes:

- Reclamación del expediente y audiencia a la entidad recurrida: el órgano o tribunal administrativo notificará en el mismo día la interposición del recurso al órgano de contratación con remisión de copia del escrito, otorgándole un plazo de dos días hábiles para enviar copia del expediente acompañado de informe. Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano de contratación autor del acto impugnado, éste deberá remitirlo electrónicamente al tribunal administrativo competente dentro de los dos días hábiles siguientes a su recepción, acompañado del expediente administrativo y del informe ([arts. 56.2 LCSP/17](#) y [28 RPRMC](#)).
- Audiencia a terceros interesados: dentro de los cinco días hábiles siguientes a la interposición del recurso, se dará traslado del mismo a los restantes interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, en el que podrán solicitar la práctica de prueba ([arts. 56.3 LCSP/17](#) y [29](#) y [30.1 RPRMC](#)).
- Prueba, en su caso: el órgano o tribunal administrativo podrá acordar la práctica de prueba, bien a instancia de los interesados o de oficio cuando no tenga por ciertos los hechos alegados o la naturaleza del procedimiento lo exija, que se desarrollará por plazo de diez días hábiles, así como podrá rechazar motivadamente las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias. La práctica de las pruebas se anunciará con antelación suficiente a los interesados ([arts. 56.4 LCSP/17](#) y [30 RPRMC](#)). Contra las resoluciones sobre práctica de la prueba no cabe recurso alguno, sin perjuicio de la posibilidad de alegar su denegación en vía contencioso-administrativa (art. 30.4 RPRMC).

Esta tramitación resulta afectada por el incumplimiento del acceso al expediente por el órgano de contratación ([art. 56.3, inciso inicial, LCSP/17](#)). En tal caso, el tribunal concederá directamente al recurrente dicho acceso por plazo de diez días –antes, cinco días ([art. 29.3 RPRMC](#))– para que pueda completar su recurso, tras lo que se vuelve a la tramitación expuesta con los trámites de audiencia al órgano de contratación para la emisión de informe en plazo de dos días y a los terceros interesados por plazo de cinco días ([art. 52.3 LCSP/17](#)).

En todo caso, el órgano o tribunal debe asegurar 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 y sin que ello perjudique los derechos de los demás interesados a la protección jurídica efectiva y al derecho de defensa en el procedimiento ([art. 56.5 LCSP/17](#))¹²⁵).

Durante la tramitación se resolverá separadamente sobre las medidas cautelares acumuladas al procedimiento principal o formuladas en el escrito de interposición del

recurso (art. 56.3 LCSP/17).

5. RESOLUCIÓN

La resolución pone fin al procedimiento de recurso y es un elemento esencial que ha de impregnarse de las notas de rapidez y eficacia¹²⁶. La LCSP/17 conserva la regulación anterior (art. 47 TRLCSP y 31 RPRMC), adicionando varias novedades.

Tras su tramitación, el recurso debe resolverse en el plazo de cinco días hábiles a contar desde la recepción de las alegaciones de los interesados o del transcurso del plazo señalado para su formulación y el de prueba en su caso (art. 57.1 LCSP/17). Además, se fija a nivel legal –antes reglamentariamente (art. 15 RPRMC)– un plazo de duración del procedimiento: la resolución debe adoptarse y notificarse en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a la interposición del recurso, transcurrido el cual el interesado podrá considerar desestimada su petición a efectos de interponer recurso contencioso-administrativo (arts. 57.5 LCSP/17)¹²⁷.

La resolución podrá decidir en un triple sentido: inadmisión, estimación parcial o total y desestimación (art. 57.2 TRLCSP). Debe ser motivada y congruente con la petición decidiendo cuantas cuestiones se hubieren planteado (arts. 57.2 LCSP/17)¹²⁸, por lo que no puede resolver sobre cuestiones no alegadas en el recurso aún cuando se entienda que derivan del expediente¹²⁹.

Con carácter general, la resolución deberá incluir dos decisiones: se pronunciará, de ser procedente, sobre la anulación de las decisiones ilegales adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, incluyendo la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación, anuncio indicativo, pliegos, condiciones reguladoras del contrato o cualquier otro documento relacionado con la licitación o adjudicación, así como, si procede, sobre la retroacción de actuaciones (art. 57.2 LCSP/17). Y deberá acordar el levantamiento de la suspensión del acto de adjudicación si continuase suspendido y de las restantes medidas cautelares acordadas, así como, si procediera, la devolución de las garantías cuya constitución se hubiera exigido para su efectividad (arts. 57.3 LCSP/17 y 31.3 RPRMC).

En el caso de estimación del recurso, se manifiestan los poderes del tribunal en los pronunciamientos siguientes: 1.º La anulación del acto impugnado, con la novedad de que la anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga, determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación (art. 57.2 *in fine* LCSP/17)¹³⁰; y 2.º La imposición a la entidad contratante, a solicitud del interesado y si procede, de 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 (arts. 58.1 LCSP/17 y 33 RPRMC), que se fijará atendiendo en lo posible a los criterios de la responsabilidad patrimonial de la Administración (remisión al art. 34 LRJSP) y deberá cubrir como mínimo los gastos ocasionados por la preparación de la oferta o la participación en el procedimiento de contratación (art. 58.1 LCSP/17).

Y en caso de desestimación total del recurso, el tribunal podrá imponer una multa al recurrente si se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares al responsable de la misma, cuyo importe entre 1.000 y 30.000 euros¹³¹ (antes 15.000 euros) se fijará en función de la mala fe apreciada y el

perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como – novedosamente– del cálculo de los beneficios obtenidos. El importe de la multa impuesta se ingresará en todo caso en el Tesoro Público (🔴[arts. 58.2 LCSP/17](#) y 🔴[31.3 RPRMC](#))¹³²).

6. EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN

La resolución debe notificarse de inmediato a todos los interesados (🔴[art. 57.1 LCSP](#)) y es directamente ejecutiva (🔴[art. 59.2 LCSP/17](#)), correspondiendo su ejecución a la entidad contratante con la obligación del órgano de contratación de informar al tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la misma (🔴[arts. 57.4 LCSP/17](#) y 🔴[36 RPRMC](#)). El tribunal administrativo habrá de adoptar, en su caso y a través de los incidentes que se planteen, las medidas pertinentes para hacer ejecutar lo decidido en su resolución que es de obligado cumplimiento para la entidad contratante afectada (art. 36.3 RPRMC).

La resolución es impugnabile únicamente a través del recurso contencioso-administrativo¹³³, de acuerdo con las reglas de la LJCA modificada por la Ley 34/2010 (🔴[arts. 27.1.e](#)) y 🔴[59.1 LCSP/17](#))¹³⁴). En cambio, no es susceptible de recurso administrativo ordinario, ni de revisión de oficio ni de la fiscalización por los órganos de control financiero de las Administraciones públicas (🔴[art. 59.3 LCSP/17](#)); pero sí de recurso extraordinario de revisión¹³⁵). Además, se autoriza de forma novedosa la posible rectificación en cualquier momento de oficio o a instancia de los interesados, de los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos, incluida la resolución del recurso (🔴[art. 59.3, párrafo segundo, LCSP/17](#))¹³⁶), sin perjuicio de su posible aclaración de oficio o a instancia de los interesados (🔴[art. 32 RPRMC](#)).

Finalmente, recogiendo la previsión reglamentaria (🔴[art. 34 RPRMC](#)), se contempla el emplazamiento de las partes ante los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que corresponde al tribunal administrativo, una vez recibida la diligencia del Tribunal jurisdiccional reclamando el expediente administrativo; emplazamiento que se realizará en la forma prevista en el 🔴[art. 49 LJCA](#) (🔴[art. 60 LCSP/17](#)).

VIII. MEDIDAS CAUTELARES

Acogiendo la regulación precedente (🔴[arts. 43](#), 🔴[44.4](#) y 🔴[46.3 TRLCSP](#) y 🔴[25](#)-🔴[27 RPRMC](#)), con mínimos retoques terminológicos y la elevación de rango de una previsión reglamentaria, la LCSP/17 regula las medidas cautelares señalando su finalidad, algunas medidas, tipos, procedimiento y efectos de la resolución en que se adopten. Su finalidad es la de corregir infracciones de procedimiento o impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados. Una de tales medidas puede ser la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato en cuestión o de la ejecución de cualquier decisión adoptada por los órganos de contratación (🔴[art. 49.1 LCSP/17](#)).

Las medidas cautelares pueden solicitarse con carácter previo a la interposición del recurso especial, en el escrito de interposición o con posterioridad y también pueden acordarse de oficio. A ellas debe añadirse la suspensión automática cuando se impugna el acto de adjudicación.

1. SOLICITUD AUTÓNOMA DE MEDIDAS CAUTELARES

La petición autónoma y previa de medidas cautelares deberá presentarse antes de la

interposición del recurso especial, esto es, dentro del plazo de 15 días hábiles previsto para la interposición del aquel ([art. 49.1](#) en relación con [art. 50.1](#) LCSP/17). Sin embargo, está ligada y condicionada por el recurso especial, ya que si no se interpone este en plazo, decaen las medidas cautelares solicitadas y acordadas (art. 49.5). De ahí que la legitimación activa para solicitarlas coincida con la exigida para la interposición del recurso ([art. 49.1](#) LCSP/17).

Su tramitación tiene carácter urgente y sumario con los trámites siguientes: la solicitud se comunicará de inmediato al órgano de contratación que dispondrá de un plazo preclusivo de dos días hábiles para formular alegaciones, sin que se prevea audiencia a otros interesados, y se adoptará decisión motivada sobre las medidas provisionales en el plazo de cinco días hábiles siguientes a su presentación. No obstante, si antes de dictar resolución se hubiese interpuesto el recurso, se acumulará a éste y se resolverá de forma igual a las solicitadas con el escrito de interposición. Contra las resoluciones dictadas en este procedimiento no cabe recurso alguno, sin perjuicio de los procedentes contra las resoluciones que se dicten en el procedimiento principal ([art. 49.2](#) LCSP/17).

Cuando de la adopción de las medidas cautelares puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrá exigirse la constitución de caución o garantía suficiente, que –novedosamente– en todo caso deberá atender al principio de proporcionalidad y tener en cuenta el sujeto y el objeto afectados, sin que las medidas produzcan efectos hasta su constitución ([arts. 49.3](#) LCSP/17 y [26](#) y [27](#) RPRMC)¹³⁷.

La suspensión cautelar del procedimiento no afectará al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados; pero no se trata, como antes («en todo caso», [art. 43.4](#) TRLCSP), de una regla inexcusable, pues se admite ahora que el órgano competente puede acordar lo contrario ([art. 49.4](#) LCSP/17).

Las medidas cautelares adoptadas duran hasta la terminación del procedimiento principal, pues la resolución final debe acordar el levantamiento de ellas y la devolución de las garantías cuya constitución se hubiera exigido para la efectividad de las mismas, si procediera ([art. 57.3](#) LCSP/17)¹³⁸.

2. PETICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN EL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN O CON POSTERIORIDAD

Las medidas cautelares pueden solicitarse también en el escrito de interposición del recurso ([art. 51.1](#) LCSP/17), previéndose en tal caso una tramitación específica o «pieza separada» dentro del recurso especial; y, asimismo, con posterioridad a su interposición, en cuyo caso se resolverán en los términos previstos para las precedentes sin suspender el procedimiento principal ([art. 56.2, segundo inciso](#), LCSP/17).

En tales casos, así como cuando se acumule la petición anticipada, el órgano o tribunal administrativo decidirá, en el plazo de cinco días hábiles, acerca de las medidas cautelares solicitadas ([art. 56.3, párrafo primero](#), LCSP/17), teniendo en cuenta las alegaciones de la entidad contratante dado que ésta ha de evacuar su informe en el plazo de dos días.

3. MEDIDAS CAUTELARES DE OFICIO

Acogiendo la previsión reglamentaria ([art. 25.1](#) RPRMC), se autoriza la adopción de medidas cautelares de oficio por el órgano o tribunal administrativo en cualquier fase del

procedimiento, previa audiencia al órgano de contratación por plazo de dos días ([art. 56.3. párrafo tercero](#), LCSP/17).

Se trata de una medida excepcional, no prevista en el proceso contencioso-administrativo, que quiebra el carácter rogado del procedimiento y dota al tribunal administrativo de una singular posición que sólo puede justificarse en la preservación de la eficacia del recurso especial y la evitación de perjuicios irreparables para el interés público.

4. SUSPENSIÓN AUTOMÁTICA

Según se ha indicado, la interposición del recurso especial contra el acto de adjudicación tiene como efecto automático la suspensión de la tramitación del expediente de contratación ([art. 53](#) LCSP/17), a fin de evitar la imposibilidad de ejecución a sustituir por una indemnización de daños y perjuicios. Su incumplimiento entraña un supuesto de nulidad de pleno derecho del contrato que puede esgrimirse a través del recurso especial [[art. 39.2.e](#)] LCSP/17].

La duración de esta suspensión automática queda sometida a la decisión del órgano o tribunal, que debe decidir, en el plazo de cinco días hábiles, sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión automática, que continuará hasta tanto se dicte la resolución expresa acordando el levantamiento ([arts. 56.3](#) y [57.3](#) LCSP/17)¹³⁹.

IX. CONCLUSIÓN

El nuevo régimen del recurso especial tiene eficacia inmediata desde la vigencia de la LCSP/17 –9 de marzo de 2018– ([Disposición final decimosexta](#)), al aplicarse a los actos dictados con posterioridad a su entrada en vigor incluso en los expedientes de contratación iniciados con anterioridad (Disposición transitoria primera, apartado 4, párrafo segundo).

La LCSP/17, a la vista de la consolidación y la experiencia satisfactoria, mantiene y refuerza el recurso especial en materia de contratación confirmando el modelo administrativo, con modificaciones tendentes a la potenciación del recurso (unificación, extensión, simplificación, celeridad), si bien no le atribuye carácter exclusivo u obligatorio al conservar su compatibilidad con el recurso contencioso-administrativo.

Ahora bien, las novedades sobresalientes introducidas por la LCSP/17 reflejan polos opuestos. Por un lado, se fortalece el recurso especial: se amplía notablemente su ámbito objetivo y funcional, pero sin dotarle de alcance general (cualquier contrato) ni pleno (todas las fases de la contratación)¹⁴⁰. Y, por otro, se debilita el sistema especial: aunque se reitera la estructura organizativa básica (TACRC y órganos autonómicos), no se fija una planta cerrada e incluso se prevén, con el carácter de legislación básica, tribunales administrativos locales con el peligro de la disgregación y contradicción de criterios¹⁴¹.

En fin, la nueva regulación debe propiciar la mejora del recurso especial en materia de contratación, progresando en su valoración favorable como primera instancia de control de los contratos del sector público que garantice una justicia rápida y eficaz a los interesados y sea un acicate contra la corrupción.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

1

Modificada, antes de 2014, por la [Directiva 92/50/CE](#) para incluir los contratos de servicios y especialmente por la [Directiva 2007/66/CE](#) con la finalidad de mejorar la eficacia de los procedimientos de recurso a fin de corregir los puntos débiles advertidos en su aplicación («pronta firma» del contrato y las adjudicaciones directas ilegales). Véase el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la eficacia de la [Directiva 89/665/CEE](#) y la [Directiva 92/13/CEE](#), modificadas por la Directiva 2007/66/CE, en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública» (COM/2017/028).

2

Así lo indica la relevante jurisprudencia del Tribunal de Justicia en esta materia (por todas, la [STJCE de 28 de octubre de 1999](#) (TJCE 1999, 255), Alcatel Austria AG y otros, C-81/98, apartados 34 y 43). El [art. 1 DRec](#) debe interpretarse necesariamente a la luz de los derechos fundamentales recogidos en la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en su artículo 47 ([STJUE de 6 de octubre de 2015](#) (TJCE 2016, 454), C-61/14, Orizzonte Salute, ap. 49).

3

Inicialmente se llevó a cabo en los [artículos 37](#) y [38](#) de la [Ley 30/2007](#), de Contratos del Sector Público, pero de forma insuficiente e incorrecta, lo que motivó la condena por incumplimiento de España por la [STJUE de 3 de abril de 2008](#) (TJCE 2008, 59) (Comisión/España, C-444/06).

4

También modifica 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 transpone la [Directiva 92/13/CEE](#) (de recursos en los sectores especiales) y remite la competencia para conocer de las reclamaciones y la cuestión de nulidad a los órganos previstos en la LCSP/07 ([arts. 101](#) y [111](#)). Por otra parte, la [Ley 24/2011, de 1 de agosto](#), de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad, que incorporó la [Directiva 2009/81/CE](#), prevé también, dentro de la revisión de actos en los procedimientos de adjudicación, la cuestión de nulidad ([arts. 55](#) a [58](#)) y el recurso especial en materia de contratación ([arts. 59](#) y [60](#)).

5

En otros, RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «El sistema especial de recursos en la contratación pública tras la reforma de la [Ley de Contratos del Sector Público](#)», en Revista General de Derecho Administrativo, núm. 25, 2010; y GIMENO FELIU, José María, «El nuevo sistema de recursos en materia de contratos públicos», en GIMENO FELIU, José María., *Observatorio de contratos públicos 2010*, Universidad de Zaragoza, Ministerio de Ciencia e Innovación y Thomson Reuters Civitas, Cizur Menor (Navarra), págs. 211-258.

6

Existe una amplia bibliografía. Entre otros, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, que realiza un excelente y completo estudio recogiendo la doctrina de los tribunales administrativos; CANTERA CUARTANGO, José Manuel, *El procedimiento administrativo del recurso especial en materia de contratación*, Ed. Bosch, Barcelona, 2014; y CANDELA TALAVERO, José Enrique, *El recurso especial como instrumento de control en materia de contratación pública*, Fundación de Asesores Locales, Málaga, 2015.

7

Téngase en cuenta la [STJUE de 6 de octubre de 2015](#) (TJCE 2015, 233) (C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme) que resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público al que se reconoce la consideración de órgano jurisdiccional a los efectos del [art. 267 TFUE](#). Asimismo, entre otras, las [SSTS de 23 de octubre de 2014 \(recurso de casación núm. 3014/2013 \[RJ 2014, 5175\]\)](#) y de 5 de noviembre de 2014 (recurso de casación núm. 3019/2013 [\[RJ 2014, 6451\]](#)) destacan la relevancia del sistema especial y la especial significación de las decisiones del tribunal administrativo de contratos públicos. Véase el comentario a estas SSTS de RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo contra resoluciones de los órganos administrativos de recursos contractuales», en Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 7, 2015, págs. 63-76.

8

SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...*, cit., pág. 48, y del mismo autor «Contratos del sector público y derecho de la Unión», en RAP, núm. 200, 2016, pág. 95; GIMENO FELIU, José María, *Informe especial. Sistema de control de la Contratación Pública en España (Cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos. La doctrina fijada por los órganos de recursos contractuales. Enseñanzas y propuestas de mejora)*, Observatorio de Contratación Pública, diciembre 2015 (www.obcp.es); y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Los tribunales y consejos administrativos sobre recursos y reclamaciones», en PAREJO ALFONSO, Luciano y VIDA FERNÁNDEZ, José (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2017, pág. 560.

Nos remitimos a los datos resultantes de las Memorias de los tribunales. Así, según la Memoria 2016 del TACRC, en ese año se presentaron 1.244 recursos especiales (de ellos 447 contra actuaciones de la CCAA y 348 de entes locales) y dictó 1.100 resoluciones correspondientes a 1.189 recursos; desde el 26 de enero de 2016 se exige la presentación del recurso por medios electrónicos; se estiman total o parcialmente más del 25% de recursos; el plazo medio de resolución fue de 43 días naturales; el número de recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a sus resoluciones es inferior al 9% y de ellos menos del 19 % son estimados total o parcialmente. Véanse DÍAZ SASTRE, Silvia (dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2015*, CIJA (UAM), cuyo apartado IV analiza «El funcionamiento de la justicia administrativa: la Administración de los contratos públicos», e *Informe sobre la Justicia Administrativa 2017*, CIJA (UAM), que incluye un «Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de contratación pública»; y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, «El recurso especial en materia de contratos públicos: en la senda del derecho a una buena administración», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016*, INAP, Madrid, 2016, págs. 307-315.

Entre otros, *Manual Práctico sobre el recurso especial en materia de contratación. Doctrina 2012-2016*, editado por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía ha editado; o la «Guía informativa sobre la regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y los procedimientos de revisión en materia contractual seguidos ante el mismo », de 19 de octubre de 2016.

Por todos, GIMENO FELIU, José María, *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública: de la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2014; RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Las nuevas Directivas sobre contratación pública de 2014: aspectos clave y propuestas para su transposición en España», en RAP núm. 196, 2015, págs. 97-135; MORENO MOLINA, José Antonio, *El nuevo Derecho de la contratación pública de la Unión Europea. Directivas 4.0*, Chartridge Books Oxford, Oxford (Reino Unido), 2015; y AA. VV., *Las nuevas directivas de contratación pública*, Universidad de Zaragoza-Ministerio de Educación y Competitividad-Ed. Aranzadi, Zaragoza, 2015.

En cambio, la  [Directiva de contratación pública \(2014/24/UE\)](#) no introdujo ninguna reforma,

sino que sólo recuerda la aplicación y finalidad de la DRec (considerandos 82 y 122). RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «La [Directiva 2014/23/UE](#) relativa a la adjudicación de contratos de concesión», RJN núm. 58, 2014, págs. 95-156.

13

El nuevo art. 1.1, párrafo segundo, DRec establece: «A efectos de la Directiva 89/665/CEE, se entiende por «contratos» los contratos públicos, los acuerdos marco, las concesiones de obras públicas o de servicios y los sistemas dinámicos de adquisición».

14

Según indica su disposición adicional quinta, la incorporación de la Directiva 2014/23/UE (contratos de concesión), sin perjuicio de lo incorporado respecto a esta última Directiva a través de la Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, que a su vez transpone la [Directiva 2014/25/UE](#).

15

Véanse RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier, *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2017; y GIMENO FELIU, José María, «La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades», en DA núm. 4, 2017, págs. 7-30.

16

GIMENO FELIU, *Informe especial*, cit., págs. 144-155; y BERNAL BLAY, Miguel Ángel, «El sistema de tutela de la “buena administración contractual” balance de su implantación y propuestas para un mejor aprovechamiento», en REDA núm. 160, 2013, págs. 189-216. Asimismo, OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, «Propuesta de modificaciones y mejora al Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por el 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 (Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados 2 de diciembre de 2016)», 30 de enero de 2017; y TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA, «Propuestas para la mejora del proyectos de ley de contratos del sector público», enero 2017.

17

Excepto los [arts. 45](#) y [46.1 a 46.3](#) ([DF primera, apartado 3](#), LCSP/17). No obstante, la Comunidad Foral de Navarra cuenta con una regulación propia ([arts. 210-213](#) [Ley Foral](#)

[6/2006, de 9 de junio](#), de Contratos Públicos; y ahora, [arts. 121-130](#) [Ley Foral 2/2018, de 13 de abril](#), de Contratos Públicos, que deroga y sustituye a la anterior), con algunas diferencias relevantes respecto de la legislación básica.

18

El texto finalmente aprobado coincide con el adoptado en el informe de la Ponencia en el Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017). Véase LOZANO CUTANDA, Blanca, «Las Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público: diez novedades en la regulación del recurso especial en materia de contratación», Diario La Ley N.º 9102, de 19 de diciembre de 2017.

19

Con ello ha quedado desfasada y superada la previsión del [art. 2.b\)](#) [LJCA](#), que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones Públicas.

20

Como había propuesto GIMENO FELIU, *Informe especial*, cit., pág. 149.

21

Critican este sistema fragmentado DÍEZ SASTRE, Silvia, *La tutela de los licitadores en la adjudicación de los contratos públicos*, Marcial Pons, Madrid, 2012, págs. 301-324; y BERNAL BLAY, «El sistema...», cit., pág. 18.

22

Sin perjuicio de la posible revisión de oficio de acuerdo con la legislación general ([art. 41](#) LCSP/17).

23

Ello sin perjuicio de que tales supuestos, al configurarse como causas de nulidad de derecho administrativo ([art. 39.2](#) LCSP/17), puedan esgrimirse también mediante la revisión de oficio de los actos nulos del [art. 106.1](#) [LPACAP](#) a la que remite el [art. 41.1](#) de la LCSP/17; con los efectos de la declaración de nulidad previstos en el [art. 42](#) LCSP/17.

LÓPEZ MENUDO, Francisco, «Transposición Irregular de la Normativa Europea Sobre el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales ¿un Modelo para la Resolución de los Recursos Administrativos en General?» en LAGUNA DE PAZ, José Carlos, MOZOS TOUYA, Isabel de los y SANZ RUBIALES, Iñigo (coords.), *Derecho Administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Ed. Reus, Barcelona, 2017, tomo II, págs. 1413-1416, analiza este precepto señalando como características: independiente, jurisdiccional y también no jurisdiccional, colegiado y cualificación del presidente.

La doctrina señala unánimemente que la independencia y especialización o capacitación de estos tribunales administrativos son piedras angulares del régimen especial. Por todos, SANTIAGO FERNÁNDEZ, María José, «Los tribunales administrativos de recursos contractuales como mecanismos de control en la contratación pública. Perspectiva actual y de futuro», Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, núm. 66, 2015, pág. 11; y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 342-361.

Véanse SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «El sistema de Tribunales Administrativos de recursos contractuales», en Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 32, 2015, págs. 41-78; y GIMENO FELIU, José María, «Los tribunales administrativos especiales de contratación pública y su principal doctrina (en especial la de Aragón): ¿Hacia un control efectivo de los contratos públicos?», en FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (Coords.), *La contratación pública a debate: presente y futuro*, Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2014, págs. 25-138.

Como había propuesto GIMENO FELIU, *Informe especial*, cit., págs. 150-151 y 154. También OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA y TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA en sus informes sobre el proyecto de ley.

Pueden consultarse PARDO GARCÍA-VALDECASAS, Juan José, «El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales», DA núm. 288, 2010, págs., 19-41; PULIDO QUECEDO, Manuel, *El nuevo Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010; y RODRÍGUEZ BAJÓN, Santiago, *Doctrina del Tribunal Administrativo*

29

Al igual que en la regulación precedente, el carácter único de este órgano puede desaparecer en el caso de que se actualice la habilitación para constituir Tribunales Administrativos Territoriales de Recursos Contractuales con sede en cada una de las Comunidades Autónomas (Disposición adicional vigésimo novena LCSP/17).

30

Se eleva de rango la anterior regulación reglamentaria ([arts. 3](#) y concordantes RPRMC).

31

Véanse BERNAL BLAY, Miguel Ángel, «Aspectos orgánicos del recurso especial en materia de contratación pública en las comunidades autónomas», Cuadernos de Derecho Local, núm. 26, 2011, págs. 7-26; MERINO GÓMEZ, G., «Los nuevos tribunales administrativos de recursos contractuales: aproximación a los modelos autonómicos», en Derecho y Salud, Vol. 21, N.º 1, 2011, págs. 125-133; y LÓPEZ MENUDO, *op. cit.* , págs. 1422-1427, que critica la parquedad de la regulación estatal y la posibilidad del carácter unipersonal del órgano que considera contrario a las exigencias comunitarias.

32

Por [Decreto 332/2011, de 2 de noviembre](#), se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. Por [Decreto 120/2014, de 1 de agosto](#), se acuerda el funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía como órgano colegiado, y se modifica el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el mismo. Véase VILLALBA PÉREZ, Francisca, «Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía», en DA núm. 288/2010, págs. 143-159.

33

Creado por la [Ley 3/2011, de 24 de febrero](#), de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón (modificada por [Ley 3/2012, de 8 de marzo](#), de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón). Véase GIMENO FELIU, José María, «Notas sobre el Recurso Especial y su finalidad y las funciones del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón: su doctrina», en DA núm. 288/2010, págs. 161-182.

[Decreto 10/2015, de 12 de febrero](#), por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Creado por la [Ley 1/2012, de 28 de febrero](#), de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, que está integrado en el Consejo Consultivo ([arts. 58-64](#)). Véase LAGUNA DE PAZ, José Carlos, «Órgano administrativo competente para conocer del recurso especial en materia de contratación pública en Castilla y León», en DA núm. 288, 2010, págs. 183-192.

Creado primero la Ley 26/2009, de 23 de diciembre ([disposición adicional cuarta](#)); y ahora la [Ley 7/2011, de 27 de julio](#), de medidas fiscales y financieras ([disposición adicional cuarta](#)). En su desarrollo, por [Decreto 221/2013, de 3 de septiembre](#), se regula el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y se aprueban su organización y funcionamiento. Véase PONCE SOLÉ, Juli y CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oscar, «El Órgano administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña: un nuevo avance en la garantía del derecho a una buena administración», en DA núm. 288, 2010, págs. 193-206.

La [Ley 13/2015, de 8 de abril](#), de Función Pública de Extremadura, creó el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Extremadura integrado en el Consejo Consultivo de Extremadura (disposición final segunda). La [Ley 19/2015, de 23 de diciembre](#), suprimió el Consejo Consultivo y creó la Comisión Jurídica de Extremadura a la que atribuyó el conocimiento de los recursos contractuales ([disposición adicional primera](#)). Por [Decreto 3/2016, de 12 de enero](#), se modificó el [Decreto 99/2009, de 8 de mayo](#), por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura y de la Comisión Jurídica de Extremadura.

Creado por el [art. 3](#) de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización. Véanse PALOMAR OLMEDA, Alberto, «El Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid», en DA núm. 288, 2010, págs. 259-288; y HERNÁEZ SALGUERO, Elena, «El recurso administrativo especial en materia de contratación a la luz de las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid», en Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 28, 2013, págs. 79-119.

Creado por el [art. 38](#) de la [Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero](#), que añade un nuevo [artículo 208 bis a](#) la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (hoy, [art. 121](#) Ley Foral 2/2018).

Creado por la [disposición adicional octava](#) de la Ley vasca 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2011. Véanse TEROL GÓMEZ, Ramón, «El Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los órganos colegiados de los Territorios Históricos», en DA núm. 288, 2010, págs. 207-233; y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «El nuevo régimen de los recursos en los contratos públicos y su implantación en la Comunidad Autónoma del País Vasco», en RVAP núm. 92, 2012, págs. 125-173.

No se actualizó la previsión de la [disposición adicional primera](#) de la [Ley 1/2010, de 27 de abril](#), por la que se modifica la [Ley 6/2002, de 10 de diciembre](#), de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y la [Ley 11/2006, de 17 de julio](#), de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, que autorizó al Gobierno para que, dentro del respeto a la legislación básica estatal, cree un órgano colegiado independiente para el conocimiento y la resolución de los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan en relación con los procedimientos de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma, para los entes, las entidades y los organismos que integran su sector público, así como, en su caso, para los entes que integran la Administración Local en Cantabria. La encomienda al TACRC se llevó a cabo mediante convenio suscrito el 5 de diciembre de 2012 (BOE de 13 de diciembre de 2012).

Por [Decreto 54/2011, de 17 de mayo](#), se prevé la atribución del conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación en el ámbito de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de las corporaciones locales de la región al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, suscribiendo el Convenio con la Administración del Estado (BOE de 2 de noviembre de 2012).

Mediante Convenio suscrito el 22 de marzo de 2013 (BOE núm. 92, de 17 de abril de 2013).

44

No se han materializado las previsiones de creación de un tribunal propio: primero, en el [art. 36](#) de la [Ley 15/2010, de 28 de diciembre](#), de medidas fiscales y administrativas; y, más tarde, en la disposición final segunda de la Ley de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración, que prevé la creación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia. La encomienda al TACRC se llevó a cabo mediante el Convenio suscrito el 7 de noviembre de 2013 (BOE de 25 de noviembre de 2013).

45

Mediante Convenio suscrito el 29 de septiembre de 2012 (BOE núm. 304, de 19 de diciembre de 2012) con posterior prórroga tácita (BOE de 17 de diciembre de 2015).

46

Mediante convenio suscrito el día 30 de julio de 2012 (BOE de 18 de agosto de 2012).

47

De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 20](#) de la [Ley 6/2012, de 29 de junio](#), de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia (BORM núm. 150, de fecha 30 de junio de 2012), mediante convenio con la Administración del Estado (BOE de 21 de noviembre de 2012).

48

Mediante convenio suscrito el 3 de octubre de 2013 (BOE núm. 258, de 28 de octubre de 2013).

49

Por Convenio suscrito el 8 de abril de 2013 (BOE núm. 92, de 17 de abril de 2013).

50

Mediante Convenio suscrito e 9 de julio de 2012 (BOE de 9 de agosto de 2012).

51

BERNAL BLAY, Miguel Ángel, «Los convenios de atribución de competencia para la resolución de recursos y reclamaciones contractuales», en GIMENO FELIU, José María (Dir.) y BERNAL BLAY, Miguel Ángel (Coord.), *Observatorio de Contratos Públicos 2012*, Civitas, 2013, págs. 299-326.

52

Bien con carácter pleno (Aragón, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Navarra) o bien con carácter limitado (Cataluña y País Vasco) o abierto (Andalucía).

53

Los convenios suscritos por las indicadas CCA AA para atribuir la competencia al TACRC incluyen en su campo subjetivo también a las Corporaciones locales de su ámbito territorial.

54

Con carácter limitado para los municipios de más de cincuenta mil habitantes en el País Vasco ([disposición adicional octava, apartado 2, párrafo segundo](#), de la Ley 5/2010); y con carácter abierto para todas las entidades locales en Andalucía ([art. 10](#) Decreto 332/2011) y en Canarias ([art. 2.3](#) del Decreto 10/2015). En sentido crítico, GIMENO FELIU, «Los tribunales administrativos especiales de contratación pública ante las previsiones del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. balance y prospectiva», en Revista Catalana de Dret public, núm. 47, 2013, págs. 100-101, que señala sin justificación legal; y LÓPEZ MENDUO, *op. cit.*, págs. 1427-1433.

55

Las diputaciones provinciales de Cádiz, Granada, Huelva, Jaén y Málaga han creado sus propios Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, cuyo ámbito subjetivo incluye a tales órganos, así como a las corporaciones locales que les atribuyen competencia en su ámbito. En cambio, las diputaciones de Almería y de Córdoba han suscrito convenios para encomendar la competencia en su ámbito al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía.

56

En Andalucía 14 municipios (siete de ellos no capitales de provincia) han creado sus propios órganos, lo que determina la incompetencia respecto de ellos del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (Resolución 139/2013). La [STS de 16 de noviembre de 2015 \(recurso de casación núm. 3339/2014 \[RJ 2015, 5944\]\)](#) versa sobre un asunto

resuelto por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Sevilla.

57

En Álava por Decreto Foral 44/2010, del Consejo de los Diputados de 28 de septiembre de 2010, se creó el Órgano Administrativo Foral de Recursos Contractuales; en Bizkaia mediante el Decreto Foral de la Diputación Foral de Vizcaya 102/2009, de 29 de septiembre, se creó el Tribunal Administrativo Foral de Recursos Contractuales; y en Gipuzkoa el Decreto Foral 24/2010, de 28 de septiembre, de creación y regulación del Tribunal Administrativo Foral de Recursos Contractuales. La  [Disposición Adicional](#) de la Ley vasca 5/2010, en la que se crea el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, deja a salvo a las instituciones forales.

58

El texto definitivo de los párrafos segundo y tercero procede del informe de la Ponencia, que aprobó por unanimidad un nuevo texto en relación con este artículo como consecuencia de la aceptación de la enmienda 842 del GP Mixto-PDeCAT (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017).

59

La adición de esta previsión procede del informe de la Ponencia, que aprobó un nuevo texto en relación con este artículo como consecuencia de la aceptación de una enmienda transaccional procedente de la enmienda 1049 del GP Vasco (EAJ-PNV) (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017).

60

Como recoge el informe de la Ponencia, el art. 45.9 del proyecto de ley (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-1, de 2 de diciembre de 2016) fue suprimido y se aprobó un nuevo texto en relación con este artículo en los términos del Anexo al presente Informe, como consecuencia de la aceptación de procedente de la enmienda 993 del GP Popular. Asimismo, se aprobó una Disposición adicional cuadragésima sexta (nueva), sobre el régimen de contratación de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos como consecuencia de la aceptación de la enmienda 1033 del GP Popular (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017).

61

Las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su reunión conjunta del día 21 de

diciembre de 2010, aprobaron la Resolución por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales (BOE núm. 21, de 25 de enero de 2011), cuyo ámbito subjetivo incluye el Congreso de los Diputados, el Senado, las Cortes Generales, la Junta Electoral Central y el Defensor del Pueblo. Véase Peña Rodríguez, Luis de la, «El Tribunal de Recursos contractuales de las Cortes Generales», DA núm. 288, 2010, págs. 131-140.

62

Tribunal de Recursos Contractuales del Parlamento de Cataluña creado por acuerdo de 1 de marzo de 2011; Tribunal Administrativo de la Contratación Pública de la Asamblea de Madrid, creado por acuerdo de 10 de octubre de 2011 de modificación del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea; y el Tribunal de Recursos Contractuales de la Asamblea Regional de Murcia, creado en la normativa en materia de contratación de la Asamblea aprobada por acuerdo de la Mesa de 14 de abril de 2011.

63

Las universidades del territorio se incluyen en el ámbito del tribunal autonómico en Aragón ([arts. 2](#) y [17.1](#) Ley 3/2011), Extremadura ([Disposición adicional primera](#) Ley 19/2015) y Madrid ([art. 3.5](#) Ley 9/2010). En cambio, se permite la creación por las universidades de un órgano propio en Andalucía ([art. 11.2](#) Decreto 332/2011), Canarias ([art. 2.3](#) Decreto 10/2015) y Navarra ([Disposición adicional decimotercera](#) Ley Foral 6/2006; hoy, [disposición adicional duodécima](#) Ley Foral 2/2018), si bien no han sido creados.

64

Se trata de una planta unitaria para los distintos sectores de la contratación pública, ya que el órgano o tribunal administrativo competente para conocer del recurso especial previsto en la LCSP/17 es también competente para conocer de las reclamaciones prevista en los ámbitos de los sectores especiales ([arts. 101](#) y [109](#) a [111](#) de la Ley 31/2007) y de la seguridad pública ([arts. 58.1](#) y [59.3](#) Ley 24/2011).

65

GIMENO FELIU, *Informe especial*, cit., págs. 31-38, señala su necesaria equivalencia con el modelo judicial.

66

En este sentido SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...*, cit., pág. 46-48, que niega su

carácter cuasi-jurisdiccional. En cambio, señalan su carácter cuasi-jurisdiccional SANTIAGO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 112-113; NOGUERA DE LA MUELA, María Belén, «El proceso de europeización de las reglas nacionales en el establecimiento de un sistema rápido y eficaz de control de la contratación pública: el recurso administrativo especial en materia de contratos», en BAÑO LEÓN, José M.^a (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pág. 2555; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Lorenzo, «Sobre la controvertida naturaleza “jurisdiccional” de los tribunales administrativos de recursos contractuales», en *Las vías administrativas de recurso a debate*, cit., págs. 499-510; y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 332.

67

Así lo declara el TACRC (RTACRC 442/2013), señalando que en el ámbito de la discrecionalidad técnica no procede un análisis profundo sino un control con el alcance fijado en la jurisprudencia ([RTACRC 293/2016](#) (JUR 2016, 246215)). SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...*, cit., págs. 65-69; y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 338-339, que se refiere a un carácter revisor con un alcance especial. Téngase en cuenta la STJUE de 11 de diciembre de 2014 (C-440/13, Croce Amica One Italia).

68

Como habían propuesto GIMENO FELIU, *Informe especial*, cit., págs. 151 y 154; BERNAL BLAY, «El sistema...», cit., págs. 200-202; y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 332-338.

69

El Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 2-1 de 2 de diciembre de 2016) explicaba la supresión de este carácter potestativo, del modo siguiente: «Este recurso, en su caso, precederá al recurso Contencioso Administrativo, lo cual constituye una garantía más frente a posibles actos irregulares. Junto a ello, debe considerarse la demostrada ágil resolución de los recursos especiales y que el nuevo sistema contribuirá a evitar estrategias procesales de impugnación de diferentes actos de una misma licitación unos ante el órgano que resuelva el recurso especial y otros ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en función de los intereses de parte» (apartado IV de la exposición de motivos). Por otra parte, mantenía la referida exclusión de los recursos administrativos ordinarios cuando fuera posible la interposición del recurso especial ([art. 44.5](#)). Sin embargo, esa redacción fue modificada en la tramitación parlamentaria. El texto definitivo de precepto (art. 44.7) es el resultante del informe de la Ponencia en el Congreso de los Diputados que aprobó por unanimidad un nuevo texto como consecuencia de la aceptación de la enmienda transaccional procedente de las enmiendas 494 y 495 del GP Socialista y 48 del GP Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017).

70

DÍEZ SASTRE, *La tutela...* , cit., págs. 88-91, indica la preferencia de la tutela restitutoria en las Directivas.

71

Así en Navarra ([art. 212.1](#) Ley Foral 6/2006) y Andalucía ([Disposición adicional única](#) Decreto 332/2011). Y luego con carácter general a partir de los [arts. 14](#), [26](#) y [30-41](#) RPRMC. En el TACRC desde el 26 de enero de 2016.

72

Así lo propuso GIMENO FELIU, *Informe especial* , cit., pág. 153.

73

En las Comunidades de Madrid ([Ley 9/2010](#) y Orden de 21 de marzo de 2011) y de Cataluña ([Artículo 7 ter.1-1](#) del Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña ([Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio](#)).

74

No prosperó la propuesta de extenderlo a las entidades del sector público, como proponía el art. 364 de la enmienda 414 del GP Ciudadanos (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-3, de 21 de marzo de 2017, pág. 339).

75

De acuerdo con el [art. 3.3](#) LCSP/17: «Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, las siguientes entidades: a) Las Administraciones Públicas. b) Las fundaciones públicas. c) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. d) Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia. e) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores». Así lo destaca SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...* , cit., pág. 102-104.

En este sentido, los formularios de publicación de anuncios de licitación, de adjudicación, de formalización y de modificación de contratos incluyen un apartado sobre los procedimientos de recurso, con determinación del órgano competente ([Reglamento de Ejecución N.º 2015/1986](#) de la Comisión de 11 de noviembre de 2015); y las entidades locales deben mencionar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documentos análogos el órgano ante el que deben interponerse los recursos ([art. 11.3](#) RPRMC). Véase SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...*, cit., pág. 51-54.

Así, el TACRC tendría atribuida la competencia para conocer de los recursos contractuales contra actuaciones procedentes de los poderes adjudicadores siguientes: 1) Sector público estatal ([art. 45.1](#) LCSP/17); 2) Comunidades Autónomas que le encomienden tal competencia mediante convenio suscrito con la Administración del Estado, así como las entidades locales correspondientes ([art. 46.2](#) LCSP/17); 3) Poderes adjudicadores que no tienen la condición de Administración pública vinculados, total o mayoritariamente, a la Administración del Estado ([art. 47.1](#) LCSP/17); 4) Contratos subvencionados cuando una entidad del ámbito estatal haya otorgado de forma total o en mayor cuantía la subvención ([art. 47.2](#) LCSP/17); y 5) Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Tribunal de Cuentas (disposición adicional cuadragésima cuarta LCSP/17).

El [art. 23.2, inciso final](#), LCSP/17 remite a este [art. 47.2](#) para determinar la competencia para resolver este recurso especial y para adoptar las medidas cautelares en los contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada.

En Navarra alcanza a todo contrato público ([art. 201.1](#) Ley Foral 6/2006; y hoy, [art. 122.2](#) Ley Foral 2/2018); y en Aragón se extendió, primero, a los contratos de obras de importe superior a 1.000.000 de euros y de suministros y servicios superior a los 100.000 euros, en tanto se considera que tienen carácter transfronterizo [[art. 17.2.a](#)] de la Ley 3/2011 en la redacción dada por la [Ley 3/2012, de 8 de marzo](#), de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón], y luego a los contratos de obras de valor estimado superior a 200.000 euros y los de suministros y servicios superior a los 60.000 euros [art. 17.2.a) Ley 3/2011 en la redacción dada por la [5/2017, de 1 de junio](#), de Integridad y Ética Públicas].

A decir de su preámbulo: «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».

De acuerdo con el [art. 12.1](#) LCSP/17, los contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios. Por tanto, se incluyen las concesiones de servicios y desaparecen los contratos de gestión de servicios públicos y los de colaboración entre el sector público y el privado que se suprimen.

El texto del [art. 44.1](#) procede del Informe de la Ponencia que aprobó por unanimidad un nuevo texto como consecuencia de la aceptación de la enmienda transaccional procedente de las enmiendas 47 del GP Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, 215 y 493 del GP Socialista, 414 del GP Ciudadanos y 840 del GP Mixto-PDeCAT (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017).

Como habían propuesto GIMENO FELIU, *Informe especial*, cit., págs. 144-146 y 153-154; NOGUERA DE LA MUELA, *op. cit.*, pág. 2558; VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, «El recurso especial...», *op. cit.*, págs. 315-321; BERNAL BLAY, Miguel Ángel, «Hacia la unidad del sistema de recursos en materia de contratación», en *Las vías administrativas de recurso a debate*, cit., págs. 489-498; y BERENGUER AMAT, Anna, «El recurso especial en materia de contratación, como instrumento de control eficaz para combatir la corrupción. Cuestiones controvertidas», en *Revista Jurídica de Catalunya*, Vol. 116, núm. 1, 2017, págs. 69-90. Asimismo, OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA y TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA en sus citados informes sobre el proyecto de ley.

Como señala el informe de la Ponencia, se aprobó por unanimidad el nuevo texto del [art. 44.2.b\)](#) como consecuencia de la aceptación de la enmienda transaccional procedente de la enmienda 632 del GP Socialista (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017) y del art. 44.2.f) como consecuencia de la aceptación de la enmienda transaccional procedente de la enmienda 841 del GP Mixto-PDeCAT (BOCG, Congreso de los

Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017).

85

Puede consultarse, entre otros, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, «Rescates de concesiones», en Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 28, 2013, págs. 121-151.

86

En sentido crítico con la anterior exclusión y proponiendo su impugnabilidad a través del recurso especial, GALLEGRO CÓRCOLES, I., «Novedades en la regulación del recurso especial en materia de contratación: la discutible exclusión de las modificaciones contractuales *ex lege* de su ámbito de aplicación», La Ley núm. 7718, 19 octubre 2011, pp. 1-4; BERNAL BLAY, «El sistema...», cit., págs. 204-209; DÍEZ SASTRE, Silvia, «La impugnación de las modificaciones de los contratos públicos», en Revista de estudios locales, núm. 161, 2013, págs. 87-117; y VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier, *La modificación de los contratos públicos*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, págs. 266-277. Así lo había considerado, a partir del concepto amplio de «decisiones» de la Directiva, el TAPCA entrando a conocer de modificaciones contractuales ilegales (Acuerdo 117/2017).

87

En ese sentido se había pronunciado RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las encomiendas a entes instrumentales en la legislación foral de contratos públicos de Navarra: contraste con el derecho comunitario europeo y la legislación básica estatal», en RJN núm. 47, 2009, pág. 55. Así se prevé en Navarra [[art. 210.3.d](#)] de la Ley Foral 6/2006 en la redacción dada por la [Ley Foral 14/2014](#); y ahora [art. 122.2](#) Ley Foral 2/2018] y lo ha entendido en Aragón el TACPA (Acuerdo 75/2017).

88

De acuerdo con la [STJUE de 5 de abril de 2017](#) (TJCE 2017, 128) (C-391/15, Marina del Mediterráneo).

89

Como había propuesto VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 321.

90

Téngase en cuenta la [STJUE de 11 de septiembre de 2014](#) (TJCE 2014, 323) (C-19/13, Fastweb).

OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA y TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA en sus citados informes sobre el proyecto de ley habían propuesto que la obligación de publicar en la Plataforma de Contratos del Sector Público debería ir acompañada de la consecuencia de nulidad por su no cumplimiento.

91

El texto de este art. 39.2.f) procede del Informe de la Ponencia que aprobó por mayoría un nuevo texto como consecuencia de la aceptación de la enmienda 991 del GP Popular y, además, acordó aceptar por unanimidad una enmienda transaccional procedente de la enmienda 45 GP Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

92

Según la jurisprudencia comunitaria se incluye la infracción de los principios generales ( [STJUE de 23 de enero de 2003](#) (TJCE 2003, 29), C-57/01, Makedoniko Metro y Michaniki).

93

Con la excepción de Navarra, donde se fijan motivos tasados para alegar en esta vía especial, debiendo plantearse otros motivos a través de otras reclamaciones o recursos ( [art. 210.3 y 6](#) Ley Foral 6/2006; y hoy,  [art. 124.3](#) Ley Foral 2/2018).

94

 [SSTJUE de 19 de junio de 2003](#) (TJCE 2003, 181) (HackerMüller, C-249/01) y de  [19 de junio de 2003](#) (TJCE 2003, 183) (Fritsch, Chiari & Partner y otros, C-410/01).

95

SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...*, cit., págs. 83-100, examina la legitimación con base en los intereses individuales y colectivos, así como la aplicación al procedimiento de los títulos legitimadores respecto del recurrente (págs. 96-100), poniendo de manifiesto el efecto-llamado de esa interpretación amplia que luego ha tratado de modularse a través de varios criterios, destacadamente, la ausencia de un auténtico interés bajo la doctrina de la «inutilidad práctica del recurso». La  [SAN de 15 de octubre de 2013](#) (JUR 2013, 329308) (Recurso 106/2012) confirma la inadmisión del recurso especial acordada por el TACRC al entender que los recurrentes no obtendrán beneficio inmediato o cierto alguno más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones o del cumplimiento de la legalidad, sin aceptar el alegado interés competitivo.

SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...* , cit., págs. 87-95, señala la aplicación por los tribunales administrativos de criterios más restrictivos que en el contencioso-administrativo. La [SAN núm. 471/2016, de 2 de noviembre \(Recurso 736/2015 \[JUR 2017, 2679\]\)](#) confirma la inadmisión por el TACRC del recurso especial contra el pliego interpuesto por sociedad limitada constituida a iniciativa social al no ir encaminado a la formulación de una oferta, sino únicamente a la sola legalidad de la actuación administrativa; la [SAN núm. 472/2016, de 2 de noviembre \(JUR 2017, 2680\) \(Recurso 83/2015 \[JUR 2017, 2680\]\)](#) confirma la inadmisión por el TACRC del recurso especial presentado por una Mancomunidad de municipios que alega perjuicios económicos que para la zona, sus habitantes, empresarios y en general la actividad social y económica sin concretar la necesaria correlación de la pretensión de la recurrente con el objeto del contrato y su pretensión en el recurso especial;; y la [SAN núm. 201/ 2017, de 3 de mayo \(Recurso 82/2015 \[JUR 2017, 148526\]\)](#) desestima el recurso contra la inadmisión acordada por el TACRC del recurso especial interpuesto por Ayuntamiento contra anuncio de licitación y los pliegos para contratar la gestión de servicios de la línea marítima de interés público.

De acuerdo con la doctrina de los tribunales administrativos, como indica SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...* , cit., pág. 84 (nota 22).

DÍAZ SASTRE, Silvia, «La legitimación del concejal en el recurso especial en materia de contratación pública», en *Anuario aragonés del gobierno local*, núm. 4, 2012, págs. 293-322.

El [art. 48, párrafo primero](#), procede del informe de la Ponencia, que aprobó por mayoría un nuevo texto como consecuencia de la aceptación de la enmienda transaccional procedente de la enmienda 48 del GP Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017).

Como habían propuesto OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA y TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA en sus citados informes sobre el proyecto de ley.

El párrafo segundo del [art. 48](#) se añadió en el informe de la Ponencia, que aprobó por mayoría un nuevo texto como consecuencia de la aceptación de la enmienda transaccional procedente de la enmienda 48 del GP Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017).

102

Las [SSAN núm. 348/2016, de 6 de julio \(Recurso 292/2015 \[JUR 2016, 193558\]\)](#) y núm. 157/2017, de 22 de febrero (Recurso 252/2015 [\[JUR 2017, 105227\]](#)) estiman los recursos y reconocen legitimación a un sindicato para impugnar el pliego respecto de la subrogación empresarial; y la [STSI País Vasco núm. 448/2015, de 26 de octubre \(Recurso 604/2014 \[JUR 2015, 299685\]\)](#) estima en parte el recurso y reconoce legitimación a un sindicato para impugnar una cláusula sobre retribuciones y costes de personal del pliego. En cambio, la [SAN núm. 343/2016, de 13 de julio \(JUR 2016, 189985\) \(Recurso 68/2015 \[JUR 2016, 189985\]\)](#) desestima el recurso y niega legitimación a un sindicato que alegaba previsiones sobre protección de datos tributarios y de carácter personal y sobre la racionalidad del gasto administrativo y equilibrio de las finanzas públicas.

103

Recogiendo la doctrina del TACRC y de la regulación reglamentaria.

104

Según la [STJUE de 12 de febrero de 2004](#) (TJCE 2004, 37) (C-230/02, Grossmann Air Service, apartados 37 a 40), carece de legitimación activa para impugnar la adjudicación del contrato una persona que, estimando discriminatorias las cláusulas de licitación, no las impugnó ni presentó oferta. En igual sentido, la [STS de 20 de julio de 2005 \(Recurso de Casación núm. 2037/2002 \[RJ 2005, 6526\]\)](#). Por su parte, el TACRC niega legitimación al recurrente que no ha licitado para el contrato cuyos pliegos impugna sin concurrir ningún requisito contenido en los pliegos que hubiera impedido su licitación ([RTACRC 398/2016](#) (JUR 2016, 246136)).

105

[SSTJUE de 4 de julio de 2013](#) (TJCE 2013, 222) (C-100/12, Fastweb), [5 de abril de 2016](#) (TJCE 2016, 125) (C-689/13, PFE) y de [21 de diciembre de 2016](#) (TJCE 2016, 523) (C-355/16, Bietergemeinschaft Technische Gebäudebetreuung).

106

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «La legitimación activa para interponer recursos precontractuales en la contratación pública (A propósito de la [STC 119/2008, de 13 de octubre \[RTC 2008, 119\]](#))», en Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, núm. 3, 2009, págs. 11-27. Ahora bien, como declara la [STS de 17 de mayo de 2016](#) (RJ 2016, 1993) (Recurso de casación núm. 1574/2015 [\[RJ 2016, 1993\]](#)), a los colegios profesionales les corresponde la defensa de los intereses colectivos de sus miembros, no de los intereses individuales, pues carecen de legitimación para recurrir la adjudicación de un concurso y no pueden defender la legalidad objetiva.

107

De acuerdo con la jurisprudencia, seguida por los tribunales administrativos, no cabe impugnar de forma indirecta los pliegos con ocasión del recurso especial contra el acto de adjudicación, por cuanto sería extemporáneo frente a un acto consentido y firme, salvo cuando se alegue y acredite un vicio de nulidad de pleno derecho. Así lo ha declarado la jurisprudencia comunitaria: [SSTJCE de 12 de diciembre de 2002](#) (TJCE 2002, 369), Universale-Bau y otros, C-81/98, apartado 79; de [27 de febrero de 2003](#) (TJCE 2003, 50), Santex, C-327/00, apartados 50 a 53; y de [30 de septiembre de 2010](#) (TJCE 2010, 281), Strabag y otros, C-314/09, apartado 37); y la interna: [SSTS de 6 de mayo de 2008 \(recurso de casación núm. 5680/2006 \[RJ 2008, 2628\]\)](#) y 7 de junio de 2012 (Recurso de casación núm. 4598/2009 [\[RJ 2012, 7302\]](#)); [SSAN de 19 de noviembre de 2013 \(Recurso 450/2012 \[JUR 2013, 381064\]\)](#), de 17 de febrero de 2016 (Recurso 176/2014 [\[JUR 2016, 72718\]](#)) y de 3 de mayo de 2017 (Recurso 394/2015 [\[JUR 2017, 148478\]](#)); [STSJ Andalucía \(Granada\) núm. 1093/2017, de 16 de mayo \(Recurso 5/2012 \[JUR 2017, 173885\]\)](#); STSJ de Castilla y León (Valladolid) núm. 1544/2015, de 6 de julio (Recurso 1235/2013 [\[JUR 2015, 185456\]](#)); [STSJ País Vasco núm. 330/2017, de 26 de julio \(Recurso 443/2016 \[RJCA 2017, 722\]\)](#). Criterio que siguen los tribunales administrativos de recursos contractuales ([RTACRC 1148/2015](#) (JUR 2016, 243224) y Acuerdos TACPA 20/2012 y 22/2012, que, empero, apunta un criterio más abierto en el Acuerdo 94/2015 en línea con la doctrina científica). En contra SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...*, cit., págs. 114-115, discute la teoría del acto de trámite consentido no recurrido; DÍEZ SASTRE, *La tutela...*, cit., págs. 171-172; y BLANCO LÓPEZ, Francisco, «Recurso especial en materia de contratación. Extemporaneidad», en Anuario Aragonés de Gobierno Local 2013, págs. 493-527. No obstante, la [SAN de 30 de octubre de 2012 \(Recurso 340/2011 \[JUR 2012, 367909\]\)](#) confirma la legitimación pasiva para interponer el recurso especial a asociación de empresas pese a que sociedades que la integran han presentado ofertas; y la [SAN de 25 de marzo de 2015](#) (JUR 2015, 119358) (Recurso 193/2013 [\[JUR 2015, 119358\]](#)) confirma el criterio del TACRC de que quien impugna los pliegos puede concurrir a la licitación. Asimismo, téngase en cuenta la doctrina fijada por la [STJUE de 12 de marzo de 2015](#) (TJCE 2015, 114) (C-538/13, eVigilo); y sobre ella FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael, «Sistema nacional de recursos en materia de contratación y efecto útil de las directivas», en *Las vías administrativas de recurso a debate*, cit., págs. 511-522.

108

Así, Navarra ([art. 210.2](#) Ley Foral 6/2006) y País Vasco ([apartado 6 DA 8.ª](#) Ley vasca 5/2010).

109

La [RTACRC 1014/2017](#) (JUR 2017, 303939) estudia la confidencialidad y el acceso al expediente, cuya restricción exige resolución motivada del órgano de contratación.

110

El art. 52.3 procede el informe de la Ponencia que aprobó por unanimidad un nuevo texto como consecuencia de la aceptación de la enmienda 500 del GP Socialista (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017).

111

En cambio, en Navarra el plazo es de diez días ([art. 210.2](#) Ley Foral 6/2006; y ahora [art. 124.2](#) Ley Foral 2/2018).

112

Cuando sea exigible la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea el plazo comenzará al día siguiente de su publicación ([art. 19.1](#) RPRMC). Y la [SAN de 11 de marzo de 2015](#) (JUR 2015, 89874) (Recurso 177/2014) declara que, en caso de publicación también en el BOE, ha de estarse a la última de las publicaciones que en el asunto fue el BOE, revocando la inadmisión acordada por el TACRC.

113

Acogiendo las previsiones para casos específicos del [art. 19.2](#) RPRMC.

114

Aplica este criterio, con referencia a la normativa anterior, la [SAN de 30 de octubre de 2013](#) ([Recurso 264/2011 \[JUR 2013, 346592\]](#)).

115

El plazo para interponer el recurso contra la exclusión de la licitación se computa desde la recepción de su notificación ([RTACRC 168/2011](#) (JUR 2011, 441567); y luego [art. 19.3](#) RPRMC).

Según la [SSAN de 29 de enero de 2014 \(Recurso 85/2013 \[JUR 2014, 69291\]\)](#), amén de la doble posibilidad de recurso contra la exclusión (bien contra el acuerdo de exclusión por la Mesa debidamente notificado o, en otro caso, contra la adjudicación), este supuesto se refiere a la exclusión del licitador y no de una parte de su oferta.

116

En sentido, en caso de acreditarse la imposibilidad de recepción de la notificación del acuerdo de adjudicación antes de transcurridos quince días desde su remisión, el plazo comenzará a contar a partir de la fecha en que efectivamente la hubiera recibido ([art. 19.6 RPRMC](#)).

117

Como señala SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...*, cit., págs. 131-132.

118

Así [RTACRC 163/2011](#) (JUR 2011, 441561). También SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...*, cit., págs. 133-134.

119

Las [SSAN de 27 de noviembre de 2012 \(Recurso 176/2011 \[JUR 2012, 385605\]\)](#) y de 23 de diciembre de 2014 (Recurso 112/2014 [\[JUR 2015, 11396\]](#)) confirman el criterio del TACRC de extemporaneidad del recurso en razón de la inaplicación el [art. 38.4 Ley 30/1992](#), por existir una regla específica en la LCSP, por lo que la presentación es el día de entrada en el registro del órgano de contratación o del Tribunal. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva M.^a, «Virtualidad práctica del recurso especial en materia de contratación: una figura inacabada», RAP núm. 188, 2012, págs. 373.

120

Según el preámbulo LCSP/17, esta salvedad se justifica en la normativa comunitaria. Por su parte, en Navarra la impugnación de actos de trámite o de la adjudicación de un contrato, acuerdo marco o la impugnación de un encargo a un ente instrumental conllevará la suspensión automática hasta que el tribunal administrativo adopte un acuerdo sobre la reclamación presentada ([art. 124.4 Ley Foral 2/2018](#)).

121

En este sentido, la [SAN núm. 235/2015, de 27 de abril \(Recurso 308/2014 \[JUR 2016, 134635\]\)](#).

122

En Navarra, [art. 212.2](#) Ley Foral 6/2006 (hoy, [art. 127.3](#) Ley Foral 2/2018); en Aragón, [art. 21.2](#) Ley 3/2011; y en Cataluña, [art. 15](#) Decreto 221/2013. Véase OLMO ALONSO, Jesús del, «El tribunal administrativo central de recursos contractuales consideraciones sobre los requisitos de admisibilidad de los recursos», en *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, núm. 59, 2013, págs. 41-70.

123

Se recogen los cinco primeros supuestos del [art. 22.1](#) RPRMC, pero no el sexto y último referido a la no subsanación de la falta de acompañamiento de los documentos y requisitos exigidos por el [art. 44](#) TRLCSP, por configurarse como desistimiento ([art. 51.2](#) LCSP/17). Se trata de causas específicas que difieren las previstas para la inadmisión de los recursos administrativos ([art. 116](#) LPACAP): se añade la falta de acreditación de la representación de la persona que interpone el recurso; se omite la causa de inadmisión referida a la carencia manifiesta de fundamento [[art. 116.e](#)] LPACAP]; y, sobre todo, se adiciona la exigencia expresa de que tales causas consten de forma inequívoca y manifiesta ([art. 55, inciso inicial](#), LCSP/17).

124

Aunque no se recoge legalmente, es posible la acumulación de recursos ([art. 13](#) RPRMC).

125

A la confidencialidad, también prevista art. 1.1 DRec, se refiere la [STJUE de 14 de febrero de 2008](#) (TJCE 2008, 22) (C-450/06, Varec). Véanse BELTRÁN GÓMEZ, Ana Isabel, «La confidencialidad de las proposiciones y el ejercicio del derecho de acceso a un expediente de contratación. Cuestiones prácticas», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 161, 2013, págs. 287-306; y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *La confidencialidad de los datos empresariales en manos de las Administraciones públicas (Unión Europea y España)*, Iustel, Madrid, 2013, págs. 227-311.

126

HERNÁEZ SALGUERO, Elena, «La resolución del recurso especial en materia de contratación», en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 29, 2013, págs. 163-210.

Con ello se disipan las posibles dudas, ya resueltas a nivel reglamentario. Véase SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales...*, cit., pág. 183.

Según la [STJUE de 19 de junio de 2003](#) (TJCE 2003, 182) (C-315/01, GAT, apartados 46 y 47), a falta de una norma específica en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar si un organismo responsable de los citados procedimientos de recurso puede, y en qué condiciones, apreciar de oficio irregularidades que no han alegado las partes en el litigio de que conoce, pues ni la finalidad de la DRec ni la necesidad de que los procedimientos de recurso tengan carácter contradictorio se oponen a que el ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro establezca tal posibilidad.

[SSAN de 5 de noviembre de 2012 \(Recurso 131/2011 \[JUR 2012, 367204\]\)](#), núm. 99/2017, de 8 de febrero (Recurso 375/2015 [\[JUR 2017, 88418\]](#)) y núm. 223/2017, de 3 de mayo (Recurso 394/2015 [\[JUR 2017, 148478\]](#)); y [SSTSJ País Vasco núm. 498/2014, de 10 de noviembre \(Recurso 62/2013 \[JUR 2015, 35182\]\)](#) y núm. 330/2017, de 26 de julio (Recurso 443/2016 [\[RICA 2017, 722\]](#)).

Se elimina la previsión anterior siguiente: «Si, como consecuencia del contenido de la resolución, fuera preciso que el órgano de contratación acordase la adjudicación del contrato a otro licitador, se concederá a éste un plazo de diez días hábiles para que cumplimente lo previsto en el apartado 2 del artículo 151» ([art. 47.2, párrafo segundo](#), TRLCSP).

Estas cuantías podrán ser actualizadas por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública (último párrafo del [art. 58.2](#) LCSP/17).

La [SAN de 24 de julio de 2013 \(Recurso 3595/2012 \[JUR 2013, 269556\]\)](#) confirma el criterio del TACRC de imponer a la recurrente una multa por apreciar mala fe en la interposición del recurso, dado que la misma sabía que esa interposición, aún en el caso de que el recurso hubiera sido estimado, carecía de virtualidad alguna a efectos de modificar el resultado de la adjudicación. De acuerdo con la doctrina de la AN, «la finalidad de esta facultad de imponer una multa no es otra

que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación, suspende la tramitación del expediente de contratación hasta que sea resuelto», «Se trata en suma de garantizar lo que podríamos denominar “seriedad” en el recurso» (por todas, [SSAN de 4 de marzo de 2015](#) (JUR 2015, 103264), Recurso 26/2014; y de [7 de octubre de 2015](#) (JUR 2015, 302640), Recurso 226/2014).

133

La Resolución del [TACRC 227/2011, de 15 de septiembre](#) (JUR 2011, 441618), declara inadmisibile el recurso contra la adjudicación definitiva acordada en ejecución de una resolución del TACRC, pues las resoluciones de éste causan estado y solo son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

134

Las resoluciones del TACRC son impugnables ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en relación con los contratos incluidos en el ámbito competencial de la Administración del Estado [[art. 11.1f](#)] LJCA] y ante la Sala de lo Contencioso-Administración del Tribunal Superior de Justicia correspondiente en relación con el ámbito de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales [[art. 10.1.k](#)] LJCA]; y las resoluciones de los demás órganos o tribunales administrativos de contratación pública son impugnables ante la Sala de lo Contencioso-Administración del Tribunal Superior de Justicia correspondiente [[art. 10.1.k](#)] LJCA]. El recurso contencioso-administrativo se interpondrá directamente, sin necesidad de requerimiento o recurso administrativo, tanto los particulares como las Administraciones públicas sin declaración de lesividad y siendo parte recurrida la favorecida por la resolución pero no el órgano o tribunal ([arts. 19.4](#), [21.3](#) y [44.1](#) LJCA). Véase CANO CAMPOS, Tomás, «La legitimación especial en el contencioso-administrativo de la contratación», en Revista General de Derecho Administrativo, núm. 37, 2014.

135

Así lo entiende la [RTACRC 149/2011](#) (JUR 2011, 441547).

136

A interpretar de forma estricta según la [SAN de 7 de diciembre de 2016 \(Recurso 413/2015 \[JUR 2017, 135266\]\)](#).

137

El texto definitivo del párrafo segundo del art. 49.3 procede del informe de la Ponencia, que aprobó por unanimidad un nuevo texto como consecuencia de la aceptación de la enmienda transaccional procedente de la 49 del GP Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, 217 del GP de Esquerra Republicana y 499 del GP Socialista (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 2-4, de 2 de agosto de 2017).

138

No obstante, el tribunal puede acordar la modificación o revocación de una medida cautelar cuando existan circunstancias debidamente justificadas que aconsejen dicha decisión ( [art. 25.3 RPRMC](#)).

139

De acuerdo con el  [art. 21.2 RPRMC](#), transcurridos treinta días desde la interposición del recurso, el tribunal revisará, de oficio, la medida de suspensión pudiendo dejarla sin efecto si concurren nuevas circunstancias que lo requieran.

140

Según GIMENO FELIU, «La transposición...», cit., págs. 26-27, rebajar los umbrales es un hito en la filosofía de la contratación pública y debe ser el inicio de un proceso para extender el recurso especial a cualquier contrato con independencia de su importe, aunque se mantienen limitaciones no conformes con las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria.

141

A la vista del volumen de asuntos y de las necesarias exigencias organizativas, parece que la planta debería sustentarse en dos niveles: uno central para la Administración General del Estado e instituciones estatales –así como para otras entidades que se adhieran al mismo– y otro autonómico para las Comunidades Autónomas que así lo decidan y respecto de los entes locales e instituciones públicas de su respectivo ámbito territorial. BERNAL BLAY, «El sistema...», cit., págs. 208-209, critica la indeseable atomización de órganos de recurso; y LÓPEZ MENUDO, *op. cit.*, pág. 1427, alude a la relajación de las exigencias comunitarias en este nivel.