

NOVEDADES EN EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

ESPERANZA RÍOS MARÍN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.– III. ÁMBITO OBJETIVO: 1. Contratos susceptibles de recurso especial. 2. Actuaciones recurribles.– IV. GRATUIDAD DEL RECURSO.– V. LEGITIMACIÓN.– VI. NOVEDADES PROCEDIMENTALES: 1. Medidas cautelares. 2. Iniciación del procedimiento y plazo de interposición. 3. Forma y lugar de interposición del recurso especial. 4. Acceso al expediente de contratación. 5. Resolución del recurso especial.– VII. REGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA RESOLUCIÓN DE RECURSOS ESPECIALES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN.– VIII. INCIDENCIA DE LA LCSP EN LA NORMATIVA DE CONTRATACIÓN ARAGONESA, EN CUANTO A LA REGULACIÓN DEL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN.– IX. CONCLUSIÓN.– X. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El recurso especial en materia de contratación se ha consagrado como instrumento de control eficaz en la contratación pública. La regulación que la Ley de Contratos del Sector Público realiza del mismo, supone un significativo avance, de manera que se atiende a las exigencias del derecho comunitario y se incorporan en el texto legal, aspectos que venían siendo doctrina de los órganos encargados de la resolución de recursos contractuales. No obstante, se comprueba como la nueva regulación alberga aspectos que son cuestionados, perdiéndose la oportunidad de solucionar en la norma temas controvertidos. También, se hace una referencia a la regulación autonómica aragonesa en esta materia.

Palabras clave: recurso administrativo especial en materia de contratación; contratos públicos; novedades.

ABSTRACT: *The special resource on public procurement has been enshrined as an effective control instrument in public procurement. The regulation that the Public Procurement Law realizes, it represents a significant advance, so that the requirements of the EU Law are compliments and aspects that have been the doctrine of the organs in charge of the resolution of the resources on public procurement, they are incorporated into the legal text.*

However, it is verified how the new regulation has aspects that are questioned, losing the opportunity to solve controversial issues in the norm. Also, a reference is made to Aragonese autonomic regulation in this matter.

Key words: *Special resource on public procurement, public sector contracts, noveltys.*

I. INTRODUCCIÓN

En el Boletín Oficial del Estado, de 9 de noviembre de 2017, se publica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) y, como el propio Preámbulo de dicha norma indica, «si bien el motivo determinante de la Ley es la transposición de las dos Directivas citadas, no es el único».

Y continúa señalando que «esta Ley teniendo como punto de partida dicha transposición, no se limita a ello, sino que trata de diseñar un sistema de contratación pública más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, tanto a través de la satisfacción de las necesidades de los órganos de contratación, como mediante una mejora de las condiciones de acceso y participación en las licitaciones públicas de los operadores económicos y, por supuesto, a través de la prestación de mejores servicios a los usuarios de los mismos».

Prueba de que la LCSP no se limita únicamente a transponer las Directivas comunitarias, es la nueva regulación que se confiere al recurso especial en materia de contratación (1), donde se incluyen novedades en aspectos muy significativos que a continuación pasaremos a exponer.

El recurso especial en materia de contratación tiene como base la Directiva 2007/66/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo (2), en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos. Si bien, puesto que el Derecho de la Unión Europea en materia de contratación pública está regulado principalmente por las Directivas 2014/23/UE y 2014/24 / UE, el ámbito objetivo del recurso viene determinado por el contenido de las mencionadas Directivas, de tal forma que cualquier posible infracción de las mismas, será susceptible de recurso. Y como ejemplo, encontramos que la

(1) Y esto es así puesto que de conformidad con el considerando 122 de la Directiva 2014/24/UE «...Dichos procedimientos de recurso no deben verse afectados por la presente Directiva».

Y en cuanto a la Directiva 2014/23/UE de concesiones, en su artículo 46, modifica el artículo 1 de la Directiva 89/665/CEE.

(2) Según la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de marzo de 2005, *Fabricecom*, «Las disposiciones de las Directivas 89/665 y 92/13, destinadas a proteger a los licitadores contra la arbitrariedad de la entidad adjudicadora, tienen por objeto reforzar los actuales mecanismos para garantizar la aplicación efectiva de las normas comunitarias en materia de adjudicación de contratos públicos, en particular, en la fase en la que las infracciones aún pueden corregirse».

Directiva 2014/24/UE, ha visto ampliado su ámbito objetivo en aspectos de la ejecución del contrato que son susceptibles de recurso especial.

La evolución en la regulación del recurso especial ha sido satisfactoria (3), pues se concibe como un instrumento clave para garantizar la transparencia en la contratación pública (4).

Prueba de ello es 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, publicado el 24 de enero de 2017, en el que se concluye que las Directivas sobre procedimientos de recurso, en especial las enmiendas introducidas por la Directiva 2007/66/CE cumplen en gran medida sus objetivos de manera eficaz y eficiente, aunque no ha sido posible cuantificar el alcance concreto de sus costes y beneficios.

En relación con la eficacia, el mencionado Informe señala que las Directivas sobre procedimiento de recurso han cumplido por lo general sus objetivos de aumentar las garantías de transparencia y no discriminación. Y por lo que se refiere a la eficiencia, estas Directivas proporcionan beneficios globales en consonancia con los efectos esperados tanto directos como indirectos (5).

En el presente estudio, nos vamos a centrar en las novedades en la regulación del mencionado recurso en la nueva LCSP y para ello, vamos a referir en primer lugar a la evolución normativa que ha tenido el recurso especial en materia de contratación hasta la LCSP, de tal forma que llegados a la nueva regulación destacaremos aquellos aspectos novedosos que tienen una incidencia relevante para, finalmente y a la vista de lo expuesto extraer las conclusiones pertinentes.

II. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

Brevemente, vamos a referirnos al tratamiento que al recurso especial en materia de contratación se ha conferido en las leyes estatales de la contratación pública a resultas de la transposición de las Directivas comunitarias al ordenamiento jurídico español.

Así, en primer lugar en la Exposición de Motivos de la Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas, expresamente se señalaba que «... no se incorpora, por el contrario, el contenido de las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE porque la materia de recursos que constituye

(3) VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2016: p. 4).

(4) COLÁS TENAS (2017: p. 145).

(5) <http://www.eur-lex.europa.es>

su objeto es ajena a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y respecto a la primera, además, porque nuestro Ordenamiento Jurídico, en distintas normas procedimentales y procesales vigentes, se ajusta ya a su contenido», por tanto, se entendía que el régimen de recursos administrativos existente era suficiente.

Sin embargo, quedaba puesto de manifiesto que el mencionado régimen de recursos adolecía de deficiencias, de tal manera que el Reino de España fue condenado por incumplimiento de las citadas Directivas (6). Esta y otras cuestiones determinaron la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, que por lo que aquí nos ocupa, reguló un sistema específico de recursos en materia de contratación pública que resultó ser ineficaz, de forma que España fue nuevamente condenada, esta vez en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 3 de abril de 2008 (Asunto C-444/06) (7).

En ese contexto se aprobó la Ley 34/2010, de 5 de agosto, como consecuencia de la necesidad de incorporar a nuestra legislación el contenido de las Directivas de recursos en el redacción dada por la Directiva 2007/66/CE del Consejo y del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2007, que introdujo modificaciones tanto en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, como en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de adjudicación en los sectores del agua, la energía, los transportes, y los servicios postales, teniendo especial relevancia en ellas la creación del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y reconociendo la posibilidad a las comunidades autónomas de crear órganos análogos (8) a los cuales se les atribuyó la competencia para conocer y resolver en su ámbito respectivo los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad que ambas leyes regulaban (9).

Después la Ley 34/2010, junto con otras, sería refundida para dar lugar al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), en el que se suprimió el Libro VI, incluyendo la regulación del recurso y sus

(6) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 15 de mayo de 2003 (Asunto C-214/00) y Sentencia de 16 de octubre de 2003 (Asunto C-283/00).

(7) Los motivos fueron tres: la falta de previsión de un plazo obligatorio para que la entidad adjudicadora notificase su decisión acerca de la adjudicación de un contrato a todos los licitadores; la falta de previsión de un plazo de espera obligatorio entre la adjudicación de un contrato y su celebración; y la ineficacia de las medidas provisionales. GÓMEZ FARIÑAS (2016: p. 85)

(8) En Aragón, la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector Público de Aragón, creó el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

(9) Así reza el preámbulo del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

órganos resolutorios en el Libro I, Título I, Capítulo VI, en los artículos 40 a 47 bajo la rúbrica «Régimen especial de revisión de decisiones en materia de contratación y medios alternativos de resoluciones de conflictos», se regulaba el recurso especial en materia de contratación.

También debemos señalar que, posteriormente, en sede reglamentaria, se aprobó mediante Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, el Reglamento de Procedimientos Especiales de Revisión de Decisiones en Materia Contractual y de Organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC), con el propósito, a la luz de la experiencia de los órganos de resolución de recursos contractuales, de dotar a tales órganos y a quienes hayan de acudir a ellos en el ejercicio de la defensa de sus intereses o derechos, de normas de actuación precisas y concretas (10).

El citado Reglamento, de conformidad con lo dispuesto en su Disposición final primera tiene el carácter de básico en lo que se refiere a la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación. Se trata de una norma a través de la cual se lleva a cabo el desarrollo del régimen procedimental contenido en los artículos 40 y siguientes del TRLCSP.

La regulación que hizo el RPERMC, fue bien recibida (11) ya que en su contenido adoptó, en buena medida, el criterio que en determinadas materias habían seguido los órganos encargados de resolver los recursos especiales en materia de contratación, en cuestiones que el TRLCSP no disciplinaba con detalle, de manera que al regularse en sede reglamentaria cuestiones sobre las que se habían ido pronunciando los órganos encargados de la resolución de contratos, confería al procedimiento mayor seguridad jurídica (12).

Y de esta manera llegamos a la LCSP (13), y en concreto por lo que aquí nos ocupa, a la regulación que del recurso especial en materia de contratación se hace en la mencionada norma, (Capítulo V, artículos 44 a 60, Título I del Libro I), con la pretendida finalidad de mejorar este instrumento de defensa de los interesados en las contrataciones públicas, incorporando en algunos aspectos la doctrina que los distintos órganos encargados de la resolución de

(10) BOE Número 230, de 25 de septiembre de 2015.

(11) HERNANDO RYDINGS (2013 p. 336) La citada autora, refiriéndose en su estudio al Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de procedimientos de revisión en materia contractual, concebía al reglamento como «una cláusula de cierre que viene a normativizar y sistematizar la mayoría de los problemas procedimentales a los que se venían enfrentando los tribunales».

(12) Esta norma reglamentaria continúa vigente en aquello que no sea contrario a la LCSP, hasta la aprobación del reglamento que la desarrolle.

(13) Al contener la LCSP variaciones respecto de la regulación anterior, por lo que respecta al RPMEC, en todo lo que no se oponga a la LCSP, este Reglamento, dotado de carácter básico en parte de sus preceptos, continúa en vigor.

los recursos contractuales han recogido como práctica en sus resoluciones y acuerdos (14).

III. ÁMBITO OBJETIVO

1. Contratos susceptibles de recurso especial

Desde el inicio de su regulación, el recurso especial se ha concebido como un recurso administrativo (15) teniendo como objeto las infracciones legales que acaezcan en el procedimiento contractual, si bien, la interposición de dicho recurso especial no cabe contra todos los actos que se dicten en relación con cualquier contrato del sector público (16), sino que se trata de un recurso de utilización exclusiva para determinados actos que afectan a determinados contratos.

(14) ORTEGA MONTORO (2012: <http://www.elderecho.com>): «Sin duda, la casuística presentable es infinita y la competencia entre empresas por la adjudicación de los contratos públicos multiplica la conflictividad en todos estos casos. Por ello, resulta obligada la búsqueda de referencias interpretativas y aplicativas que clarifique muchas de las dudas que suscita esta normativa cuando es llevada a la práctica, y es aquí donde juega un papel fundamental la doctrina emitida por los tribunales administrativos de contratos, y también de los órganos consultivos estatal y autonómicos en materia de contratación administrativa, que con sus cualificadas opiniones contribuyen a establecer criterios operativos de resolución de problemas que suelen manejarse, con la fuerza del precedente administrativo, por los distintos órganos de contratación a la hora de enfrentarse a un conflicto interpretativo en la contratación. Los operadores conocemos la necesidad de conocer y manejar esta poderosa doctrina, por su valiosa aportación y por la cantidad de problemas que luego suelen repetirse en la práctica a la que atiende aquélla, y siempre atentos claro está a la doctrina jurisprudencial dictada en interpretación de la legislación contractual».

(15) PARDO GARCÍA VALDECASAS (2018: p. 602). «Esta condición de administrativo está admitida por la Directiva de recursos, cuyo artículo 2.9 expresamente menciona la posibilidad de que el órgano encargado de resolver el recurso no sea de carácter jurisdiccional, lo cual por pura lógica nos lleva a concluir que puede tratarse de un órgano administrativo. Siendo así, la lógica impone considerar que si el órgano que lo resuelve es de naturaleza administrativa, igualmente lo será el procedimiento mediante el cual se dicta la resolución... Conviene hacer mención en este punto a la particularidad que representa el hecho de que de conformidad con la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, estos órganos deben ser considerados como jurisdiccionales a los efectos del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea... Sin embargo, esta declaración jurisprudencial, con tener gran importancia desde el punto de vista de la conceptualización de los Tribunales de recursos contractuales, no altera en absoluto la naturaleza del recurso especial de que estos conocen, que, pese a ella, sigue siendo un recurso administrativo».

(16) HERNÁNDEZ SALGUERO (2018: p. 641). La autora señala que «el recurso especial presenta un ámbito objeto de aplicación definido de forma positiva y negativa y en dos niveles, el primero relativo a los tipos de contratos en que opera y el segundo relativo a los actos y decisiones recurribles».

En primer lugar, como a continuación vamos a señalar, son susceptibles de recurso especial los contratos que alcancen una determinada cuantía, y si hay una cuestión sobre la que de forma reiterada se ha pronunciado de manera crítica la doctrina (17) así como el Consejo de Estado (18) es acerca de la doble tutela existente en el ámbito de la contratación pública como consecuencia de distinguir el acceso a la vía del recurso especial por razón de la cuantía, circunscribiéndolo hasta esta nueva regulación, a los contratos armonizados (19).

Así, en palabras de DÍEZ SASTRE «...en los supuestos en que se determinan las condiciones para la obtención de tutela, cuesta entender que el criterio económico constituya una razón adecuada para restringir la protección de unos licitadores frente a otros, porque los intereses en liza en la adjudicación de contratos públicos son los mismos con independencia de su valor económico. La cuantía de la indemnización obtenida no puede basarse en el volumen económico del contrato, sino en los daños verdaderamente causados» y concluye la citada autora señalando que «En estos casos, la superación del test del principio de igualdad exige la realización de una interpretación conforme a la Constitución que extienda la regulación más favorable para los interesados a todos los supuestos de contratación pública, pues de lo contrario sí podría considerarse que el legislador introduce una diferenciación insuficientemente justificada que vulnera el principio de igualdad en la Ley consagrado en la Constitución» (20).

Y es que sin duda, la existencia de este doble rasero para la tutela en los procedimientos contractuales, supone que aquellos que no lleguen a las cuantías fijadas por la Ley, no tienen acceso a esta vía y puedan ver frustradas las garantías de sus derechos, simplemente porque el legislador ha optado por realizar la distinción para poder interponer un recurso especial en base

(17) GIMENO FELIÚ (2010: p. 312 y 313) «Novedades de la Ley de contratos del sector público de 30 de octubre de 2007 en la regulación de los contratos públicos».

MORENO MOLINA (2009: pp. 207) «Un mundo para SARA, una nueva categoría en el Derecho español de la contratación pública, los contratos sujetos a regulación armonizada».

(18) Ya en el Dictamen 514/2006, de 25 de mayo, respecto al Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Dictamen 449/2010, de 29 de abril, respecto al Anteproyecto de Ley de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre y 31/2007, de 30 de octubre, fue objeto de crítica esta regulación y se entendía que debería de haberse extendido el recurso especial a todos los contratos del sector público. En concreto el Consejo de Estado manifiesta que «Esta distinción entre los mecanismos de control de uno y otro tipo de contratos no está suficientemente justificada y podría generar un cierto nivel de inseguridad jurídica, por lo que debería considerarse su extensión a todos los contratos».

(19) Las cuantías para acceder al recurso especial en Aragón son objeto de estudio en el presente trabajo en el apartado VIII.

(20) DÍEZ SASTRE (2012: p. 323).

a que debe alcanzarse un determinado umbral económico, según la tipología de contrato, lo cual no deja de ser paradójico, si por otra parte y a lo largo de la nueva LCSP, se pretende la pro moción de las PYMES (21) y el recurso especial está pensado para cuantías económicas considerables (22).

En el Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público, se daba por bueno el sistema contemplado en el TRLCSP, en cuanto a que el recurso especial en materia de contratación tuviera como requisito para su interposición alcanzar la cuantía correspondiente a los contratos sujetos a regulación armonizada, y ello pese a que, de nuevo, en el Dictamen del Consejo de Estado 1.116/2015, de 10 de marzo de 2016, emitido sobre el mencionado Anteproyecto de Ley, se consideraba injustificada esta dualidad de sistemas de recursos, tal y como en anteriores ocasiones también el mencionado órgano había puesto de manifiesto.

Sin embargo y como consecuencia de la tramitación parlamentaria (23), el umbral comunitario finalmente, no va a ser el que defina las cuantías para interponer este recurso en las distintas modalidades contractuales, pues tal y como acabamos de comprobar, se rebaja el umbral comunitario de tal manera, que, en la nueva LCSP ya no son coincidentes los contratos sujetos a regulación armonizada con los susceptibles de recurso especial en materia de contratación. Es decir, que se desvincula el carácter de los contratos armonizados y el recurso especial.

(21) Como ejemplo podemos citar el artículo 334.2 f) de la LCSP en el que se establece que «La Estrategia Nacional de Contratación Pública se diseñará para establecer medidas que permitan cumplir los siguientes objetivos: f) Promover la participación de las PYME, en el mercado de la contratación pública».

Según el artículo 2 del Anexo I del Reglamento (UE) número 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 «la categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones EUR o cuyo balance general anual no excede de 43 millones EUR»

(22) COLÁS TENÁS (2017: p. 148) considera un acierto esta minoración de los umbrales, pues según manifiesta el mencionado autor «... carecía de sentido que los umbrales de acceso al recurso especial en materia de contratación fueran tan elevados en los contratos de obras (valor estimado de 5.225.000 euros) que, además, resultaba desproporcionado en relación con los umbrales establecidos para los contratos de suministros y servicios (valor estimado mayor de 135.000 ó 209.000 euros)». Las cifras mencionadas fueron modificadas a tenor de la Disposición adicional undécima de la LCSP, donde se recoge que las cifras que, en lo sucesivo se fijen por la Comisión Europea, sustituirán a las que figuran en el texto de esta Ley, y así mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública, 1298/2017, de 26 de diciembre, se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2018, estableciendo en el artículo 1 las nuevas cuantías.

(23) La regulación resultante lo fue como consecuencia de la aceptación de las enmiendas 47 del GP Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, 215 del GP Esquerra Republicana, 493 del GP Socialista, 414 del GP Ciudadanos y 840 del GP Mixto-PDeCAT.

Así, con la entrada en vigor de la LCSP y según la redacción del artículo 44 de la LCSP dedicado a los actos recurribles, se comprueba como los umbrales se han visto considerablemente rebajados (contratos de obras, concesión de obras o de servicios, 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) (24), lo que supone un avance en cuanto ir logrando un régimen de tutela más homogéneo y que confiera de suyo un trato más igualitario en la contratación pública. En palabras de GIMENO FELLIÚ «La opción de rebajar umbrales es, sin duda, un hito en la filosofía práctica de la contratación pública y debe ser el inicio de un proceso para, tras dotar con medios y recursos a los órganos de recursos contractuales, extender al recurso especial a cualquier contrato al margen del importe» (25).

Por otra parte, también se incluye como susceptible de recurso especial las concesiones de obras y servicios (26) cuyo valor estimado supere los tres millones de euros. Se elimina con la nueva regulación el requisito de la temporalidad de cinco años y, como hemos señalado, se refiere al valor estimado, en este caso, igual que ocurre con los contratos de obras que superen los tres millones de euros, como criterio para poder ser recurrible en la modalidad del recurso especial (27).

(24) Lo más destacable de la regulación del recurso especial contenida en el Capítulo V del Libro Primero de la nueva LCSP (artículos 44 y ss.), como se verá, es la ampliación de su ámbito de aplicación, lo que exigirá una dotación suficiente de medios a los órganos encargados de la resolución de los recursos especiales en materia de contratación, para que la garantía de tutela restitutoria que les corresponde siga siendo una realidad. <http://www.ccyll.es/es/tribunal-administrativo-recursos-contractuales-castilla-leon>.

(25) GIMENO FELLIÚ (2017: p. 170).

(26) Esta regulación trae causa en el Derecho comunitario que ha regulado por primera vez el régimen jurídico específico de las concesiones de obras y de servicios en la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

(27) Recordemos como en el TRLCSP en el artículo 40 se determinaba la competencia en los contratos de gestión de servicios públicos en función de los gastos de primer establecimiento y el plazo. Con la transposición de las Directivas comunitarias al ordenamiento jurídico español y de conformidad con el documento presentado y aprobado por los Tribunales Administrativos de Contratación Pública el 1 de marzo de 2016, se considera que, a tenor de los artículos 46 y 47 de la Directiva de concesiones, debe interpretarse que se desplaza la previsión del artículo 40 del TRCSP que determina la competencia en los contratos de gestión de servicios públicos en función de los gastos de primer establecimiento y el plazo. Será el valor estimado del contrato el criterio para determinar la competencia del recurso especial. Por ello, los contratos de gestión de servicios públicos en su modalidad de concesión, se consideraron sujetos a la Directiva de concesiones cuando el valor de la concesión superase el umbral comunitario (5.225.000 euros), y de conformidad con lo dispuesto en el considerando 81 y en el artículo 46 de la mencionada Directiva el recurso especial en materia de contratación abarcará también a la concesión de servicios.

Consideramos conveniente en este apartado hacer una matización en cuanto a la importancia en la calificación de un contrato pues el hecho de que un contrato se califique como concesión de servicios y no de como contrato de servicios (28) deriva en consecuencias importantes ya que la errónea calificación de un contrato como concesión de servicio público, cuando la correcta era la de contrato de servicios, constituyó la *ratio decidendi* que llevó al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón a anular la adjudicación contra la que se había interpuesto recurso especial por Acuerdo 55/2013, de 1 de octubre de 2013, reiterando que «Para que exista un contrato de concesión (de gestión de servicios públicos) es necesario que se transfiera el riesgo operativo de la explotación, lo que no sucede en el contrato ahora recurrido». El Tribunal apoya su posición, en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2009 (Asunto Wasser), de 10 de marzo de 2011 (Asunto Privater) y de 10 noviembre de 2011 (Asunto Norma-A y Dekom).

Y por último, en este apartado, comprobamos como el legislador incorpora en el texto de la Ley a los contratos administrativos especiales, también siguiendo la doctrina de los órganos encargados de la resolución de los recursos contractuales, que entendemos con acierto, admitían a trámite los recursos especiales que se venían planteando contra contratos calificados de administrativos especiales (29). Y aunque verdaderamente esta modalidad contractual a lo largo de las diferentes leyes de contratos ha devenido como residual (30) comporta una mayor seguridad jurídica y por tanto mayor garantía de tutela el hecho de que los contratos administrativos calificados como de especiales y a tenor de la propia Ley se encuentren incluidos en el artículo 44 de la LCSP.

(28) La diferenciación entre los contratos de servicios y el contrato de concesión de servicios (anterior contrato de gestión de servicios públicos en la modalidad de concesión) ha sido tratada, entre otras, en la Resolución 346/2013, de 4 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y Resolución 39/2016, de 18 de febrero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

(29) Aunque el contrato administrativo especial ha quedado relegado como una modalidad residual, no obstante hay prestaciones que se siguen calificando como tal, sobre todo en el ámbito local, y así el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en los Acuerdos 59/2013, de 28 de octubre y 13/2014, de 4 de marzo resolvió sobre recursos interpuestos contra contratos calificados como administrativos especiales puesto que se consideró, entendemos que con acierto, que debía primar la tipificación de la prestación conforme al Derecho de la Unión Europea. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la Resolución 175/2017, de 17 de febrero.

(30) GIMENO FELLÚ (2010b pp. 141-145).

2. Actuaciones recurribles

Se comprueba como en el artículo 44.2 de la LCSP, se amplía el abanico de actuaciones que son objeto de recurso, puesto que dentro del apartado dedicado a los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, además de los actos susceptibles de este recurso ya contemplados en el artículo 40 del TRLCSP, con la LCSP también podrán impugnarse en su calidad de actos de trámite cualificados, no sólo aquellos por los que se acuerde la exclusión de los licitadores, sino los que decidan sobre su admisión o inadmisión o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149 de la LCSP.

Esta regulación viene determinada por el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, en la Sentencia de 5 de abril de 2017, Marina del Mediterráneo y otros, contra la Agencia Pública de Puertos de Andalucía (as. C-391/15) donde el mencionado Tribunal concluye que la Directiva 89/665/CEE se opone a «una legislación nacional en virtud de la cual la decisión de admitir a un licitador al procedimiento de adjudicación —decisión de la que se ha alegado que infringe el Derecho de la Unión en materia de contratos públicos o la legislación nacional de transposición de ese Derecho— no está incluida entre los actos de trámite de un poder adjudicador que pueden ser objeto de un recurso jurisdiccional independiente».

Esta cuestión tiene una enorme relevancia al ser previsible que tenga gran incidencia en la práctica diaria de los procedimientos de contratación, tal y como apunta el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid, en su Resolución 246/2017, de 13 de septiembre, en la que concluye a la vista de la sentencia mencionada anteriormente que «No cabe por otro lado desconocer que desde el punto de vista de la gestión contractual se abre un panorama difícil sobre todo en licitaciones como la que ahora nos ocupa, con nueve empresas licitadoras y 48 lotes, frente al supuesto que sirve para plantear la cuestión prejudicial en que solo había dos licitadoras, dos Uniones Temporales de Empresas, puesto que al ser posible la impugnación vía recurso especial de los actos de admisión y publicarse por efecto de la Ley de Transparencia los distintos actos que se produzcan en el procedimiento de licitación resultará imposible «evitar» recursos contra admisiones que a la postre no tendrán ninguna virtualidad al no ser el admitido adjudicatario, habiendo sin embargo introducido un trámite meramente dilatorio del procedimiento cuya falta ninguna afectación tendría sobre el derecho de defensa de los licitadores; si bien la misión de los Tribunales de recursos contractuales es la revisión de la actividad contractual desde parámetros exclusivamente normativos».

Y es que a resultas de la mencionada Sentencia de 5 de abril de 2017, se aclara que la admisión de licitadores y la admisión de ofertas son también

susceptibles de recurso especial y de ahí la nueva regulación llevada a cabo en la LCSP (31).

Destaca, por otra parte, como novedad significativa que en la letra d) del apartado 2, del artículo 44 de la LCSP, se recoge la posibilidad de que se puedan recurrir por esta vía las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

En el TRLCSP se había excluido del recurso especial en materia de contratación a los casos de modificaciones contractuales no previstas en el pliego (artículo 40.2). En estos casos procedía el recurso administrativo correspondiente, si bien ya no conocía del mismo un órgano independiente, lo que resultaba cuando menos que las modificaciones previstas en el pliego sí que podían ser objeto de recurso especial. Esta posible incongruencia la puso de manifiesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en el Dictamen de 23 de mayo de 2012 (32).

Con la nueva regulación, tal y como establece el propio tenor del artículo 44.2 d) de la LCSP, se supera la situación que acabamos de poner de manifiesto.

Dicha ampliación del ámbito objetivo del recurso especial, trae causa en cuanto a que la Directiva 2014/24/UE incluye aspectos relativos a la ejecución del contrato.

También se incorpora al articulado de la nueva LCSP, en la letra e) del artículo 44.2, la formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales. Sobre esta cuestión se pronunció el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en concreto, en el Acuerdo 75/2017, de 4 de julio, en el que tras citar distintas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, viene a señalar que la decisión de formalización de la encomienda de gestión en tanto posible adjudicación ilegal, encaja en los supuestos legales del recurso especial en materia de con-

(31) SANTIAGO FERNÁNDEZ (2018a: pp. 875-876). La mencionada autora muestra su discrepancia con la nueva regulación, opinión que compartimos.

(32) Sobre esta cuestión también se ha pronunciado GALLEGO CÓRCOLES (2011: <http://www.obcp.es>). La autora señala que «La duda que me suscita el precepto es si no vuelve a comprometer la adecuada incorporación del Derecho europeo de los contratos públicos, en concreto en lo que a la Directiva 89/665/CE, relativa a los recursos en ámbito contractual, respeta. El propio tenor del precepto —el uso de locución adversativa— parece ser expresivo de que en principio las decisiones que ahora se excluyen por Ley, debían entenderse incluidas en el ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación. Porque no hay que olvidar que una modificación contractual no prevista en los pliegos, si rebasa ciertos límites constituye una nueva adjudicación».

tratación (33). Además en el citado acuerdo se sigue señalando que abunda en esta interpretación la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de abril de 2017, Marina del Mediterráneo, SL y otros, contra Agencia Pública de Puertos de Andalucía.

Esta posibilidad venía contemplada en la Ley Foral de Navarra 3/2013, de 25 de febrero, de modificación de la Ley Foral de Contratos Públicos y actualmente se recoge en el artículo 122 de la Nueva Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (BOE 4 de mayo de 2018).

Y por último, en el mencionado artículo, se señala que están sujetos a recurso especial los acuerdos de rescate de concesiones (34). Llama la atención que el legislador incluya dentro de los actos recurribles los acuerdos de rescate de las concesiones y no se refiera al resto de causas de resolución de los contratos públicos (35). Por tanto, el tratamiento que se otorga al rescate, el cual se incluye como una de las causas de resolución de los contratos de concesión (artículos 211.1 h), 279.c) y 294.c) de la LCSP), difiere del tratamiento otorgado al resto de las causas de resolución. Coincidimos con HERNÁEZ SALGUERO, en cuanto a que esta regulación «carece de justificación y obligará a realizar un análisis del resto de supuestos al caso concreto, estableciendo doctrinalmente si son o no susceptibles de recurso, como se ha hecho con otras categorías de actos» (36).

Se observa de la lectura del artículo 44.2 de la LCSP que no figura la cuestión de nulidad, que venía contemplada en el artículo 39 del TRLCSP. Ciertamente han sido pocas las cuestiones de nulidad que han sido planteadas por

(33) Esta posibilidad venía contemplada en la Ley Foral de Navarra 3/2013, de 25 de febrero, de modificación de la Ley Foral de Contratos Públicos y actualmente se recoge en el artículo 122 de la Nueva Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (BOE 4 de mayo de 2018).

(34) Enmienda 841 del GP-PDeCAT, en base a que «de la misma manera que son recurribles a través del recurso especial los acuerdos de adjudicación de concesiones de obras pública o servicios, también debieran serlo los acuerdos de rescate de tales concesiones».

(35) Se trata ésta de una novedad relevante, máxime si tenemos en cuenta que para los casos de resolución contractual con oposición del contratista de conformidad con el artículo 191.3 de la LCSP, es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, en Aragón, el Consejo Consultivo de Aragón, por lo que si se acuerda el recate de una concesión con oposición del contratista y posteriormente se interpone recurso especial, conocerán del procedimiento que acuerde el rescate dos órganos independientes (uno de ellos de carácter consultivo) y diferenciados del órgano de contratación, de tal forma que además de las posiciones enfrentadas, concesionario y órgano de contratación, en el caso que se acuerde el rescate, como hemos expuesto, de forma preceptiva se tiene que emitir el dictamen del órgano consultivo, si hay oposición del concesionario y dicho concesionario podrá recurrir posteriormente el acuerdo del órgano de contratación del rescate ante el órgano encargado de resolver los recursos en materia contractual.

(36) HERNÁEZ SALGUERO (2018: p. 660).

los recurrentes y que además tal y como ya indicó el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en el Acuerdo 55/2013, de 28 de octubre, «Procede, en definitiva, una interpretación integradora del sistema de control por el Tribunal Administrativo de los distintos incidentes del contrato impugnado, con el fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva que deriva del artículo 24 CE y la eficacia del sistema de control administrativo diseñado por el TRLCSP (con fundamento en la Directiva 2007/66). En definitiva, procede la tramitación del recurso especial. Y siendo ilegal la adjudicación, que debe recaer a favor de la UTE recurrente, al ser el operador económico que realiza la oferta económicamente más ventajosa no incurso en anormalmente baja, debe declararse igualmente, y de forma simultánea, la nulidad del contrato por infracción del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 27 de noviembre, al ser un acto que no ha respetado el procedimiento debido. Así se deriva por lo demás de la doctrina del TJUE en la Sentencia de 3 de abril de 2008, de condena al Reino de España, que considera contrario al derecho de la Unión que un contrato anulado continúe produciendo efectos jurídicos. En consecuencia, de conformidad con el artículo 35 TRLCSP, el contrato indebidamente perfeccionado debe entrar en fase de liquidación, debiendo restituirse a las partes de forma recíproca las cosas que hubieran recibido en virtud del mismo».

Así, como hemos apuntado en la nueva redacción no figura, salvo para señalar el legislador los plazos para interponer el recurso especial fundado en alguna de las causas de nulidad establecidas en el artículo 39.2 c), d), o f) de la LCSP.

III. GRATUIDAD DEL RECURSO

Como corolario de la regulación de los actos recurribles y novedad a destacar de la LCSP es que el recurso especial en materia de contratación, tiene el carácter de ser gratuito para los recurrentes, tal y como establece el artículo 44.7 de la LCSP, precepto en el que además se señala que dicho recurso es potestativo (37).

Esta regulación referente a la gratuidad del recurso especial determina que a partir de la entrada en vigor de la LCSP no es de aplicación el Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido

(37) En tal sentido se pronunció el Consejo de Estado en el Dictamen 1116/2015, de 17 de marzo de 2016, emitido en relación al Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público y también el Consejo Económico y Social en su Dictamen 8/2015, de 25 de junio de 2015. La doctrina se manifiesta contraria al hecho de atribuir el carácter potestativo al recurso especial en materia de contratación. Así encontramos a VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2016: p. 29) y SANTIAGO FERNÁNDEZ (2018a: p. 841-843).

de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Catalunya, en la redacción que en su día dio la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público de Cataluña, al añadir el título VII ter por la que se crea una tasa para la realización de actividades que son competencia del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

Compartimos la posición crítica que sobre esta cuestión sostiene BERNAL BLAY (38), puesto que la obligación de tener que hacer frente a una tasa para poder interponer un recurso especial, supone un obstáculo respecto de la función preventiva y correctiva de los órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación y dificulta el acceso al mismo, máxime teniendo en cuenta las cuantías (considerables) (39) que establecía la tasa y que además debía acreditarse el abono de la tasa para poder ser admitido a trámite y solo en el caso en que el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público declarase que no era competente para conocer del asunto que había sido sometido a consideración, se devolvía el importe de la tasa al recurrente.

Esta situación se ha visto superada con la regulación hoy en vigor de la LCSP, lo que hace presumir que al tener carácter gratuito, se producirá, por lo que a esta Comunidad Autónoma respecta (40), un incremento considerable de recursos interpuestos, cuando además como acabamos de ver en el apartado

(38) BERNAL BLAY (2014: <http://www.obcp.es>, 5 de marzo).

(39) En cuanto al importe de la cuantía de la tasa depende del valor estimado del contrato que es objeto de recurso. Así encontramos:

1. Hasta 500.000 euros: el importe de la tasa es de 795,70 euros.
2. De 500.001 a 1.000.000 euros: 1.591,40 euros.
3. De 1.000.001 a 5.000.000 euros: 2.121,85 euros.
4. De 5.000.001 a 10.000.000 euros: 3.713,25 euros.
5. Más de 10.000.000 euros: 5.304,60 euros.

(40) La realización de actividades competencia del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid devenga una compensación establecida en el apartado 8 del artículo único de la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se Modifica la Regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que tiene naturaleza jurídica de tasa y por tanto regida por la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid. Son sujetos pasivos de la compensación:

Los entes, organismos y entidades del sector público de la Comunidad de Madrid que no tengan la consideración de Administraciones Públicas.

- Las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, y sus entes, organismos y entidades vinculadas o dependientes, con una población superior a 50.000 habitantes.
- Las entidades contratantes del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid sujetas a la LCSP, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- Las entidades que celebren contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada. Para hacer efectivo el importe de la compensación

anterior, al mismo tiempo se ha incrementado con mucho el ámbito objetivo del recurso especial.

IV. LEGITIMACIÓN

El tema de la legitimación tal y como refiere VICENTE DÁVILA (41) y a resultados de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, de 6 de octubre de 2015 (Orizzonte Salute, C-61/14) destaca que la Directiva 89/665 debe interpretarse necesariamente a la luz de los derechos fundamentales recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en particular del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 47.

La LCSP reconoce en el artículo 48 un concepto muy amplio de legitimación para interponer el recurso especial.

A diferencia de la regulación anterior, se añade la precisión de que los intereses pueden ser «individuales o colectivos» (42) y con ello se incorpora la legitimación reconocida por el RPERMC, en concreto, en su artículo 24.1, donde se precisa que cuentan con legitimación «las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de los asociados».

Esta regulación supone que se traslada al texto de la Ley la interpretación que sobre esta cuestión venían haciendo los órganos encargados de la resolución de recursos contractuales (43). Pero además la Ley expresamente reconoce la legitimación 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», recogiendo de esta manera los argumentos expuestos, entre otros, en el Acuerdo 83/2016, de 1 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en el que tras referir distintas sentencias del Tribunal Constitucional, afirman que

(41) VICENTE DÁVILA (2017: pp. 109-110). Se entiende la legitimación por el autor, como pieza clave de articulación del recurso especial en materia de contratación, estableciendo una necesaria conexión jurídica entre la legitimación administrativa del recurso, el derecho a la tutela judicial efectiva y la tutela de los operadores económicos para conforme a ella adoptar una senda hermenéutica que cohoneste con el *acquis communautaire*.

(42) El artículo 48 de la LCSP en su primer apartado señala «podrá interponer 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».

(43) Entre otros podemos citar los acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, 62/2017, de 11 de mayo y 15/2018, de 27 de marzo.

«...la función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que corresponde a los Sindicatos, no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, por lo que, en cada caso en que el sindicato ejercite acciones, se exige un vínculo o conexión entre el propio Sindicato y la pretensión ejercitada. Y ese vínculo no puede ser otro que un interés en sentido propio, específico y cualificado». Es decir, que se amplía la legitimación, pero siempre y cuando quede constatada la existencia de un vínculo especial y concreto entre los fines y actividad del sindicato en cuestión y el objeto del debate (44).

Por otra parte, en el citado precepto legal, y por último, se refiere a la legitimación de «la organización empresarial sectorial representativa de los interés afectados», a la cual se le reconoce legitimación «en todo caso» (45).

V. NOVEDADES PROCEDIMENTALES

1. Medidas cautelares

En primer lugar, del artículo 49 de la LCSP, se observa el cambio de denominación respecto de la regulación que el TRLCSP confería en el artículo 43 a las medidas provisionales, para denominarse actualmente, medidas cautelares y aunque su regulación apenas varía, vamos a continuación a reseñar las novedades que opera la Ley.

El apartado 3 del artículo 49 de la LCSP, se refiere al supuesto de que «cuando de la adopción de medidas cautelares puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, la resolución podrá imponer la constitución de caución o garantía suficiente para responder de ellos, sin que aquellas produzcan efectos hasta que dicha caución o garantía sea constituida». Añadiendo que, «reglamentariamente se determinará la cuantía y forma de la garantía a constituir así como los requisitos para su devolución que en todo caso deberán

(44) Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 81/2013, de 20 de febrero, también la Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, 44/2012, de 25 de abril en la que refiere la sentencia del Tribunal Constitucional 358/2006, de 18 de diciembre por al que se entiende que para poder considerar legitimado procesalmente a un sindicato no basta con que éste acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de la denominada «función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores», sino que, además debe existir un vínculo especial y concreto entre los fines y actividad de dicho sindicato y el objeto del debate.

(45) Sobre el diferente trato que el legislador otorga a las organizaciones sindicales respecto de las asociaciones representativas de intereses colectivos empresariales o profesionales, nos remitimos al trabajo de SANTIAGO FERNÁNDEZ (2018b: pp. 669-670).

atender al principio de proporcionalidad y tener en cuenta el sujeto y objeto afectados» (46).

También destaca la nueva regulación que la Ley hace respecto a la medida cautelar de la suspensión del procedimiento cuando se interponga un recurso contra los pliegos o el anuncio de la licitación, puesto que en la regulación del artículo 43.4 del TRLCSP, se establecía que la suspensión del procedimiento que pudiera acordarse cautelarmente no podía afectar, en ningún caso, al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados, mientras que ahora en la nueva regulación se contempla la posibilidad de que el órgano encargado de la resolución del recurso especial pueda suspender el plazo para la presentación de ofertas.

Consideramos más acertada la matización que hace la nueva Ley en relación a la regulación tan categórica que venía dada para estos supuestos, pues la interposición de un recurso cuando se encontraba abierto el plazo para presentar proposiciones generaba cierta incertidumbre en los licitadores, de tal manera que con la nueva regulación, analizado caso por caso, los órganos encargados de la resolución de recursos y a la vista del expediente administrativo en cuestión decidirán lo que más convenga en Derecho a los intereses generales, y cuando se acuerde cautelarmente la suspensión del procedimiento, dicha suspensión podrá afectar al plazo para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados, si así lo considera fundadamente el órgano encargado de la resolución de los recursos contractuales.

En relación con la suspensión y, en cuanto a los efectos derivados de la interposición de un recurso especial respecto de la adjudicación de un contrato, el artículo 53 de la LCSP determina, al igual que ya lo hiciera el artículo 45 del TRLCSP, que *ex lege*, se suspende el procedimiento cuando el acto recurrido sea el de adjudicación (47), incluyendo como novedad «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

(46) Actualmente, en el artículo 26 del RPEMC, se fijan los parámetros del importe de la garantía, señalando que «el importe de la garantía se fijará en el cinco por ciento del presupuesto de licitación del contrato si no se hubiera procedido aún a la adjudicación y del importe de ésta en caso contrario, salvo que entienda justificadamente que la responsabilidad en que el solicitante de la medida provisional pueda incurrir alcanzará previsiblemente una cuantía inferior o superior. Si se tratara de un procedimiento de adjudicación en el que no exista presupuesto de licitación o de adjudicación, el Tribunal fijará el importe de la garantía, exclusivamente, en base a la estimación que haga de los posibles daños. En todo caso, para el cálculo del importe de la garantía, no se tendrá en consideración la cuota correspondiente del impuesto sobre el valor añadido».

(47) A tenor del artículo 21.3 del REMCTC «En los procedimientos de contratación por lotes, cuando el recurso se interponga respecto a la adjudicación de lotes concretos, la suspensión sólo afectará a los lotes que sean objeto de impugnación».

cautelares que en relación a estos últimos podrían adoptarse en virtud de lo señalado en el artículo 56.3» (48).

En estos últimos supuestos, el órgano encargado de resolver los recursos en el plazo de cinco días hábiles siguientes a la interposición del recurso resolverá, en su caso, sobre si procede o no el mantenimiento de la suspensión automática del procedimiento, entendiéndose vigente ésta en tanto no se dicte resolución expresa acordando el levantamiento.

También respecto a las medidas cautelares se establece en el último párrafo del apartado 3 de artículo 56 de la LCSP que «En todo caso, las medidas cautelares podrán acordarse de oficio por el órgano competente en cualquier fase del procedimiento, dando audiencia sobre ello al órgano de contratación autor del acto impugnado, por plazo de dos días».

2. Iniciación del procedimiento y plazo de interposición

Destaca como novedad, entendemos que positiva (49) el hecho de que a la hora de comenzar la tramitación del recurso especial desaparece la exigencia del anuncio previo del recurso que se regulaba en el artículo 44 del TRLCSP y se desarrollaba mediante el artículo 17 del RPERMC. Respecto a esta exigencia han sido coincidentes los acuerdos y resoluciones de los órganos encargados de la resolución de los recursos en cuanto a solventar la falta del mencionado anuncio previo, considerándolo como una irregularidad no invalidante del procedimiento (50).

También consideramos un avance la nueva regulación que opera la LCSP en cuanto al plazo para la interposición del recurso especial, y ello por las razones que a continuación vamos a exponer.

Para interponer un recurso especial en materia de contratación la Ley señala en el artículo 50 el plazo de quince días hábiles, estableciendo diferentes supuestos a partir de los cuales se computa el mencionado plazo. Así encontramos:

(48) Esta última salvedad encuentra su fundamento en que en este tipo de contratos un plazo suspensivo obligatorio podría afectar a los aumentos de eficiencia que se pretende obtener con estos procedimientos de licitación, tal y como establece el considerando 9 de la Directiva 2007/66/CE, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE en lo que respecta a la mejora de la eficacia en los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos. Así lo indica el Preámbulo de la LCSP.

(49) RÍOS MARÍN (2014: <http://www.revistas.laley.es>).

(50) El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón este tema así lo dejó sentado ya desde sus primeras decisiones (Acuerdos 1/2011, de 28 de marzo y 5/2011, de 26 de mayo y así se ha seguido pronunciado, tal y como se indica en el acuerdo 17/2018, de 27 de marzo de 2018).

En primer lugar, cuando se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil del contratante. Hasta la entrada en vigor de la LCSP, y, a tenor de lo dispuesto en el artículo 44 del TRLCSP y 19 del RPEMC, el cómputo del plazo comenzaba a contarse a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, si esta era preceptiva (51), en caso contrario, desde el día siguiente al de la publicación en el perfil del contratante, y si dicha publicación no quedaba acreditada fehacientemente, desde el día siguiente a la fecha de publicación en el BOE u otros boletines según correspondiera.

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

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

En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente Ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente.

Con la regulación del artículo 50 de la LCSP (52) se zanja una cuestión que, como apunta BERNAL BLAY (53) «hizo correr algunos ríos de tinta, e incluso hizo convivir varias reglas del cómputo, según el ámbito territorial donde hubiera de interponerse el recurso», hasta que se consideró la fecha

(51) La regla general durante la vigencia era la coincidencia de los umbrales comunitarios con los relativos al recurso especial, de ahí el carácter preceptivo de la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea del anuncio de licitación. Las excepciones a estos umbrales, la encontramos por ejemplo en Aragón y la regulación que a este respecto se hace en la legislación autonómica y que será objeto de estudio en el apartado VI de este trabajo.

(52) En relación con esta cuestión, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, emitió el dictamen 8/2015, de 20 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, donde manifestaba en relación con la regulación del artículo 50, lo siguiente: «El plazo de impugnación de Pliegos debería coincidir con el de presentación de ofertas, en la lógica de que el recurso especial no es una carga, sino un instrumento para hacer efectivo el derecho de buena administración. Hay que tener en cuenta, además, la interpretación amplia que se aplica en los Tribunales administrativos sobre la legitimación activa y el carácter preclusivo que ahora se da al recurso especial».

(53) BERNAL BLAY (2018: p. 991).

de publicación en el boletín oficial como el *dies a quo* para la interposición del recurso especial, a raíz de la sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de octubre de 2013.

Posteriormente con la regulación llevada a cabo por el RPERMC, en concreto, en su artículo 19, se distinguían casos específicos en cuanto al plazo de la interposición del recurso.

Finalmente, el legislador como hemos apuntado anteriormente, con la nueva redacción aclara estas cuestiones.

Por otra parte, también contempla la Ley el supuesto del procedimiento negociado sin publicidad, indicando que el cómputo del plazo comenzará desde el día siguiente a la remisión a la invitación a los candidatos seleccionados.

Y por último, en cuanto al cómputo del plazo la Ley señala que «en los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente».

Es de destacar además en este precepto la regulación que se hace en cuanto a que con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho.

Se acoge el criterio jurisprudencial, entre otras podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2017, de que los pliegos son la ley del contrato y si no son recurridos conforme a los plazos señalados anteriormente y en la forma que corresponde, devienen en firmes e inatacables para quien los consintió al presentarse a la licitación, pues el artículo 139 de la LCSP (anteriormente regulado en el artículo 145 del TRLCSP) establece que «las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna», aunque como se ha señalado, se excluyen los supuestos de nulidad de pleno derecho.

A su vez, el apartado 1. c) del artículo 50 de la LCSP recoge los supuestos para cuando el recurso se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación (es decir, actos de trámite cualificados a que se refiere el artículo 44.2.b) LCSP), o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, estableciendo que el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.

Cuando lo que se impugna es el acto de adjudicación y a tenor de lo dispuesto en el artículo 50.1.d) de la LCSP, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a su notificación a los candidatos o licitadores, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional decimoquinta (que establece las normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en la LCSP).

Además la LCSP al incluir como actos recurribles las modificaciones basadas en el incumplimiento de los artículos 204 y 205 del citado texto legal, establece por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación, que el plazo para interponer el recurso comienza desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil del contratante el acto de la modificación (54).

Por lo que respecta al recurso que se interponga contra un encargo a medio propio por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 32 de la LCSP, también comenzará el cómputo a partir del día siguiente en el que se haya publicado en el perfil del contratante.

En los demás casos, el plazo comenzará a contar desde el día siguiente al de la notificación en los términos que establece la Disposición adicional decimoquinta.

La excepción a este plazo de quince días hábiles al que nos hemos referido, corresponde al supuesto de que el recurso se funde en alguna de las causas de nulidad previstas en el artículo 39.2 letras c), d), e) o f). En estos casos, el plazo será de treinta días a contar desde la publicación de la formalización del contrato en la forma prevista en la 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.

En los restantes casos se establece que el plazo de interposición será antes de que transcurran seis meses a contar desde la formalización del contrato.

(54) De conformidad con el artículo 207.3 de la LCSP, «los órganos de contratación que hubieren modificado un contrato durante su vigencia, con independencia si éste está o no sujeto a regulación armonizada y de la causa que justifique la modificación, deberán publicar en todo caso, un anuncio de modificación en el perfil del contratante del órgano de contratación en el plazo de cinco días desde la aprobación de la misma, que deberá ir acompañado de las alegaciones del contratista y de todos los informes que en su caso se hubieran recabado con carácter previo a su aprobación, incluidos aquellos aportados por el adjudicatario o los emitidos por el propio órgano de contratación».

3. Forma y lugar de interposición del recurso especial

En cuanto a la forma de presentación del recurso especial se indican los documentos que deben presentarse con el escrito de interposición, y se establece, como novedad en el artículo 51.1 e) de la LCSP que deberá acompañarse la indicación de «una dirección de correo electrónico «habilitada» a la que enviar, de conformidad con la Disposición adicional decimoquinta, las comunicaciones y notificaciones».

Respecto al lugar, la novedad consiste en la ampliación de los lugares para presentar el recurso, pasándose de la exclusividad de los registros del órgano de contratación o del órgano competente para resolver el recurso, además a cualquiera de los previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) debiendo comunicar al Tribunal, en estos últimos casos, de manera inmediata y de forma más rápida posible, que se ha interpuesto el mencionado recurso (55).

Para que efectivamente se pueda realizar dicha comunicación en los términos que indica la Ley, el propio tenor literal del artículo 51.4 de la LCSP señala que «el órgano competente para la resolución del recurso, hará públicas a través de su página web, mediante resolución de su Presidente, las direcciones de registro en las que debe hacerse la presentación de los escritos para entenderla efectuada ante el propio Tribunal». Es decir, que se puede presentar el recurso especial según se establece en el artículo 16 de la LPACAP, precitado, de tal manera que para estos casos, como es pública la dirección de correo electrónico del órgano competente para resolver el recurso, se deberá comunicar a la citada dirección de la «forma más rápida posible» que se ha interpuesto el recurso, estableciéndose la obligación de efectuar la comunicación a la entidad o registro en el que se presenta el recurso y no al propio recurrente (56).

(55) La ampliación de los lugares para presentar el recurso se debe a que en el Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo del Consejo de Estado respecto del Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público, a este respecto manifestó que «debía reconsiderarse el sistema diseñado estableciendo la vigencia del sistema general de formas de presentación de escritos instituida en la legislación de procedimiento administrativo, sin perjuicio de prever que, en el caso de que el recurso se presentara en un registro distinto de aquel del órgano de contratación o competente para resolver, deberá comunicarse tal hecho a éstos de manera inmediata y de la forma más rápida posible». Podemos comprobar como la regulación resultante difiere de la que establece el artículo 18 del RPERMC en el que se viene a señalar que si el recurso se presenta en un registro distinto al del órgano de contratación o del órgano competente para resolverlo, se comunique en el mismo día mediante copia del escrito en formato electrónico, al órgano competente para resolverlo o al órgano de contratación, considerando como fecha de entrada del recurso la que corresponda a la recepción de la mencionada copia.

(56) En el artículo 18 del RPERMC, para los casos en que se interpusiera el recurso especial en las oficinas de correos o en cualquier registro administrativo, distinto del registro

En este apartado también señalamos como novedad que establece la LCSP en cuanto a la utilización de medios electrónicos la redacción del artículo 54 del citado texto legal cuando establece que «Las comunicaciones y el intercambio de documentación entre los órganos competentes para la resolución de los recursos, los órganos de contratación y los interesados en el procedimiento se harán por medios electrónicos» (57). Si bien dicha obligación de tramitación electrónica del procedimiento admite excepciones conforme establece la Disposición adicional decimoquinta.

4. Acceso al expediente de contratación

La regulación del acceso al expediente de contratación que incorpora la LCSP corresponde a la hasta ahora contenida en el artículo 16 del RPERMC, con los matices que a continuación pasamos a detallar.

Así, en el artículo 52.1 de la LCSP, se prevé el supuesto de que si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto. Estableciendo también el citado precepto legal, «sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos por la Ley» (58). En el artículo 56.5 de la LCSP, se establece « El órgano competente para la resolución del recurso deberá, en todo caso, garantizar la confidencialidad y el derecho a la protección de los secretos comerciales en relación con la información contenida en el expediente de contratación, sin perjuicio de que pueda conocer y tomar en consideración dicha información a la hora de resolver. Corresponderá a dicho órgano resolver acerca de cómo garantizar la confidencialidad y el secreto de la información que obre en el expediente de contratación, sin que por ello, resulten perjudicados los derechos de los demás interesados a la protección jurídica efectiva y al derecho de defensa en el procedimiento».

del órgano de contratación o del registro del órgano administrativo competente para resolverlo, establece que «En tales casos, el recurso, la reclamación o la cuestión de nulidad se entenderán interpuestos el día que entren en el registro del órgano de contratación o en el del órgano administrativo competente para resolverlo, según proceda. No obstante, cuando en el mismo día de presentación se remita al órgano administrativo competente para resolverlo o al órgano de contratación en su caso copia del escrito en formato electrónico, se considerará como fecha de entrada del mismo, la que corresponda a la recepción de la mencionada copia. Este supuesto se planteó entre otros, en la Resolución 152/2017, de 10 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y el Acuerdo 2/2018, de 23 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

(57) Dicha regulación se debe a los Considerandos 52 a 58 y al artículo 22 de la Directiva 2014/24 y al artículo 29 de la Directiva 2014/23.

(58) El artículo 133 de la LCSP, está dedicado el tema de la confidencialidad, también con novedades en su regulación.

También se contempla el supuesto de que el órgano de contratación incumpla con la mencionada obligación de dar acceso del expediente al interesado, con dos consecuencias: no se eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido y, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso y, en ese caso, corresponde al órgano competente para resolverlo, la obligación de conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de las alegaciones para que proceda a completar su recurso.

Y concluye el citado artículo 52.3 de la LCSP señalando que «En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente».

5. Resolución del recurso especial

De un lado, el órgano encargado de resolver el recurso, y esta es la novedad que se incorpora en el articulado de la LCSP, en concreto en el artículo 55 dedicado a la inadmisión, establece que:

«El órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, podrá declarar su inadmisión, cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) La incompetencia del órgano para conocer del recurso.
- b) La falta de legitimación del recurrente o de la acreditación de la representación de la persona que interpone el recurso en nombre de otra, mediante poder que sea suficiente a tal efecto.
- c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.
- d) La interposición del recurso, una vez finalizado el plazo establecido para su interposición.

Si el órgano encargado de resolverlo, apreciara que concurre alguno de ellos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 51.2 dictará resolución acordando la inadmisión del recurso» (59).

(59) En la LMMCSA en el artículo 21.2, se recoge el supuesto de que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, declare la inadmisión del recurso especial cuando concurra alguna de las causas que se recogen en dicho precepto, estableciendo que «El Tribunal, antes de pronunciarse sobre la inadmisión del recurso, hará saber a las partes el motivo en que pudiera fundarse para que, en el plazo común de cinco días hábiles, aleguen lo que estimen procedente y acompañen los documentos a que hubiera lugar». También en el artículo 127.3 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, se recogen las causas de inadmisión de la reclamación especial en materia de contratación pública.

En el artículo 57 de la LCSP se regula la resolución del recurso especial, estableciendo en su apartado 2, y por lo que aquí interesa en cuanto a novedades respecto de la regulación anterior, que se cambia el término «decisiones ilegales», por «no conformes a derecho» y que si la estimación del recurso conlleva 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. Ello supondrá que la estimación del recurso, en la mayoría de los casos, obligará al órgano de contratación a reiniciar el procedimiento de licitación desde el principio.

Además y a tenor del artículo 57.4 de la LCSP, «En caso de estimación total o parcial del recurso, el órgano de contratación deberá dar conocimiento al órgano que hubiera dictado la resolución, de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la misma». Por tanto, con la nueva regulación se trata de una obligación que el legislador impone al órgano de contratación respecto de las actuaciones acordadas para dar cumplimiento a la resolución del recurso especial.

También, esta vez en el artículo 59.3 de la LCSP se regula el supuesto de que «Los órganos competentes para la resolución del recurso podrán rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos, incluida la resolución del recurso» (60). Esto es, que se podrán rectificar errores, si bien como la propia ley concreta, los que tengan el carácter de ser «materiales de hecho o aritméticos» única y exclusivamente, como por otra parte, consideramos que es lo lógico en consonancia con lo que es en sí el procedimiento del recurso especial.

Por último, y en cuanto a la imposición de multas e indemnizaciones que el órgano competente para la resolución del recurso pueda imponer, el artículo 58 de la LCSP, regula en su primer apartado del citado precepto, el supuesto de indemnizar a la persona interesada por los daños y perjuicios que se le hayan podido ocasionar a consecuencia de la infracción legal que hubiese dado lugar al recuso, estableciendo que se le debe resarcir, cuando menos, de los gastos ocasionados por la preparación de la oferta o la participación en el procedimiento de contratación. La cuantía de la indemnización se fijará atendiendo en lo posible a los criterios establecidos en el Capítulo IV del

(60) La regulación del artículo 32 del RPERMC dispone: «Si el órgano de contratación o alguno de los interesados en el procedimiento de recurso que hubiera comparecido en él, considera que la resolución contiene algún concepto oscuro o algún error material, podrá solicitar su aclaración o rectificación en el Registro del Tribunal dentro del plazo de tres días hábiles a contar desde la recepción de su notificación. El Tribunal deberá pronunciarse sobre la aclaración o rectificación solicitada dentro del día hábil siguiente a aquél en que la hubiera recibido».

Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Y para el caso de temeridad o mala fe, se podrá acordar una multa al responsable de la misma entre 1.000 y 30.000 euros, en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos (artículo 58.2 de la LCSP). Se comprueba el incremento de la cuantía máxima de la multa que se puede imponer al responsable de la misma, puesto que en el artículo 47.5 del TRLCSP, el importe máximo ascendía a 15.000 euros.

Además en la nueva regulación, se establece que el importe de la multa impuesta se ingresará en todo caso en el Tesoro Público.

En el Acuerdo 33/2014, de 5 de junio del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, a este respecto, el Tribunal señala que «actúa con temeridad quien interpone un recurso sin ningún tipo de apoyo argumentativo, y actúa de mala fe quien tiene la clara voluntad de engañar al órgano competente en la resolución del recurso».

VII. REGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA RESOLUCIÓN DE RECURSOS ESPECIALES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

El artículo 45 de la LCSP está dedicado al órgano competente para la resolución del recurso en la Administración General del Estado destacando como novedades más significativas en su regulación que el ámbito del recurso se fija para los poderes adjudicadores del sector público estatal, atribuyéndose al Consejo de Ministros la facultad de incrementar el número de vocales que haya de integrar el Tribunal cuando el volumen de asuntos sometidos a su conocimiento lo aconseje. Por otra parte, se reduce de quince a diez años el desempeño de la actividad profesional para poder ser designados los vocales del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, pasando los miembros del Tribunal a la situación de servicios especiales dentro de su cuerpo de origen y señalando asimismo que formará parte del Tribunal con voz pero sin voto el Secretario General del mismo.

En el artículo 46 de la LCSP está referido al órgano competente para la resolución del recurso en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales (61). En dicho precepto si bien se sigue el modelo del TRLCSP en cuanto a que las Comunidades Autónomas puedan crear y regular su propio órgano (garanti-

(61) Dicha regulación trae causa de la tramitación parlamentaria, en concreto de la Enmienda nº 842 del GP Mixto (PDEC), que justifica esta propuesta en la defensa de la autonomía local.

zando la independencia e inamovilidad de sus miembros) o conveniar con el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (62), sin embargo, se introduce como novedad más relevante en cuanto a los órganos competentes para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación que los Ayuntamientos de los municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y las Diputaciones Provinciales, podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos, señalando que será el Pleno de la Corporación el órgano competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros y que el resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan.

Esta posibilidad que otorga la LCSP a las Entidades Locales en los términos expuestos no se ha sido bien acogida por la doctrina (63), y compartimos esa opinión en cuanto a que la independencia exigible a los órganos encargados de la resolución de recursos contractuales en el ámbito local pueda verse mermada (64).

Por otra parte, se regula en la LCSP, la coordinación entre los órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación y así, al amparo de lo dispuesto en la Disposición adicional vigésima tercera dedicada a la coordinación entre los órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación se establece que: «Los diferentes órganos de recurso que sean creados acordarán las fórmulas de coordinación y colaboración más adecuadas para favorecer la coherencia de sus pronunciamientos y para la unificación

(62) Han optado por atribuir al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales la competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación en el ámbito autonómico; en el año 2012: Melilla (BOE 9 de agosto), La Rioja (18 de agosto), Castilla La Mancha (2 de noviembre), Región de Murcia (21 de noviembre), Cantabria (13 de diciembre), Baleares (19 de diciembre); año 2013: Comunidad Valenciana (17 de abril), Ceuta (17 de abril), Principado de Asturias (28 de noviembre) Galicia (25 de noviembre, si bien esta última Comunidad Autónoma ha creado su propio Tribunal, y mediante la Resolución de 1 de marzo de 2018 por la que se da publicidad del acuerdo del Tribunal sobre la fecha de comienzo de ejercicio de sus mismas, se señala como el día de comienzo de las mismas el 2 de abril de 2018).

Han creado Tribunal u Órgano Unipersonal, las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Canarias, Aragón, Navarra, Madrid, Castilla y León, Extremadura y por último Galicia en los términos que acabamos de ver.

(63) SANTIAGO FERNÁNDEZ (2018a: p. 862-869), PARDO GARCÍA-VALDECASAS (2018: pp. 636-668), COLÁS TENAS (2018: p. 154)

(64) Sobre esta cuestión ya nos pronunciamos coincidiendo con los argumentos puestos de manifiesto por parte de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña en el informe 9/2013 de 26 de julio. RÍOS MARÍN (2016: pp. 119-120)

de su doctrina en relación con las cuestiones que sean sometidas a su conocimiento. Dichos órganos podrán además proponer los ajustes normativos y recomendaciones que resulten pertinentes para un mejor funcionamiento de los mecanismos de recurso previstos en la normativa sobre contratos públicos» (65). A tal efecto, se convocó a instancia de Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, la reunión de coordinación de dichos Tribunales con fecha 9 de marzo de 2018 en Sevilla.

Previamente, había habido cinco reuniones de coordinación (Madrid, 2012, Sevilla 2013, Zaragoza 2014, Madrid 2015 y Sevilla 2016), realizando efectivamente dicha labor de coordinación tan importante entre los órganos encargados de la resolución de los recursos contractuales para poder contar con criterios homogéneos en las cuestiones sometidas a su conocimiento, dotando de seguridad jurídica al sistema.

En palabras de GÓMEZ FARIÑAS y refiriéndose a los órganos encargados de resolver los recursos señala que «...los buenos resultados alcanzados han dejado patente la utilidad del modelo implantado en nuestro país. La elaboración de resoluciones ampliamente fundadas, que responde en gran medida a la rigurosa labor de estudio y preparación de los asuntos por los distintos tribunales, ha desembocado en una reducción importante de litigiosidad en esta materia, de tal modo que únicamente un bajo porcentaje de las resoluciones dictadas por estos órganos han sido posteriormente impugnadas en vía jurisdiccional», destacando también la mencionada autora la independencia de estos órganos, lo que contribuye a reducir la corrupción en el seno de la contratación pública. (66)

VIII. INCIDENCIA DE LA LCSP EN LA NORMATIVA DE CONTRATACIÓN ARAGONESA, EN CUANTO A LA REGULACIÓN DEL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

En Aragón, en febrero de 2011 se aprobó la Ley de Medidas en Materia de Contratos del Sector Público de Aragón, se trata en concreto de la Ley 3/2011, de 24 de febrero (67) (en adelante, LMMCSPA).

Esta Ley supuso el ejercicio de las competencias recogidas en el artículo 75.11 y 12 del Estatuto de Autonomía de Aragón, para el desarrollo normativo

(65) Se convocó a instancia de Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía la primera reunión de coordinación de dichos Tribunales, que tuvo lugar el día 9 de marzo de 2018 en Sevilla.

(66) GÓMEZ FARIÑAS (2016 p. 97-98)

(67) La LMMCSPA ha tenido opiniones encontradas, una postura crítica la formula SERRANO PASCUAL (2011: p. 1537).

y la ejecución de la legislación básica establecida por el Estado en materia de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de las Entidades Locales localizadas en su territorio, de tal forma que dentro de ese marco estatutario el legislador aragonés adoptó una decisión legislativa compatible con el marco del reparto competencial vigente sin intentar afectar a las reglas básicas. No obstante, el Tribunal Constitucional en la sentencia de 19 de noviembre de 2015 declaró inconstitucionales y nulos algunos preceptos de la LMMCSPA (68).

Por lo que aquí nos ocupa señalamos que con la LMMCSPA se creó el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón y en la redacción inicial de la citada norma establecía en el artículo 17.2 que:

«El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón es competente para:

- a) Conocer y resolver los recursos especiales en materia de contratación a que se refiere el artículo 310 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- b) Conocer y resolver las cuestiones de nulidad contractual establecidas en los supuestos especiales del artículo 37 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- c) Adoptar las decisiones pertinentes sobre las medidas cautelares o provisionales que se puedan solicitar por las personas legitimadas en los procedimientos anteriormente establecidos.
- d) Conocer y resolver las reclamaciones y cuestiones de nulidad que se interpongan en los supuestos previstos en los artículos 101 y 109 de 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, así como adoptar las decisiones pertinentes sobre las medidas cautelares o provisionales que se puedan solicitar en tales casos».

En la primera modificación de la ley de contratos autonómica, llevada a cabo por la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales, Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, se modifica el artículo 17 para incluir dentro de la competencia del Tribunal, además de los supuestos de la ley estatal, el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación en relación con los contratos de obras de importe superior a 1.000.000 de euros y de suministros y servicios de más de 100.000 euros (69), en tanto,

(68) La mencionada sentencia, respecto a la LMMCSPA declaró nulos el inciso «y simplificados en los que se haya optado por no constituir Mesa de contratación» del artículo 6.1; el inciso «en el plazo de cinco días hábiles» del artículo 6.2; el artículo 10.2.c), d) y el inciso «en el plazo de cinco días hábiles» del artículo 10.2.f).

(69) Sobre esta cuestión tenemos que citar el Acuerdo del TACPA 52/2015, de 28 de abril donde se hace la siguiente aclaración: «El contrato es susceptible de recurso especial. El

se consideraba que tenían carácter transfronterizo. No obstante, esta referencia al carácter transfronterizo fue eliminada en la siguiente Ley de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, permaneciendo los límites cuantitativos según se habían determinado anteriormente.

Cuando concluyó el plazo de transposición de las Directivas Comunitarias y no se había aprobado por el legislador estatal una nueva ley de contratos del sector público, fue necesario conocer los efectos de las Directivas de Contratación Pública en la LMMCSPA. Si bien, a este respecto, tal y como concluyó la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su informe 17/2015, de 3 de diciembre, los principios que inspiraron la regulación de la LMMCSPA coincidían en gran parte con los que inspiran las nuevas Directivas de contratación, entre ellos, la simplificación y la flexibilización. Esta coincidencia suponía la escasa afectación de la normativa aragonesa por el efecto directo de las Directivas.

Y en este sentido podemos destacar como ejemplos, que en el texto normativo autonómico se establecen los supuestos de inadmisibilidad del recurso especial en el artículo 21 de la LMMCSPA y que ahora se incorporan en el artículo 55 de la LCSP.

También la regulación que como consecuencia de la modificación de la LMMCSPA por parte de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales, Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, se dio a los modificados en el artículo 12bis dedicado a la publicidad de los modificados de los contratos, así como la obligación de notificar a los licitadores admitidos la decisión de la modificación al objeto de que, en su caso, se pudiera interponer recurso contra dicha decisión. Se trata ésta de una regulación que ahora incorpora el legislador estatal en los términos que hemos visto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44.2 d) y 207.3 in fine de la LCSP.

artículo 17. 2. a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón, en redacción dada por el artículo 33 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón amplia, dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Aragón y con respeto a la legislación estatal, el ámbito del recurso especial en materia de contratación, y establece de forma clara que procede el mismo para cualquier contrato de servicios (al margen de su categoría), cuyo valor estimado supere el umbral de 100 000 euros (como sucede con el contrato recurrido). Es decir, resulta indiferente en Aragón —al igual que en Navarra—, la consideración de contrato armonizado o no, a efectos de la interposición del recurso especial. Y no hay quiebra a ningún elemento procesal, pues el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas) habilita a que se pueda sustituir, mediante Ley, los recursos ordinarios por otro tipo de recursos o resoluciones extrajudiciales. Y eso es lo que hizo la Comunidad Autónoma de Aragón».

El día 16 de mayo de 2017, en el Boletín Oficial de Aragón fue publicada la Ley 5/2017, de 1 de junio de Integridad y Ética Públicas (en adelante LIYEP). Dicha norma justifica su razón de ser en su Preámbulo (70) donde alude expresamente al fenómeno de la corrupción que desafortunadamente existe en España y a la necesidad de dar respuesta, en este caso, del propio legislador. La LIYEP, modifica algunos preceptos de la norma autonómica que regula la contratación pública, en concreto y por lo que aquí interesa, puesto que se trata de cuestiones relativas al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se modifican la letra a) del apartado 2 del artículo 17, se incluye un nuevo apartado 3 también del artículo 17, se da nueva redacción del apartado 1 del artículo 18, también del artículo 20 y un nuevo apartado 3 del artículo 21.

Destaca que con la regulación actual, tras la modificación operada por la LIYEP respecto de la letra a) del apartado 2 del artículo 17, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón es competente para:

«a) Conocer y resolver los recursos especiales en materia de contratación a que se refiere el artículo 40 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, así como para los contratos de obras de valor estimado superior a 200.000 euros y de suministros y servicios superior a 60.000 euros» (71).

En definitiva, lo que pretende el legislador aragonés es abrir el abanico del recurso especial siguiendo la finalidad perseguida por la Comisión Europea que en su Comunicación interpretativa de 1 de agosto de 2006, donde

(70) «...Pero la dureza de la crisis económica y la revelación de fenómenos de corrupción empresarial, institucional y política en los últimos años ha generado un evidente distanciamiento de amplios sectores de la ciudadanía de sus instituciones y, en general, la puesta en cuestión del actual modelo socioeconómico, del sistema de partidos y de parte de las instituciones. Frente a todo ello, la respuesta, sin embargo, no puede ser fragmentaria, limitarse al mero impulso de actuaciones judiciales o adoptar sesgos puramente partidistas o coyunturales. Es indispensable una acción sostenida de inmersión del conjunto de las instituciones y de la sociedad entera en la cultura de la integridad en general y de la ética pública en particular... Todo ello, además, se articula en el contexto de unos objetivos generales y comunes que, en síntesis, pueden resumirse en la promoción, impulso y garantía de la integridad y la ética públicas en el sector público de Aragón y en las personas y entidades que se relacionan directamente con el mismo. Este es el objeto de la presente ley, cuya intención es construir un nuevo discurso de integridad interiorizando un conjunto de valores que nos permita garantizar a los ciudadanos el derecho a una Administración capaz de responder a las necesidades colectivas de nuestros días fortaleciendo los activos éticos, explicitando valores y estándares de conducta».

(71) En el Informe 20/2015, de 3 de diciembre, de la JCCA de Aragón, sobre el Anteproyecto de Ley de Integridad y Ética Pública, el mencionado órgano consultivo expresa su opinión respecto a la ampliación del ámbito de aplicación del recurso especial, al cual nos remitimos.

recomienda la existencia de recursos especiales al margen del importe del contrato, tal y como aconsejaba el Consejo de Estado en los dictámenes que hemos mencionado a lo largo del presente trabajo.

En Aragón, con la regulación sobre el tema nos hemos quedado a medio camino, lo que supone que trasladado a la práctica, se incrementan los contratos en los que cabe interponer recurso especial.

Nos remitimos a lo expuesto en el apartado III de este trabajo, en cuanto a lo que consideramos un avance, en este caso del legislador autonómico, al abrir la posibilidad de interponer este recurso rebajando los umbrales, incluso aún más que el legislador estatal en la nueva LCSP, aunque lo deseable es que se hubiera hecho extensivo a todos los contratos públicos con independencia de la cuantía.

En otro orden de cosas, también consideramos conveniente destacar la redacción del artículo 21.3 de la LMMCSA, como decimos a consecuencia de la modificación operada por la LIYEP cuando señala:

«3. Si el acto recurrido fuera el de adjudicación, hasta la resolución del recurso en vía administrativa se produjese el vencimiento del contrato al que debiera suceder aquel cuya adjudicación se recurre, en aquellos casos en los que el interés público haga necesaria la continuidad de las prestaciones, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato, por un periodo máximo de seis meses y sin modificar las restantes condiciones del contrato».

Se trata de una previsión que pretende en aras al interés público que no se produzca una interrupción en el contrato que se viene realizando con los perjuicios que ello pudiera derivar. Tal es así, que el legislador estatal en el artículo 29, apartado 4 in fine de la LCSP, establece respecto del plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación que:

«No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario» (72).

(72) De conformidad con la Disposición final primera de la LCSP, dicho precepto tiene carácter básico.

Bien es cierto que el supuesto contemplado en la ley autonómica, concreta el supuesto para el caso en el que se haya interpuesto un recurso especial contra la adjudicación de un contrato, pero también el precepto que acabamos de citar de la LCSP, puede abarcar dicha circunstancia.

Por último, traemos a colación que en el Boletín Oficial de Aragón, el día 26 de marzo de 2018, se ha publicado la Resolución de 14 de marzo de 2018, por la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley de Uso Estratégico de la Contratación Pública en Aragón (en adelante ALUECPA), que por lo que aquí interesa, en el Capítulo IX, Sección Tercera, titula «De los órganos de recurso especial y los medios alternativos de resolución de conflictos».

Sin perjuicio del texto normativo que finalmente resulte, en el Preámbulo de la ALUECPA se señala que dicha norma responde a la «necesidad de adaptación de la normativa sobre contratos del sector público de 2011 a las disposiciones de la normativa básica estatal y por tanto se acredita que concurren razones de interés general que justifican la aprobación de esta Ley, respetándose de este modo los principios de buena regulación de necesidad, eficacia y transparencia, en cumplimiento del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, esta Ley cumple con el principio de proporcionalidad, puesto que recoge las modificaciones imprescindibles con el objeto de atender a las necesidades que motivan su aprobación».

En relación con el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se introduce como novedad la tramitación exclusivamente electrónica de los recursos y reclamaciones que se presenten ante el mismo (artículo 49 del ALUECPA).

Por otra parte, también regula la citada norma otros órganos de recurso especial que puedan crearse, por así haberlo decidido el legislador estatal (73), en las Diputaciones Provinciales y en los municipios de gran población de Aragón. La regulación de estos últimos, según sigue señalando el Preámbulo del mencionado Anteproyecto de Ley, persigue el mantenimiento de las mismas garantías de colegialidad, independencia y especialización que se predicán del órgano autonómico, cuya jurisdicción alcanzará al resto de las entidades locales (artículos 50 a 53 del ALUECPA).

IX. CONCLUSIÓN

Una manifestación para alcanzar los principios que se establecen en el artículo 1 de la LCSP es sin duda el recurso especial en materia de contratación

(73) Artículo 46 de la LCSP al que ya nos hemos referido.

en cuanto a mecanismo de salvaguarda de estos principios, fundamentalmente los de igualdad, transparencia e integridad.

En España, tal y como hemos examinado el legislador tardó en incorporar el diseño del recurso especial de acuerdo a las exigencias comunitarias. La regulación del recurso especial en materia de contratación, en cuanto a su puesta en marcha y desarrollo, aun con cuestiones que pueden resultar objeto de debate, nos llevan a concluir que hasta la fecha el balance ha sido positivo y así lo reconocen tanto las instituciones europeas, como la doctrina y los propios órganos encargados de la resolución de los recursos contractuales.

La nueva regulación aun reconociendo sus avances en temas que eran demandados por la propia experiencia marcada por el recurso, entendemos que ha perdido la oportunidad de regular cuestiones importantes y zanjar asuntos controvertidos.

En definitiva, el sistema de control ya no sólo precontractual del recurso especial en materia de contratación, supone un logro y aun a pesar de las dificultades que la aplicación de la norma pueda comportar, se debe alcanzar el objetivo de conseguir una buena administración e ir avanzando en ese sentido.

X. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL BLAY, Miguel Ángel (2013): «La independencia de los órganos de recurso especial en las Entidades Locales», <http://www.obcp.es>.
- (2014): «No a las tasas en el ámbito del recurso especial en materia de contratación pública», <http://www.obcp.es>.
- (2018): «Las «leyes de contratos» (los pliegos): Contenido esencial y formas de control». en Aranzadi, *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Pamplona, pp. 957-994.
- COLÁS TENAS, Jesús (2017): «El recurso especial en materia de contratación: principales novedades de la Ley de Contratos del Sector Público», en *Revista Estudios Locales*, núm. 205. Monográfico 2017: La nueva Ley de Contratos del Sector Público, pp. 143-154.
- DÍEZ SASTRE, Silvia (2012): p 323): *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*, Madrid, Marcial Pons, 335 pp.
- HERNÁEZ SALGUERO, Elena (2018): «El nuevo objeto del recurso especial en materia de contratación», en Aranzadi, *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, LUGAR, pp. 639-666.
- HERNANDO RYDINGS, María (2013): «El reglamento de procedimientos de revisión en materia contractual como intento de depuración formal de este tipo de procedimientos», en Thomson Reuters Aranzadi, *Observatorio de los contratos públicos 2013*, Pamplona, p. 329-357.

- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2011): «La apresurada exclusión de las modificaciones contractuales del ámbito del recurso especial en materia de contratación», <http://www.obcp.es>.
- GIMENO FELIÚ (2010): *Novedades de la Ley de Contratos del Sector Público, de 30 de octubre de 2007 en la regulación de la adjudicación de los contratos públicos*, Civitas Thomson Reuters, Pamplona, pp. 410.
- (2017): «La trasposición de las Directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades», Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, Memoria enero 2017-diciembre 2017, pp. 131-177.
- GÓMEZ FARIÑAS, Beatriz (2016): «El recurso especial en materia de contratación pública» en *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, núm. 10, pp. 79-135.
- MORENO MOLINA (2009): «Un mundo para SARA, una nueva categoría en el Derecho español de la contratación pública, los contratos sujetos a regulación armonizada», en *Revista de Administración Pública*, núm. 178, pp. 175-213.
- ORTEGA MONTORO, Rodrigo Javier (2012): «Lo mejor de la Doctrina Consultiva en materia de contratación administrativa 2012 (con especial incidencia en el ámbito de la contratación administrativa local)», <http://www.elderecho.com>, 1 de febrero de 2013.
- PARDO GARCÍA-VALDECASAS, Juan José (2018): «El recurso especial en materia de contratación. Órganos encargados de su resolución», en Aranzadi, *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, 1ª edición, LUGAR, pp. 599-638.
- RÍOS MARÍN, Esperanza (2014): «Visión práctica del recurso especial en materia de contratación en el ámbito de la legislación local aragonesa», en *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Edición digital, <http://www.revistas.laley.es>.
- (2016): *La contratación pública local: avances y retrocesos en su regulación. Incidencia de las Directivas «de cuarta generación»*, Barcelona, Atelier, pp. 301.
- SANTIAGO FERNÁNDEZ, María José (2018): «Recurso especial en materia de contratación», en Tirant lo Blanch, *Tratado de Contratos del Sector Público*, Valencia, pp. 835-895.
- (2018): «Procedimiento del recurso especial en materia de contratación», EDIT, *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, LUGAR, pp. 667-689.
- SERRANO PASCUAL, Antonio (2011): «La Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Medidas en Materia de Contratación del Sector Público de Aragón, o cómo no

se debe legislar», en el *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm 12, Sección Colaboraciones, quincena del 30 de junio al 14 de julio de 2011, pp. 1537-1540.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2016): «Análisis de los rasgos y peculiaridades del recurso especial en materia de contratación pública: en la senda hacia el cumplimiento efectivo del derecho a una buena administración», ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Zaragoza, pp. 1-55.

VICENTE DÁVILA, Fernando (2017): «La legitimación en el recurso especial en materia de contratación pública: una apreciación casuística», en *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, nº 13, diciembre, pp. 105-145.