

LAS CLAVES DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA GALLEGO(*)

ALEJANDRO VILLANUEVA TURNES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. COMPETENCIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.– III. EL NACIMIENTO Y NATURALEZA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE GALICIA.– IV. NORMATIVA ESENCIAL DE APLICACIÓN.– V. CARACTERÍSTICAS DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO: 1. Composición del Tribunal. 2. Duración y prerrogativas. 3. Competencias del Tribunal. 4. El recurso especial en materia de contratación pública: A) Legitimación. B) Iniciación del procedimiento. C) Cómo se inicia el procedimiento. D) Efectos. E) Carácter potestativo de planteamiento. 5. Toma de decisiones. 6. Las resoluciones del TACP. 7. El Reglamento del Tribunal gallego.– VI. CONCLUSIÓN.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En el presente trabajo pretende realizar un análisis del Tribunal Administrativo de contratación pública de Galicia. Este es un órgano de reciente creación, lo cual provoca el momento oportuno para su estudio. Lo que se hará en las páginas siguientes es, en primer lugar, abordar un examen competencial para determinar si la Comunidad Autónoma tiene competencia y cuál es el mandato que le otorga dicha competencia. Con posterioridad se iniciará el tratamiento del órgano propiamente dicho, siendo un análisis legislativo del tema. Lo que se pretende es conocer no solo la naturaleza, sino también la forma en la cual actúa.

Palabras clave: competencia constitucional en materia de contratación pública; Tribunal Administrativo de contratación pública de Galicia; recurso especial en materia de contratación pública.

ABSTRACT: *In this work we analyze the Administrative Court of Public Procurement of Galicia. This is a recently established institution, which makes it a proper time for its study. This research is structured as follows: firstly, it will be discussed if the Autonomous Region is competent and which are the rules which grant these competences. Secondly, the institution itself will be addressed, introducing a legislative analysis on the topic which will allow to detail which is its nature and its course of action.*

Keywords: *constitutional competence in the field of public procurement; Administrative Court of Public Procurement of Galicia; special appeal in the field of public procurement*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 28 de abril de 2020 y evaluado favorablemente para su publicación el 11 de junio de 2020.

I. INTRODUCCIÓN

Los contratos del sector público son un tema de gran actualidad. Esta materia cuenta con una reciente Ley reguladora que data del año 2017, que sustituye a la normativa anterior. Además, estamos ante un asunto que ha sido considerado, en ocasiones, como uno de los más intrincados del Derecho Administrativo. La multitud de subtemas existentes y las especialidades que los rodean hace que estemos ante una cuestión compleja, la cual requiere un análisis minucioso y muy cuidado.

Uno de los aspectos más sugestivos que gira en torno a los contratos del sector público, es la proliferación de diferentes órganos que examinan determinados recursos referidos a este tipo de figuras contractuales.

Este es precisamente el tema vertebrador del presente estudio, en el cual se va a llevar a cabo un análisis jurídico de uno de estos órganos, concretamente del que se encuentra en la Comunidad Autónoma de Galicia. Este ha comenzado su andadura recientemente y, por ello, entendemos que es el momento propicio para examinar aquellos elementos y características que lo rodean, estando ante un tema novedoso y muy interesante.

En relación al método de trabajo que se ha seguido en la realización de este estudio, debemos indicar que se ha empleado un método deductivo. De esta manera, primordialmente se ha procedido al examen de la legislación existente, atendiendo también a la doctrina y jurisprudencia, lo cual ha suscitado la consolidación de una serie de ideas que se han ido intercalando a lo largo de las páginas.

Así pues, en primer lugar, y como punto de partida, se va a tratar la competencia en materia de contratación. Posteriormente se analizará el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia. En relación al mismo se va a focalizar la atención, sobre todo, en su nacimiento, naturaleza, características esenciales, regulación, composición, duración del mandato de las personas que lo conforman, prerrogativas de las mismas, competencias, la toma de decisiones y las resoluciones del órgano.

II. COMPETENCIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Como acabamos de adelantar en la introducción, el punto de partida debe ser un examen de las competencias en materia de contratación pública. Esto es, creemos, que un aspecto ineludible y sumamente relevante dadas las características que rodean al Estado español.

Es reiterado por la doctrina que, en el momento en el cual se lleva a cabo la redacción de la Constitución Española de 1978, existían varias cuestiones a

las que se pretendía dar una solución, siendo una de ellas el modelo territorial (R. L. BLANCO VALDÉS, 2003: 27). Ello nos lleva a la configuración estatal que finalmente se plasmó en el vigente Texto Constitucional, y que popularmente ha recibido el nombre de Estado de las Autonomías o Estado Autonómico (2).

La realidad es que son muchas las contiendas que ha suscitado el modelo por el que ha optado la Norma Superior del ordenamiento jurídico español (3). Ahora bien, algo que resulta indudable es que, España, es uno de los países más descentralizados que existen. Debemos tener presente que estamos ante un modelo de Estado en el que existen unos nuevos entes —las Comunidades Autónomas— a los que se les reconoce el poder legislativo y ejecutivo del tradicional principio de división de poderes de Montesquieu.

Ante este panorama, de todo el posible contenido constitucional que concierne a la configuración estatal, debemos centrarnos en lo relativo a la distribución de competencias (4).

El Constituyente de 1978 decidió establecer un sistema de doble lista competencial en el que se incluyen una serie de materias que son competencia exclusiva del Estado, y otro elenco de asuntos que las Comunidades Autónomas pueden asumir.

Así, respecto de lo que aquí nos interesa, la Constitución ha sido clara y ha establecido una competencia exclusiva del Estado en legislación básica de contratación administrativa (5).

Ha señalado BAÑO LEÓN (2018: 1383) que, lo relativo a esta previsión de legislación básica como competencia exclusiva del Estado, no ha generado mayor conflicto, siendo, en gran medida, aceptado y respetado a nivel autonómico con carácter general. Así, en torno a la normativa que se ha dictado a nivel estatal, dada la competencia que se ha señalado, se puede exponer la siguiente síntesis de la misma:

En primer lugar, aparece la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. Posteriormente entra en juego el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Este será derogado

(2) Hay que tener presente que la Constitución no utiliza esta nomenclatura en ninguno de sus preceptos, pero, dado que en su articulado sí que están presentes las denominadas Comunidades Autónomas, esto ha sido lo que ha propiciado la denominación.

(3) Uno muy interesante ha sido, por ejemplo, su encaje como Estado federal. Si bien es cierto que no se va a entrar en este tema en lo que sigue, dado que el mismo podría ser tratado perfectamente en un estudio independiente, si creemos adecuado confrontar la siguiente obra sobre el contencioso: J. TUDELA Y F. KNÜPLING (2012).

(4) Sobre ella: A. LÓPEZ CASTILLO, (1995: 173-192); L. COSCULLUELA MONTANER (1979: 7-59).

(5) Artículo 149.1.18 de la Constitución Española.

en una doble fase, primero por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que deroga todo a excepción del Título IV, la cual, junto con la normativa del año 2007, será objeto de derogación por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Más recientemente tendrá lugar la normativa vigente en la actualidad, y es que, en el año 2017, se aprueba 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. Esta norma entra en vigor en marzo del año 2018 (6).

Con esto, queda patente que la normativa en relación al tema no ha sido precisamente escueta, y tampoco ha permanecido inalterable a lo largo del tiempo, encontrándonos, a día de hoy, con una Ley actual, no obsoleta y que se adapta a los estándares europeos.

Sin embargo, debe recalcar que se está hablando de la legislación básica, por lo que, ¿Cuál es el papel de las Comunidades Autónomas?. Como ya se ha adelantado, España es uno de los Estados más descentralizados que existen en la actualidad, y como consecuencia de esta descentralización, los entes autonómicos han recibido un importante número de competencias que no solo son las expresamente señaladas como aquellas que las Comunidades Autónomas pueden asumir, sino que, además, se incluyen otras de carácter menos evidentes a raíz de interpretaciones que se llevan a cabo (7).

(6) Debemos aclarar en este punto que, como puede resultar obvio, al formar parte España de la Unión Europea, la normativa comunitaria juega un importante papel en la regulación que se lleva a cabo en el Estado. Las Directivas europeas en materia de contratación han sido diversas, y la doctrina ha considerado la existencia de una cuádruple generación de las mismas. La primera, conformada por las Directivas 71/305/CEE, de 26 de julio de 1971 y 77/62/CEE, de 21 de diciembre de 1976; La segunda, en la que encontramos la Directiva 89/665/CEE, de 21 de diciembre de 1989; 90/531/CEE, de 17 de septiembre de 1990; 92/13/CEE, de 25 de febrero de 1992; 92/50/CEE, de 18 de junio de 1992; 93/36, de 14 de junio de 1993; 93/37, de 14 de junio de 1993 y 93/38/CEE, de 14 de junio de 1993 (estas tres últimas siendo Textos Refundidos). La tercera, a la que pertenecerían las Directivas 2004/17/CE, de 31 de marzo de 2004 y 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004. Finalmente la cuarta y última generación, que estaría constituida por las Directivas 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014; 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y 2014/25/UE, de 26 de febrero de 2014. En relación a la clasificación expuesta de la normativa europea y a las cuatro generaciones de normas que se acaban de mencionar se siguen los siguientes estudios: J. A. MORENO MOLINA Y J. PINTOS SANTIAGO (2015: 184-206) (especialmente de la 194-200 en relación a las generaciones de normativa europea. También puede confrontarse, en relación a la última generación de Directivas, los siguientes estudios: J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ (2017: 617-637).

(7) Un claro ejemplo de estas competencias menos evidentes puede ser el relativo a la administración de la Administración de Justicia, ya que si bien es cierto que, la Administración de Justicia en sí es competencia exclusiva del Estado, el Tribunal Constitucional sí que ha

En lo que al presente estudio respecta, estamos aludiendo a una competencia muy concreta, que es aquella relativa a la contratación administrativa. En esta materia, como se ha indicado con anterioridad, el Estado tiene competencia exclusiva para el establecimiento de la legislación básica.

Si acudimos a la jurisprudencia constitucional, puede observarse que el Alto Tribunal ha establecido que la legislación básica va a responder esencialmente a dos aspectos:

Por un lado, la creación de una seguridad desde el punto de vista jurídico, o dicho en otras palabras, que se tenga una solidez o garantía respecto del tema, lo cual se ha relacionado con la categoría de ley que debe acompañar, con carácter general, a la legislación básica.

Por otro lado, lo que se ha denominado como un concepto material de esta legislación básica. Este concepto material viene a identificarse con la existencia de un mínimo idéntico que se establezca, sabiendo que no se podrá ir más allá provocando una limitación de las posibles competencias autonómicas en la materia de que se trate (8). Y es que, en este sentido, la existencia de un común

admitido la competencia autonómica en la administración de la Administración de Justicia, entendida esta como los medios materiales y personales que se encuentran al servicio de la Administración de Justicia. Así se ha podido ver en su Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, Fundamento Jurídico 8. Este ha sido un pronunciamiento constante y reiterado en el tiempo. Así, una de las resoluciones más recientes en las que se puede ver la continuidad de lo que se acaba de señalar es en la Sentencia 173/2014, de 23 de octubre, Fundamento Jurídico 3.

(8) Por lo significativo del pronunciamiento del Supremo Intérprete de la Constitución, procedemos a exponer las palabras textuales del Tribunal Constitucional respecto de lo que acaba de decirse: «corresponde al legislador estatal definir lo básico observando estrictamente las prescripciones constitucionales y estatutarias, y a este Tribunal controlar en última instancia dicha definición. El ejercicio de aquella función normativa del Estado y del sucesivo control jurisdiccional ha de venir orientado por dos finalidades esenciales. En primer lugar, el Estado debe garantizar, a través de las normas básicas, un común denominador normativo —dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales— a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en atención a sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto. A la satisfacción de esta finalidad responde el concepto material de «norma básica», que impide considerar como tal cualquier precepto que en realidad no tenga ese carácter y vacíe de contenido o cercene las competencias autonómicas. En segundo término, en la definición de lo básico deben observarse también las imprescindibles garantías de certidumbre jurídica, que permitan a las Comunidades Autónomas conocer con la mayor exactitud posible cuál es el marco normativo al que deben sujetarse en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación estatal básica. A esta segunda finalidad se orienta la exigencia de que las «bases» se regulen, en principio, por Ley formal y de que la propia Ley declare expresamente el alcance básico de todas o parte de sus normas o, al menos, permita inferir esta condición de las mismas sin especial dificultad. No obstante es admisible, como excepción, que el Gobierno de la Nación pueda regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia cuando resultan complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases, excepción o dis-

denominador normativo debe a su vez permitir un desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas en atención a lo dispuesto por la norma estatutaria correspondiente (9). Aquí es donde se puede observar el papel que tienen las Comunidades Autónomas en relación a la legislación básica.

A tenor de lo indicado, se puede afirmar que, cuando se produce una regulación de lo básico que es tan exhaustiva que disipa la posibilidad de que el ente autonómico complemente la legislación básica en relación a sus intereses, ello da lugar a un incumplimiento de la distribución competencial establecida en la Carta Magna (10).

La doctrina también se ha situado en este punto al hacerse una identificación de la legislación básica con lo que puede denominarse «núcleo central» (A. HUERGO LORA, 2018: 608).

Apreciamos aquí una coherencia jurídica en lo que acaba de decirse. Desde nuestra óptica, consideramos que resultaría plenamente ilógico que una regulación básica copara en su articulado una exhaustividad que hace inviable cualquier tipo de desarrollo, saliéndose, si fuera de esta manera, del significado propio que rodea al propio adjetivo que se emplea, esto es, «básica». Por lo tanto, no es posible que la regulación básica coarte la posibilidad de incluirse

pensa de la exigencia normal de suficiencia de rango normativo, que encuentra su principal justificación en el caso de la legislación preconstitucional —o anterior a la aprobación de los Estatutos de Autonomía—, es decir, en aquellos supuestos en que no le era posible al Estado prever la ulterior atribución de competencias a las Comunidades Autónomas y desplegar la correspondiente actividad legislativa de delimitación de lo básico. Pero incluso en tales casos excepcionales ha de atenderse, junto al criterio del concepto material de «norma básica», a una elemental exigencia de seguridad jurídica, que impide calificar de básicos otros preceptos que aquellos respecto de los cuales esta naturaleza pueda inferirse sin dificultad» (Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1989, de 26 de enero, Fundamento Jurídico 3 y 248/1988, de 20 de diciembre, Fundamento Jurídico 4).

(9) Así se ha recordado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 22/2018, de 12 de abril, cuya literalidad es la siguiente: «el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses [...] no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (Fundamento Jurídico 6). Aunque también se puede observar en otros pronunciamientos, *v.gr.* Sentencias del Tribunal Constitucional 271/2015, de 17 de diciembre, Fundamento Jurídico 5; 210/2014, de 18 de diciembre, Fundamento Jurídico 4; 135/2013, de 6 de junio, Fundamento Jurídico 3; 94/2013, de 23 de abril, Fundamento Jurídico 4; 97/2001, de 5 de abril, Fundamento Jurídico 6.

(10) Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril, Fundamento Jurídico 3 y 147/1991, de 4 de julio, Fundamento Jurídico 5. En relación al tema de la legislación básica creemos imprescindible el estudio de J. JIMENEZ CAMPO (1989), en el cual se analiza brillantemente el tema.

un desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas, en atención a lo que dispongan los respectivos Estatutos de Autonomía.

Para ser más exactos, debemos indicar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, de manera específica, en torno a la contratación administrativa indicando que «la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas» y en atención a ello, es donde se despliega el papel de las Comunidades Autónomas en este tema (11).

En lo que nos ocupa, en el caso gallego, el Estatuto de Autonomía de Galicia, dispone en su artículo 28.2 que: «Es competencia de la Comunidad Autónoma gallega el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en los términos que la misma establezca, de las siguientes materias: Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas en el ámbito de las competencias propias de la Comunidad Autónoma».

Por lo tanto, se nos habla, de una competencia de desarrollo y ejecución de la legislación estatal en materia de contratos administrativos entre otros. Esto resulta plenamente acorde con las disposiciones constitucionales y las interpretaciones que de ellas se han realizado, teniendo por tanto, el legislador autonómico, con base a la regulación estatutaria, un elevado margen de actuación para complementar lo establecido a nivel estatal en la regulación básica sobre la materia.

Sabiendo esto, debemos adentrarnos en la posibilidad de crear un órgano administrativo para la resolución de recursos en materia de contratación, que es, en definitiva, el tema central que se trata aquí.

En primer lugar, debemos observar atentamente que se nos dice en la normativa básica estatal en torno a esto, ya que es el punto de partida a raíz de la cual la Comunidad Autónoma procederá al desarrollo y ejecución.

Pues bien, la normativa básica alude al Tribunal Administrativo de Contratación Pública estatal. Concretamente, esto aparece en el apartado primero del artículo 45 de 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, que presenta el siguiente tenor literal: «En el ámbito de los poderes adjudicadores del sector público estatal, el conocimiento y resolución de los recursos a que se refiere el artículo anterior estará enco-

(11) Por todas, las Sentencias del Tribunal Constitucional 141/1993, de 22 de abril (fundamento Jurídico 5) y 237/2015, de 19 de noviembre (Fundamento Jurídico 2).

mendado al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, órgano especializado que actuará con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias. Dicho órgano estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública, y estará compuesto por un Presidente y un mínimo de dos vocales. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, podrá incrementarse el número de vocales que hayan de integrar el Tribunal cuando el volumen de asuntos sometidos a su conocimiento lo aconseje».

Este precepto debe ser confrontado necesariamente con el artículo 46.1 del mismo cuerpo normativo que se refiere de manera específica a los posibles órganos de las Comunidades Autónomas señalando que «En el ámbito de las Comunidades Autónomas, la competencia para resolver los recursos será establecida por sus normas respectivas, debiendo crear un órgano independiente cuyo titular, o en el caso de que fuera colegiado al menos su Presidente, ostente cualificaciones jurídicas y profesionales que garanticen un adecuado conocimiento de las materias que sean de su competencia. El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad a condiciones que garanticen su independencia e inamovilidad» (12).

Por su parte, el apartado segundo del mismo precepto estipula la posibilidad de encomendar la resolución de los conflictos al Tribunal Central de Contratación Pública mediante un convenio.

Nos encontramos, pues, con que en el núcleo esencial que ha establecido la normativa estatal está la posibilidad o bien de encomendar al Tribunal Central la resolución de los asuntos o bien la creación de órganos propios en atención a las competencias establecidas. Por ello, la legislación básica estatal, en consonancia con lo estipulado en la Constitución Española y la jurisprudencia constitucional en torno a la distribución de competencias y lo incluido en el Estatuto de Autonomía de Galicia, son el presupuesto habilitante para que la Comunidad Autónoma gallega pueda llevar a cabo la normativa de desarrollo.

De entre las opciones existentes, se procede a la creación de un Tribunal Administrativo de Contratación Pública autonómico, sabiendo que estamos ante

(12) Advertimos aquí que, a pesar de que se ha expuesto la regulación actual, la aparición del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y la posibilidad de establecer órganos autonómicos ya figuraba en el artículo 311 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, tras la reforma llevada a cabo por la Ley 34/2010, de 5 de agosto. En relación a ello, ya en su momento, en un fantástico estudio, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, puso de manifiesto, que con ello se acrecentaba la «vía administrativa». Concretamente indicó que «Este nuevo sistema refuerza la vía administrativa que, tradicionalmente, venía siendo, en términos prácticos, un pasatiempo en el sistema de control de las adjudicaciones, ya que resolvía el mismo órgano que dictaba el acto» (S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, 2010: 49).

una figura que es plenamente concordante con el ordenamiento jurídico-constitucional español, y por lo tanto, rodeándose de una constitucionalidad en cuanto a su origen (13).

III: EL NACIMIENTO Y NATURALEZA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE GALICIA

Como se ha adelantado en el último inciso del epígrafe anterior, en el desarrollo de la normativa estatal que puede llevar a cabo la Comunidad Autónoma de Galicia, se ha creado un órgano cuya denominación exacta es Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Este Tribunal Administrativo fue incluido mediante la modificación que la Disposición Final Segunda de la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración, hace de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico. Concretamente se incluye un Capítulo II dentro del Título II bajo la rúbrica «El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia». Cuatro artículos son los que conforman dicho Capítulo, siendo estos el 35 bis, 35 ter, 35 quater y 35 quinquies.

Ahora bien, ello no quiere decir que, justo en ese momento en el que tiene lugar su aparición normativa, se pusiera ya en funcionamiento, puesto que eso no es así. Hay que esperar hasta el 2 de abril del 2018 para que comience su actividad, tal y como se indica en su 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 funciones.

Ahora surge ante nosotros una importante cuestión ¿Cómo podemos categorizar a este órgano?

De una lectura de la regulación existente, podemos decir que se trata de un órgano administrativo que no posee personalidad jurídica y que se va a integrar dentro de la Administración gallega actuando con independencia en su labor.

Conviene ahora que hagamos hincapié en una cuestión que surge a nivel supranacional a raíz de lo resuelto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este Tribunal se ha referido a órganos similares al gallego, concretamente al Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma

(13) Debemos aclarar que durante un tiempo estuvo vigente un convenio con el Tribunal Central hasta que se optó por proceder a la creación del órgano que es objeto de análisis en el presente estudio.

de Euskadi, como órgano jurisdiccional nacional en relación con el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (14). El Tribunal de Justicia hace esta caracterización del órgano con base a varios aspectos:

- En primer lugar, el origen de tipo legal que tenga el órgano de que se trate.
- En segundo lugar, su permanencia.
- En tercer lugar, que exista un carácter obligatorio respecto de su jurisdicción.
- En cuarto lugar, que haya un carácter contradictorio en lo que al procedimiento se refiere.
- En quinto lugar, que el órgano en cuestión aplique normas jurídicas.
- Finalmente, en sexto lugar, que se trate de un órgano caracterizado por la independencia.

Del listado de circunstancias a tener en consideración que se ha expuesto para poder categorizar a un órgano de órgano jurisdiccional, debemos detenernos, aunque sea momentáneamente, en lo relativo a la obligatoriedad de su jurisdicción. ¿Por qué debemos hacer una pequeña pausa aquí?, por la sencilla razón de que el hecho de acudir ante este Tribunal Administrativo u órgano administrativo equivalente, es algo potestativo como se verá posteriormente, y ello puede hacer que se dude acerca del cumplimiento de esta circunstancia. No obstante, el Tribunal de Justicia ha tenido en mente este punto indicando que, a pesar de que es algo opcional el acudir al órgano, este, cuya competencia no deriva de un acuerdo por parte de los interesados, dicta resoluciones que van a ser vinculantes para las partes, y por ello se considera que se cumple la característica de la obligatoriedad jurisdiccional.

A pesar de que esta resolución está circunscrita a un órgano concreto, la aplicación analógica provoca que la categorización que se lleva a cabo a nivel comunitario también resultaría aplicable al caso del órgano de la Comunidad Autónoma de Galicia, en el cual entendemos que se cumplen con los mismos puntos que en el de Euskadi (15).

(14) En relación a esto, se sigue la siguiente resolución: Sentencia de 20 de septiembre de 2018, Montte SL contra Musikene C-546/16. (apartados 20 a 25). ECLI:EU:C:2018:752. Debemos destacar, no obstante, que, a pesar de que esta es la resolución que se sigue por ser la más reciente, ya en una resolución anterior sumamente relevante (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 2015, Consorci Sanitari del Maresme C-203/14) se puede apreciar esta posición del Tribunal de Justicia. Tal y como señala J.M. GIMENO FELLIU (2017: 27) con base a esa resolución anterior citada, lo que se hace en la Justicia europea es robustecer el «sistema de Justicia administrativa especial».

(15) F.L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2016: 501) ha indicado que el *quid* de la cuestión en la determinación del «carácter jurisdiccional» no se halla en el recurso que debe resolverse, sino en la configuración de órgano a quien se encarga la resolución de dicho recurso. Junto con

Por lo tanto, como se infiere de esta jurisprudencia, se trataría de órganos jurisdiccionales desde el punto de vista del derecho europeo (16).

Ahora bien, debemos aclarar que, a pesar de la nomenclatura que puedan tener y de la categorización que se les haga como órganos jurisdiccionales, es una cuestión irrefutable que no pertenecen al Poder Judicial, y es que, desde una perspectiva constitucional, entendemos que esto no sería posible puesto que una Comunidad Autónoma no tiene competencia para ello. No debe olvidarse que la Administración de Justicia es competencia exclusiva del Estado, con independencia de que el Tribunal Constitucional haya considerado que, a nivel autonómico, sí existiría una competencia de administración de la Administración de Justicia en la que las Comunidades Autónomas pueden entrar, pero que, desde nuestra óptica, no permitiría la inclusión de este órgano en el Poder Judicial.

A raíz de todo lo dicho, no vemos incorrecto que, los órganos administrativos autonómicos de contratación pública a los que nos referimos, que cumplan con lo dicho anteriormente puedan, por lo tanto, entrar en la categorización de órganos jurisdiccionales. Esta afirmación se hace también teniendo presente que, en el ordenamiento español, existen otros órganos de distinta índole de los que se ha prodigado tal categorización como de seguida se hará constar. Bien es cierto que también cabría alguna otra denominación que evitase la posible confusión respecto de las implicaciones de esta categorización, por lo que una posible opción podría ser su designación como órgano administrativo de carácter cuasi jurisdiccional, recalcando así que se sitúan al margen de la composición del Poder Judicial dada su configuración existente (17).

Como mencionamos en el párrafo anterior, debemos destacar aquí que ya existen otros órganos que son tildados de jurisdiccionales o de los que se desprende una función jurisdiccional sin formar parte del Poder Judicial.

Esto sucede, por ejemplo, con el propio Tribunal Constitucional. Obviamente se trata de órganos sumamente diferentes —no solo en cuanto a sus labo-

ello, puede cotejarse también el examen que hace el autor, con base a diversas resoluciones del Tribunal de Justicia, acerca de los aspectos que se han nombrado con anterioridad de la jurisprudencia europea (F.L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2016: 504-506).

(16) Sobre esto confróntese: E. HERNÁNDEZ SALGUERO (2013: 87-89), J.A. SANTAMARÍA PASTOR (2015: 55-58), P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2016: 326-332), F.L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2016: 499-510), J. MARABEL MATOS (2017). Se trata de excelentes estudios sumamente interesantes y que precisamente abordan la naturaleza de estos órganos con puntos de vista diferentes.

(17) Esta categorización de cuasi jurisdiccional fue realizada en estudios ya mencionados como en el de E. HERNÁNDEZ SALGUERO (2013: 88) en el cual, la autora, ante unos pronunciamientos europeos y ante el hecho de que estos órganos no forman parte del Poder Judicial, opta por categorizarlos como cuasi jurisdiccionales. A nuestro parecer, se trata de una terminología más adecuada y correcta que hablar de órganos jurisdiccionales en sí.

res, sino en cuanto a su fundamento existencial— pero únicamente queremos que sirva de ejemplo para mostrar que no resulta extraño que se encuentre un órgano jurisdiccional que no pertenezca al Poder Judicial. En el caso del Alto Tribunal, es un órgano constitucional y jurisdiccional, a pesar de no incluirse dentro del Poder Judicial, diferenciándolos claramente la propia Constitución, que los regula en Títulos independientes (18).

Por otro lado, también está el Tribunal de Cuentas, que tiene una función jurisdiccional y se ha considerado que, en ocasiones, actúa como un órgano jurisdiccional a pesar de que —tampoco cabe duda alguna— no se integra en el Poder Judicial. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones señalándolo de esta manera. Concretamente, el Supremo Intérprete de la Constitución Española ha afirmado, en su Sentencia 126/2011, de 18 de julio, lo siguiente: «(...) mientras que el Tribunal de cuentas ejerce funciones de fiscalización actúa como órgano constitucional dependiente de las Cortes Generales (art. 136.1 CE), cuando ejerce funciones de enjuiciamiento contable lo hace como órgano jurisdiccional, y sus resoluciones son recurribles ante el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, esto es, ante el Tribunal Supremo (art. 123.1 CE)» (19).

Por consiguiente, puede decirse que la categorización que se ha hecho, a nivel europeo, en relación a los órganos administrativos de contratación pública como órganos jurisdiccionales, no tiene que ser considerado como una intrusión en el papel que cumple el Poder Judicial, máxime cuando, como se verá, la decisión que se tome por parte de estos órganos administrativos va a poder ser objeto de recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

IV. NORMATIVA ESENCIAL DE APLICACIÓN

En este punto debemos señalar la normativa a tener en cuenta en lo que al funcionamiento del Tribunal administrativo de Galicia se refiere, no solo a nivel de composición, sino también en cuanto a funcionamiento y competencias.

En primer lugar, la primera norma a tener en consideración es aquella en la que se encuentra el propio órgano, esto es, la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico. En esta propia norma se

(18) Sobre la categorización del Alto Tribunal, se puede acudir a: F. RUBIO LLORENTE (1982: 35-67) y M. GARCÍA PELAYO (1981: 11-34).

(19) Fundamento Jurídico 10. Esta idea ya había sido puesta de manifiesto con anterioridad al año 2011 que es la fecha de la resolución, como puede ser en la Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2000, de 18 de septiembre, Fundamento Jurídico 7, y la 18/1991, de 31 de enero, Fundamento Jurídico 2.

fijan algunos aspectos esenciales del Tribunal que iremos viendo en las páginas sucesivas. Sin embargo, en esta propia norma, en el artículo 35 quinquies, se nos habla de la constitución y funcionamiento, y se alude a dos normas para ello, siendo estas la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia.

El problema que encontramos es que la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, adolece de una desactualización que podría ser resuelta en una pequeña reforma, y es que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre es, a día de hoy, una normativa derogada, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Al mismo tiempo resulta evidente que va a resultar aplicable lo dispuesto en 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. Para ser exactos de esta normativa debemos atender de manera especial a lo que se contiene en el Capítulo V del Título I del Libro Primero, que es donde se dedica al recurso especial en materia de contratación, que en definitiva es lo que va a resolver el Tribunal administrativo de contratación en el que se centra nuestro estudio.

Podríamos decir que esta es la normativa esencial que hay que tener en consideración. Junto con ella también se va a aludir a otros cuerpos normativos que es necesario tener presentes a nivel de composición del órgano, como es el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; en torno a su constitución cuando hay alguna persona de sus miembros que no acude, como es la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia; o a nivel competencial como es 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.

Compre señalar que, junto con todo lo que se ha dicho, también se prevé una creación de un Reglamento interno (20) que a día de hoy no se ha llevado a cabo debido la novedad del órgano administrativo en cuestión y su breve andadura desde su creación, debiendo darle un margen de tiempo para su elaboración.

(20) Artículo 35 quinquies de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico.

V. CARACTERÍSTICAS DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO

Se ha puesto de manifiesto, en las páginas precedentes, que estamos ante un órgano administrativo (21), pues bien, este órgano administrativo, atendiendo al artículo 35 bis de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico, está adscrito a la Consellería de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Galicia (22). Ahora bien, a pesar de ello, va a estar regido por una independencia en su proceder, siendo esta una de las características esenciales que lo rodean. Puede decirse que no se va a ver sujeto a una relación jerárquica en su actuación, no contemplándose la posibilidad de darle órdenes, indicaciones o instrucciones acerca de cómo resolver las cuestiones que tiene encomendadas. Por lo tanto, estamos ante una «independencia funcional» (23).

Por otro lado, se nos especifica que se trata de un órgano que va a ser colegiado y especializado, debiendo detenernos en estos dos adjetivos para comprobar a que se está haciendo mención.

La colegiación no implica mayor problema. Puesto que es el opuesto a un órgano unitario, o lo que es lo mismo, se va a requerir la existencia de más de una persona que sea miembro en la composición del Tribunal. A ello también hace alusión el propio nombre del órgano ya que, la denominación de Tribunal lleva aparejada, de manera tradicional, una pluralidad de personas que lo conforma.

Lo concerniente a que se trate de un órgano especializado es la última gran característica que podemos encontrarnos en la regulación específica del

(21) Sin perjuicio de lo ya indicado en la jurisprudencia europea en torno a la consideración de estos órganos como jurisdiccionales.

(22) En este sentido conviene señalar que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales también está adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda según el artículo 45 de 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.

(23) En este sentido, siguiendo a J.A. SANTAMARÍA PASTOR (2015: 66), coincidimos en que una adscripción no puede poner en duda la independencia del órgano en cuestión por sí misma, y es que, tal y como afirma el autor, la adscripción tiene otras finalidades como la dotación presupuestaria, la puesta a disposición de medios físicos necesarios y también para la tramitación de otras cuestiones diferentes a las principales. Concretamente señala que «opera principalmente a efectos de integración presupuestaria, y es imprescindible para conocer el departamento que está obligado a proveer al órgano de los medios físicos para el desempeño de su función, así como el competente para tramitar cuestiones secundarias, pero importantes, como es la efectividad de la designación, cese y situaciones administrativas de las personas que lo sirven. Pero la adscripción no supone necesariamente, por sí sola, vinculación jerárquica de ningún tipo ni constituye un atentado a la independencia formalmente declarada».

Tribunal, y tampoco presenta una excesiva complejidad en su entendimiento. Empero, cabe plantearse aquí si la especialización a la que se refiere la normativa alude al propio órgano en el desempeño de su actividad, a los integrantes del Tribunal o a ambos. Y es que se emplea el término especializado al enunciarse la definición del Tribunal como órgano, pero no se concreta más allá.

Desde nuestra perspectiva, es evidente que para que un órgano pueda ser calificado de «especializado», dicha especialización debe aludir, de manera necesaria a ambos aspectos, esto es, tanto al desempeño de la actividad como a los propios integrantes. Resulta obvio que, en torno a la labor desempeñada, la especialización viene de la mano de los asuntos que le compete, y es que estamos ante un órgano *ad hoc* cuya actividad se encamina a un determinado ámbito, la contratación pública, encontrando una especialización en ella (24). Ahora bien, ello no obsta para que sea igualmente necesario que a los integrantes de este órgano se les requiera cierta especialización a nivel académico y profesional. Por ello, creemos que la especialización debe afectar a ambos aspectos, labor del órgano y cualificación de sus integrantes.

Como no podía ser de otro modo, lo que acaba de señalarse no es algo exclusivo del órgano gallego, sino que también se puede apreciar a nivel comparado en otras Comunidades Autónomas, en las cuales también es factible observar una autonomía de actuación de estos órganos administrativos en lo relativo a sus competencias, y su categorización como órgano especializado. Conviene señalar la existencia de determinadas particularidades respecto del hecho de ser colegiado, no habiendo unanimidad en las elecciones de los legisladores autonómicos. Así, si se examina el resto de Comunidades Autónomas, puede verse como existen figuras que en algunos casos están bajo el nombre de órgano administrativo cuando se trata de figuras unipersonales o de tribunal administrativo cuando son colegiados (25).

(24) Veremos más adelante que la competencia del órgano no se extiende a toda la contratación pública en general, sino que se limita a una serie de contratos específicos.

(25) A modo ejemplificativo, como órgano unipersonal puede citarse al Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2011). Como órgano colegiado, que son la mayoría, podemos nombrar al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (artículo 17 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón). Sí que resulta interesante un caso paradigmático que puede traerse a colación, siendo este el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña, el cual pasa a ser un Tribunal en el año 2013, por lo que de un órgano unipersonal se pasa a uno colegiado (artículo 1 del Decreto 221/2013, de 3 de septiembre, por el que se regula el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y aprueba su organización y su funcionamiento).

1. Composición del Tribunal

El número de componentes del Tribunal Administrativo gallego, así como sus requisitos principales, aparecen incluidos en la propia Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico, concretamente en el artículo 35 ter.

Precisamente será de la composición a lo que nos dedicaremos en este punto, aunque, en todo caso, la misma va a estar rodeada de las características ya vistas.

En primer lugar, el número de personas que van a integrar el Tribunal. Es la propia normativa la que indica que la composición será de al menos una Presidencia y dos Vocalías, sabiendo que, una de estas dos últimas, mediante decisión acordada por el propio Tribunal, debe desempeñar el papel de la Secretaría. Advertimos que nada impediría aumentar el número de miembros, ya que la normativa únicamente incluye una exigencia de mínimos pero no de máximos.

La solución que se ha tomado, en relación a la composición, ha sido la de mantener el número mínimo fijado por la legislación sin proceder a una ampliación, lo cual se decidió mediante el Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia, en su reunión de 26 de octubre de 2017. Lo que acaba de señalarse es, en definitiva, el desarrollo de la característica como órgano colegiado que se ha explicado en el epígrafe anterior.

En este punto la normativa gallega ha seguido la estela de la normativa estatal para el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, la cual también establece el mínimo que se ha fijado en la Ley gallega. Toca ahora saber entre quienes se va a llevar a cabo la elección.

Se exige, de las personas que vayan a formar parte del Tribunal, una serie de requisitos que van a variar dependiendo de si se está aludiendo a la persona que ocupa la Presidencia o el cargo de Vocal.

Empezando por la figura de la Presidencia, se establece una concurrencia primigenia de dos requisitos:

- 1) Que la persona sea funcionaria de carrera de un grupo o escala para cuyo acceso se necesite el título universitario de grado o licenciatura en Derecho.
- 2) Una antigüedad de 10 años en el desarrollo de su actividad profesional.

Junto con estos dos requisitos se prevé que, en la selección de la persona que ocupará el cargo, se va a valorar la experiencia que tenga dicha persona en la materia de contratación pública.

Similar a ello se encuentra la posición de aquellas personas que vayan a ser Vocales, aunque con algunas matizaciones a tener en cuenta respecto de los requisitos iniciales. Así, se requiere:

- 1) Que la persona sea funcionaria de carrera.
- 2) Que se tenga un título de grado o licenciatura en Derecho.
- 3) Una antigüedad de 10 años en el desarrollo de su actividad profesional.

Nuevamente aquí también se puede apreciar un aspecto valorativo que es la experiencia que se tenga en materia de contratación pública.

Por lo tanto, nos topamos con una clara diferenciación entre los requisitos para acceder a la Presidencia del Tribunal o al cargo de Vocal, siendo esta el tipo de cargo funcional exigido, ya que en el primero nos encontramos con la necesidad de exigir uno en el que el título universitario de grado o licenciatura en Derecho sea imprescindible, mientras que, en el caso de las personas que pretendan ser Vocales, es irrelevante que se le haya exigido dicha titulación para el grupo funcional al que pertenezca, mientras la ostente.

En lo que respecta al tiempo exigido de prestación de la actividad profesional y la valoración de la experiencia en contratación pública, es idéntica la previsión para ambos cargos.

Con esto se cumple la especialización del órgano en cuanto a sus miembros del que también se ha hablado con anterioridad, ya que se requieren conocimientos jurídicos, los cuales entendemos que son imprescindibles a la hora de examinar una contratación pública y, además, se va a valorar la experiencia en la temática de contratación (26).

En lo relativo a los requisitos de las personas que van a formar parte del Tribunal gallego, debemos indicar que aquí nuevamente se ha continuado la estela establecida por el Tribunal Central. Adviértase que, a nivel autonómico, existe bastante variación respecto de los años que se requieren como experiencia, siendo una previsión habitual que para el cargo de la Presidencia se exija una mayor experiencia que para los Vocales.

Compre señalar también que, a nivel autonómico comparado, se puede encontrar aquella situación en la cual los cargos de Presidencia y Vocales ya van a estar predeterminados en la normativa al ocupar estas personas que ostenten otro cargo, por lo que será cuestión de atender a los requisitos exigidos para ese otro cargo. Esto sucede, por ejemplo, con el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en el que se asocian los cargos del Tribunal con los del Consejo Consultivo autonómico (27).

(26) J.A. SANTAMARÍA PASTOR (2015: 57) y P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2016: 343), han advertido, y no podemos dejar de coincidir con ellos, que la falta de «perfil jurídico» en los miembros del Tribunal podría acarrear una disfuncionalidad en la actividad del órgano, y es que los temas que son de su competencia y su correcta resolución es necesario poseer unos conocimientos jurídico-técnicos.

(27) Artículo 60 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

Dicho esto, y sabiendo el número de personas que van a integrar el Tribunal, su elección se va a llevar a cabo mediante convocatoria pública.

En la primera composición del órgano administrativo gallego que se analiza en estas páginas, la Presidencia ha sido ocupada por Don Santiago Valencia Vila y el puesto de Vocales por Don Tomás Otero Ferreiro y Doña Ana María de Frutos Martínez (28). Estos son también los actuales miembros del órgano autonómico, ya que, en atención al comienzo de su actividad, todavía no se ha producido renovación que le afecte.

En esta composición puede verse el cumplimiento de un equilibrio de género al que también alude la normativa. Lógicamente es inviable conseguir, con el número de tres personas, un equilibrio pleno, pero en la conformación del Tribunal se ha logrado la armonía al haber presencia de hombres y mujeres. No creemos que sea correcto —y consideramos que iría contra la legislación— que el órgano, en su composición, contase con presencia de un único género.

A todo ello debe sumársele que las mismas incompatibilidades que afectan a los empleados públicos también es aplicable a los miembros del Tribunal (29).

2. Duración y prerrogativas

En este epígrafe nos vamos a dedicar a la duración del mandato y a las prerrogativas que van a afectarles, para lo cual hay que acudir nuevamente a la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico, y concretamente en esta ocasión al artículo 35 quater.

Lo primero que es necesario señalar es que, el mandato de las personas que conforman el Tribunal Administrativo gallego objeto de este estudio, tiene una duración de 6 años.

Ahora bien, está prevista una primera renovación anticipada, o lo que es lo mismo, que no es coincidente con el plazo indicado. Concretamente se indica que a los tres años del nombramiento se renovará una de las Vocalías,

(28) Sus nombramientos se han efectuado respectivamente mediante la Resolución de 16 de febrero de 2018, de la Secretaría General Técnica y del Patrimonio de la Consellería de Hacienda, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 8 de febrero de 2018 por el que se nombra presidente del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia; y la Resolución de 16 de febrero de 2018, de la Secretaría General Técnica y del Patrimonio de la Consellería de Hacienda, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 8 de febrero de 2018 por el que se nombran vocales del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia.

(29) Lo relativo a esta previsión de incompatibilidades la encontramos en el artículo 35 quater de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico.

eligiéndose cual será objeto de renovación mediante un sorteo. Esto quiere decir que, a partir de este momento, cada 3 años se producirá una renovación de parte del Tribunal, ya que mientras que una de las Vocalías y la Presidencia coincidirán en el tiempo, la otra Vocalía se renovará con un margen de 3 años respecto de los demás cargos. Aquí es inevitable que nos preguntemos: ¿Por qué se hace de esta manera?

Para responder a esa cuestión debemos elucubrar acerca de la motivación que se puede encontrar para haber optado por esta decisión.

Cabe aclarar que el hecho de que la renovación de todos los miembros del Tribunal no sea coincidente en el tiempo no es novedad en nuestro entorno jurídico.

Un ejemplo paradigmático a nivel estatal es el caso del Tribunal Constitucional. En lo que respecta al Supremo Intérprete de la Carta Magna española, se puede observar como en el mismo se produce una renovación por terceras partes, previéndose además que en la primera renovación se llevaría a cabo a los 3 años mediante un sorteo que decidiría a quienes debía afectar dicha renovación (30). Tal y como se ha indicado por parte de la doctrina más especializada (F. FERNÁNDEZ SEGADO, 1999: 116-117), este modelo de renovación del órgano constitucional responde a dos fines perseguidos:

Primero, que las nuevas Cortes Generales puedan proponer a personas candidatas al Alto Tribunal, lo cual es precisamente posible por la renovación por terceras partes cada tres, de tal manera que si se confronta con el período de mandato parlamentario deviene factible lo señalado.

En segundo lugar, se procura evitar una renovación súbita de las personas que lo conforman y, por lo tanto, que se produzca una nueva composición extremadamente contraria, con las consecuencias que podría acarrear respecto de las resoluciones del Tribunal.

Sin embargo ¿es extrapolable estas decisiones respecto del órgano administrativo objeto de estudio? Si nuevamente salvamos las distancias entre ambos órganos, ya no solo en cuanto a su naturaleza y actuación, sino también en lo que respecta a las características que los rodea, es posible encontrar una justificación en atención a lo que se ha dicho para el Tribunal Constitucional.

Resulta evidente que en el caso del Tribunal Administrativo de Contratación Pública gallego no puede servir de motivación la participación de las nuevas Cortes autonómicas, por la sencilla razón de que los miembros del órgano no son propuestos, ni mucho menos elegidos directamente, por los parlamentarios autonómicos, sino que se prevé una convocatoria pública a la que se pueden

(30) Cotéjese el artículo 159 y la Disposición Adicional 9ª de la Constitución Española.

presentar todas aquellas personas que cumplan los requisitos exigidos legalmente. Por ello debemos descartar tajantemente este pretexto.

Sin embargo, no ocurre lo mismo, al menos desde nuestra perspectiva, con el segundo punto, o lo que es lo mismo, lo relativo que una renovación por partes puede hacerse en aras de no provocar un cambio brusco en la actividad del órgano, con la posible inseguridad jurídica que ello podría provocar sin un patrón o antecedente claro en sus resoluciones.

Es precisamente por esta segunda motivación por la que entendemos que es factible que se haya optado por este mecanismo para que la transición en el cambio de las personas integrantes se realice de manera paulatina y sin brusquedades.

A esto hay que añadir que nada se dice en la norma gallega a la que hemos acudido en torno a la posible reelección de las personas que conforman el Tribunal Administrativo, aunque la renovación parcial a la que se ha aludido parte, tal y como nosotros la hemos entendido, de que se va a llevar a cabo un cambio en los miembros.

Toca ahora plantearse si existe alguna prerrogativa que rodea a los miembros del órgano. Cuando hablamos de prerrogativa a nivel general aludimos a aquella característica que rodea a determinados sujetos, así por ejemplo, entre las más destacables estarían las prerrogativas parlamentarias como son la inviolabilidad e inmunidad recogidos en el artículo 71 de la Constitución Española.

En el caso del Tribunal Administrativo, no encontramos estrictamente estas prerrogativas parlamentarias, no siendo extrapolables, pero sí que existe una característica de inamovilidad, de tal manera que, en aras de garantizar su independencia, se prevé que las personas que integran el órgano no puedan ser destituidas del mismo.

Ahora bien, esto no quiere decir que no existan una serie de situaciones que provoquen un cambio en la composición del órgano, y es que es la propia normativa la que incluye estas circunstancias. Dentro de estas, puede hacerse una distinción entre aquellas que parten de la propia iniciativa de la persona que integra el Tribunal y las que no.

En el primer grupo tendríamos:

- 1) La finalización del mandato, es decir, el término de los 6 años para los que se ha sido elegido.
- 2) La renuncia, de la cual se prevé su aceptación por parte del Consejo de la Xunta de Galicia.

Si se da alguna de estas situaciones, está previsto una continuación en el cargo de la persona que ha finalizado el mandato o que ha renunciado hasta que haya una persona que la sustituya y tome posesión. En ambos supuestos

tendríamos un cese y no una remoción, tal y como ha señalado la doctrina (J.A. SANTAMARÍA PASTOR, 2015: 72).

En el segundo grupo estarían:

- 1) Una incapacidad sobrevenida.
- 2) Un incumplimiento que pueda ser categorizado de grave de las funciones a realizar.
- 3) Por la existencia de una condena que sea privativa de libertad o bien que implique una inhabilitación.
- 4) La pérdida de la nacionalidad española.

De este segundo grupo se prevé un necesario acuerdo por parte del Consejo de la Xunta de Galicia acerca del cese de la persona, acreditándose la causa de que se trate mediante el procedimiento administrativo correspondiente.

Trasladando a la normativa autonómica lo dicho por J.A. SANTAMARÍA PASTOR (2015: 72-73) en relación a la normativa estatal, debemos indicar que hay otras circunstancias que, aun siendo innecesaria su inclusión en la normativa por ser evidentes, debemos mencionar aquí. Una de ellas es el fallecimiento de una de las personas que integran el órgano. Resulta obvio que este posible fallecimiento va a provocar un cambio en la composición del órgano. Por otro lado, entendemos junto al autor mencionado, que la pérdida de la condición funcional también implicaría la pérdida de la condición de miembro del órgano, dado que la normativa autonómica, al igual que la estatal, lo incluye como requisito.

La Ley ha previsto que, cuando el Tribunal se vea afectado por una vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal (31), el propio órgano va a poder ser constituido mediante la asistencia de los miembros restantes que no se han visto afectados por dichas situaciones.

Ahora bien, en el supuesto de que se afectase a la Presidencia del órgano, se incluye una sustitución del mismo en atención a lo dispuesto en la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia. En esta norma se preceptúan una serie de pautas.

En primer lugar, que la sustitución se llevará a cabo por la Vicepresidencia. Como en el Tribunal Administrativo gallego no existe una Vicepresidencia por no estar prevista, esta opción no es aplicable.

A continuación se indica que en el supuesto de que la Vicepresidencia no pudiera darse, le correspondería a la persona que sea superior en aplicación

(31) Entendemos que esta circunstancia o causa legal diferente debe situarse en consonancia con las otras y ser un motivo por el que la persona falte.

del criterio jerárquico, de antigüedad y de edad. Entendemos que este es el orden que debe seguirse de manera necesaria.

A nuestro juicio, en aplicación del criterio jerárquico, la persona que debe sustituir a la Presidencia, en caso de que sea necesario, va a ser la Vocalía que tenga un cargo más elevado. En principio, esto le correspondería a la persona de la cual se exige un grupo mayor dentro de los requisitos. Sin embargo, esto no tiene por qué resultar tan sencillo, ya que consideramos que, en lo que respecta a la segunda Vocalía, se le exige un mínimo pudiendo, en definitiva, que las personas que ocupen el puesto de Vocal pertenezcan a la misma escala y al mismo nivel jerárquico. Por ello, sería el que tiene el mayor nivel, pero si hubiese esta coincidencia entraría en juego la antigüedad. A nuestro juicio, de la redacción normativa se desprende que se está aludiendo a la antigüedad dentro del Tribunal, no en su antigüedad como parte del personal funcional, lo cual cobra sentido al haber una primera renovación de una de los cargos de Vocal que va a ser anterior a la otra, provocando que en lo sucesivo no coincidan en el tiempo. Si la antigüedad fuera coincidente por el motivo de que se trate (32), ya tocaría examinar la edad. Este último criterio no plantea ningún tipo de dudas, siendo perfectamente discernible quien va a ser competente con base a la edad.

3. Competencias del Tribunal (33)

Al hacer alusión a las competencias del Tribunal Administrativo de Contratación Pública se debe, en primer lugar, saber a qué esfera se extiende su actuación. En atención al artículo 35.bis.3 de la norma autonómica, esto es, de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico, su ámbito de actuación se circunscribe a la Comunidad Autónoma de Galicia, lo cual resulta evidente, pero dentro de ella afectará:

- 1) Su Administración General así como a sus entidades del sector público que sean consideradas poder adjudicador.
- 2) Las Universidades públicas, así como sus organismos y entidades vinculados o dependientes y que sean poder adjudicador.

(32) Piénsese mismamente en el momento actual, en el que los tres miembros del Tribunal han ocupado el cargo en el mismo momento y poseen, a día de hoy, idéntica antigüedad dentro del órgano.

(33) De lo que se expone en este epígrafe puede cotejarse, aparte de los preceptos legales que se indican oportunamente y que son la base de lo que se va a exponer y el tratamiento que de ello se realiza, el apartado de competencia de la página web del Tribunal gallego.

- 3) Las entidades locales y nuevamente a los entes, organismos y entidades que tengan dependencia o vinculación y que cuenten con la consideración de poder adjudicador.
- 4) Las entidades contratantes que sean organismos de derecho público o empresas públicas así como aquellos que, sin ser ninguna de ambas, tengan derechos especiales o exclusivos. Todas ellas siempre que lleven a cabo el ejercicio de las actividades recogidas en los artículos 7 a 12 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 (34).
- 5) Fuera de lo estipulado en la norma, cabe señalar también la competencia respecto del Consejo de Cuentas de Galicia. La competencia en relación con este órgano no se atribuye directamente de la Ley, sino que nace a raíz de un Convenio que se firma el 30 de julio del 2018.

Sabiendo el ámbito espacial en la que se va a mover la actividad del Tribunal, llega el momento de adentrarse en lo que sería la competencia material *stricto sensu*, o dicho en otras palabras, las materias que van a poder ser objeto de su conocimiento. Entonces, ¿En relación a que temas va a poder resolver el Tribunal? Aquí debemos acudir a 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.

El apartado primero del artículo 44 de esta norma alude a una serie de contratos, en relación a los cuales, se establece la presentación del recurso especial en materia de contratación, el cual va a ser el recurso esencial resuelto por el órgano que nos compete (35).

(34) Debe advertirse que se va a entender que se poseen estos derechos especiales o exclusivos cuando su concesión provenga de alguno de los órganos de una Administración Pública atendiendo a lo que se establezca en una Ley, Reglamento o disposición administrativa, provocándose una restricción a una o más entidades el ejercicio de la actividad y que se afecte a la capacidad de las restantes para ejercer la susodicha actividad, debiendo ser esta afectación categorizada de sustancial.

(35) Aquí podríamos plantearnos si, antes de presentar este recurso especial, es factible que se incluyese en la normativa la presentación de uno administrativo previo. La respuesta a este interrogante es negativa. Coincidimos con Á. CANALES GIL y J.A. HUERTA BARAJAS (2018: 653-654), quienes han advertido que en la actual Ley estatal de contratos del sector público, se ha eliminado la alusión que existía en su antecesora que sí permitía dicha posibilidad, pero que ahora, al no incluirla, parece que esta opción desaparece. El estudio citado de estos autores son unos elaborados comentarios a la Ley de Contratos vigente que pueden confrontarse en general, y en particular la parte destinada al recurso especial. Á. CANALES GIL y J.A. HUERTA BARAJAS (2018: 653-686).

En primer término, los contratos de obras, suministro y servicios, cuando tengan un valor estimado que supere los tres millones de euros en el primero de ellos —en el de obras—, y cien mil euros en los dos restantes —suministro y servicios—.

En segundo lugar, tanto el procedimiento de adjudicación consistente en acuerdos marco o sistemas dinámicos de adquisición, como los contratos celebrados a partir de estos procedimientos de adjudicación, siempre que nos hallemos ante los tipos de contratos que pueden ser objeto del recurso especial.

En tercer lugar, las concesiones tanto de obras como de servicios, pero nuevamente se requiere que el valor estimado supere los tres millones de euros.

En cuarto lugar, los contratos administrativos especiales, siempre y cuando, no sea posible la determinación de un precio de licitación en atención a las características del contrato, o bien cuando se supere el valor estimado de cien mil euros, que es lo establecido para el contrato de servicios.

En quinto lugar, los contratos subvencionados que aparecen en el artículo 23 de la norma, o lo que es lo mismo, los contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada (36), y además los encargos cuando el importe no pueda ser determinado o cuando la duración del mismo, con las prórrogas incluidas, equivalga o supere a lo que se establece en torno a los contratos de servicios.

(36) Respecto de este tipo de contratos el artículo 23 de la norma indica:

«1. Son contratos subvencionados sujetos a una regulación armonizada los contratos de obras y los contratos de servicios definidos conforme a lo previsto en los artículos 13 y 17, respectivamente, que sean subvencionados, de forma directa y en más de un 50 por 100 de su importe, por entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores, siempre que pertenezcan a alguna de las categorías siguientes:

a) Contratos de obras que tengan por objeto actividades de ingeniería civil de la sección F, división 45, grupo 45.2 de la Nomenclatura General de Actividades Económicas de las Comunidades Europeas (NACE), o la construcción de hospitales, centros deportivos, recreativos o de ocio, edificios escolares o universitarios y edificios de uso administrativo, siempre que su valor estimado sea igual o superior a 5.548.000 euros.

b) Contratos de servicios vinculados a un contrato de obras de los definidos en la letra a), cuyo valor estimado sea igual o superior a 221.000 euros.

2. Las normas previstas para los contratos subvencionados se aplicarán a aquellos celebrados por particulares o por entidades del sector público que no tengan la consideración de poderes adjudicadores, en conjunción, en este último caso, con las establecidas en el Título II del Libro Tercero de esta Ley. Cuando el contrato subvencionado se adjudique por entidades del sector público que tengan la consideración de poder adjudicador, se aplicarán las normas de contratación previstas para estas entidades, de acuerdo con su naturaleza, salvo la relativa a la determinación de la competencia para resolver el recurso especial en materia de contratación y para adoptar medidas cautelares en el procedimiento de adjudicación, que se regirá, en todo caso, por la regla establecida en el apartado 2 del artículo 47».

Pues bien, sabiendo los tipos de contratos que pueden ser objeto de recurso, toca indicar qué es exactamente lo que se puede recurrir de los mismos.

Siguiendo en el mismo precepto de la normativa estatal que se ha mencionado, nos encontramos con que, se puede interponer un recurso especial en materia de contratación, contra distintos aspectos de los contratos que se han indicado en las líneas anteriores. Estos aspectos son:

En primer lugar, a los anuncios de licitación, a los pliegos y también a los propios documentos contractuales en los que se prevean las condiciones en que se basa la contratación.

En segundo término, a los actos de trámite que hayan acontecido en el procedimiento de adjudicación cuando impliquen una decisión de la adjudicación, bien sea de manera directa o indirecta, cuando supongan una inviabilidad de continuar el procedimiento, o cuando se genere una indefensión o un perjuicio que no sea reparable en relación a derechos e intereses legítimos.

En tercer lugar, como resulta evidente, a los acuerdos de adjudicación.

En cuarto lugar, a los cambios que no sigan lo previsto en la normativa para las «modificaciones previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares» y para las «modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares: prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y modificaciones no sustanciales».

En quinto lugar, cuando no se sigan los requisitos legalmente establecidos en relación a la formalización de encargos a medios propios.

En sexto lugar, los denominados acuerdos de rescate de concesiones.

La normativa estatal también nos habla de varios aspectos añadidos que no podemos dejar de tener en consideración.

Así, cuando procede este recurso por cumplirse los condicionantes establecidos, no va a ser factible que se empleen otros recursos administrativos ordinarios.

Por su parte, cuando nos encontramos ante procedimientos de adjudicación en los que no se cumplen con la tipología de contratos susceptible del recurso especial en materia de contratación, los actos que se dictan no se eximen de recurso, ya que, por el contrario, su recurso se va a guiar, como no podía ser de otro modo, por lo que se indica tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 39/2015, de 1 de octubre, como en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 29/1998, de 13 de julio.

En cualquier caso, un dato importante a tener presente, es que el recurso especial no se admite cuando se siga un trámite de emergencia en los procedimientos de adjudicación.

Por otro lado, cuando existan defectos de tramitación no coincidentes con los expresados, quien tenga la condición de persona interesada, va a poder evidenciarlo ante el órgano que se encargue de la tramitación del expediente o el de contratación —con la finalidad de su corrección—, sabiendo que ello no obsta para que, llegado el caso, puedan invocarse las irregularidades en el recurso contra el acto de adjudicación.

Si la actuación de que se trate es realizada por un poder adjudicador que no tiene la condición de Administración Pública, la forma de impugnar será en vía administrativa, rigiéndose por la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La refutación se hará ante la persona que sea titular de donde se encuentre adscrita la entidad contratante o bien a quien le atañe su tutela. Cuando se trata de una entidad contratante con nexo en varias Administraciones, le va a corresponder conocer de la impugnación a quien posea una participación mayor o bien a quien tenga el control.

Hay que advertir de manera ineludible que en la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico —la norma autonómica de aplicación— se alude, en su artículo 35 bis, a la competencia del Tribunal gallego mediante referencias al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. No obstante, como bien es sabido, se trata de una normativa derogada, por lo que hay que atender a la norma estatal vigente que se ha expuesto.

Junto con ello, en el mismo precepto de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, se habla también de otra norma, vigente en este caso, que es 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. En relación con esta otra norma mencionada, se dice que el Tribunal Administrativo gallego que estamos estudiando, va a ser competente en relación a las reclamaciones que se contienen en el artículo 101 de esa Ley 31/2007, de 30 de octubre.

Además de todo lo que se ha dicho, que se centra, en gran medida en el recurso especial en materia de contratación, en la normativa autonómica (37), se establecen de manera específica la competencia para la adopción de decisiones que versen sobre la solicitud de medidas provisionales; de la tramitación del procedimiento, así como de resolver las reclamaciones y cuestiones de nulidad (38) y finaliza la norma gallega con una clausula abierta al indicar

(37) En el mismo artículo 35 bis.

(38) Todo lo dicho en este párrafo lo menciona la normativa autonómica con las correspondientes alusiones a la legislación estatal en materia de contratos del sector público (que ya hemos puesto de manifiesto que hay que atender a la normativa vigente ahora por referenciarse una derogada), y a la Ley 31/2007, de 30 de octubre.

que tendrá asimismo cualesquiera competencia que, bien por la normativa estatal, bien por la autonómica o bien por la europea, se le otorgue al órgano.

4. El recurso especial en materia de contratación pública

Examinada la competencia, llega el momento de adentrarnos en lo que nosotros consideramos la actividad principal del Tribunal Administrativo, siendo esta el recurso especial en materia de contratación. Si bien ya se ha visto lo que se puede recurrir y sus requisitos, toca hacer un examen de otros aspectos que afectan al mencionado recurso (39).

A) Legitimación

La primera cuestión que surge en torno a este recurso es quien está legitimado para su interposición. Esto no presenta demasiada dificultad, ya que la propia Ley nos lo desvela señalando que, dentro de los temas que sean objeto de recurso, va a estar legitimado para su interposición cualquiera que pueda ver afectados o perjudicados sus derechos o intereses legítimos (40).

Debemos llevar a cabo varias aclaraciones en este punto.

En primer lugar, no se ha hecho uso del término «cualquiera» de manera descuidada, sino que hemos intentado referenciar que la interposición del recurso va a poder ser ejercitado con independencia de que nos encontremos ante una persona física o una persona jurídica.

Por otro lado, la legitimidad de la que estamos hablando no exige un posible perjuicio o afectación directa, sino que también se contempla, para verse legitimado en la interposición del recurso, una de tipo indirecta.

Además, los intereses y derechos van a poder ser de tipo individual pero también colectivo.

La legitimación que se ofrece en la norma es amplia, aunque bien es cierto que, tal y como apunta J.M. GIMENO FELIU (2017: 28) no se incluye la acción pública. Aparte de eso, por lo demás no observamos, a simple vista, posibles sujetos que, en un pensamiento estándar debieran estar legitimados y que no puedan verse incluidos en lo establecido legalmente.

(39) En lo que sigue se procederá a analizar los distintos puntos del recurso en cuestión siguiendo lo establecido en la propia norma actual en la que se regula. No obstante, debemos mencionar aquí distintos estudios que deben ser confrontados: P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2016), A. ARÉVALO GUTIÉRREZ (2017) y J.A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018).

(40) Artículo 48 de 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.

B) Plazo

En primer lugar, siguiendo la estructura de la Ley, un aspecto relevante que debemos destacar es que, aquellas personas que cumplan con las condiciones de legitimidad que se han expuesto, pueden solicitar medidas cautelares con anterioridad a la interposición del recurso (41). Estas medidas, como su propio nombre indica, pretenden una cautela. En atención a la normativa, su propósito es enmendar infracciones que tuvieran lugar en el procedimiento o evitar que se produzcan otros menoscabos añadidos. El Tribunal Administrativo va a disponer de un plazo de 5 días hábiles para decidir de manera motivada acerca de la adopción de estas medidas. Este plazo comienza a contar desde el día siguiente al que se presente el escrito solicitador de dichas medidas cautelares, sabiendo en los dos primeros días de ese plazo, la otra parte, es decir, el órgano de contratación, va a poder formular alegaciones que considere pertinentes. En todo caso no cabe recurso a la decisión de adopción o no de estas medidas.

Es factible que una medida cautelar pueda implicar un determinado agravio, para lo cual se puede requerir la consignación de una garantía, sin que las medidas cautelares comiencen a tener validez sin que la misma se haya constituido.

Debemos señalar que, si el recurso se presenta antes de que se resuelva acerca de las medidas cautelares, se prevé una acumulación. Esto provoca una cuestión a resolver, ¿Qué pasa si se adoptan medidas cautelares y no se llega a formalizar el recurso?. Esta pregunta no es ajena a la norma. Realmente esta situación podría darse, ya que se habla de la presentación de la petición de las medidas antes de la presentación del recurso. Esto tiene pleno sentido ya que las medidas cautelares tienen que adoptarse tempranamente en múltiples ocasiones para evitar detrimentos de los derechos o intereses que se puedan tener. Precisamente por ello, también se alude a la situación planteada, y es que, con toda lógica, si transcurriera el plazo para la presentación del recurso sin que este se llegase a presentar, las medidas cautelares decaen.

Sabiendo esto, y quienes pueden entrar dentro de la legitimidad vista en el punto anterior para interponer el recurso, nos adentramos, ahora sí, en lo relativo al plazo para su interposición (42). Este plazo es de 15 días hábiles, siempre contándolos a partir del día siguiente en que tiene lugar lo afectado por el recurso.

(41) Lo relativo a todo lo que va a mencionarse de las medidas cautelares figura en el artículo 49 de 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.

(42) Artículo 50 de 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.

Cuando se esté hablando de motivos de nulidad, debe diferenciarse entre dos supuestos. Por un lado se da un plazo de 30 días para:

- Supuestos de ausencia de publicación del anuncio de licitación en los medios establecidos.
- Cuando se produce un incumplimiento del plazo de formalización que sea imputable al órgano de contratación y que esto haya producido una privación de recurrir alguno de los actos del procedimiento y que se diese una infracción de las previstas desencadenando que no se haya obtenido la adjudicación.
- Cuando se formalice el contrato obviando la suspensión de lo recurrido o de la medida cautelar de suspensión que se adopte.
- Finalmente en los casos en los que entran en juego una diversidad de empresarios, bien por haber sido admitidos en contratos específicos que encuentran su base en un sistema de carácter dinámico de adquisición, o bien cuando han formado el acuerdo marco en que se basa el contrato. En estos supuestos, cuando existe un quebrantamiento de las normas que estuviesen fijadas para la adjudicación y esta falta hubiera tenido como consecuencia una adjudicación del contrato a otra persona licitadora.

Por otro lado, se establece un plazo de 6 meses para las restantes situaciones.

Nos encontramos, pues, con la existencia de un plazo general de 15 días hábiles. De manera excepcional y restringida a situaciones de nulidad estarían el plazo de 30 días hábiles y el de 6 meses.

Como punto final en este subepígrafe, y antes de adentrarnos en el modo de iniciar el procedimiento propiamente dicho, debemos aclarar que la persona interesada puede solicitar acceder al expediente si así lo desea (43). Esta solicitud, que se dirige al órgano de contratación, será aceptada con las restricciones que puedan derivar de la confidencialidad existente.

El plazo que se tiene para solicitar este acceso al expediente es el mismo que el que existe para la interposición del recurso que ya se ha visto. Al mismo tiempo, el órgano contratante dispone de un plazo de 5 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud de acceso, para atender dicha solicitud. Debemos aclarar que esta solicitud no implica una congelación en el plazo de interposición del recurso, que seguirá contando.

(43) Artículo 52 de 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 este supuesto debemos detenernos brevemente, y es que, si una persona desea acceder al expediente para decantarse en su decisión de interponer o no el recurso, es posible que deba decidirlo antes de que efectivamente se le dé la posibilidad de examinar el expediente. Por ejemplo, pongámonos que tenemos el plazo genérico de 15 días hábiles para la interposición del recurso, y se decide solicitar el acceso al expediente el día 10, pero el órgano contratante no facilita el acceso hasta el día 16, puesto que son 5 días contados a partir del que se hace la solicitud de acceso. En este caso la decisión de interponer el recurso va a ser independiente al examen que se lleve a cabo del expediente porque el plazo no se paraliza. Desde nuestra óptica, entendemos que la paralización del plazo quizá no es lo más adecuado, porque implicaría aletargar una situación en la que las personas tienen intereses y desean una decisión estable. Precisamente por ello, una posible solución sería que, en caso de que se quiera acceder al expediente, esto deba solicitarse en los 5 primeros días. De esta manera el acceso tendría que darse dentro del plazo para la interposición del recurso y contando con cierto margen para el examen del expediente.

Es cierto que una persona puede interponer el recurso y con posterioridad examinar el expediente si los plazos no le permitieran hacerlo antes, y en el supuesto de que, ante el examen del expediente se decida que el recurso no tiene cabida, se desista del mismo, pero de la manera que hemos indicado nosotros se ahorraría este proceso de interposición y desistimiento si no procediese.

Junto con esto, ¿Qué sucede si no se facilita el expediente cuando es solicitado correctamente siguiendo lo establecido en la normativa?. La norma establece que debe facilitarse el expediente. No obstante, el legislador, no ajeno a que se pudiera producir un incumplimiento, también prevé que en caso de que se produzca un incumplimiento de este tipo, el recurrente lo incluya en su recurso. De esta manera el Tribunal administrativo tiene la obligación de dar acceso al expediente durante un plazo de 10 días, los cuales se indican que deben darse con anterioridad a las alegaciones, con la finalidad de completar el recurso (44). Junto con este plazo de 10 días al recurrente, se da un plazo de 2 días hábiles al órgano de contratación y de 5 días hábiles para el resto de interesados para que, respectivamente, el primero emita el informe que corresponda y los segundos realicen las alegaciones que consideren oportunas.

(44) En la norma no se hace ninguna especificación de días hábiles o días naturales en el caso de estos 10 días, pero como bien es sabido, esto debe entenderse por días hábiles si confrontamos el artículo 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

C) Cómo se inicia el procedimiento

Sabiendo los sujetos legitimados y los plazos existentes para la interposición del recurso, debemos analizar ahora la forma en la cual se da inicio, o lo que es lo mismo, como se interpone el recurso.

Pues bien, la interposición se debe hacer mediante un escrito que debe contener varios elementos (45):

- En primer lugar, aquello que se recurre.
- En segundo término, la fundamentación que provoca la interposición del recurso.
- Seguidamente, como tercer aspecto a incluir, los medios de prueba que se pretenden emplear, así como las medidas cautelares que, en su caso, se quieran solicitar.
- Junto con todo esto también debe presentarse la acreditación documental de representación de la persona que comparece, sabiendo que en el supuesto de existir otro recurso ante el órgano administrativo que estuviese pendiente y en el cual estuviera unida a sus actuaciones, se puede pedir una certificación para su unión al procedimiento. Cuando la legitimación se ostente debido a una transmisión por parte de otra persona también debe acreditarse documentalmente.
- Referencia de aquello que se recurre, bien mediante una copia del acto, alusión al expediente en el que se encuentra o el boletín en el que pueda verse su publicación.
- Justificación documental de su derecho.
- La especificación de una cuenta de correo electrónico a efectos de comunicaciones y notificaciones. Esta cuenta de correo electrónico tiene que estar habilitada. Compre señalar que esta habilitación de la que se habla no puede identificarse con una cuenta de correo electrónico que se encuentre en funcionamiento, sino que se trata de una cuenta especial que tiene la misión de recibir las notificaciones administrativas.

Los escritos relativos a la interposición del recurso se pueden presentar en aquellos registros establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Ahora bien, en el supuesto en el cual se presente en un registro que

(45) Estos los encontramos en el artículo 51 de 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. El mismo precepto es en el que podemos encontrar todo lo que se tratará respecto de la iniciación que exponemos en este apartado.

difiera del órgano de contratación o del propio Tribunal (46) se deberá poner en conocimiento del Tribunal este hecho de manera inmediata, esto es, en el menor tiempo posible, y por aquel método que permita una mayor celeridad. Compre decir que no se hace una enumeración de vías para llevar a cabo esta comunicación, podría entenderse que la forma más rápida es por medio de una llamada telefónica, y aunque esto pueda hacerse y supondría un cumplimiento de la disposición legal, es conveniente que quede constancia del aviso, pudiendo, por ejemplo, avisar por vía telefónica y a su vez proceder al envío de un correo electrónico.

Se ofrece un plazo tres días hábiles para la subsanación del recurso, los cuales comienzan a contar desde el día siguiente al de la correspondiente notificación, a sabiendas que si transcurren los días señalados sin que se haya procedido a subsanar, se va a considerar un desistimiento. Un aspecto importante es que la norma dice que lo relativo a la subsanación deberá entregarse de manera necesaria en el registro del órgano que deba resolver (47).

Aquí debemos hacer un breve inciso. El Tribunal Administrativo gallego lanzó un aviso con carácter previo a su puesta en funcionamiento, siendo este aviso relativo a las tramitaciones electrónicas, en atención, como entendemos que no podía ser de otro modo, de lo dispuesto en el artículo 54 de 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 (48). Esto deriva de la Resolución del propio Tribunal Administrativo de 21 de marzo de 2018 por la que se establecen los modelos normalizados a emplear en los procedimientos de impugnación ante ese Tribunal, por competencia atribuida en la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico. Según esta Resolución, existe una preferencia de la vía electrónica como medio de presentación en el Registro electrónico de la Xunta de Galicia. También es factible optar por la presentación presencial en los registros y lugares destinados a tal efecto. En todo caso hay que seguir los modelos disponibles normalizados.

(46) A este respecto se prevé que el órgano publicará un listado de registros en los cuales se entiende que se entrega ante el órgano.

(47) En relación con este punto, el listado previsto que deberá dar a conocer el Tribunal en el que se entiende presentado ante él mismo, también sería aplicable aquí para la presentación de la subsanación. Á. CANALES GIL y J.A. HUERTA BARAJAS (2018: 678) han indicado que no parece tener demasiado sentido esta limitación tan específica a la presentación en el registro del órgano que debe resolver si se tiene en cuenta que se ha admitido la posibilidad de presentación del escrito de interposición en un registro que difiera del del propio Tribunal.

(48) Este aviso tiene fecha de 23 de marzo de 2018, recordando que el Tribunal comenzó su funcionamiento el 2 de abril del mismo año.

A pesar de esta prioridad por una presentación telemática, y por la posibilidad de presentación presencial, debemos tener presente que existen una serie de sujetos que van a verse obligados a llevar a cabo una presentación por la primera de las vías, es decir, la electrónica. Estamos hablando de aquellos casos en los que se trate de Administraciones Públicas, personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, personas que en el ejercicio de una actividad profesional en la que se necesita una colegiación obligatoria en el colegio correspondiente en relación a los trámites y actuaciones que se lleven a cabo con las Administraciones Públicas, así como personas representantes de las que se han mencionado. Esta obligatoriedad deriva, tal y como se indica en la propia Resolución mencionada, de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

En estos supuestos en que la presentación telemática deviene obligatoria, si se presentase en papel, se va a requerir una subsanación. Esto, que a simple vista puede parecer un mal menor, podría acarrear graves problemas para quien presenta, ya que, en caso de tener que subsanar por este motivo, la fecha de presentación que se va a tener en consideración va a ser aquella en la que se realice la subsanación. Ello implica que debe prestarse especial atención a ello para no correr el riesgo de presentar en plazo un recurso de manera presencial pero, al tener que subsanar, el recurso sea extemporáneo.

D) Efectos

Visto lo anterior, llega el momento de tratar los efectos. ¿Qué sucede al presentar el recurso?. La respuesta a este interrogante es sencilla y la encontramos en el artículo 53 de la Ley de Contratos del Sector Público. El principal efecto que hace acto de presencia es el de suspensión del procedimiento cuando el recurso se refiera al acto de adjudicación (49). Por lo tanto nos encontramos ante una suspensión automática. Tal y como ha indicado la doctrina, se trata de una imposición *ex lege* para el órgano administrativo competente. Concretamente señala A. ARÉVALO GUTIÉRREZ (2017: 80) que «Esta suspensión viene impuesta al tribunal *ex lege* y, por ende, no debe siquiera ser solicitada por el recurrente: el órgano competente para resolver debe acordarla de oficio».

A *sensu contrario* de lo que acaba de señalarse, en el supuesto en el cual el recurso recaiga sobre otros puntos que no sean el acto de adjudicación, como puede suceder con el anuncio de licitación o los propios pliegos por poner un par de ejemplos, esta suspensión no procedería de forma automática.

(49) A estos e excepciona, con carácter general y sin perjuicio de las medidas cautelares que se puedan adoptar, aquellos contratos que tengan su base en acuerdos marco o contratos que sean específicos en relación a un sistema de adquisición dinámico.

E) Carácter potestativo de planteamiento

No cabe duda de que la presentación del recurso especial en materia de contratación pública va a poner fin a la vía administrativa, tal y como se indica en las resoluciones del órgano. Sin embargo, aquí surge una relevante e interesante cuestión: ¿Esto implica que es un paso previo de carácter imperativo, el acudir a este órgano administrativo interponiendo un recurso especial, antes de poder dirigirnos al órgano jurisdiccional?

Nuevamente aquí tenemos una fácil respuesta, siendo esta negativa. Si acudimos a la Ley de Contratos, se nos dice con claridad que la interposición del recurso especial en materia de contratación tiene un carácter potestativo, dicho de otro modo, se deja en manos de quien corresponda su interposición o no. A raíz de esto, la doctrina, por todos P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2016: 336-337) y A. ARÉVALO GUTIÉRREZ (2017: 63), ha coincidido en indicar la perfectamente posible situación en la que uno de los sujetos legitimados decida interponer el recurso ante el Tribunal Administrativo mientras que otro opte decida acudir a la vía jurisdiccional, sabiendo que, en dicha situación, es posible la existencia de respuestas no coincidentes (50).

En todo caso, junto con este carácter potestativo también se prevé una gratuidad en su presentación (51).

5. Toma de decisiones

Se ha visto en lo anterior que el Tribunal Administrativo gallego, que se está tratando aquí, presenta una composición triple, esto es, de tres personas.

Resulta evidente que el número impar de miembros favorece la toma de decisiones, evitando, *a priori*, que se produzcan empates en la votación. No obstante, ¿esto es siempre así?. Nuestra respuesta no puede ser incondicionalmente afirmativa. Si partimos de que van a acudir al órgano cuando haya que llevar a cabo las votaciones y que cada uno vota afirmativa o negativamente, es indudable que la opción de empate es inviable. Sin embargo, esto no tiene por qué acontecer de esta manera siempre y en todo caso. Así pues,

(50) Cabe recordar que ya en su momento el Dictamen del Consejo de Estado 514/2006, de 25 de mayo había instado al carácter potestativo de recurso, a pesar de que en su momento inicial se había establecido como obligatorio. Asimismo, una parte importante de la doctrina se ha mostrado partidaria de regresar a la obligatoriedad en relación a la interposición de este recurso, en torno a esto P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2016: 332-338).

(51) Todo ello aparece en el apartado 7 del artículo 44 de 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.

es perfectamente factible que se produzca un empate por diferentes motivos como puede ser una ausencia de algún miembro por el motivo de que se trate —piénsese en enfermedad o imposibilidad de asistir—.

Junto con la posibilidad de que no acudan las tres personas, existen otras posibilidades que se nos viene a la mente cuando pensamos en la posibilidad de que se produzca un empate.

Una de ellas es la abstención. Advertimos que no nos referimos ahora a que una de las personas que conforma el Tribunal decida comunicar que no puede tratar el asunto por concurrir una determinada circunstancia que se lo impida. A lo que se alude en este momento es a que en la propia votación de la cuestión, al no decantarse por un voto a favor o en contra, alguno de los integrantes del órgano decida no votar. Es cierto que la Ley no alude a esta posibilidad en concreto, al igual que no alude a la toma de decisiones, pero sí que podemos acudir a otros cuerpos normativos con base al artículo 35 quinquies de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre. Así pues, confrontando el artículo 17 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, podemos observar como la abstención no está permitida bajo ningún concepto, descartándose esta opción.

La siguiente posibilidad, que es por todos conocida, es la otra modalidad de abstención. Cuando una persona considera que existen determinadas circunstancias que van a afectar a su imparcialidad, y por ello decide abstenerse, o bien su polo opuesto, la recusación, cuando es el interesado el que prevé una falta de imparcialidad en atención a las circunstancias de que se traten. Nuevamente debemos acudir a normativa diferente a aquella en la que el órgano está regulado, y en esta ocasión, la normativa adecuada no es otra que el artículo 23 y 24 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En estos preceptos se puede ver bastante detalladas las circunstancias que llevan a ambas actuaciones de abstención y recusación. Las causas de abstención serían:

- La existencia de un interés personal, ya no solo de manera directa sobre el asunto que se esté tratando sino de manera indirecta cuando una resolución resultante pueda influir en otro en el que se tiene ese interés.
- El hecho de ser administrador de la sociedad o bien de la entidad que sea la interesada.
- La existencia de un litigio pendiente con alguna de las personas interesadas.
- La existencia de un vínculo matrimonial o relación análoga, o una relación de consanguinidad hasta el cuarto grado o de afinidad hasta el segundo. Cuando esto se produzca con alguna de las personas

que tenga la condición de interesada, o con quien tenga la condición de administrador de entidades o sociedades que sean consideradas interesadas, sabiendo que también se incluye a quien sea asesor, quien ostente la representación legal o quien sea mandatario intervinientes en el procedimiento, estando también prevista la situación de compartir despacho profesional o que exista una asociación en torno al asesoramiento, representación o mandato.

- La existencia de una relación de íntima amistad o bien de enemistad manifiesta.
- Cuando se haya ejercido de perito o testigo en el procedimiento correspondiente.
- Cuando exista una relación de servicio con la persona que sea interesada de forma directa en la cuestión o cuando a lo largo de los 2 años precedentes se le haya asistido profesionalmente.

Aquí puede observarse como existen unas causas de abstención bastante lógicas y coherentes respecto de relaciones afectivas (parentales, mediante vínculo matrimonial o de amistad), pero sin olvidar también la posible relación profesional que pueda existir junto con el propio interés personal por el motivo de que se trate.

Por otro lado, en relación a las causas de recusación, la propia normativa se dirige a las causas de abstención para señalar que, cuando alguna persona incurra en ellas, se puede solicitar la recusación de esa persona por escrito.

Dicho esto, volvemos al planteamiento inicial relativo a que sucede en caso de empate. La respuesta que entendemos más lógica es que la Presidencia o persona que actúa como tal debería contar con el voto de calidad, y en este supuesto, tendríamos que su voto vale más (52). Esto es uno de los aspectos que debería incluirse en el futuro Reglamento de funcionamiento al que se ha hecho mención en la normativa de aplicación.

6. Las resoluciones del TACP

Señalado todo lo anterior, uno de los puntos que pueden ser tratados es el relativo a las resoluciones.

Lo primero que debe señalarse es la existencia de un plazo de 2 meses para dictarlas. Cumplido este plazo, se pone en práctica el silencio administrativo negativo. No se puede olvidar que esta determinación en el caso en el cual

(52) Esto no resulta algo extraño, ya que sucede en otros Tribunales similares como es el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León. Artículo 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras.

no se cumpla el plazo no es más que una ficción que nos permite considerar que el órgano ha resuelto y por ende, poder acudir con ello a la jurisdicción contencioso-administrativa sin que el procedimiento se postergue eternamente. Por lo tanto actúa como una garantía que se pone a disposición de las partes.

La norma en la que se incluye el Tribunal objeto de estudio no alude a las resoluciones a lo largo del Título dedicado a este organismo, sin embargo, desde nuestra perspectiva, es necesario entrar a indicar cuál es la estructura de las mismas.

Observando las que se han dictado hasta el momento, se puede decir que las resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia tiene una estructura equivalente a una Sentencia judicial, encontrándose tres partes diferenciadas: los antecedentes de hecho, los fundamentos de derecho y la decisión final. En lo que concierne a la decisión final, esta no se encuentra precedida de una nomenclatura independiente a modo de título sino únicamente con un punto y aparte y destacando la palabra «resuelve».

Junto con ello se prevé un encabezado donde se indican una serie de datos técnicos como el recurso, las partes, el número de expediente y si la resolución ha sido adaptada o no por unanimidad. A modo de cierre de la resolución, como no podía ser de otro modo, se indica que se pone fin a la vía administrativa y la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa (53).

Debemos señalar en este punto que, respecto de las resoluciones y actos administrativos, su notificación únicamente se llevará a cabo por medios electrónicos, y concretamente se practican mediante el denominado «Sistema de Notificación electrónica de Galicia-Notifica.gal».

Dicho todo lo anterior, resulta interesante hacer referencia a la actividad del Tribunal gallego desde su funcionamiento hasta la actualidad.

A este respecto, en el año 2018 se dictaron 133 resoluciones, y en lo que va de año 2019, hasta el 10 de octubre, se han dictado 203. Estos datos sirven para mostrar el afianzamiento que está teniendo este órgano, el cual va camino de doblar la cantidad de resoluciones en 2019 respecto del año anterior. Si bien es cierto que hay que tener en cuenta que en 2018 el Tribunal

(53) El texto característico que suele formularse como punto final sería el siguiente: «Esta resolución, directamente ejecutiva en sus propios términos, es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa».

gallego no estuvo en funcionamiento desde el principio, sino que, como se ha comentado en las páginas precedentes, comenzó su andadura el 2 de abril.

7. El Reglamento del Tribunal gallego

Como se ha adelantado, la normativa autonómica habla de un reglamento de funcionamiento que elaborará el propio Tribunal y que va a tener que ser publicado en el Diario Oficial de Galicia (54). Como resulta evidente, la creación de esta norma aún no ha tenido lugar. Esto no es extraño dado el escaso tiempo que el órgano autonómico lleva en funcionamiento. Sin embargo, lo más probable es que en un futuro no muy lejano este Reglamento vea la luz.

Aquí surge una pregunta inevitable, ¿Es realmente necesario la redacción de este Reglamento para el buen funcionamiento del órgano?. La respuesta, al menos desde nuestra perspectiva, debe ser negativa. Si bien es cierto que la Ley lo establece y por tanto, en cumplimiento de la legalidad debe hacerse, la realidad es que el Tribunal Administrativo autonómico funciona actualmente sin que el mismo haya hecho acto de presencia. Con la normativa, tanto estatal como autonómica, es suficiente para saber cómo debe actuarse y en qué casos. Ahora bien, el hecho de poder reunir estos aspectos en un solo cuerpo normativo, es un aspecto positivo que debe tenerse en cuenta a la hora de pensar en la necesidad del Reglamento. En otras palabras, aunque para el funcionamiento *stricto sensu* no se requiere, puesto que si fuese un aspecto *sine qua non* para ello, el Tribunal examinado no podría estar funcionando ahora mismo dada la inexistencia del Reglamento, ello no obsta para que sea una buena idea de cara a tener una norma compacta en la que encontrar los distintos aspectos relativos al funcionamiento del órgano.

VI. CONCLUSIÓN

Después de todo lo expuesto, llega el momento de concluir con una breve reflexión final.

En España, frente a otros modelos posibles, se ha optado por atribuir la resolución del recurso especial en materia de contratación pública a órganos administrativos. Con esto se favorece, desde nuestra óptica al menos, una agilidad en un tema que reviste una importancia que así lo demanda.

De manera específica, la Comunidad Autónoma de Galicia, en un correcto ejercicio de su competencia de desarrollo de la normativa estatal básica en

(54) Artículo 35 quinquies de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico.

materia de contratación administrativa, ha creado el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia. De esta manera se une al resto de entes autonómicos que también procedieron a la creación de este órgano en sus respectivos territorios.

En el caso gallego, este órgano administrativo que va a caracterizarse por ser especializado e independiente, está constituido por tres personas que tienen un mandato de 6 años. Sabiendo que, en todo caso, se trata de personas elegidas mediante una convocatoria pública, con experiencia profesional acreditada y que poseen conocimientos jurídicos, todo lo cual no deja de ser una garantía respecto del adecuado funcionamiento del Tribunal. La opción organizativa elegida por el legislador puede considerarse acertada, si bien en varios aspectos se sigue la estela marcada por el Tribunal Central, se ha conseguido una correcta configuración del órgano autonómico propio que permite que, a pesar de que el recurso especial tenga un carácter potestativo, se le considere como una opción real a tener en cuenta por los legitimados para interponerlo.

Esto se pone de manifiesto a nivel práctico, ya que, desde que comenzó su funcionamiento, en abril del año 2018, ha llevado a cabo una importante actividad, siendo cada vez más los recursos especiales en materia de contratación que llegan al mismo para que sean resueltos.

A nuestro juicio, no cabe duda de que se trata de una posibilidad idónea para la resolución de posibles conflictos en la contratación pública. Piénsese que realmente se está ante un paso que no nos impide ir con posterioridad a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que no vemos inconveniente en acudir a este Tribunal Administrativo, sobre todo teniendo en cuenta la sobre carga de trabajo que sobrevuela al Poder Judicial con carácter general.

Lo que parece claro es que se trata de un órgano administrativo que, por la realidad que lo rodea, tiene una vocación de permanecer en el tiempo y seguir contribuyendo a la resolución de aquellos recursos especiales en materia de contratación que las personas legitimadas le planteen.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (2017): «La revisión de los actos administrativos en materia de contratación: el recurso especial», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 37, pp. 39-88.
- BAÑO LEÓN, José María (2018): «Artículo 149.1.18», en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel y CASAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, pp. 1376-1384.

- BLANCO VALDÉS, Roberto Luis (2003): *La Constitución de 1978*, Madrid, Alianza Editorial.
- CANALES GIL, Álvaro y HUERTA BARAJAS, Alberto Justo (2018): *Comentarios a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público*, Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis (1979): «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, 89, pp. 7-59.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (1999): «Artículo 159. La composición del Tribunal Constitucional», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1981): «El status del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1, pp. 11-34.
- GIMENO FELIÚ, José María (2017): «La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades», *Documentación Administrativa (Nueva Época)*, 4, pp. 7-30.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2010): «La normativa europea procesal, de contratación pública y el sistema actual de recursos contractuales», *Documentación Administrativa*, 288, pp. 43-63.
- HERNÁNDEZ SALGUERO, Elena (2013): «El recurso administrativo especial en materia de contratación a la luz de las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 28, 79-120.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. (2016): «sobre la controvertida naturaleza «jurisdiccional» de los tribunales administrativos de recursos contractuales», en López Ramón, Fernando (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Madrid, INAP, pp. 499-510.
- HUERGO LORA, Alejandro (2018): «Artículo 149.1.18º», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.), *Comentario mínimo a la Constitución Española*, Madrid, Crítica Editorial, pp. 608-609.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1989): «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27, pp. 39-92.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio (1995): «La caracterización de la naturaleza jurídica de la atribución-cesión de competencias derivadas de la Constitución: unas consideraciones introductorias», *Revista de Estudios Políticos*, 90, pp. 173-192.
- MARABEL MATOS, Jacinto J. (2017): «El carácter cuasijurisdiccional del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Extremadura. Una aproximación desde la jurisprudencia comunitaria», *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, 33, pp. 1-18.

- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (2017): «Sentido y alcance de la transposición de las directivas de la Unión Europea: (análisis particular en materia de contratación pública)», en MÍGUEZ MACHO, Luis y ALMEIDA CERREDA, Marcos (coord.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: Estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Santiago de Compostela, Andavira, pp. 617-637.
- MORENO MOLINA, José Antonio y PINTOS SANTIAGO, Jaime (2015): «El sistema español de contratación pública», *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, 1, pp. 181-220.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2018): «El recurso especial en materia de contratación en la nueva ley de contratos del sector público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 191, pp. 149-190.
- RUBIO LORENTE, Francisco (1982): «Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 4, pp. 35-67.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2015): «El sistema de Tribunales Administrativos de recursos contractuales», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 32, pp. 41-78.
- TUDELA, José y KNÜPLING, Felix (coords.) (2012): *España y modelos de federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2016): «El recurso especial en materia de contratos públicos: en la senda del derecho a una buena administración», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Madrid, INAP, pp. 303-367.