

CAPÍTULO VIII

La potestad sancionadora de los tribunales administrativos de recursos contractuales

Ernest Alemany Selle

Letrado del Servei Català de la Salut.

Doctorando de Derecho Administrativo (Universidad de Barcelona)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Trabajo de campo. 3. El recurso especial en materia de contratación y sus efectos suspensivos. 4. La naturaleza jurídica de las sanciones de multa. 5. La configuración de la temeridad y la mala fe en la interposición del recurso especial en materia de contratación. 5.1. La buena fe como pieza fundamental para la detección del ejercicio abusivo del recurso especial. 5.2. La regulación de la temeridad y la mala fe en la normativa de contratos del sector público. 5.3. La concepción de la temeridad y la mala fe por parte de los tribunales administrativos de recursos contractuales y la jurisprudencia. 6. Elementos a tener en cuenta para la graduación de las sanciones. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. Introducción

Este trabajo es un análisis del ejercicio de la potestad sancionadora de los tribunales administrativos de recursos contractuales¹, en relación con la aplicación de las multas que pueden imponer a las personas interesadas, por la interposición temeraria, o con mala fe, del recurso especial en materia de contratación.

Asimismo, no solo es objeto de estudio la configuración de la temeridad y la mala fe en este contexto, sino que también se analiza el sistema

1. Cada vez que se mencione el término “tribunal de recursos contractuales”, también se estará haciendo mención, implícitamente, de los órganos de recursos contractuales constituidos en la actualidad, como podrían ser, por ejemplo, el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y el Órgano Administrativo Foral de Recursos Contractuales, cuyo ámbito de actuación se circunscribe a la Diputación Foral de Araba.

de graduación de las sanciones, y los elementos que deberían tenerse en cuenta para determinar los perjuicios eventualmente irrogados a los poderes adjudicadores por la suspensión de los procedimientos de contratación.

Fruto de la experiencia profesional, y realizado el presente estudio, se evidencia que los tribunales administrativos de recursos contractuales no siempre responden del mismo modo en circunstancias similares, ante la petición de sanción que formulan los órganos de contratación cuando se ha interpuesto un recurso especial en materia de contratación con escasa o inexistente viabilidad jurídica, causando un perjuicio patente y acreditado al ente del sector público que ha promovido el contrato.

Este perjuicio, en la mayoría de los casos, no se ve resarcido en las situaciones en que se acaba imponiendo una sanción, dado que el coste público de tramitación del recurso —tanto del órgano de contratación como del tribunal de recursos que lo conoce y resuelve— se considera mayor que el importe de la sanción, que resulta ser, habitualmente, de 1000 euros, es decir, el mínimo establecido por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Además del coste público que se acaba de mencionar, si se añaden los perjuicios inherentes a la paralización de los procedimientos de contratación pública, ya sea porque el recurrente ha solicitado su suspensión, o porque el recurso se dirige contra la adjudicación del contrato y por ello opera la suspensión automática del artículo 53 de la LCSP, se podría llegar a considerar que las sanciones impuestas por los tribunales administrativos de recursos contractuales, a veces, no cumplen con la finalidad de disuasión de la conducta infractora que debería presidir el ejercicio de la potestad sancionadora, en los términos en que nuestro ordenamiento jurídico lo configura.

Todo ello tiene su relevancia por el efecto reflejo que produce en el normal funcionamiento de los servicios públicos implicados. Ello es así porque la contratación pública es un instrumento que media para la consecución de las finalidades institucionales, y para la correcta prestación de servicios públicos por parte de los entes contratantes, y por lo tanto estamos ante un asunto de interés general, digno de toda protección.

2. Trabajo de campo

Para complementar el presente estudio y saber de forma precisa qué están declarando los tribunales administrativos de recursos contractuales, se ha

realizado un trabajo de campo consistente en el análisis de las resoluciones dictadas por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP) y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en los ejercicios 2017, 2018 y 2019, y hasta el día 30 de junio de 2020². En este periodo se identificaron un total de 173 resoluciones (2,91 % sobre el total de la muestra, que asciende a 5943 resoluciones) donde se ha debatido sobre la apreciación de temeridad o mala fe en la interposición del recurso especial en materia de contratación.

Para extraer más información sobre estos datos se hace necesario distinguir la información obtenida de cada tribunal en relación con cada ejercicio³. De este modo, las cifras que se muestran a continuación reflejan la cantidad de resoluciones que han debatido la idoneidad, o la falta de idoneidad, de la imposición de la sanción económica, con independencia del resultado final, con los dos parámetros que aquí se acaban de citar:

Tabla 1
Número de resoluciones publicadas por el TCCSP y el TACRC durante los ejercicios 2017, 2018, 2019 y mitad del 2020

AÑO	2017	2018	2019	2020 (hasta el 30/06)
TCCSP	5 (de 186)	17 (de 355)	36 (de 401)	23 (de 232)
TACRC	28 (de 1242)	27 (de 1251)	15 (de 1527)	22 (de 749)
TOTAL RESOLUCIONES	173 (de 5943)			

Nota: Elaboración propia, a través de las resoluciones publicadas por ambos tribunales administrativos de recursos contractuales, publicada en el depósito digital de la Universidad de Barcelona.

2. Puede encontrarse la muestra obtenida en el depósito digital de la Universidad de Barcelona, cuyo enlace se muestra a continuación: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/172009>, en el marco del trabajo final de Máster de Gestión Pública Avanzada impartido por esta Universidad durante el curso 2019-2020 (Alemany Selle, 2020).

3. La elección de ambos tribunales administrativos de recursos contractuales que fueron objeto de estudio se realizó por razones de proximidad, respecto del TCCSP, y de representatividad, referente al TACRC, en cuanto que este último es el órgano competente para conocer y resolver los recursos especiales en materia de contratación formulados en 7 comunidades autónomas, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, según la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública —en cuanto que en 2016 y 2018 finalizó la vigencia de los respectivos convenios de colaboración formalizados con las comunidades autónomas de Extremadura y Galicia, las cuales, en la actualidad, han constituido un tribunal de recursos contractuales propio—. Dicha información puede consultarse en la siguiente dirección web: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Contratacion/TACRC/Paginas/Conveniossobreatribuci%C3%B3ndecompetenciasalTribunal.aspx>.

Las cifras que se acaban de citar se reflejan porcentualmente a continuación, y arrojan las siguientes cantidades:

Tabla 2
Porcentaje de resoluciones, por tribunal y año, donde se ha debatido sobre la apreciación de temeridad o mala fe en la interposición del recurso especial en materia de contratación

AÑO	2017	2018	2019	2020 (hasta el 30/06)
TCCSP	2,68 %	4,78 %	8,97 %	9,91 %
TACRC	2,25 %	2,15 %	0,98 %	2,93 %

Nota: Elaboración propia, a través de las resoluciones publicadas por ambos tribunales administrativos de recursos contractuales, publicada en el depósito digital de la Universidad de Barcelona.

Se pueden observar dos tendencias diferenciadas, una por cada tribunal de recursos. Es decir, si bien es cierto que las resoluciones del TCCSP tienden a debatir cada vez más la idoneidad en la imposición de la sanción económica, tanto por temeridad como por mala fe, no es menos cierto que en el caso del TACRC esta tendencia no existe. Todo lo contrario; se puede observar cómo en el ejercicio 2019 hubo una caída, porcentualmente hablando, de las resoluciones que realizaron este ejercicio de discrecionalidad, en cuanto que únicamente el 0,98 % de dichas resoluciones entablaron ese debate. En cambio, el TCCSP ha pasado de entrar en el fondo de dicha cuestión en un 2,68 % de las resoluciones publicadas en 2017, a hacerlo en un 9,91 % de las resoluciones a mediados del ejercicio 2020.

Este aumento puede haberse producido, hipotéticamente, por el incremento en el número de recursos especiales en materia de contratación que han sido resueltos por ambos tribunales, siendo causa de ello la ampliación del ámbito objetivo y subjetivo del recurso especial en materia de contratación, introducida por la LCSP respecto de la anterior legislación de contratos. Esto es así, además, por la modificación operada en su artículo 44.1.a), por el que se establece que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios que tengan un valor estimado superior a cien mil euros (siendo dichas cantidades, en 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

—TRLCS—, de 221 000 euros para los contratos de servicios y suministro, y, para los contratos de obras —todos ellos SARA—, de valor estimado igual o superior a 5 548 000 euros).

Por todo ello, no solo se ha visto aumentado el número de recursos especiales en materia de contratación que deben resolver los órganos y tribunales administrativos de recursos contractuales, sino que además se puede entrever un mayor interés sobre esta institución, la potestad sancionadora, reflejándose ello en un incremento del número de resoluciones que han entrado en el fondo sobre este particular.

3. El recurso especial en materia de contratación y sus efectos suspensivos

El origen del recurso especial en materia de contratación puede encontrarse en el artículo 1 de la Directiva 89/665, en la redacción dada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo, en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.

En este precepto se instó a los Estados miembros a que tomaran las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores pudieran ser recurridas de forma eficaz y lo más rápidamente posible. En este sentido, a través de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, que ha modificado, entre otras, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, se constituyó el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. A este tribunal le corresponde la ordenación, instrucción y emisión de resoluciones en relación con el recurso especial en materia de contratación y la cuestión de nulidad, introducida, como novedad, por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, y que carece de funciones consultivas (Cómez Merino, 2011: 126).

Asimismo, hay que recordar que el camino hasta la implantación de este recurso *ad hoc* en materia de contratación pública no ha sido nada sencillo de recorrer. En realidad, no fue hasta la condena al Reino de España por el Tribunal de Justicia en Sentencia de 3 de abril de 2008 (Asunto C-444/06) cuando el legislador tomó verdadera conciencia de la necesidad de dotar al ámbito contractual público de un sistema de recursos propio (Bernal Blay, 2016: 366).

Este instrumento de revisión fue objeto de desarrollo por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y

de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Esta disposición de carácter general, tal y como indica su propio preámbulo, desarrolla la Ley 34/2010, de 5 de agosto, que, como consecuencia de la necesidad de incorporar a nuestra legislación el contenido de las directivas de recursos en la redacción dada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, introdujo modificaciones en las leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de adjudicación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Actualmente el recurso especial en materia de contratación se regula en los artículos 44 y siguientes de la LCSP. En dicho precepto se establece que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos y decisiones relacionados en el apartado segundo de ese mismo artículo, cuando se refieran a los contratos que pretendan concertar las Administraciones públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores, haciendo referencia a los contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios que tengan un valor estimado superior a cien mil euros; los acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de dichos contratos, así como los contratos basados en cualquiera de ellos; y las concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.

También establece la LCSP, en este mismo artículo 44, que serán igualmente recurribles los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características, no sea posible fijar su precio de licitación, o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios. Asimismo, serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23 de la LCSP, y los encargos cuando, por sus características, no sea posible fijar su importe, o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.

La naturaleza jurídica del recurso especial en materia de contratación es administrativa especial, y excluyente, ex artículo 44.5 de la LCSP, por el que se establece que contra las actuaciones que se citan en este precepto no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios. Además es potestativo, en cuanto que las personas interesadas pueden formular o bien el referido recurso especial, o bien un recurso contencioso-administrativo en los términos y condiciones regulados en los artículos 25

y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

Ahora bien, siendo cierto que es un derecho de cualquier persona interesada poder accionar esta vía de revisión⁴, no es menos cierto que la interposición del recurso especial en materia de contratación debe observar siempre los estándares de buena fe e idoneidad en su articulación. Es así por la consecuencia que el artículo 53 de la LCSP prevé que se puede derivar de su mera interposición, esto es, la suspensión automática del procedimiento de contratación con efectos *ope legis*, cuando se formula contra el acuerdo de adjudicación del contrato.

Así, por la mera interposición del recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación de un contrato, se suspende la tramitación del procedimiento de contratación. Además, dicha suspensión también puede requerirse por la parte interesada mediante la solicitud de medidas cautelares, al amparo de lo establecido en el artículo 49 de la LCSP, cuando el recurso especial se dirige contra cualquier otro acto de distinta naturaleza, produciéndose los mismos efectos que para el supuesto anterior.

Este hecho cobra importancia porque, ya sea por la vía de interposición del recurso especial contra los actos de adjudicación de los contratos, o por la vía de solicitud de las medidas cautelares, el procedimiento de contratación puede quedar en suspenso, prescindiendo —en el primero de los casos— de las instituciones del *fumus boni iuris* y del *periculum in mora* para tomar la decisión de suspender el procedimiento de contratación⁵. Al respecto, no podemos olvidar que un instrumento de contratación pública no persigue otra cosa que cumplir con una finalidad institucional, con la

4. El recurso especial es una vía de revisión actualmente gratuita, sin necesidad de postulación procesal, y por lo tanto cualquier persona interesada —con o sin conocimientos de derecho en general y de contratación pública en particular— puede presentar un recurso especial. No obstante, se hace necesario señalar que estamos ante un procedimiento de revisión extraordinariamente eficiente y funcional, dado que la tasa de judicialización de las resoluciones de los tribunales de recursos es muy baja. En este sentido, solo el 5,03 % de las resoluciones del TCCSP fueron recurridas en sede contencioso-administrativa (Memoria del TCCSP de 2020, p. 28), siendo este porcentaje del 7,9 % para las resoluciones del TACRC para el año 2021 (Memoria del TACRC de 2021, p. 21), habiendo estado siempre por debajo del 10 % de los procedimientos de revisión.

5. Sin perjuicio de que, en aplicación de lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, cada tribunal decida, en el plazo de cinco días hábiles, acerca de las medidas cautelares, si se hubiese solicitado la adopción de alguna en el escrito de interposición del recurso o se hubiera procedido a la acumulación, en el caso de que la solicitud de tales medidas se hubiera realizado con anterioridad a la presentación del recurso. O, en su caso, sobre si procede o no el mantenimiento de la suspensión automática prevista en el artículo 53, entendiéndose vigente esta en tanto no se dicte resolución expresa acordando su levantamiento.

consecución de un servicio público o con la implantación de las políticas públicas diseñadas por la organización del sector público que ha promovido el expediente de contratación, y por este motivo estamos ante una cuestión de interés general.

Por todo ello, y con la finalidad de garantizar que las personas interesadas interpongan el recurso especial en materia de contratación sin visos de mala fe, ni de temeridad, el legislador ordinario ha previsto en el artículo 58 de la LCSP —y en textos legislativos anteriores— la potestad sancionadora, la cual puede ser ejercida por los tribunales administrativos de recursos contractuales, para evitar que se incurra en abuso de derecho con la interposición de este instrumento de revisión, y salvaguardar la agilidad en la resolución que ha caracterizado siempre a los tribunales administrativos de recursos contractuales —y seguir garantizando el mandato del legislador europeo de proveer a las personas interesadas un sistema de recursos, en esta materia, que sea ágil y eficiente—.

4. La naturaleza jurídica de las sanciones de multa

Una de las cuestiones que nos podemos plantear cuando nos aproximamos a la naturaleza jurídica de las sanciones impuestas por los tribunales administrativos de recursos contractuales es si, realmente, estamos ante una potestad sancionadora típica, ejercida con *ius puniendi* del Estado, o si es una institución de otra naturaleza. Ello es así porque el derecho administrativo sancionador español se ha concebido como una suma de derechos sancionadores administrativos especiales. Es un sistema aún pendiente de construcción, huérfano de coherencia, sistemática y seguridad jurídica (Sibina Vidal, 2020: 40).

Una muestra de ello se encuentra en la disparidad de regímenes sancionadores que se han diseñado por el legislador ordinario, u orgánico, como se observa en la potestad sancionadora para las infracciones sobre protección de datos de carácter personal, o la normativa básica sobre el sistema eléctrico, donde —en tales casos, y a diferencia de otros diseños normativos— existe una definición precisa de las infracciones que pueden cometer las personas interesadas en un ámbito específico. En estos supuestos se ha distinguido perfectamente la gravedad de cada infracción, y su graduación se ha fijado de forma más o menos precisa, reservando un margen de discrecionalidad técnica al órgano proponente para la fijación de la sanción que deberá imponer la entidad del sector público competente en la resolución de cada caso concreto.

Respecto a esta cuestión, la doctrina es unánime al afirmar que forman parte de las funciones de los tribunales administrativos de recursos contractuales la ordenación, instrucción y resolución de procedimientos,

así como la decisión sobre determinadas cuestiones conexas respecto del procedimiento principal, tales como la adopción de medidas provisionales previa audiencia al órgano de contratación con imposición, en su caso, de la constitución de caución o garantía suficiente para responder de los eventuales perjuicios ocasionados por la adopción de tales medidas; pudiendo imponer, a la vista de la resolución, la obligación de indemnizar a la persona interesada por los daños y perjuicios que le haya podido ocasionar, fijando su cuantía, acordar la imposición de multas en caso de que aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, entre otros (Gómez Merino, 2011: 129).

Además, existe unanimidad respecto al hecho de que la potestad sancionadora de la Administración tiene su origen en los poderes de policía. En tanto en cuanto los poderes públicos pueden imponer límites vinculantes a la actividad de los particulares e imponer órdenes para la tutela de la legalidad y del interés general (Sibina Vidal, 2020: 42), se ha atribuido también la facultad de sancionar el incumplimiento de reglamentos, y las órdenes de policía como medio para reforzar la eficacia de su actuación, y en consecuencia de su propia autoridad (Sánchez Morón, 2008: 667).

Sin embargo, las leyes no ofrecen ninguna definición de sanción administrativa, con carácter general. En este sentido, la regulación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) resulta claramente insuficiente para resolver los numerosos problemas que plantea diariamente la potestad sancionadora de la Administración. El Código Penal dedica más de cien artículos a la parte general del derecho penal, mientras que la actual LRJSP solo dedica a las cuestiones generales del derecho administrativo sancionador siete escuetos preceptos, a pesar de que este es mucho más extenso que aquel, debido a que las sanciones administrativas se han convertido hoy en el refuerzo de la gestión ordinaria de la Administración o, más exactamente, en el respaldo de las políticas públicas de intervención (Cano Campos, 2015: 3).

Ahora bien, a partir de la jurisprudencia se puede deducir un concepto de sanción administrativa, y los autores han realizado un esfuerzo teórico de construcción de una definición. En este sentido, el Tribunal Constitucional (TC) ha recogido recientemente, a través de la Sentencia 23/2022, de 21 de febrero de 2022⁶, la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal Europeo de Derechos

6. Sentencia del Tribunal Constitucional 23/2022, de 21 de febrero, dictada en el recurso de amparo 6420-2019, en relación con una resolución sancionadora dictada por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, donde trata la supuesta vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías, a la legalidad sancionadora (proporcionalidad) y a la protección

Humanos (TEDH) que ha tratado el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Por su parte, el TC ha declarado, desde la Sentencia 18/1981, de 8 de junio —fundamento jurídico segundo—, que tanto los principios sustantivos del artículo 25.1 de la Constitución Española (CE) como las garantías procedimentales del artículo 24.2 de la CE son aplicables, con ciertos matices, al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

Asimismo, tal y como se precisó en la Sentencia 89/1995, de 6 de junio —fundamento jurídico cuarto—, es doctrina reiterada de este tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷ que los principios y garantías constitucionales del orden penal y del proceso penal han de observarse, con ciertos matices, en el procedimiento administrativo sancionador; y así, entre esas garantías procesales, se han declarado aplicables el derecho de defensa⁸ y sus derechos instrumentales a ser informados de la acusación⁹, y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa¹⁰, así como el de-

de datos: sanción por comisión de infracción muy grave objeto de posterior publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

7. Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de junio de 1976, asunto Engel y otros c. Holanda; de 21 de febrero de 1984, asunto Öztürk c. Alemania; de 28 de junio de 1984, asunto Campbell y Fell c. Reino Unido; de 22 de mayo de 1990, asunto Weber c. Suiza; de 27 de agosto de 1991, asunto Demicoli c. Malta; de 24 de febrero de 1994, asunto Bendenoun c. Francia.

8. En los términos en que se expuso en la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1982, de 8 de febrero, respecto a la máxima conservación de las actuaciones procesales y de la mínima perturbación de los derechos e intereses de terceras personas, en cuanto sea compatible con el ejercicio de derechos y libertades protegidos por la Constitución, como lo es el derecho de defensa en el caso examinado.

9. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/1986, de 21 de marzo, se debate si ha existido insuficiencia de motivación de un acto que por exigencia legal debe ser motivado, y no propiamente el no haber sido informado de la acusación —no estimándose el amparo en este supuesto por las causas concurrentes—. En estos mismos términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 190/1987, de 1 de diciembre, donde se declara que desde la perspectiva constitucional lo que es exigible, en todo caso, es el conocimiento de los hechos imputados para poder defenderse sobre los mismos, exigencia que quedó cumplida al narrarse en el pliego de cargos, debidamente comunicado al interno, que los hechos que originaban la incoación del expediente tenían su origen en su negativa actitud al requerimiento del funcionario para la realización de las reseñas fotográficas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 del Reglamento Penitenciario. Confirmada posteriormente esta aproximación por la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1989, de 6 de febrero, donde se declara que en todo procedimiento acusatorio deben existir los elementos indispensables para poder ejercer el derecho a la defensa con todas las garantías.

10. En el sentido expresado en las sentencias del Tribunal Constitucional 2/1987, de 21 de enero, relativa al tiempo que se otorga para la preparación de la defensa y los elementos que se facilitan para su ejercicio; 190/1987, de 1 de diciembre —se acaba de hacer referencia ella—; y 212/1990, de 20 de diciembre, declarándose que el derecho del expedientado a utilizar pruebas para su defensa tiene relevancia constitucional (SSTC 2/1987, 190/1987 y 192/1987), si bien se ha declarado también que ni siquiera en el proceso penal, donde sería plenamente aplicable el precepto citado, existe un derecho absoluto e incondicionado al uso de todos los medios de prueba (SSTC 2/1987 y 22/1990). Lo que del artículo 24.2 de la Constitución nace para el adminis-

recho a la presunción de inocencia¹¹, derechos fundamentales, todos ellos, que han sido incorporados por el legislador a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común.

Además, el TC ha advertido sobre la improcedencia de extender indebidamente la idea de sanción —con la finalidad de obtener la aplicación de las garantías constitucionalmente propias de este campo— a medidas que no responden al ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen una verdadera naturaleza de castigos¹². De manera que ni el *nomen iuris* empleado por la Administración o asignado por la ley, ni la clara voluntad del legislador de excluir una medida del ámbito sancionador, constituyen un dato decisivo a la hora de precisar si los artículos 24.2 y 25.1 de la CE resultan aplicables¹³.

Y tampoco basta por sí sola, a estos efectos, por más que resulte significativa, la circunstancia de que la medida de que se trata se imponga como consecuencia de un incumplimiento previo de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre la ciudadanía y la Administración, o que la reacción del Estado ante dicho incumplimiento consista en un acto restrictivo de derechos¹⁴.

Y respecto al principio acusatorio, fundamental en el procedimiento sancionador tal y como se acaba de anunciar, el Tribunal Supremo también se ha pronunciado de forma relativamente reciente, a través de la Sentencia

trado, sujeto a un expediente sancionador, es el derecho a que se practiquen no todas aquellas pruebas que tenga a bien proponer, sino tan solo las que sean pertinentes o necesarias.

11. Sentencias del Tribunal Constitucional 13/1982, de 1 de abril; 36 y 37/1982, ambas de 16 de junio; 42/1989, de 16 de febrero; 76/1990, de 26 de abril; y 138/1990, de 17 de septiembre.

12. Entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 239/1988, de 14 de diciembre, fundamento jurídico segundo; Sentencia del Tribunal Constitucional 164/1995, de 8 de noviembre, fundamento jurídico cuarto; Auto del Tribunal Constitucional 323/1996, de 11 de noviembre, fundamento jurídico tercero, y en los términos sistematizados en la Sentencia del Tribunal Constitucional 276/2000, de 16 de noviembre, fundamento jurídico tercero.

13. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia número 164/1995, en su fundamento jurídico cuarto. En esta sentencia se analiza la naturaleza sancionadora de los recargos impuestos por la Administración tributaria, declarándose que no constituyen una manifestación del *ius puniendi* del Estado, y por lo tanto, al no ser una sanción en sentido propio, no le son aplicables las garantías que para el ejercicio de la potestad sancionadora establecen los artículos 24.2 y 25.1 de la CE.

14. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 239/1988, donde se declara que los postulados del artículo 25.1 de la Constitución no pueden extenderse a ámbitos que no sean los específicos del ilícito penal o administrativo, siendo improcedente su aplicación extensiva o analógica, como resulta de las SSTC 73/1982, de 2 de diciembre, 69/1983, de 26 de julio, y 96/1988, de 26 de mayo, a supuestos distintos o a actos, por su mera condición de ser restrictivos de derechos, si no representan el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador, como es el caso de las multas coercitivas, previstas como medio de ejecución forzosa de los actos administrativos por los artículos 104.c) y 107 de la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo.

número 1382/2020, de 22 de octubre de 2020¹⁵. En esta Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo fijó como doctrina que el principio acusatorio, que constituye una de las garantías estructurales del proceso penal, cuya protección se reconoce por el artículo 24.2 de la Constitución, vinculado al derecho de defensa, al derecho a un proceso con todas las garantías y al derecho a ser informado de la acusación, debe modularse cuando se trate de su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador.

Resultan muy interesantes las aportaciones a la definición del principio acusatorio que se realizan en esta Sentencia, así como la crítica que realiza respecto a la resolución dictada en la instancia de origen. En ella —señala— se efectuó la transposición del principio acusatorio tal como se entiende en el proceso penal, sin introducir las modulaciones requeridas para su aplicación en el ámbito del derecho administrativo sancionador. Al respecto, y según exige la doctrina del Tribunal Constitucional, formulada respecto a la aplicación del artículo 24.2 de la Constitución a los procedimientos sancionadores, aunque ambos (proceso penal y procedimiento sancionador) son una manifestación del *ius puniendi* del Estado, se aprecian diferencias sustanciales entre ambos procedimientos en torno a la naturaleza de los mismos, y respecto de las funciones que asumen el órgano instructor y el órgano que resuelve el procedimiento sancionador y las facultades que competen al juez instructor y al Tribunal sentenciador.

Y nos recuerda el TC que, si bien este principio no aparece expresamente mencionado entre los derechos constitucionales que disciplinan el proceso penal, hay que reconocer como protegidas en el artículo 24.2 de la CE ciertas garantías que configuran los elementos estructurales de dicho principio, que trasciende el derecho a ser informado de la acusación, ya que queda vinculado, además, con los derechos constitucionales de defensa y a la imparcialidad judicial¹⁶.

Llegados a este punto, y teniendo claros los elementos básicos que configuran la potestad sancionadora, resulta conveniente observar cómo se ha

15. Sentencia 1382/2020 del Tribunal Supremo, de 22 de octubre, dictada por la Sala de lo Contencioso, Sección Tercera, en el recurso de casación contencioso-administrativo 4535/2019.

16. El principio acusatorio no aparece expresamente mencionado entre los derechos constitucionales que disciplinan el proceso penal. Ello no ha sido óbice, sin embargo, para reconocer como protegidos en el artículo 24.2 de la CE ciertos derechos fundamentales que configuran los elementos estructurales de dicho principio, que trasciende el derecho a ser informado de la acusación y comprende un haz de garantías adicionales (STC 155/2009, FJ 4). En este sentido se ha resaltado la vinculación del principio acusatorio tanto con los derechos constitucionales de defensa y a conocer la acusación como con la garantía constitucional de la imparcialidad judicial (STC 155/2009, FJ 4).

definido por el legislador básico estatal la atribución de esta potestad para los tribunales administrativos de recursos contractuales, a través del artículo 58.2 de la LCSP. Preceptúa, literalmente, lo siguiente:

“En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma. El importe de la multa será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos. El importe de la multa impuesta se ingresará en todo caso en el Tesoro Público. Las cuantías indicadas en este apartado podrán ser actualizadas por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública”.

En este caso, también se observa insuficiente la regulación de esta potestad en la LCSP, por los problemas que genera a los operadores jurídicos para su aplicación y revisión. Ello es así porque no ha introducido ninguna metodología de cálculo —como sí ha hecho en otras normas, como por ejemplo en la Ley de Enjuiciamiento Civil (artículo 247)—. El legislador se ha limitado a atribuir a los tribunales administrativos de recursos contractuales una herramienta para la imposición de multas, con un límite cuantitativo, definiendo el destino final de la recaudación por este concepto e indicando que la horquilla aplicable para la cuantificación de las multas puede ser modificada a través de disposición general, sin ir más allá —con los problemas que genera para su aplicación—.

Sin ir más allá, estamos ante un procedimiento para la revisión de actos dictados por un poder adjudicador, donde se ha previsto una consecuencia específica de naturaleza pecuniaria, para aquellas situaciones donde se observe que ha existido una utilización abusiva del recurso especial en materia de contratación, y en definitiva donde puede apreciarse que se ha formulado de forma temeraria o con mala fe.

Sobre este particular se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Galicia¹⁷, resultando muy relevante para el caso que nos ocupa, dado que la empresa recurrente pretendía la nulidad de la sanción en cuanto que no se había concedido el correspondiente trámite de audiencia, preceptivo en cualquier procedimiento sancionador típico ex artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), entre otros argumentos. En este sentido,

17. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de A Coruña, núm. 33/2020, de 23 de enero de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Roj: STSJ GAL 1166/2020 - ECLI:ES:TSJGAL:2020:1166.

se declaró que la ley de contratos del sector público vigente en ese momento (artículo 47.5 del TRLCSP) atribuía a los tribunales de recursos la facultad de acordar la imposición de multa en caso de apreciarse temeridad o mala fe en la interposición del recurso especial. Siendo el procedimiento pertinente para su imposición el mismo que el de resolución del recurso especial, porque —declara la sentencia— no se ha establecido ninguna norma o procedimiento paralelo y diferente para dicho supuesto.

En definitiva, al no constituir una manifestación del *ius puniendi* del Estado, no puede entenderse que estemos ante una sanción administrativa en sentido propio, ni ante un procedimiento acusatorio, al que son aplicables, conforme a la jurisprudencia constitucional, las garantías que para el ejercicio de la potestad sancionatoria establecen los artículos 25.1 y 24.2 de la CE¹⁸.

En cualquier caso —como no puede ser de otra manera—, esta potestad debe ejercerse bajo el principio de proporcionalidad al interés general objeto de protección, graduándose de forma justificada en cada situación y según las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, las cuales serán tratadas en los siguientes apartados.

5. La configuración de la temeridad y la mala fe en la interposición del recurso especial en materia de contratación

5.1. La buena fe como pieza fundamental para la detección del ejercicio abusivo del recurso especial

Antes de entrar en el núcleo sobre la definición de la temeridad y la mala fe, y sin ánimo de realizar un análisis histórico de ambas figuras —que nos podría trasladar el estudio hasta el concepto de *bona fides* del derecho romano—, parece conveniente hacer alusión —y casi un llamamiento a los operadores jurídicos— al principio de buena fe. En efecto, el artículo 7 del Código Civil español (CC) establece que los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe, no amparándose por la ley el abuso de derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Y añade este artículo que todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por

18. La Sentencia del Tribunal Constitucional 239/1988, de 14 de diciembre, declaró que resultan inexcusables, para la resolución de cada asunto, el análisis y la determinación del carácter de las multas impugnadas, atendiendo a su verdadera naturaleza, sin que sea suficiente y decisivo, a tal efecto, el *nomen iuris* utilizado en los correspondientes actos, porque, como señaló la recurrente, no puede quedar en manos de la Administración la posibilidad de sustraerse a las garantías constitucionales establecidas en relación con el ejercicio de su potestad sancionadora.

su objeto o por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización, y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), por su parte, como ya se ha anunciado en el apartado anterior, establece en su artículo 247 que los intervinientes en todo tipo de procesos deberán ajustarse en sus actuaciones a las reglas de la buena fe. Y añade, en su apartado tercero, que, si los tribunales estimaren que alguna de las partes ha actuado conculcando las reglas de la buena fe procesal, podrán imponerle, en pieza separada, mediante acuerdo motivado, y respetando el principio de proporcionalidad, una multa que podrá oscilar de ciento ochenta a seis mil euros, sin que en ningún caso pueda superar la tercera parte de la cuantía del litigio.

Además, la LEC introduce un método de cálculo para la determinación de la cuantía de la multa —cosa que no sucede en la LCSP—, esto es, teniendo en cuenta las circunstancias del hecho de que se trate, los perjuicios que al procedimiento o a la otra parte se hubiera podido causar.

El artículo 57 del Código de Comercio (CCom) indica que los contratos de comercio se ejecutarán y cumplirán de buena fe, según los términos en que fueren hechos y redactados, sin tergiversar con interpretaciones arbitrarias el sentido recto, propio y usual de las palabras dichas o escritas, ni restringir los efectos que naturalmente se deriven del modo en que los contratantes hubieren explicado su voluntad y contraído sus obligaciones.

También recoge el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) este principio. En este precepto se señala que en todo tipo de procedimiento se respetarán las reglas de la buena fe, y en su apartado segundo dispone que los juzgados y tribunales rechazarán fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal.

Dicho todo lo anterior, resulta evidente que el principio de buena fe es una pieza fundamental para la configuración de la temeridad y la mala fe, en el contexto en el que nos encontramos, y en definitiva deben tenerse en cuenta elementos que se acaban de citar, para determinar si ha existido un ejercicio abusivo del derecho de interposición del recurso especial en materia de contratación, con finalidades ajenas para las que fue concebido.

5.2. La regulación de la temeridad y la mala fe en la normativa de contratos del sector público

La configuración de la temeridad y la mala fe, en el contexto de la contratación pública, se ha abordado desde distintos ángulos. Tanto a nivel normativo como doctrinalmente, a través de la aplicación de dicha figura por los tribunales administrativos de recursos contractuales y por la jurisprudencia.

A nivel normativo, es preciso hacer alusión al dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010, que se emitió ante la petición formulada por el Ministerio de Hacienda y Economía en la tramitación del Anteproyecto de Ley de modificación de las leyes 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, y 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, para su adaptación al derecho de la Unión Europea.

En este expediente de naturaleza consultiva, el Consejo de Estado señaló en su dictamen¹⁹ que echó en falta la articulación de algún mecanismo que permitiera contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación. Así, se señaló en el expediente que la regulación proyectada podría completarse introduciendo la posibilidad de inadmitir el recurso en los supuestos tasados legalmente; o incluso podría atribuirse al órgano independiente la facultad para sancionar al recurrente en casos de temeridad o mala fe.

Y se añadió, muy acertadamente, que, si bien es cierto que la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, puso el acento en la articulación de un sistema de recursos rápido y eficaz, para garantizar una adecuada protección de los derechos de las personas que participan en las licitaciones públicas, no lo es menos que en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas por el Consejo de Estado.

En este sentido, son evidentes el interés público que se quiere proteger y la importancia que juega hoy en día la contratación pública en nuestro ordenamiento jurídico y en el tejido productivo y empresarial estatal y europeo, así como su indudable relevancia económica —que en España, como se subraya habitualmente, supone más del 11 % del PIB (Junta Consultiva de

19. Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010, número de expediente 499/2010 (Ministerio de Economía y Hacienda).

Contratación Pública del Estado, 2021: 19-20)— y su relevante papel como instrumento de gestión de políticas públicas (Vilalta Reixach, 2022: 119).

Como consecuencia de lo que se indicó en este dictamen, en el TRLCSP se estableció, en su artículo 47.5, la obligación de apreciar, por parte de los tribunales administrativos de recursos contractuales, si se había interpuesto el recurso, o se habían solicitado medidas cautelares, con temeridad o mala fe, pudiendo acordar la imposición de una multa al responsable de dicha conducta.

Asimismo, se dispuso que el importe de esta debería ser de entre 1000 y 15 000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y del perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.

Además, la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, modificó el artículo 106 de la ya derogada Ley 31/2007, de 30 de octubre, donde también se recogió el mismo régimen sancionador que para el TRLCSP.

Posteriormente, también fue objeto de dictamen del Consejo de Estado el anteproyecto de la actual Ley de Contratos del Sector Público. En este dictamen, de 10 de marzo de 2016²⁰, no se abordó esta temática, porque el proyecto normativo no modificaba el contenido material de la mala fe y la temeridad respecto de la norma que precedía. Sin embargo, en este proyecto normativo se amplió la cuantía máxima de la multa que se podía imponer por los órganos y tribunales administrativos de recursos contractuales, viéndose dicha modificación reflejada en el artículo 58.2 de la LCSP, introduciéndose el máximo establecido de dicha horquilla en 30 000 euros.

Esta potestad se ha recogido en otras normas de ámbito estatal y autonómico; por ejemplo, en el artículo 31.2 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, así como en

20. Dictamen del Consejo de Estado de 10 de marzo de 2016, número de expediente 1116/2015 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

el artículo 127.4 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, aprobada por la Comunidad Foral de Navarra, y en el artículo 26.2 del Decreto 221/2013, de 3 de septiembre, por el que se regula el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y se aprueba su organización y su funcionamiento²¹.

5.3. La concepción de la temeridad y la mala fe por parte de los tribunales administrativos de recursos contractuales y la jurisprudencia

Llegados a este punto, y analizado el aspecto normativo, resulta de interés estudiar cómo aplican los tribunales administrativos de recursos contractuales la temeridad y la mala fe, a través de sus resoluciones²², y la interpretación que hace la jurisprudencia sobre esta institución.

Pues bien, la mala fe tiene una proyección eminentemente subjetiva, y, en consecuencia, puede apreciarse en aquellos recursos donde hay una falta de razón procesal de forma consciente, como elemento cognitivo. Siendo también constitutiva de apreciar la mala fe la interposición de aquellos recursos que realizan afirmaciones contrarias a la verdad, cuando el demandado elude de manera clara, mantenida y consciente el cumplimiento de sus obligaciones, o en aquellos casos en que la parte recurrente ha buscado materialmente, sin razón, el cumplimiento de un débito del contrario²³.

Asimismo, la mala fe suele quedar patente por requerimientos previos infructuosos o por otros datos que evidencien su posición remisa o que obs-

21. En todos estos instrumentos normativos únicamente se ha acometido su introducción en la disposición correspondiente, sin alteración del contenido básico establecido por el legislador.

22. Se ha podido observar cómo a veces el TACRC acuerda la imposición de una sanción, pero no define exactamente si se impone por haber incurrido en temeridad o en mala fe. Un ejemplo de ello lo encontramos en las resoluciones 89/2020 y 813/2019, entre otras. Ello puede ser un síntoma de que existen aún dudas sobre esta institución y de que, en definitiva, sigue en constante proceso de construcción.

23. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público a través de la Resolución 221/2020, de 17 de junio de 2020. Indicando que, de igual modo, se han considerado contrarias a la buena fe conductas como la de hacer afirmaciones contrarias a la verdad (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2000, Roj. STS 1254/2000). Así, la mala fe se entiende como un concepto referido a las relaciones sustantivas que dan lugar a la causa del litigio, y se aprecia cuando el demandado elude de forma clara, mantenida y consciente el cumplimiento de las obligaciones, o cuando el demandante debe ser buscado materialmente, sin razón alguna, para el cumplimiento de un débito de lo contrario, posiciones estas que usualmente llevan al inicio de un pleito, con las consecuencias del mismo (molestias, gastos y costas). La mala fe del obligado suele quedar patente por requerimientos previos infructuosos o por otros datos que evidencien su posición remisa o que obstaculiza el normal cumplimiento (Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería, de 22 de julio de 2014, Roj. SAP AL 954/2014).

taculiza el normal cumplimiento de sus obligaciones²⁴. Y añadió el TCCSP, en esta misma resolución, que la mala fe en este ámbito se entiende como aquella voluntad de engañar en el recurso al órgano que debe resolver; y nos recuerda que el recurso especial en materia de contratación es concebido como un instrumento que debe permitir una resolución rápida y ágil —coincidiendo plenamente con la observación formulada por el Consejo de Estado en el dictamen emitido respecto del TRLCSP—, dado que actuaciones como estas impedirían de plano la necesaria agilidad en el sistema de resolución de recursos especiales. Ciertamente, la protección constitucional del derecho a la defensa cobija el derecho al recurso, pero esta protección solo viene referida a aquellos casos en los que sea legalmente procedente, y no a otros donde se accione con un uso abusivo del recurso²⁵.

En cambio, los tribunales administrativos de recursos contractuales han declarado en reiteradas ocasiones que la temeridad puede apreciarse en aquellos casos donde hay una carencia manifiesta de fundamentación, con una falta de viabilidad jurídica de la pretensión que se está ejerciendo, o cuando la interposición del recurso equivale a una determinada conducta procesal objetiva que no tiene fundamento defendible en derecho²⁶. También puede apreciarse la temeridad cuando falte un serio contenido en el recurso, y cuando haya una clara falta de fundamento en la cuestión que se suscita.

Asimismo, pueden calificarse como temerarios los recursos que solicitan aquello que de forma reiterada ya se ha desestimado en otros pronunciamientos sobre la misma cuestión; tildándose también como temeraria su interposición cuando los argumentos carecen de consistencia y la injusticia de su reclamación es tan patente que debe ser conocida por quien la ejer-

24. Pronunciamiento formulado por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público a través de la Resolución 221/2020, de 17 de junio de 2020. Así, la mala fe se entiende como un concepto referido a las relaciones sustantivas que dan lugar a la causa del litigio, y se aprecia cuando el demandado elude de forma clara, mantenida y consciente el cumplimiento de las obligaciones, o cuando el demandante debe ser buscado materialmente, sin razón alguna, para el cumplimiento de un débito de lo contrario, posiciones estas que usualmente llevan al inicio de un pleito, con las consecuencias del mismo (molestias, gastos y costas).

25. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público a través de la Resolución 81/2020, de 19 de febrero de 2020.

26. En estos términos lo ha declarado el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público a través de la Resolución 221/2020, de 17 de junio de 2020. Declara el TCCSP que, a diferencia de la temeridad, que equivale a una determinada conducta procesal objetiva que carece de fundamento defendible en derecho, la mala fe tiene una proyección eminentemente subjetiva y, en consecuencia, es aplicable a aquel que es consciente de su falta de razón procesal (Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 5 de junio de 2013, Roj. SAP TF 1408/2013).

cita²⁷. Asimismo, se ha apreciado temeridad en la formulación del recurso especial en aquellos casos en que el recurrente efectúa planteamientos histriónicos a partir de errores o irregularidades no invalidantes para intentar conseguir cambiar lo que no satisface a la parte actora, esto es, el resultado de la adjudicación; o cuando hay ausencia de controversia jurídica o técnica ínsita en el mismo, extrayéndose de la propia lectura del escrito de recurso todos los elementos necesarios para desestimarlos²⁸.

Igual de interesante, y coincidente con todo lo que se acaba de decir, resulta la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre esta cuestión, que no hace otra cosa que confirmar lo estipulado por los tribunales administrativos de recursos contractuales. Al respecto, el Tribunal Supremo ha considerado temeraria la interposición de recursos con insuficiencia de cimentación o de viabilidad jurídica, cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone, o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita²⁹, siendo igualmente calificable de temerario cuando el recurso se dirige contra pronunciamientos judiciales reiterados sobre la misma cuestión³⁰.

Por su parte, la Audiencia Nacional³¹ ha declarado que puede apreciarse la temeridad cuando las pretensiones que se ejercitan carecen de consistencia y la injusticia de la reclamación es tan patente que debería ser conocida por quien la ejercita³², siendo ello también procedente —co-

27. El Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, en la Resolución 399/2019, de 20 de diciembre de 2019, se pronuncia en estos términos. Y en la misma se cita la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de abril de 2007, declarando que la falta de precisión del concepto de temeridad procesal ha venido a ser subsanada por una reiterada de que tales conceptos existen cuando las pretensiones que se ejercitan carecen de consistencia y la injusticia de su reclamación es tan patente que debe ser conocida por quien la ejercita. Y, también, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón ha señalado, entre otros, en sus acuerdos 89/2015, 45/2014 y 27/2013, que actúa con temeridad quien interpone un recurso sin ningún tipo de soporte argumentativo.

28. Tal y como se declaró en la Resolución 1031/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 16 de noviembre de 2018, donde se acabó imponiendo una sanción por valor de 1000 euros, al apreciarse la concurrencia de temeridad en la interposición del recurso especial.

29. Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2004, dictada en el recurso núm. 4634/2001, Roj. STS 3159/2004.

30. Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1990, Roj. STS 12063/1990.

31. Tribunal particularmente interesante a la hora de analizar sus resoluciones, dado que conoce los recursos contencioso-administrativos formulados contra el TACRC, siendo este el órgano que tiene más actividad del Estado. Tal y como consta en la memoria anual para el ejercicio 2021, este tribunal de recursos contractuales ha resuelto 1239 recursos, para 7 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas.

32. Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público 66/2023, de 1 de febrero de 2023, citando la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de abril de 2007.

incidiendo con el Tribunal Supremo y lo declarado por los tribunales de recursos— cuando existe una reiteración de argumentos que ya habían sido desestimados, siendo totalmente abusivo el uso de recurso especial con la mera finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación del contrato, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios futuros, o reportar un beneficio propio cuando es el actual contratista, y por lo tanto amplía artificialmente la duración del contrato vigente, pendiente de sucederse por la nueva adjudicación suspendida³³.

En definitiva, de lo que se trata es, tal y como ha declarado la jurisprudencia, de garantizar la seriedad del recurso evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y/o temeridad en su ejercicio³⁴.

Conviene igualmente recordar que la jurisprudencia se ha pronunciado sobre el concepto de temeridad o mala fe a propósito de la condena en costas, apreciándola cuando se interponen recursos desprovistos de una mínima base que sitúe en términos de razonabilidad una decisión judicial favorable a dichas pretensiones o recursos ante las superiores instancias³⁵, o cuando se mantienen posiciones que adolecen de consistencia por lo gratuito e infundado de sus argumentos³⁶, o se ejercitan pretensiones totalmente infundadas, con conocimiento de su injusticia³⁷.

En este sentido, resulta muy relevante la relación que existe en el fundamento de la imposición de las costas procesales, por los motivos que se acaban de relacionar, con el fundamento que utiliza el TCCSP en sus resoluciones cuando impone una multa para cubrir los costes de tramitación del expediente de recurso. Ello es así dado que ambos fundamentos comparten una misma base, esto es, la protección de su respectivo procedimiento de revisión, especial y jurisdiccional, para que las cuestiones que deben resolver alcancen unos requisitos mínimos de seriedad, viabilidad jurídica, en cuanto a su forma y su contenido.

33. Sentencia de la Audiencia Nacional n.º 138/2015, de 7 de octubre de 2015.

34. Fundamento de derecho segundo de la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 4 de marzo de 2015, dictada en el recurso 26/2014, y en este mismo sentido la Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de febrero de 2014, dictada en el recurso 456/2012.

35. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 1 de febrero de 1991 —Roj STS 549/1991—.

36. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 19 de febrero de 1998 —Roj STS 1108/1998—.

37. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala IV, de 15 de febrero de 2012 —Roj STS 1871/2012—, y, en este mismo sentido, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala IV, de 4 de octubre de 2001 —Roj STS 7557/2001—.

En otros supuestos se han considerado contrarias a la buena fe conductas tales como efectuar afirmaciones contrarias a la verdad³⁸, o interponer recursos con finalidad puramente dilatoria³⁹, entre otros casos.

También declaró la Audiencia Nacional, a través de la sentencia de 5 de febrero de 2020, dictada en el marco del recurso 297/2018, la nulidad del acuerdo tercero de la resolución 448/2018, de 4 de mayo, del TACRC, dictada en el recurso especial número 122/2018, en cuanto a la sanción de multa de 5000 euros, por no ajustarse a derecho. En este supuesto, la discusión únicamente se centraba en la existencia de temeridad y mala fe por la parte recurrente para la imposición de la sanción de multa, y en su proporcionalidad, hecho que hace tremendamente interesante esta resolución, no solamente por su objeto, sino porque la Sala hace una recopilación de su criterio a lo largo de la sentencia. La Audiencia Nacional expuso que la finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho de recurso especial se utilice de manera abusiva, con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución⁴⁰. Y añadió, muy acertadamente, que en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas⁴¹.

Esta misma Sala ha considerado ajustada a derecho, en otras ocasiones, la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, cualificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público, por llevar aparejada una suspensión automática⁴².

Se trata de garantizar lo que podríamos denominar la seriedad en el recurso —factor que se va repitiendo tanto por los tribunales de recursos como

38. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 21 de febrero de 2000 —Roj STS 1254/2000—, así como Auto 475/1985 del Tribunal Constitucional, Sección 2.ª, de 10 de julio de 1985.

39. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 15 de junio de 1992 —Roj STS 4761/1992—, así como Auto 749/1985 del Tribunal Constitucional, Sección 2.ª, de 30 de octubre de 1985.

40. Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013, dictada en el procedimiento ordinario 3595/2012, y 14 de mayo de 2014, dictada en el recurso 278/2013.

41. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015, dictada en el marco del procedimiento ordinario 26/2014.

42. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014, dictada en el recurso 456/2012.

por la jurisdicción—, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y/o temeridad en su ejercicio⁴³.

Resulta relevante, también, la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), dictada el 20 de enero de 2022⁴⁴, por la que se confirma la sanción impuesta de 3000 euros, no solo porque no la observa como desproporcionada teniendo en cuenta que es el grado más bajo de la horquilla que establece la LCSP (recordemos que el máximo está establecido en 30 000 euros), sino también porque el recurso especial se interpuso aduciendo argumentos relativos a aspectos que no son controvertidos y sobre los que, en definitiva, los tribunales administrativos de recursos contractuales de todo el Estado ya se habían pronunciado. Además, el TSJM aduce que no existía ninguna modificación normativa ni jurisprudencial que hiciera pensar que había existido un cambio respecto a la cuestión objeto de análisis en el recurso, elemento que reforzó la confirmación de la sanción impuesta.

6. Elementos a tener en cuenta para la graduación de las sanciones

Tal como se indica en el preámbulo de la LCSP y la Directiva 89/665/CEE, modificada por la Directiva 2007/66 UE, de 11 de febrero, y la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero, junto con la Directiva 92/13/CEE, con respecto a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos —aspecto que ya se ha tratado en este estudio—, el recurso especial es concebido como un instrumento de revisión que debe permitir una resolución rápida y eficaz de los conflictos que se puedan plantear en los procedimientos de adjudicación de los contratos. Tal y como se ha indicado en este trabajo, los recursos que incurren en temeridad y mala fe pueden afectar al normal funcionamiento de los servicios públicos implicados, y en consecuencia, cuando existe dicho abuso, el ejercicio de la potestad sancionadora puede ser una herramienta útil para prevenir la reiteración de este tipo de conductas⁴⁵, y en cualquier caso para que la función de persuasión, intrínseca en la potestad sancionadora, se materialice.

43. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015, dictada en el recurso 226/2014.

44. Sentencia del TSJ de Madrid, de 20 de enero de 2020, dictada en el recurso 317/2020, Roj: STSJ M 250/2022 - ECLI:ES:TSJM:2022:250.

45. En este sentido, la AEPD toma en consideración la reiteración de la conducta infractora para graduar al alza las sanciones que impone en su ámbito de competencia. Ver, entre otras, la resolución del procedimiento sancionador número PS/0059/2020, por la que impone una

En este sentido, si bien es cierto que en el artículo 58 de la LCSP no se ha previsto una metodología de cálculo de las multas que deben imponer los tribunales administrativos de recursos contractuales, al igual que el concepto de la potestad sancionadora típica, esta se ha construido a través de sus resoluciones y por la jurisprudencia.

Al respecto, se puede observar que los tribunales de recursos, y la jurisdicción, utilizan los parámetros que se relacionan a continuación para graduar las sanciones económicas que imponen, y que a lo largo de este estudio ya se han podido observar. A saber: (i) el valor estimado del contrato; (ii) los beneficios obtenidos por el recurrente con la interposición del recurso especial; (iii) los perjuicios irrogados al ente contratante y a las empresas, o personas físicas, adjudicatarias del contrato; (iv) el coste público derivado de la resolución del recurso, y (v) la reiteración de los argumentos ya desestimados en otros procedimientos.

El valor estimado del contrato, como parámetro a tener en cuenta para la ponderación de la correspondiente sanción económica, ha sido incorporado en las resoluciones del TACRC⁴⁶ y del TCCSP⁴⁷. En efecto, este indicador puede ser útil para determinar la dimensión de la necesidad pública que se está cubriendo a través de cada instrumento de contratación, siendo también indicativo *per se* del perjuicio cierto ocasionado al órgano de contratación y al resto de licitadores en caso de que se suspenda la tramitación del procedimiento de contratación. En este sentido, nos recuerdan los tribunales que carecen de los elementos necesarios para la evaluación de los perjuicios irrogados a las entidades contratantes, y por ello señalan la necesidad de incluirse los mismos en el informe previsto en el artículo 56.2 de la LCSP.

Muy ilustrativa es la resolución del TCCSP donde no ya solo se ha puesto el acento en el valor estimado del contrato —según los elementos de coste tenidos en cuenta en su día en el análisis del coste público del recurso—, sino que también se ha tenido en cuenta la naturaleza del contrato recurrido, como el impacto energético, ambiental, económico y de seguridad ciudadana que tiene la licitación impugnada de un ente local. Ello es así

sanción de 8 150 000 euros a VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., por varias infracciones, donde se puede observar que se han instruido y resuelto otros expedientes de naturaleza sancionadora por parte de esta agencia con fundamento en la misma infracción (p. 79 de la resolución). El acceso a dicha resolución puede realizarse a través del siguiente enlace: <https://www.aepd.es/es/documento/ps-00059-2020.pdf?LinkSource=PassleApp>.

46. Resolución 1115/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 24 de noviembre de 2017.

47. Resolución 199/2019 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, de 13 de junio de 2019.

porque dicho daño puede coincidir con la proyección del ahorro energético del contrato resultante de esta licitación, que ha informado el órgano de contratación a los efectos de este procedimiento de recurso⁴⁸.

Deben tenerse en cuenta, tal y como se ha anticipado, los beneficios obtenidos por la empresa recurrente con la interposición del recurso especial. En efecto, habida cuenta de que la formulación de este recurso conlleva la suspensión automática de la resolución de adjudicación, esto supone un retraso de la formalización del contrato con la nueva empresa adjudicataria, y cada parte afectada puede reprochar que le ha causado un perjuicio, de forma directa, indirecta, y al interés general. Y, de manera correlativa, puede suponer un claro beneficio para la recurrente, que ha continuado prestando el servicio por un precio superior al ofrecido por la adjudicataria⁴⁹.

En otras ocasiones, ha correspondido la imposición a la empresa recurrente de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP, para cubrir, al menos, una parte del coste público derivado de la resolución del recurso, al no constar acreditado el importe de los perjuicios ciertos ocasionados al órgano de contratación y al resto de empresas que han resultado adjudicatarias, ni tampoco los beneficios que se han podido generar para la empresa recurrente⁵⁰.

A continuación, se expone un ejemplo a seguir, donde se puede ver el cálculo que debe realizar el tribunal de recursos o la jurisdicción respecto a la graduación de las sanciones. Se trata de la Sentencia 211/2015, de 9 de julio de 2015, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Logroño (TSJL), dictada en el marco del procedimiento ordinario número 85/2014. El análisis de esta sentencia resulta muy interesante, porque entra a valorar tanto la existencia de la mala fe como la proporcionalidad de la sanción impuesta por el TACRC, bajo el régimen del TRLCSP. En este supuesto, se confirmó la adecuación de la multa impuesta realizando los siguientes cálculos:

“Para cuantificar ese perjuicio, se parte de que el precio ofrecido por EULEN es un 15,5 % superior a la oferta económicamente más ventajosa. A su vez, el presupuesto anual sin IVA del contrato es de 2.528.462, 62 €/ año, y el retraso provocado -que es en lo que se objetiva el perjuicio ocasionado- es de diez días. El cálculo efectuado, por la Abogacía del Estado es el siguiente: $(2.528.462, 62 / 365 \text{ días}) \times 10 \text{ días} = 69.272,95 \text{ €}$; $15,5 \text{ \% de } 69.272,95 \text{ €} = 10.737, 30 \text{ €}$; resultado que

48. Resolución 22/2020 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Publico, de 29 de enero de 2020.

49. Resolución 219/2019 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Publico, de 26 de junio de 2019.

50. Resolución 226/2020 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Publico, de 30 de junio de 2020.

se ajusta a lo dispuesto en el artículo 47.5 TRLCSP, que coincide con el impuesto en la Resolución del TACRC, que aparece suficientemente argumentado y razonado en la Resolución recurrida”.

Por todo lo aquí expuesto, no solo se desestimó íntegramente el recurso contencioso-administrativo, sino que además se procedió a la imposición de costas procesales a tenor de lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA.

Además de los parámetros que se acaban de indicar, que ya se utilizan por los tribunales administrativos de recursos contractuales, sería extraordinariamente interesante tener en cuenta el volumen de facturación de la empresa recurrente para la graduación de la sanción. Es evidente que los efectos de la potestad sancionadora tendrán un impacto distinto si se imponen a una pyme o a otra empresa que no tenga tal condición, o cuyos niveles de facturación sean muy elevados, como podrían ser los operadores verticalmente integrados en sectores regulados, como el energético. En este sentido, se hace necesario destacar la posibilidad de acceder por parte de los órganos de contratación al Registro Electrónico de Empresas Licitadoras, al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, o a cualquier otro registro de similar naturaleza, para acreditar el volumen de facturación de dicha empresa (siempre que se haya introducido dicha información por la misma empresa licitadora ante el registro correspondiente).

Tal y como se ha indicado en la introducción de este estudio, y visto el contenido de la muestra que se ha tomado en el trabajo de campo, se puede observar que, en la mayoría de los casos, los perjuicios que derivan de la suspensión del procedimiento de contratación no se ven resarcidos ni en las situaciones en que se acaba imponiendo una sanción administrativa, dado que el coste público de tramitación del recurso, tanto del órgano de contratación como del tribunal de recursos que conoce y resuelve el recurso, se considera mayor que el importe de la sanción, que resulta siendo, habitualmente, la cantidad de 1000 euros, es decir, el mínimo establecido por la LCSP.

7. Conclusiones

La potestad sancionadora de los tribunales administrativos de recursos contractuales, ejercida de forma quirúrgica, puede llegar a convertirse en una herramienta para atenuar el volumen de recursos especiales en materia de contratación a resolver por estos. Para que ello pueda producirse, los órganos de contratación deberían hacer mayores esfuerzos para determinar el coste público de tramitación del recurso, los beneficios obtenidos por el recurrente en su presentación, los perjuicios económicos irrogados al poder

adjudicador, y acreditar la capacidad económica de la entidad recurrente, para cuantificar con parámetros de proporcionalidad la sanción de multa a imponer en caso de apreciarse la temeridad o mala fe en la formulación del recurso especial.

Esta es una vía de revisión actualmente gratuita, sin necesidad de postulación procesal, y por lo tanto cualquier persona interesada —con o sin conocimientos de derecho en general y de contratación pública en particular— puede presentar un recurso especial. Teniendo en cuenta lo anterior, sería interesante evitar sancionar con el mínimo establecido en el artículo 58 de la LCSP para aquellos supuestos donde no se da esta circunstancia, porque estamos ante una verdadera instancia, que cuenta con una tasa de judicialización de entre el 5 % y 10 % de sus resoluciones.

La mala fe tiene una proyección eminentemente subjetiva, y, en consecuencia, es aplicable a aquel que es consciente de su falta de razón procesal. Tanto el TACRC como el TCCSP y la jurisprudencia tienen criterios muy parecidos a la hora de apreciar su concurrencia, y la de la temeridad. Sobre todo, coinciden en el proceso de identificación de aquellos casos donde existe una carencia manifiesta de fundamentación, falta de viabilidad jurídica y de contenido, o cuando la interposición del recurso equivale a una determinada conducta procesal objetiva que no tiene fundamento defendible en derecho. A pesar de lo que se acaba de exponer, también es cierto que existen casos donde se puede ver cierta confusión a la hora de apreciar que el recurso especial se ha presentado con visos de mala fe y/o temeridad.

Los recursos tildados de temerarios y/o interpuestos con mala fe afectan de plano la necesaria agilidad en el sistema de resolución del recurso, con el claro efecto reflejo que afecta al normal funcionamiento de los servicios públicos implicados. En consecuencia, cuando existe un abuso en el uso del recurso especial es de vital importancia la imposición de la correspondiente sanción, proporcionalmente graduada, según las circunstancias concurrentes en cada caso concreto. Ello debe ser así para prevenir la reiteración de este tipo de conductas, y en cualquier caso para que la función de persuasión intrínseca en la potestad sancionadora aflore. A tal fin, debería valorarse modular la práctica habitual de imponer la multa en su cuantía mínima de forma generalizada, sobre todo ante aquellos casos donde la empresa recurrente pueda tener un volumen de facturación muy elevado.

8. Bibliografía

- Alemany Selle, E. (2020). *El ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos y tribunales administrativos de recursos contractuales* [Trabajo Final de Máster, Máster de Gestión Pública Avanzada. Universidad de Barcelona]. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2445/172009>.
- Bernal Blay, M. Á. (2016). Hacia la unidad del sistema de recursos en materia de contratación pública. En F. López Ramón (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate* (pp. 365-373). Madrid: INAP - AEPDA.
- Cano Campos, T. (2015). La potestad sancionadora de la Administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa. *Documentación Administrativa*, 2.
- Consejo de Estado. (2010). *Dictamen del Consejo de Estado, de 29 de abril de 2010, sobre el Anteproyecto de ley de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público y 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales para su adaptación a la normativa comunitaria* (número de expediente 499/2010, Ministerio de Economía y Hacienda). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2010-499>.
- (2016). *Dictamen del Consejo de Estado, de 16 de marzo de 2016, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público* (número de expediente 1116/2015, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-1116>.
- García Costa, F. M. (2011). Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad. *Documentación Administrativa*, 289. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.v0i289.10067>.
- Gómez Merino, G. (2011). Los nuevos tribunales de recursos contractuales: aproximación a los modelos autonómicos. *DS: Derecho y salud*, 21 (1), 125-133.
- Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. (2021). *Informe trienal relativo a la Contratación Pública en España en 2018, 2019 y 2020*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Informes-de-interes/Hacienda/InformetrienalContratacionPublica18-19-20.html.
- Sánchez Morón, M. (2008). *Derecho Administrativo. Parte general* (4.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Sibina Vidal, M. C. (2020). *El dret administratiu sancionador i les garanties exigibles per punir conductes properes als drets de participació polí-*

- tica* [tesis doctoral]. Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2445/179855>.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2021). *Memoria de actividades. Año 2021*. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Documentos/MEMORIA%202021%20TACRC.pdf>.
- Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público. (2020). *Memoria 2020*. Disponible en: <https://contractacio.gencat.cat/web/.content/difusio/publicacions/memories/tccsp/memoria-tccsp-2020.pdf>.
- Vilalta Reixach, M. (2022). Las garantías de independencia de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 119-136. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11104>.