

CAPÍTULO XII

El control de la contratación pública en Alemania¹

M. Mercè Darnacullea Gardella

*Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universitat de Girona*

SUMARIO. **1. Consideraciones previas sobre el derecho alemán de contratación pública.** 1.1. El régimen jurídico de los encargos públicos en la tradición alemana. 1.2. La influencia del derecho de la Unión Europea en el desarrollo del derecho de la adjudicación (*Vergaberecht*). 1.3. Precisiones terminológicas y conceptuales. **2. La adjudicación de contratos en Alemania.** 2.1. La adjudicación de encargos públicos de cuantía inferior al umbral europeo. 2.2. La adjudicación de contratos públicos armonizados. **3. El control de la adjudicación de los contratos públicos en Alemania.** 3.1. Los órganos de recurso. 3.2. Los efectos suspensivos de la interposición del recurso. **4. La naturaleza jurídica de las cámaras de adjudicación (*Vergabekammern*).** 4.1. Las cámaras de adjudicación como autoridades administrativas independientes. 4.2. El régimen jurídico aplicable a los procedimientos de revisión ante las cámaras de adjudicación. 4.3. La naturaleza jurídica de la decisión de las cámaras de adjudicación. 4.4. La revisión judicial de los actos de las cámaras de adjudicación. 4.5. La caracterización subjetiva y funcional de las cámaras de adjudicación. **5. Conclusiones.** **6. Bibliografía.**

1. Esta contribución se inserta en el marco del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (PID2019-106255GB-I00) "Hacia un mejor control de la contratación pública local: los tribunales administrativos de recursos contractuales como órganos cuasi jurisdiccionales". El acceso a la bibliografía alemana se ha visto facilitado por la renovación de una beca de la Fundación Alexander von Humboldt, para la realización de una estancia de investigación en la Universidad de Constanza.

1. Consideraciones previas sobre el derecho alemán de contratación pública

La aproximación al derecho alemán de contratación pública presenta algunas dificultades específicas, particularmente para el jurista español. Estas dificultades tienen que ver con las diferencias existentes entre ambas tradiciones, que parten de un régimen jurídico y un universo terminológico en materia de contratación radicalmente opuestos. En realidad, de no ser por la armonización operada a raíz de las directivas europeas no resultaría procedente utilizar la expresión “contrato público” para referirse a los contratos de obra, suministro y servicios en el derecho alemán.

1.1. El régimen jurídico de los encargos públicos en la tradición alemana

La expresión “contrato público” no tiene una equivalencia plena, ni desde una perspectiva semántica ni desde una perspectiva morfológica, ni, mucho menos, desde una perspectiva jurídica, con la expresión alemana *öffentliche Auftrag*, que es la que se ha utilizado como equivalente a “contrato público” en las traducciones oficiales de las directivas europeas². La expresión *öffentliche Auftrag* significa literalmente “encargo público”, de modo que no incorpora el término alemán “contrato” (*Vertrag*). La traducción correcta al español de las expresiones alemanas *öffentliche Auftragsvergabe* y *Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge*, incluidas en las directivas de contratación pública, sería, respectivamente, “adjudicación de encargos públicos” y “adjudicación de encargos públicos de obra, de suministro y de servicios”.

Como complemento de ello es necesario tener en cuenta que el único tipo de contrato que posee un régimen jurídico público en Alemania es el denominado, literalmente, “contrato administrativo” (*Verwaltungsvertrag*). La institución que responde a este término en Alemania se corresponde con la figura del contrato de derecho público o, específicamente, el contrato sobre actos y potestades públicas, al que la doctrina española se refiere habitualmente con la expresión “convenio administrativo”³.

2. La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios se ha traducido por “*Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge*”, mientras que la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública ha sustituido esta expresión por la de “*öffentliche Auftragsvergabe*”.

3. Véase la nota del traductor relativa a la institución del “convenio administrativo”, en la traducción al español del manual de Maurer (2011: 376).

En Alemania, las Administraciones públicas adquieren suministros, obras o servicios mediante la celebración de contratos privados de compra-venta, de arrendamiento de obra o de arrendamiento de servicios, de acuerdo con las normas del derecho civil. No existe un régimen jurídico-público específico para este tipo de contratos, de modo que no puede hablarse en propiedad de contratos públicos. La relación de las Administraciones públicas con los contratistas se rige por normas del derecho privado, de modo que, en caso de conflicto, la competencia corresponde a los tribunales de la jurisdicción civil ordinaria (Grundmann, 2004: 3).

En la tradición española, cuando el sujeto contratante es una Administración pública, el régimen jurídico propio de los contratos privados se aplica solo subsidiariamente. La adquisición de suministros, obras o servicios se rige por el régimen jurídico propio de los contratos administrativos, cuyo control corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa⁴.

Las especialidades de la contratación de las Administraciones públicas en Alemania se han referido tradicionalmente a la correcta gestión de los fondos públicos⁵, razón por la cual encontraron acomodo, como se verá más adelante, en las normas presupuestarias (Boesen, 2000: 133). No obstante, no puede desconocerse que el régimen jurídico de los encargos públicos ha sufrido un progresivo proceso de publicación, particularmente en lo relativo a su licitación y adjudicación, que, por su magnitud, ha dado lugar a una discusión doctrinal sobre la naturaleza jurídica de los contratos⁶.

4. Dejando a un lado la polémica doctrinal acerca del origen de los contratos administrativos (Martín-Retortillo Baquer, 1959; García de Enterría, 1963; Parada Vázquez, 1963), lo cierto es que las peculiaridades del régimen jurídico de este tipo de contratos se justifican por la orientación a la satisfacción de los intereses generales que persigue la Administración contratante, y la consiguiente proyección de sus prerrogativas en el marco de la relación contractual (Baño León, 2018: 15; Del Saz, 2007: 337-338).

5. La ordenación presupuestaria y la eficiencia económica en la ejecución de contratos están también presentes en el modelo español de contratación pública: Díez y Marco (2020). En realidad, el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, junto con la libertad de concurrencia, se erigen en la actualidad en los principales fines de la legislación de contratos del sector público (de acuerdo con el art. 1.1 LCSP), siendo aparentemente "la regulación del régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, en atención a los fines institucionales de carácter público que a través de los mismos se tratan de realizar", un fin secundario respecto de los anteriores (art. 1.2 LCSP).

6. La doctrina mayoritaria considera que la adjudicación de los encargos públicos se lleva a cabo mediante contratos de derecho privado, aunque bajo sujeción a normas jurídico-públicas que se superponen y la condicionan. Sin embargo, algunos autores prefieren considerar que la publicación del régimen de adjudicación afecta a la naturaleza misma del contrato, transformándolo en un convenio administrativo. Progresivamente se impone la opinión de que se trata de una relación estructurada en dos niveles (adjudicación de derecho público y contrato de derecho privado), de acuerdo con la teoría de los dos niveles (*Zweistufentheorie*), que guarda

1.2. La influencia del derecho de la Unión Europea en el desarrollo del derecho de la adjudicación (*Vergaberecht*)

Por influencia del derecho de la Unión Europea, en el año 1993 se introdujo en Alemania un régimen jurídico-público para la adjudicación de los encargos públicos, mediante una modificación de los §§ 57a) a 57c) de la Ley sobre principios del derecho presupuestario (*Haushaltsgrundsätze-gesetz*, en adelante HGrG⁷) (Schoenmaker, 2019: 684).

Estas previsiones exigen la aplicación de un régimen de adjudicación de los contratos desarrollado en una serie de instrucciones administrativas internas, que no tienen parangón en nuestro ordenamiento jurídico, denominadas *Verdingungsordnungen*⁸, *Vergabeordnungen* o *Vertragsordnungen* (VO)⁹. Como ha expuesto Díez Sastre (2012: 67-68), estas disposiciones no pueden identificarse con las disposiciones administrativas internas alemanas (*Verwaltungsvorschriften*) a efectos de determinar su eficacia vinculante frente a terceros, puesto que son, en puridad, normas de carácter privado, aprobadas en el seno de comités de expertos, en los que participan representantes de las Administraciones públicas, de las cámaras sindicales y de las federaciones de empresarios. Sin embargo, parte de su contenido adquiere carácter jurídico mediante la técnica de la remisión.

En concreto, el § 57 a) HGrG, junto con el Reglamento de adjudicación (*Vergabeverordnung*, VgV) de 22 de febrero de 1994, obligaban a aplicar las disposiciones procedimentales de las VO a la adjudicación de los contratos que superaban los umbrales europeos. De este modo, y en este concreto ámbito, las normas de procedimiento de las VO pasan a tener la consideración de ley en sentido material (*materiellen Gesetzescharakter*) (Schoenmaker, 2019: 685).

muchas similitudes con la teoría francesa de los actos separables, recogida, como es sabido, por la legislación española de contratos (Maurer, 2011: 89).

7. *Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, von 19 August 1969.*

8. En concreto, las instrucciones de adjudicación de contratos de servicios, aplicables también a los suministros (*Verdingungsordnung für Leistungen*), y las instrucciones de adjudicación de contratos de obras públicas (*Verdingungsordnung für Bauleistungen*).

9. *Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen*, para los contratos de obra; *Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen*, para los contratos de servicios; y *Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen*, para determinados contratos de servicios profesionales. Estas instrucciones han sido aprobadas, respectivamente, por el *Deutsche Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen*, el *Deutsche Verdingungsausschuss für Leistungen*, y por los Ministerios Federales de Economía y Tecnología y de Tráfico, Construcción y Fomento, con la colaboración del *Ausschuss zur Erarbeitung der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen* (Burgi, 2007: 741).

Por su parte, el § 57 c) HGGr se remitía al Reglamento de revisión (*Nachprüfungsverordnung*) de 22 de febrero de 1994. Este reglamento atribuía a unos órganos administrativos, creados por la Federación y los estados, denominados *Vergabeprüfstellen* (órganos de revisión de la adjudicación), la revisión de la adjudicación de los contratos situados por encima de los umbrales europeos. A su vez, las decisiones de estos órganos podían revisarse, únicamente con respecto a cuestiones de derecho, por las *Vergabeüberwachungsausschüsse* (comisiones de control de la adjudicación), creadas también por el *Bund* y los *Länder* (Grundmann, 2004: 21-22).

Esta solución fue considerada contraria al derecho comunitario¹⁰, de modo que la correcta trasposición de las primeras directivas de contratación de la Unión Europea¹¹ se produjo finalmente mediante la Ley de modificación de las bases para la adjudicación de encargos públicos, de 26 de agosto de 1998 (*Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, Vergaberechtsänderungsgesetz*).

Esta ley, cuyos rasgos generales se mantienen hasta la actualidad, modificó los §§ 97 y siguientes de la Ley de defensa de la competencia (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, en adelante *GWB*)¹².

La denominada “solución presupuestaria” (*haushaltsrechtlichen Lösung*) fue sustituida así por la “solución de la competencia” (*wettbewerbliche Lösung*). La regulación de los encargos públicos en Alemania se alineó de este modo con los objetivos de la Unión Europea, mediante la intro-

10. En concreto, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de agosto de 1995, en el asunto C-433/93, declaró que la República Federal de Alemania había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Tratado CE, al no haber adoptado dentro de los plazos señalados las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para el cumplimiento de las exigencias derivadas de la Directiva 88/295/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988, por la que se modifica la Directiva 77/62/CEE de coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro y por la que se derogan determinadas disposiciones de la Directiva 80/767/CEE, y de la Directiva 89/440/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1989, que modifica la Directiva 71/305/CEE sobre coordinación de los procedimientos de celebración de los contratos públicos de obras.

11. Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios; Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro; Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.

12. La extensión y la densidad del régimen jurídico de la adjudicación de encargos públicos se han ido intensificando a lo largo del tiempo, mediante la aprobación, entre otras, de las sucesivas leyes de modernización de la contratación pública (*Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts*) en los años 2009 y 2016 (Bergman y Vetter, 2016) y de digitalización del derecho de la competencia de 2021 (*Digitalisierungsgesetz*).

ducción de mecanismos tendentes a garantizar los derechos subjetivos de los licitadores, entre los que destaca la creación de unos nuevos órganos independientes de revisión de las adjudicaciones, las *Vergabekammern* o cámaras de adjudicación (Grundmann, 2004: 23).

La modificación de la GWB supuso la incorporación de un nuevo título IV, relativo a la adjudicación de encargos públicos y concesiones (*Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen*). El título IV de la GWB está dividido en dos capítulos. El capítulo 1 (§§ 97 a 154 GWB) regula el procedimiento de adjudicación de encargos públicos y concesiones (*Vergabeverfahren*). El capítulo 2 regula la vía de recurso, bajo la denominación de “procedimiento de revisión” (*Nachprüfungsverfahren*), y se divide, a su vez, en tres secciones: la sección primera (§§ 155 a 159 GWB) se refiere a las autoridades encargadas de la revisión (*Nachprüfungsbehörden*), que son las cámaras de contratación pública o cámaras de adjudicación (*Vergabekammern*); la sección segunda (§§ 160 a 170 GWB) regula el procedimiento ante las cámaras de adjudicación (*Verfahren vor der Vergabekammer*); y la sección tercera (§§ 171 a 184 GWB), bajo el elocuente título de reclamación inmediata (*Sofortige Beschwerde*), regula las vías de recurso ante la jurisdicción ordinaria.

En el capítulo 1 del título IV de la GWB se incorporan una serie de normas materiales y procedimentales para la adjudicación de los contratos que superan el umbral económico que delimita el ámbito de aplicación de las directivas, ofreciendo por primera vez una tutela legal efectiva a los empresarios que aspiran a la adjudicación de un encargo público¹³.

Sobre la base de los §§ 97.6 y 126 GWB, el 9 de enero de 2001 se aprobó el reglamento de adjudicación de encargos públicos, conocido como reglamento de adjudicaciones (*Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge, Vergabeverordnung* o VgV) (Alexander, 2011: 787).

Además, con el objeto de mantener una regulación en cascada (*Kaskadenprinzip*) que, partiendo de la ley y su desarrollo reglamentario, culminase con las instrucciones internas, se mantuvo la vigencia de las *Verdingungsordnungen* (VO) (Kau, 2005; Schoenmaker, 2019: 688).

13. La doctrina alemana ha analizado en profundidad esta nueva regulación, cuyo contenido se esboza en esta contribución, a los meros efectos de contextualizar las funciones y la posición institucional de las *Vergabekammern*. Para mayor profundidad pueden consultarse, entre otros: Boesen (2000) y Burgi *et al.* (2022).

1.3. Precisiones terminológicas y conceptuales

La armonización del régimen de adjudicación de los contratos celebrados por las Administraciones públicas y los demás poderes adjudicadores operada por las directivas europeas, con su decidida orientación hacia la competencia¹⁴, ha venido acompañada también de una suerte de armonización terminológica. En las traducciones oficiales de la Unión Europea, la adjudicación de encargos públicos (*Vergabe öffentliche Aufträge*) es traducida habitualmente como adjudicación de contratos públicos, y el conjunto de normas jurídicas que regulan la adjudicación de dichos encargos (*Vergaberecht*) se traduce como derecho de la contratación pública, a pesar de la falta de correspondencia jurídica de estas instituciones con la noción de contrato público manejada por los operadores jurídicos españoles. El término *Vergaberecht* debería traducirse como “derecho de la adjudicación”, puesto que se refiere al conjunto de las disposiciones legales que deben observar los poderes adjudicadores para la adjudicación de obras, bienes y servicios (Díez Sastre, 2012: 34; Burgi et al., 2022: Rn.1).

El control del cumplimiento de las normas relativas a la adjudicación de contratos públicos, como se analizará con detalle en esta contribución, se atribuye a las denominadas *Vergabekammern*. En coherencia con ello, la traducción literal de *Vergabekammern* es “cámaras de adjudicación”, que son los órganos de revisión de la “adjudicación de encargos públicos” o, utilizando el lenguaje armonizado, de la “adjudicación de contratos públicos”, por lo que podrían calificarse también como “cámaras de contratación”. En las traducciones oficiales de la Unión Europea, se opta habitualmente por dejar la denominación de estos órganos de control en alemán, en particular si se refieren a una cámara en concreto (por ejemplo: *Vergabekammer Baden-Württemberg* o *Vergabekammer Nordbayern*). En este texto nos referiremos a las *Vergabekammern* como “cámaras de adjudicación”.

2. La adjudicación de contratos en Alemania

El régimen jurídico de la adjudicación de encargos públicos en Alemania es un régimen dual, que depende de la cuantía de los contratos. Las nor-

14. La nueva orientación de la contratación pública hacia la competencia, derivada de la necesaria incorporación de las directivas europeas, que exigen el cumplimiento de concretas reglas tendentes a garantizar la publicidad y la transparencia en los procedimientos de adjudicación (Directiva de contratos del sector público) y proteger los derechos de los licitadores (Directiva de recursos), no debería suponer un menoscabo del cumplimiento de otros fines, compartidos por la legislación contractual alemana y española, como la ordenación presupuestaria y la eficiencia económica de la ejecución de los contratos, así como la prevención de la corrupción.

mas derivadas de la denominada “solución de la competencia” se aplican únicamente a los contratos que superan el umbral económico que delimita el ámbito de aplicación de las directivas de contratación pública, y que suponen entre un 10 y un 20 por ciento de las adjudicaciones públicas (Burgi, 2007: 738). Los contratos situados por debajo de los umbrales europeos —que representan la gran mayoría en la práctica— y los contratos excluidos del ámbito de aplicación de la GWB siguen siendo regulados de acuerdo con las normas derivadas de la “solución presupuestaria” (Díez Sastre, 2010: 109).

Asimismo, es importante señalar que las normas relativas a la contratación situada por encima de los umbrales europeos se aplican a los denominados “poderes adjudicadores”, mientras que las reglas de adjudicación conforme al derecho presupuestario afectan únicamente a los entes adjudicadores tradicionales: la Federación (*Bund*), los estados (*Länder*), los municipios y las entidades de derecho público vinculadas a ellos (Díez Sastre, 2010: 110).

Esta dualidad de regímenes contrasta notoriamente con el ámbito de aplicación subjetiva de la Ley española 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP)¹⁵. Sin embargo, se ha señalado que la trasposición de las directivas en Alemania se corresponde con la preocupación principal de la Unión Europea, que no es otra que la materialización del mercado interior. Como es sobradamente conocido, las directivas de contratos y de recursos resultan de aplicación a la adjudicación de contratos por encima de un determinado valor económico, a partir del cual el contrato resulta relevante para el mercado interior (Dörr, 2004: 707). Por debajo de los umbrales europeos, los costes de publicación a escala europea y las demás reglas de transparencia aplicables no guardan relación con el valor del contrato (Noch, 2023: Rn 115).

En cualquier caso, esta división del régimen jurídico de las adjudicaciones ha sido duramente criticada por la doctrina alemana, que ha sostenido que este sistema contradice, entre otros, los principios constitucionales de igualdad (§ 3 Abs. 1 de la *Grundgesetz*, GG) y de tutela judicial efectiva (§ 19 Abs. 4 GG) (Pietzcker, 2001: 44; Grundmann, 2004: 116; Sitsen, 2018: 654).

Sin embargo, el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal) resolvió, en la sentencia de 13 de junio de 2006 (BVerfGE 116, 135, 149f), que la falta de una protección jurídica de los licitadores en las adjudicaciones de encargos públicos situadas por debajo del umbral europeo comparable a la regulada para los contratos armonizados en la GWB no vul-

15. Este aspecto, sumamente complejo, también ha sido debidamente analizado por la doctrina española. Por citar solo algunos ejemplos, véanse Díez Sastre (2016); Noguera de la Muela (2018); Santiago Iglesias (2018); Gimeno Feliu (2019).

nera la Constitución. En este sentido, se observa que la decisión del legislador alemán, que rechazó la adopción de una solución uniforme para todos los contratos públicos, se basó, por un lado, en consideraciones prácticas, derivadas de un intento de disminuir los trámites burocráticos y agilizar las inversiones, y, por otro lado, en el respaldo jurídico recibido por parte del Tribunal Constitucional Federal, cuya decisión ha llevado al legislador a considerar que no resulta necesario modificar el sistema (Schoenmaker, 2019: 694).

2.1. La adjudicación de encargos públicos de cuantía inferior al umbral europeo

Los contratos de obras, servicios y suministros de cuantía inferior a los umbrales de aplicación de las directivas europeas se adjudican de acuerdo con lo dispuesto en la legislación presupuestaria —federal, estatal o local— y en las instrucciones administrativas de contratación (*Verdingungsordnungen*, VO) (Schoenmaker, 2019: 726).

En concreto, a nivel federal, la adjudicación de contratos no armonizados se encuentra regulada en los §§ 16, 29 y 30 HGrG y en los §§ 24, 35, 54 y 55 BHO (*Bundeshaushaltsordnung* o reglamento presupuestario federal). Estos preceptos obligan a las Administraciones públicas a adjudicar los encargos públicos para la realización de una obra, la prestación de un servicio o el suministro de bienes mediante un procedimiento preestablecido. Este procedimiento incluye la obligación de licitar públicamente la adjudicación del correspondiente contrato, salvo en casos excepcionales debidamente justificados. Como señala Díez Sastre (2012: 68), únicamente cabe la adjudicación directa sin procedimiento formal: a) cuando se ha realizado un procedimiento formal sin éxito y el nuevo procedimiento no tiene visos de resultar exitoso; b) cuando solo hay una única empresa licitadora; y c) en casos de escasa cuantía¹⁶.

La legislación presupuestaria federal también dispone que la celebración de contratos de servicios, suministros y obras públicas debe regirse por disposiciones uniformes, que son desarrolladas en las VO, en concreto en

16. Como se indica en el párrafo siguiente, de acuerdo con el principio de regulación en cascada, estos aspectos se concretan en las VO. De acuerdo con la versión de 2019 del § 3a IV de la *Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen* (VOB), relativa a la adjudicación de contratos de obras públicas, los encargos de obras que tengan un valor contractual estimado inferior a los 3000 euros pueden adjudicarse directamente, sin procedimiento de adjudicación, siempre que se respeten los principios presupuestarios de economía y ahorro (Schoenmaker, 2019: 727).

la *Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen* (VOL), aplicable a la adjudicación de contratos de servicios y suministros, y la *Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen* (VOB), relativa a la adjudicación de contratos de obras públicas (Grundmann, 2004: 25-26).

La legislación presupuestaria de los *Länder* también contiene disposiciones detalladas sobre los criterios y procedimientos de adjudicación de los contratos situados por debajo del umbral europeo¹⁷. Dicha legislación obliga también a los municipios a incorporar en las respectivas ordenanzas presupuestarias la regulación de procedimientos de adjudicación que respeten los principios de publicidad y no discriminación (Schoenmaker, 2019: 726). Además, los municipios están obligados por la legislación de los *Länder* a someterse a las reglas de adjudicación contenidas en la primera parte del VOB y el VOL (Knöbl, 2009: 25).

A pesar de esta publicación del régimen jurídico de la adjudicación de encargos públicos, de acuerdo con la naturaleza jurídica privada de los contratos, la legislación alemana atribuye el control de la adjudicación de los contratos no armonizados a la jurisdicción civil.

El contraste existente entre este sistema de control y el sistema de revisión previsto para los contratos armonizados, que será analizado más adelante, ha dado lugar a un interesante debate en Alemania (Burgi, 2007). La doctrina mayoritaria sostiene que, desde una perspectiva constitucional, es necesario reconocer la extensión de la protección jurídica a todos los licitadores, aunque sea en la vía civil (Pietzcker, 2001; Grundmann, 2004; Sitsen, 2018). Según la jurisprudencia, este control debe ser ejercido por la jurisdicción ordinaria, en aplicación de la legislación contractual civil, que es la que resulta aplicable a los contratos celebrados para la adjudicación de encargos públicos.

2.2. La adjudicación de contratos públicos armonizados

Según el esquema expuesto, las disposiciones del derecho de la Unión Europea relativas a la adjudicación de contratos y las normas de derecho inter-

17. La doctrina advierte que, en los últimos años, la regulación de los procedimientos de adjudicación en la legislación presupuestaria de los *Länder* ha aumentado considerablemente (Schoenmaker, 2019: 729). La legislación de los *Länder* se ocupa principalmente de regular las obligaciones de los licitadores, las estrategias de adjudicación que puedan favorecer la promoción de la mujer, la contratación pública respetuosa con el medio ambiente, el fomento de las pequeñas y medianas empresas, la lucha contra la corrupción o la información a los licitadores. Además, suelen establecerse umbrales distintos a los fijados en la GWB para las diversas modalidades contractuales.

no adoptadas para su transposición (esto es, los §§ 97 y siguientes del GWB y el reglamento de adjudicaciones, *Vergabeverordnung*, VgV) se aplican únicamente a los encargos públicos de los poderes adjudicadores de cuantía superior a los umbrales de aplicación de las directivas europeas, de acuerdo con lo dispuesto en el § 106 GWB¹⁸.

En Alemania se ha procedido, pues, a una transposición estricta de las directivas europeas de contratación pública. El régimen de contratación pública previsto en las directivas se aplica en Alemania únicamente a los contratos de obras de más de 5 millones de euros (en concreto, después de la última actualización, de más de 5 382 000 euros) y a los contratos de suministros y servicios de más de 215 000 euros¹⁹.

Según el § 97.1 GWB, los contratos públicos y las concesiones deben adjudicarse por concurso, mediante procedimientos transparentes que respeten el principio de libre competencia (Probst, 2019). Los participantes en un procedimiento de adjudicación deben ser tratados por igual, a no ser que la GWB permita u ordene expresamente lo contrario (§ 97.2 GWB). Para la selección de los adjudicatarios deben tomarse en consideración la capacidad técnica, la solvencia y la honorabilidad del solicitante, así como la oferta económica presentada, aunque, de acuerdo con el § 97.3 GWB, cabe atender también a otros aspectos de carácter social o ambiental si así lo prevén las leyes de la Federación o de los *Länder* (Dageförde, 2013).

El ámbito subjetivo de aplicación de las reglas de contratación pública se regula en el § 99 GWB y se extiende a las Administraciones públicas te-

18. Este precepto determina el ámbito de aplicación de las disposiciones de la GWB relativas a la adjudicación de encargos públicos mediante una remisión a los umbrales establecidos en las directivas europeas. Dichos umbrales se encuentran regulados en la actualidad en el Reglamento Delegado (UE) 2021/1950 de la Comisión, de 10 de noviembre de 2021, que modifica la Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a los umbrales para los contratos de obras, suministros y servicios; el Reglamento Delegado (UE) 2021/1951 de la Comisión, de 10 de noviembre de 2021, que modifica la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a los umbrales para las concesiones; el Reglamento Delegado (UE) 2021/1952 de la Comisión, de 10 de noviembre de 2021, que modifica la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a los umbrales para los contratos públicos de obras, suministros y servicios y los concursos de proyectos; y el Reglamento Delegado (UE) 2021/1953 de la Comisión, de 10 de noviembre de 2021, que modifica la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a los umbrales para los contratos públicos de obras, suministros y servicios y los concursos de proyectos.

19. El régimen jurídico de adjudicación de estos contratos, debido a la armonización operada por las directivas, es equivalente al existente en el derecho español, con la particularidad, como sabemos, de que en nuestro ordenamiento se aplica también a los contratos de obras, suministros y servicios de cuantías inferiores a los umbrales establecidos en las directivas europeas de contratación.

territoriales (Federación, *Länder* y municipios), las Administraciones públicas institucionales y las entidades de derecho privado que tienen la consideración de poder adjudicador de acuerdo con las directivas europeas (Pünder, 2016a).

La regulación contenida en la *GWB* y el *VgV* no incluye, sin embargo, ninguna referencia a la naturaleza jurídica de la adjudicación. Según la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia, la adjudicación se formaliza, igual que antes de la transposición de las directivas, mediante un contrato de derecho privado (contrato de compraventa, de obras o de servicio) (Maurer, 2011: 89). Por esta razón cuando nos referimos a la “adjudicación de contratos públicos” en Alemania estamos hablando en realidad de la “adjudicación de encargos públicos, mediante un contrato privado, por parte de un poder adjudicador”.

En el derecho alemán la adjudicación y la celebración del contrato se producen en el mismo acto, de modo que, de acuerdo con el principio de *pacta sunt servanda*, la adjudicación ya realizada eficazmente no puede anularse. Esta norma, recogida en el § 168.2 *GWB*²⁰, supone que no existe un acto administrativo de adjudicación susceptible de impugnación autónoma, de modo que la tutela del licitador únicamente procede con anterioridad a la adjudicación²¹.

Para adecuar esta regulación a las exigencias de las directivas de recursos²², la reforma de la Ley de modernización del derecho de la adjudicación de contratos públicos de 2009 introdujo un nuevo precepto, el § 101.a) *GWB*, que refuerza la obligación del poder adjudicador de informar a los licitadores del sentido de la adjudicación provisional, y establece un plazo de espera de 15 días entre la adjudicación provisional y la definitiva, que supone la celebración del contrato (Reider, 2011a). Esta regla se encuentra en la actualidad recogida en el § 134 *GWB*, en la versión derivada de la Ley

20. § 168.2 *GWB*: “*Ein wirksam erteilter Zuschlag kann nicht aufgehoben werden*”. Versión introducida por la Ley de digitalización de la competencia de 18 de enero de 2021 [*Fassung aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 und anderer Bestimmungen (GWB-Digitalisierungsgesetz) vom 18.01.2021 (BGBl. I S. 2), in Kraft getreten am 19.01.2021*].

21. Compárese este régimen jurídico con la evolución de la legislación española sobre este aspecto, expuesta en esta misma obra (Darnaculleta y Ramos, 2024).

22. Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras; y 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.

de modernización del derecho de adjudicación de contratos públicos de 2016²³, y se completa con la contenida en el § 135 GWB, que sustituye al § 101.b) GWB, y que establece que un contrato es ineficaz desde el inicio si se ha infringido el § 134 GWB o se ha adjudicado directamente a una empresa sin publicar previamente un anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea (Reider, 2011b)²⁴.

La garantía efectiva del respeto a los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia en la contratación pública se completa con el reconocimiento de un derecho subjetivo de los licitadores al debido cumplimiento de las normas relativas a la adjudicación de contratos públicos (§ 97.6 GWB)²⁵. Para hacer efectivo este derecho, el capítulo II del título IV de la GWB regula un procedimiento de revisión (*Nachprüfungsverfahren*), cuyo conocimiento se atribuye a las denominadas cámaras de adjudicación (*Vergabekammern*).

3. El control de la adjudicación de los contratos públicos en Alemania

En el capítulo II del título IV de la GWB (§§ 155 y siguientes) se regula el procedimiento de control de la adjudicación de contratos públicos (*Nachprüfungsverfahren*), que se caracteriza por la doctrina alemana como un procedimiento de tutela judicial especial configurado en dos o en tres niveles (Burgi, 2007).

Este régimen de control, en coherencia con el ámbito de aplicación del régimen jurídico de la adjudicación de encargos públicos, es aplicable únicamente a los contratos que superan los umbrales de aplicación de las

23. De acuerdo con el § 134 GWB, relativo a los deberes de informar y esperar: "El poder adjudicador debe informar sin demora, por escrito, a los licitadores cuyas ofertas no vayan a ser aceptadas sobre el nombre de la empresa cuya oferta vaya a ser aceptada, de las razones en las que se basa la no aceptación de su oferta y de la fecha más temprana para la celebración del contrato. Esto también se aplica a los candidatos que no hayan recibido información sobre el rechazo de su candidatura antes de que se haya enviado la notificación de la decisión de adjudicación a los licitadores afectados. El contrato no podrá celebrarse hasta transcurridos 15 días naturales desde el envío de la información prevista en el apartado 1. Si la información se envía por fax o por medios electrónicos, el plazo se reduce a diez días naturales. El plazo empieza a contar a partir del día siguiente al envío de la información por el poder adjudicador; el día de recepción por el licitador y el candidato de que se trate es irrelevante".

24. § 135 GWB: "*Ein öffentlicher Auftrag ist von Anfang an unwirksam, wenn der öffentliche Auftraggeber: 1. gegen § 134 verstoßen hat oder; 2 den Auftrag ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union vergeben hat, ohne dass dies aufgrund Gesetzes gestattet ist und dieser Verstoß in einem Nachprüfungsverfahren festgestellt worden ist*".

25. § 97.6 GWB: "*Unternehmen haben Anspruch darauf, dass die Bestimmungen über das Vergabeverfahren eingehalten werden*".

directivas de contratación (§ 159 GWB) (Pietzcker, 2001; Grundmann, 2004; Sitsen, 2018).

3.1. Los órganos de recurso

En primera instancia, el control de la decisión administrativa de adjudicación de un encargo público que supere los umbrales de las directivas europeas corresponde a las denominadas cámaras de adjudicación (*Vergabekammern*). Las *Vergabekammern* son unos órganos administrativos especializados, que se configuran como autoridades administrativas funcionalmente independientes, equivalentes a los tribunales administrativos de recursos contractuales²⁶.

En segunda instancia, el acto administrativo mediante el que se resuelve un procedimiento de revisión por una cámara de adjudicación puede ser recurrido ante la Sala de Adjudicaciones (*Vergabesenat*) del Tribunal Superior del *Land* (*Oberlandesgericht*), que es la máxima instancia de la jurisdicción ordinaria de los *Länder* y que, por regla general, resuelve definitivamente.

Sin embargo, en algunos casos, la cuestión puede llegar a un tercer nivel de revisión. En concreto, cuando el Tribunal Superior de un *Land* desea apartarse de la decisión del Tribunal Superior de otro *Land* o de la jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal (*Bundesgerichtshof* o BGH), puede plantear una cuestión ante este órgano, que es la instancia judicial superior de la República Federal de Alemania en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, por lo tanto, la última instancia en procedimientos civiles y penales.

Obsérvese que, a pesar de que las cámaras de adjudicación son órganos administrativos, y su resolución, como se analizará con detalle más adelante, tiene la consideración de acto administrativo, la revisión de sus decisiones no se atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a la jurisdicción ordinaria, en correspondencia con la naturaleza jurídico-privada de los contratos mediante los que se articulan los encargos públicos.

La retención de la competencia por parte de la jurisdicción civil impide someter a la jurisdicción contencioso-administrativa una regulación que, en opinión de muchos, forma parte del derecho administrativo, tanto desde una perspectiva subjetiva como material. La cuestión no es en absoluto pa-

26. Para contrastar las similitudes y las diferencias de la trasposición de la vía de recurso en España con la trasposición alemana que se describe en las siguientes páginas, véanse, por todos, Díez Sastre (2012) y Santamaría Pastor (2015).

cífica. La Asociación de jueces y juezas alemanes de lo contencioso-administrativo (*Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterin-nen* —BDVR—) ha criticado públicamente la asignación de la competencia en materia de contratación pública a la jurisdicción ordinaria, destacando que la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa favorecería la seguridad jurídica y el desarrollo de principios procesales más acordes con el derecho de la Unión Europea sobre contratación pública (Schoenmaker, 2019: 725).

En esta línea, existe también diversa jurisprudencia de los tribunales superiores de lo contencioso-administrativo (*Oberverwaltungsgerichte*) que, en aplicación de la teoría de los dos niveles (*Zweistufentheorie*)²⁷, intenta extender su competencia para la revisión de los actos previos a la adjudicación de los contratos (Burgi *et al.*, 2022: Rn. 22).

3.2. Los efectos suspensivos de la interposición del recurso

Estos medios de impugnación tienen efecto suspensivo, de modo que la adjudicación definitiva al contratista (bien sea el mismo al que se adjudicó el contrato u otro distinto) solo puede realizarse después de la conclusión del procedimiento de revisión. En concreto, de acuerdo con el § 169.1 GWB, la notificación al poder adjudicador de la admisión del recurso por parte de la *Vergabekammer* activa la prohibición de adjudicación del contrato hasta que la cámara de adjudicación resuelva y haya expirado el plazo para recurrir. El efecto suspensivo se proyecta, por tanto, hasta la firmeza de la decisión de la cámara de adjudicación (Díez Sastre, 2012: 150). A diferencia de lo previsto en la legislación española (Darnacullela y Ramos, 2024: 261), la GWB no prevé la nulidad de las adjudicaciones que vulneran esta prohibición.

Para que este efecto suspensivo no produzca un retraso temporal desproporcionado se prevén unos plazos breves, tanto para la impugnación de las adjudicaciones (de quince días en la mayoría de los casos) como para la conclusión del procedimiento de revisión ante las cámaras de adjudicación (de un máximo de cinco semanas), en coherencia con las previsiones de las

27. La teoría de los dos niveles fue desarrollada inicialmente por Hans Peter Ipsen en 1956, en su monografía *Öffentliche Subventionierung Privater*. Según este autor, en aquellos casos (como en el otorgamiento de subvenciones en Alemania) en los que, en la celebración de un contrato privado entre la Administración y un particular, subyace una relación de derecho público, dicha Administración no puede eludir el derecho público en lo que atañe a la competencia y el procedimiento de adjudicación. El régimen jurídico público de los aspectos relativos a la competencia y el procedimiento determina también la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre estos aspectos (Wolff *et al.*, 2017: Rn. 67).

directivas de recursos. No obstante, el poder adjudicador, a petición de la empresa adjudicataria, puede solicitar el levantamiento de la prohibición de adjudicar el contrato si considera que las consecuencias adversas de retrasar la adjudicación hasta que haya concluido el recurso superan las ventajas asociadas (§ 169.2 GWB)²⁸. La cámara de adjudicación deberá decidir si procede o no la ejecución inmediata de la adjudicación con base en la ponderación de los intereses en juego. En concreto, deberá tomar en consideración el interés general en el cumplimiento de las tareas de la entidad adjudicadora, así como las perspectivas generales del licitador de obtener el contrato. Sin embargo, no necesariamente y en todos los casos deben ser tomadas en consideración las perspectivas de éxito del recurso.

Tras esta ponderación existen varias posibilidades. En caso de que el órgano de recurso autorice la adjudicación, el recurrente puede recurrir al tribunal competente (*Oberlandesgericht*) para solicitar que se restablezca la prohibición de adjudicar el contrato. En caso de que el órgano de recurso deniegue el levantamiento de la prohibición, el poder adjudicador también puede dirigirse al *Oberlandesgericht* para que resuelva su petición. En ambos casos el tribunal debe resolver las peticiones conforme a los intereses en juego.

De acuerdo con el § 169.3 GWB, si la cámara de adjudicación detecta la existencia de una vulneración de los derechos reconocidos en el § 97.6 GWB que va más allá de la adjudicación impugnada, puede adoptar las medidas provisionales adecuadas que eliminen dicha vulneración para evitar que se produzcan daños a los interesados. Estas medidas pueden mantenerse hasta la adjudicación y son directamente ejecutivas, sin que quepa su impugnación autónoma.

Si la entidad adjudicadora alega la existencia de circunstancias específicas y excepcionales, relativas a adjudicaciones relacionadas con aspectos de defensa o seguridad, la prohibición de adjudicación prevista en el apartado 1 del § 169 GWB dejará de aplicarse cinco días hábiles después de la notificación al solicitante del correspondiente escrito. La notificación será efectuada de forma inmediata por la cámara de adjudicación tras la recepción del escrito. La prohibición de adjudicación puede ser restablecida, previa solicitud del recurrente, por el tribunal competente (*Oberlandesgericht*). Las deci-

28. Esta previsión, que supone el levantamiento de la suspensión y la ejecución inmediata de la adjudicación (*Sofortvollzug*), debe ponerse en conexión con el § 80.2.4 de la VwGO (*Verwaltungsgerichtordnung*, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), que prevé el levantamiento del efecto suspensivo derivado de la interposición de un recurso en los casos en que la ejecución inmediata del acto administrativo sea específicamente ordenada por la autoridad competente en interés público o en interés superior de una parte.

siones de la *Vergabekammer* y del *Oberlandesgericht* deberán adoptarse con base en la ponderación de los intereses en juego, en los términos de los apartados 1 y 2 del § 169 GWB (Burgi *et al.*, 2022: Rn49).

4. La naturaleza jurídica de las cámaras de adjudicación (*Vergabekammern*)

Como se ha indicado, el control en primera instancia de la adjudicación de los contratos públicos armonizados se atribuye en Alemania a las cámaras de adjudicación (*Vergabekammern*).

En Alemania existen cámaras de adjudicación que revisan las adjudicaciones realizadas por la Administración federal, y cámaras de adjudicación encargadas de revisar la actuación de los poderes adjudicadores de ámbito territorial inferior. La revisión de las adjudicaciones realizadas por la Administración federal y los poderes adjudicadores vinculados a la misma se atribuye a las cámaras federales de adjudicación (*Vergabekammern des Bundes*), mientras que el control de la adjudicación de encargos públicos y concesiones del resto de poderes adjudicadores se atribuye, en los términos establecidos en la legislación correspondiente, a las cámaras de adjudicación de los *Länder* (§ 156.1 GWB).

En la actualidad existen dos cámaras federales de adjudicación integradas en el Tribunal de Defensa de la Competencia (*Bundeskartellamt*), y una cámara de adjudicación en cada uno de los *Länder* (algunos *Länder*, como Baviera o Hamburgo, tienen dos), si bien la legislación federal deja abierta la posibilidad de que los *Länder* creen órganos de recurso conjuntos (§ 158.2 GWB). El establecimiento y la composición de las cámaras federales de adjudicación y la asignación de asuntos corresponden al presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia (§ 158.1 GWB), mientras que la creación, la organización y la dotación de personal de las cámaras de adjudicación de los *Länder* se establecen en su respectiva legislación (§ 158.2 GWB). Las cámaras de adjudicación de los *Länder* se encuentran adscritas a la respectiva organización ministerial²⁹.

29. La relación de cámaras de adjudicación existentes es la siguiente: *Vergabekammer Baden-Württemberg*, *Vergabekammer Nordbayern*, *Vergabekammer Südbayern*; *Vergabekammer Berlin*; *Vergabekammer des Landes Brandenburg beim Ministerium für Wirtschaft und Energie*; *Vergabekammer der Freien Hansestadt Bremen*; *Vergabekammer bei der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen - Vergaberecht, Beschaffungsstelle und Zivilrecht, Hamburg*; *Vergabekammer bei der Finanzbehörde Hamburg*; *Vergabekammer des Landes Hessen*; *Vergabekammer beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit Mecklenburg-Vorpommern*; *Vergabekammer Niedersachsen beim Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung*; *Vergabekammer Westfalen bei der Bezirksregierung Münster*; *Vergabekammer Rheinland bei der Bezirksregierung Köln*; *Vergabekammer Rheinland-Pfalz beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau*; *Vergabekammer des Saarlandes beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr*; *Vergabekammer des Freistaates Sachsen bei der Dienststelle Leip-*

La competencia de las cámaras de adjudicación se establece en función del domicilio social del poder adjudicador.

Las cámaras de adjudicación de la Federación y los *Länder* tienen atribuida la función de examinar la legalidad de la adjudicación de los encargos públicos y de las concesiones. El § 155 GWB les atribuye esta función de control en los siguientes términos: "Sin perjuicio del examen que puedan realizar las autoridades de supervisión, la adjudicación de encargos públicos y concesiones está sujeta a revisión por parte de las cámaras de adjudicación"³⁰. Como se ha indicado, esta función se atribuye únicamente en relación con los procedimientos de contratación que superan los umbrales de la Unión Europea³¹.

4.1. Las cámaras de adjudicación como autoridades administrativas independientes

Las cámaras de adjudicación se configuran en Alemania como autoridades independientes, que desarrollan su actividad bajo su propia responsabilidad. En concreto, el § 157.1 GWB establece lo siguiente: "Las cámaras de contratación llevarán a cabo sus actividades con independencia y bajo su propia responsabilidad en el marco de la ley"³².

De acuerdo con la doctrina mayoritaria, las cámaras de adjudicación tienen la consideración de Administración, de acuerdo con la de la Ley de Procedimiento Administrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*), puesto que están integradas en el poder ejecutivo y no en el poder judicial (Schoenmaker, 2019: 723). La independencia que les reconoce el § 157.1 GWB

zig der Landesdirektion Sachsen; Vergabekammern Sachsen-Anhalt beim Landesverwaltungsamt; Vergabekammer Schleswig-Holstein beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus; Vergabekammer Thüringen beim Thüringer Landesverwaltungsamt. Información disponible en: <https://www.vergabe.de/nachpruefungsinstanzen> [última consulta: 9/12/2022].

30. En concreto, de acuerdo con el § 155 GWB: "*Unbeschadet der Prüfungsmöglichkeiten von Aufsichtsbehörden unterliegt die Vergabe öffentlicher Aufträge und von Konzessionen der Nachprüfung durch die Vergabekammern*".

31. Los empresarios que participan en la licitación de contratos de cuantías inferiores a las establecidas en los umbrales de las directivas no tienen derecho a recurrir las decisiones de los poderes adjudicadores ante las cámaras de adjudicación. Sin embargo, existen varios pronunciamientos del Tribunal Superior de Düsseldorf que extienden la competencia de las cámaras de adjudicación a umbrales inferiores. Esta jurisprudencia ha generado una notable controversia, que la doctrina considera zanjada con los recientes pronunciamientos, en sentido contrario, de la Cámara de Adjudicación de Berlín y del Tribunal Superior de Celle (Portz, 2021: 517).

32. § 157.1 GWB: "*Die Vergabekammern üben ihre Tätigkeit im Rahmen der Gesetze unabhängig und in eigener Verantwortung aus*".

no cambia su naturaleza, aunque permite que sean calificadas como autoridades administrativas independientes.

Esta independencia se garantiza en buena parte mediante la cualificación técnica y la duración del mandato de los miembros de las cámaras de adjudicación. De acuerdo con el § 157.2 GWB las cámaras de adjudicación están integradas por un presidente y dos asesores, uno de ellos de carácter honorario. El presidente y el asesor a tiempo completo deben ser funcionarios vitalicios con la calificación para el servicio administrativo superior, o empleados que posean una formación equivalente. Uno de los dos miembros a tiempo completo, esto es, el presidente o el asesor, debe tener la misma calificación que un juez. También se exige que los miembros de las cámaras tengan un conocimiento profundo del sistema de contratación, y, en particular, los asesores honorarios deben acreditar varios años de experiencia práctica en el campo de la contratación pública.

Las decisiones de las cámaras de adjudicación se adoptan de forma colegiada como regla general, si bien, en determinados casos que no resulten particularmente complejos, es posible que la decisión se tome de forma unipersonal (§ 157.3 GWB).

Los miembros de las cámaras de adjudicación son nombrados por un período de cinco años, adoptan sus decisiones con plena independencia, no están sujetos a instrucciones y están sometidos únicamente a la ley (§ 157.4 GWB). Los miembros de la Cámara de Adjudicación Federal son nombrados por Orden ministerial, a propuesta del presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia.

4.2. El régimen jurídico aplicable a los procedimientos de revisión ante las cámaras de adjudicación

El procedimiento de revisión ante las cámaras de adjudicación se regula en los §§ 160 y siguientes de la GWB. El procedimiento se inicia a solicitud del interesado; en concreto, a solicitud de la empresa licitadora que considera que ha sufrido un perjuicio derivado de la infracción de las normas de contratación pública (Eiermann, 2014).

La iniciación de los procedimientos de recurso ante las cámaras de adjudicación está sujeta a honorarios. La cuota mínima es de 2500 €, que deberán abonarse provisionalmente al presentar la solicitud. El pago anticipado es una condición previa para la notificación de la solicitud de revisión a la entidad contratante. La cuantía ingresada será reembolsada al recurrente

si finalmente prospera la reclamación presentada ante la cámara de adjudicación competente³³.

En el escrito de solicitud, junto a la identificación de la empresa que inicia el procedimiento, debe constar una descripción de los hechos, de la presunta infracción cometida por el poder adjudicador y de las pruebas disponibles (§ 161.2 GWB). Si la solicitud cumple con los requisitos de admisión³⁴ y está debidamente motivada, la cámara de adjudicación debe notificar a la entidad contratante que se ha interpuesto un recurso solicitando la suspensión de la adjudicación y recabando la información necesaria para investigar los hechos (§ 163.2 GWB). La cámara de adjudicación investiga los hechos de oficio, pero no está obligada a llevar a cabo un control exhaustivo de la legalidad de la adjudicación, sino que se limita a revisar las alegaciones de las partes (§ 163.2 GWB).

Para ello debe abrir una fase de vista oral, en una fecha determinada, en la que todas las partes tienen la oportunidad de presentar sus observaciones (§ 166 GWB). De acuerdo con el § 163 GWB son partes en el procedimiento el recurrente, la entidad adjudicadora y las empresas cuyos intereses se vean seriamente afectados por la decisión. A pesar de la importancia de la vista oral, la cámara de adjudicación puede acordar prescindir de la misma si la solicitud es inadmisibile o claramente infundada o si las partes así lo acuerdan (§ 166 GWB).

El § 165.1 GWB, en consonancia con el § 29 VwVfG, reconoce a las partes el derecho a la vista del expediente. El acceso a los documentos que integran el expediente únicamente podrá ser denegado por razones vinculadas a la protección de secretos empresariales o al deber de confidencialidad (§ 165.2 GWB). Las cámaras de contratación deben garantizar en cualquier caso

33. Esta cuantía mínima puede ser elevada hasta un máximo de 100 000 euros en supuestos excepcionales, como comenta críticamente Brauer (2009: 300).

34. De acuerdo con el § 160.3 GWB, la cámara de adjudicación debe inadmitir el recurso si concurre alguna de las siguientes circunstancias:

1. El solicitante ha tenido conocimiento de la supuesta infracción de las normas de adjudicación antes de presentar el recurso y no se ha opuesto al poder adjudicador en un plazo de diez días naturales.
2. Las infracciones de las normas de adjudicación de contratos que se desprenden del anuncio no han sido notificadas al poder adjudicador antes de la fecha de expiración del plazo de solicitud o de presentación de ofertas indicado en el anuncio.
3. Las infracciones de las normas de adjudicación de contratos que solo se desprendan del pliego de condiciones no se han notificado al poder adjudicador antes de la fecha de expiración del plazo de solicitud o presentación de ofertas.
4. Han transcurrido más de 15 días naturales desde la recepción de la notificación del poder adjudicador de que no tiene intención de subsanar una reclamación.

la confidencialidad de los documentos clasificados y de la información confidencial contenida en los documentos presentados por las partes (§ 164.1 GWB), y deben guardar el deber de secreto (§ 164.2 GWB).

Una vez analizadas las alegaciones de ambas partes, la cámara de adjudicación debe emitir una resolución motivada sobre el fondo, en el plazo máximo de cinco semanas desde la recepción de la solicitud (§ 167.1 GWB). El presidente puede prorrogar este plazo en casos excepcionales mediante la emisión de una declaración razonada a las partes. Estos plazos, regulados bajo la rúbrica relativa al principio de “aceleración del procedimiento” (*Beschleunigung*), se incumplen a menudo, como denuncia la doctrina (Zieckow y Siegel, 2004; Dausen y Ludwigs, 2022).

La GWB no contiene ninguna previsión sobre el régimen subsidiario aplicable al procedimiento de revisión de las adjudicaciones. Sin embargo, la doctrina considera que deben aplicarse subsidiariamente las normas generales establecidas en la *VwVfG* (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, Ley de procedimiento administrativo) (Stelkens *et al.*, 2018).

4.3. La naturaleza jurídica de la decisión de las cámaras de adjudicación

El procedimiento de revisión finaliza con la decisión de la cámara de adjudicación, en la que debe determinarse si se han infringido los derechos del licitador que ha iniciado el procedimiento y si se ha respetado el procedimiento de licitación y adjudicación del contrato y, en particular, las normas de protección de la competencia contenidas en el § 97 GWB.

El control que realizan las cámaras de adjudicación es un control estrictamente jurídico y no un control de oportunidad, de modo que la decisión que pone fin al procedimiento de revisión no puede sustituir las evaluaciones del poder adjudicador en ejercicio de su discrecionalidad. El objeto de la contratación y el contenido del contrato público son cuestiones que forman parte de la autonomía privada y no se encuentran afectadas por el derecho de adjudicación (*Vergaberecht*).

La decisión de la *Vergabekammer* tiene por objeto proteger los derechos subjetivos de los licitadores, ofreciéndoles una tutela efectiva, de modo que, en caso de que considere que se han vulnerado los derechos del recurrente, debe adoptar “las medidas adecuadas para remediar cualquier vulneración de derechos y evitar perjuicios a los intereses afectados” (§ 168.1 GWB). La adopción de medidas restitutorias se reserva a las cámaras

de adjudicación y a los tribunales que revisan sus decisiones (§ 156.2 GWB). Las cuestiones relativas a la tutela resarcitoria se atribuyen en exclusiva a los tribunales ordinarios, que están, no obstante, vinculados por las decisiones de los órganos de revisión (§ 179.1 GWB) (Díez Sastre, 2012: 151-153).

Como se ha indicado, la competencia decisoria de la cámara de adjudicación depende de la previa presentación de una solicitud de iniciación del procedimiento, en la que el recurrente debe concretar los hechos por los que debe revisarse la decisión del poder adjudicador antes de la suscripción del contrato. Sin embargo, la cámara de adjudicación puede analizar todos los aspectos vinculados a la legalidad del procedimiento de licitación, aunque no consten en el escrito de solicitud (§ 168.1 GWB).

Esta previsión juega en un doble sentido, puesto que, en la adopción de su decisión, la cámara de adjudicación únicamente puede examinar si se ha producido o no una vulneración de las reglas relativas al procedimiento de contratación. Ello incluye el análisis de las disposiciones del derecho nacional en materia de contratación pública (principalmente las contenidas en la GWB), pero también de las disposiciones del derecho primario y derivado del derecho de la Unión relativas a la adjudicación de contratos públicos, aunque no puede hacer un análisis general de la legalidad. Únicamente en dos supuestos las cámaras de adjudicación pueden examinar las infracciones de disposiciones ajenas a la legislación en materia de contratación pública: por un lado, si tales infracciones tienen entidad suficiente como para dar lugar a la nulidad del contrato; por otro lado, cuando se trate de infracciones de la legislación general de defensa de la competencia o la legislación sobre ayudas siempre que se produzca al mismo tiempo una infracción de la legislación sobre contratación pública.

Es importante recordar de nuevo que la solicitud de revisión debe presentarse antes de que se haya producido la adjudicación definitiva del contrato. En este sentido, como ya se ha indicado, el § 168.2 GWB dispone expresamente que un contrato que ya ha sido válidamente adjudicado no puede ser anulado, de modo que el poder de decisión de la cámara de adjudicación finaliza con la adjudicación efectiva del contrato. Una vez adjudicado el contrato solo es posible una decisión declarativa de conformidad, siempre que la solicitud de revisión se haya presentado antes de la adjudicación del contrato.

Un aspecto relevante para determinar la naturaleza jurídica de los órganos de control de la contratación pública en Alemania es el relativo a la naturaleza de la decisión que pone fin al procedimiento de revisión. De

acuerdo con el § 168.3 GWB: “La decisión de la cámara de adjudicación se adoptará mediante acto administrativo”.

Esto es, la decisión de estos órganos de control tiene la consideración de acto administrativo, en el sentido del § 35 VwVfG, de modo que le resultan aplicables las leyes de procedimiento administrativo de la Federación y los *Länder*. En particular son de aplicación las previsiones relativas a la audiencia de los interesados y la motivación del acto. También se consideran de aplicación a las decisiones de las cámaras de adjudicación las previsiones relativas a la nulidad de los actos administrativos (§ 44 VwVfG). Sin embargo, las cámaras de adjudicación no pueden revocar sus decisiones, de modo que no resultan aplicables los §§ 48 y 49 VwVfG (Burgi *et al.*, 2022: Rn. 73).

Asimismo, de acuerdo con el segundo apartado del § 168.3 GWB, la ejecución de las decisiones de las cámaras de adjudicación se llevará a cabo de conformidad con las previsiones de la legislación de procedimiento administrativo relativas a la ejecución forzosa de los actos administrativos. Este aspecto, relativo a la posibilidad de ejecución forzosa de la decisión de las cámaras de adjudicación, pretende dar cumplimiento a la garantía de ejecutoriedad de las decisiones de los órganos responsables de resolver los recursos contractuales, exigida por las directivas de recursos.

4.4. La revisión judicial de los actos de las cámaras de adjudicación

Las decisiones de las cámaras de adjudicación pueden impugnarse mediante la presentación de un recurso ante la Sala de Adjudicaciones (*Vergabese-nat*) del Tribunal Superior del *Land* (*Oberlandesgericht*) (§ 171.1 GWB). Más en concreto, la revisión de las decisiones de las cámaras federales de adjudicación corresponde a la Sala de Adjudicación del Tribunal Superior de Düsseldorf; mientras que la revisión de las decisiones de las cámaras de adjudicación de los *Länder* corresponde a la sala de adjudicación establecida específicamente para esta finalidad en los respectivos tribunales superiores de justicia de cada uno de los *Länder*.

Como ya se ha indicado, los *Oberlandesgericht* son la máxima instancia de la jurisdicción ordinaria de los *Länder* en materia civil, y resultan competentes para la revisión de los actos dictados por las cámaras de adjudicación en virtud del derecho de los *Länder*. Esta competencia constituye una excepción a la regla general establecida en el § 40 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (*Verwaltungsgerichtsordnung*, VGO), que establece que el recurso contencioso-administrativo es la vía ordinaria

para resolver las controversias de derecho público, pero que, no obstante, la legislación de los *Länder* puede atribuir la competencia a otra jurisdicción, como ha ocurrido en este caso.

La impugnación de las decisiones de las *Vergabekammern* tiene lugar a través de un recurso urgente (*sofortige Beschwerde*), que debe interponerse en el plazo de dos semanas desde la notificación de la decisión de la cámara de adjudicación o del final del plazo para resolver, que se interpreta como silencio negativo (§ 171.2 GWB). La presentación del recurso tiene un efecto suspensivo sobre la decisión de las cámaras de adjudicación por un período de dos semanas, que puede ser prorrogado por el tribunal competente hasta el momento de la resolución del recurso (§ 173 GWB).

Previa solicitud escrita y motivada de la entidad adjudicadora o del licitador que ha sido designado como adjudicatario del contrato, el tribunal competente podrá permitir que prosiga el procedimiento de adjudicación y que se adjudique definitivamente el contrato si, teniendo en cuenta todos los intereses afectados, las consecuencias negativas de retrasar la eficacia de la decisión de la cámara hasta el momento de la decisión sobre la demanda superan las ventajas involucradas. El tribunal competente debe adoptar una decisión sobre la suspensión en el plazo máximo de cinco semanas. Contra esta decisión, de acuerdo con el § 176 GWB, no procede recurso alguno.

La decisión final del recurso puede anular o confirmar la decisión de la *Vergabekammer*. Si el *Oberlandesgericht* estima el recurso, anula la decisión de la cámara de adjudicación. En este caso puede adoptar una decisión sobre la adjudicación definitiva del contrato o puede obligar a la cámara de adjudicación a decidir nuevamente sobre el asunto, con la debida consideración de las opiniones jurídicas emitidas en la sentencia (§ 178 GWB).

Como regla general, contra la decisión final del tribunal no cabe ningún recurso. Sin embargo, de acuerdo con el § 179.2 GWB, si un *Oberlandesgericht* desea apartarse de la decisión del *Oberlandesgericht* de otro *Land* o de la jurisprudencia *Bundesgerichtshof*, puede plantear una cuestión ante este órgano.

En caso de que la solicitud de revisión incluya la reclamación de una indemnización por daños y perjuicios, esta debe resolverse por el tribunal ordinario que, de acuerdo con el § 179.1 GWB, queda vinculado por las decisiones de los tres órganos que participan en la revisión de los procedimientos de adjudicación —*Vergabekammern*, *Oberlandesgericht* y, excepcionalmente, *Bundesgerichtshof*—.

4.5. La caracterización subjetiva y funcional de las cámaras de adjudicación

Las cámaras de adjudicación tienen la consideración de autoridades administrativas independientes, adscritas a la organización ministerial de los *Länder* o, en el caso de la Cámara de Adjudicación Federal, al Tribunal de Defensa de la competencia. De acuerdo con el análisis precedente, tomando en consideración su adscripción, su composición, la naturaleza jurídica de sus decisiones y el régimen jurídico de su actuación, cabe concluir que se trata de Administraciones públicas.

Sin embargo, la doctrina alemana cualifica las cámaras de adjudicación como órganos de revisión cuasijurisdiccionales (*gerichtsähnliche Nachprüfungsinstanz*), tanto por las funciones que realizan como por la independencia que tienen legalmente reconocida (Germelmann, 2013: 54; Pünder, 2016b: 1369; Pünder y Schellenberg, 2019: Rn 4). Ello es debido a la consideración que les ha atribuido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como órganos judiciales a los efectos de plantear una cuestión prejudicial. Este reconocimiento se produjo en la Sentencia del TJUE de 18 de noviembre de 2014, en el Asunto C-549/13, Bundesdruckerei (ECLI:EU:C:2014:2235).

En efecto, el artículo 267 TFUE, en orden a atribuir la competencia a los tribunales estatales para plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE, parte de un concepto material de órgano jurisdiccional. Como puede leerse en el apartado 21 de la sentencia citada: “Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para apreciar si el organismo remitente posee el carácter de ‘órgano jurisdiccional’ en el sentido del artículo 267 TFUE, cuestión que pertenece únicamente al ámbito del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia deberá tener en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del organismo, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del organismo de normas jurídicas y su independencia con arreglo al Derecho de la Unión”. En concreto, respecto a la cuestión de determinar si la *Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg* es un “órgano jurisdiccional” en el sentido del artículo 267 TFUE, el tribunal concluye que “de los artículos 104 y 105 de la GWB, disposiciones que regulan los recursos en materia de procedimientos de adjudicación de contratos públicos ante las *Vergabekammern*, resulta de manera evidente que estos organismos, dotados de una competencia exclusiva para conocer en primera instancia de los litigios surgidos entre operadores económicos y entidades adjudicadoras, responden, cuando ejercen la citada competencia, a los criterios recordados en el apartado 21 de la presente sentencia”.

Junto a estos criterios, la doctrina pone de relieve la independencia con la que actúan los miembros de las cámaras de adjudicación. Dicha independencia, sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la independencia de jueces y tribunales, no se encuentra constitucionalmente reconocida en el § 97 GG. Las cámaras de adjudicación no se integran en el poder judicial y no tienen, por tanto, la consideración de órganos jurisdiccionales a los efectos del derecho interno. La consecuencia inmediata de ello es que, si una cámara de adjudicación tiene dudas sobre la compatibilidad de una concreta disposición de la legislación alemana de contratación pública con la Ley Fundamental, no puede plantear una cuestión ante el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*), en virtud del § 100.1 GG.

5. Conclusiones

El derecho alemán de contratación pública, y en particular las previsiones relativas al control de la adjudicación de contratos contenidas en el GWB, están integradas por una mezcla de elementos propios no solo del derecho privado (el que regula el régimen jurídico de los contratos derivados de un encargo público) y del derecho administrativo (que regula el procedimiento de licitación y adjudicación de los contratos y las vías de recurso contra las adjudicaciones), sino también del derecho de la competencia y del derecho procesal (Burgi, 2020: 3).

Para alguien formado en el régimen de contratación pública español, sorprende en primer lugar la inexistencia de una legislación general de contratos del sector público, y la ubicación sistemática de las disposiciones de transposición de las directivas de contratos en la legislación de defensa de la competencia. Los debates abiertos por la doctrina y la jurisprudencia alemanas en relación con la competencia de la jurisdicción ordinaria o la jurisdicción contencioso-administrativa, en aplicación de la teoría de los dos niveles (*Zweistufentheorie*), a la que se ha aludido incidentalmente en diversas ocasiones en este trabajo, recuerdan en algunos aspectos a la teoría francesa de los actos separables, que tiene una larga tradición en la legislación española y que resulta de aplicación a los contratos privados celebrados por los poderes adjudicadores.

Las diferencias, aparentemente irreconciliables, entre el régimen jurídico español y el alemán en relación con los contratos celebrados para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la construcción de obras públicas, se desvanecen, sin embargo, cuando nos adentramos en el análisis de los instrumentos de control de la contratación pública. La armonización derivada de la transposición de las directivas de contratación pública, por lo

menos en lo que atañe a los contratos que superan los umbrales de aplicación de dichas directivas, ha conducido a una progresiva disolución de las diferencias entre los dos sistemas, en lo relativo tanto al régimen de adjudicación de los contratos celebrados por los poderes adjudicadores como a los mecanismos previstos para garantizar su efectivo cumplimiento. Es más, en este caso, a pesar del amplio margen de decisión acerca de la naturaleza, administrativa o judicial, de los órganos de recurso que permiten las directivas de recursos, la solución adoptada por el derecho alemán presenta numerosas similitudes con el modelo español.

Desde una perspectiva organizativa, las cámaras de adjudicación son parte de la Administración pública y no del poder judicial. Los miembros de las cámaras son en su mayoría funcionarios de la Administración pública (en algunos casos empleados públicos o, en el caso de los miembros honorarios, colaboradores voluntarios). Las decisiones de las cámaras de contratación se caracterizan expresamente como actos administrativos, de modo que el procedimiento de revisión ante dichos órganos es un procedimiento administrativo. También la ejecución de las decisiones de las cámaras de contratación se rige por las normas aplicables a la ejecución forzosa de los actos administrativos.

Sin embargo, las cámaras de adjudicación están dotadas de independencia respecto de los poderes adjudicadores y han sido creadas de forma estable por ley, de modo que tienen la consideración de órganos jurisdiccionales a los efectos de poder plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE, de acuerdo con el artículo 267 TFUE. Las funciones que tienen atribuidas y las especialidades introducidas expresamente por la GWB en relación con el procedimiento de recurso (en particular, la apertura de la vista oral) permiten observar que actúan de forma similar a los tribunales. Ello permite que se haya calificado el sistema de control de la contratación pública en Alemania como un sistema de tutela judicial especial, que se inicia con un mecanismo jurídico *sui generis* (el propio de las cámaras de adjudicación) y concluye con la vía de recurso ante una sala especial de adjudicación de la jurisdicción ordinaria.

6. Bibliografía

Alexander, C. (2011). Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV). En H. Pünder y M. Schellenberg (coords.), *Vergaberecht* (pp. 786-806). Baden-Baden: Nomos.

- Baño León, J. M.^a (2018). La Ley de Contratos del Sector Público y gestión de lo público. ¿Regulación o sobrerregulación? *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 18, 11-19.
- Bergman, T. y Vetter, A. (2016). Das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz und die Vergaberechtsmodernisierungsverordnung. *Verwaltungsblatt*, 6, 221-235.
- Boesen, A. (2000). *Vergaberecht. Kommentar zum 4. Teil des GWB* (1.^a ed.). Colonia: Bundesanzeiger-Verlag.
- Brauer, E. (2009). Das Verfahren vor der Vergabekammer. *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 5, 297-300.
- Burgi, M. (2007). Von der Zweistufenlehre zur Dreiteilung des Rechtsschutzes im Vergaberecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 7, 737-742.
- (2020). 20 Jahre Rechtsschutz durch Vergabekammern. Bilanz, Reformimpulse und Praxisprobleme. *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 1, 3-7.
- Burgi, M., Dreher, M. y Opitz, M. (coords.). (2022). *Beck'scher Vergaberechtskommentar. Vergaberecht. GWB 4. Teil Wettbewerbsregistergesetz*. Múnich: C. H. Beck.
- Dageförde, A. (2013). *Einführung in das Vergaberecht*. Hollfeld: Bange.
- Darnaculleta Gardella, M. M. y Ramos González, S. (2024). La revisión de oficio de la formalización del contrato como garantía de la eficacia de las resoluciones de los tribunales administrativos de recursos contractuales. En A. Galán Galán (dir.), *Hacia un mejor control de la contratación pública local: los tribunales administrativos de recursos contractuales* (pp. 259-297). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Dauses, M. A. y Ludwigs, M. (coords.). (2022). *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*. Múnich: C. H. Beck.
- Del Saz, S. (2007). La nueva Ley de contratos del sector público. ¿Un nuevo traje con las mismas rayas? *Revista Española de Administración Pública*, 174, 335-366.
- Díez Sastre, S. (2010). La contratación pública por debajo del umbral europeo en España y Alemania. El problema de las instrucciones internas. *Revista Ceflegal. CEF*, 117, 93-144.
- (2012). *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*. Madrid: Marcial Pons.
- (2016). Análisis de las novedades en el ámbito de aplicación de la normativa contractual. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 8, 319-358.
- Díez Sastre, S. y Marco Peñas, E. (2020). La convergencia de las reglas de contratación pública y disciplina presupuestaria en el sector público instrumental. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 205, 125-156.
- Dörr, O. (2004). Das europäisierte Vergaberecht in Deutschland. *JuristenZeitung*, 14, 703-713.

- Eiermann, H. (2014). Das Vergabenachprüfungsverfahren bei der Vergabekammer BW. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg*, 5, 161-171.
- García de Enterría, E. (1963). La figura del contrato administrativo. *Revista de Administración Pública*, 41, 99-129.
- Germelmann, C. F. (2013). Die Vergabekammern im System des vergaberechtiglichen Rechtsschutzes- Relikt oder Beitrag zu einer modernen Rechtsschutzgewährleistung? *Die Öffentliche Verwaltung*, 2, 50-60.
- Gimeno Feliu, J. M.^a (2019). *La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Grundmann, N. J. (2004). *Das zweigeteilte Vergabewesen – ein Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen?* [tesis doctoral]. Universidad Heinrich Heine de Düsseldorf. Disponible en: <https://docserv.uni-duesseldorf.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-2853/853.pdf>.
- Kau, M. (2005). Vergaberechtliches Kaskadenprinzip und Europäisches Gemeinschaftsrecht. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 16, 492-496.
- Knöbl, J. (2009). *Rechtsschutz bei der Vergabe von Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte*. Berlín: Dunker & Humblot.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1959). La institución contractual en el derecho administrativo: en torno al problema de la igualdad de las partes. *Revista de Administración Pública*, 29, 59-102.
- Maurer, H. (2011). *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Marcial Pons.
- Noch, R. (2023). *Vergaberecht* (9.^a ed.). Werner Verlag.
- Noguera de la Muela, B. (2018). El ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público. En J. M.^a Gimeno Feliu (dir.). *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 233-280). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Parada Vázquez, R. (1963). *Los orígenes del contrato administrativo en el derecho español*. Sevilla: García Oviedo.
- Pietzcker, J. (2001). *Die Zweiteilung des Vergaberechts. Subjektive Rechte - Rechtschutz - Reform (Öffentliche Verwaltung und öffentliche Wirtschaft)*. Baden-Baden: Nomos.
- Portz, N. (2021). Zuwendungen und Vergaberecht - Zwischen Rückforderungsrichtlinien und Ermessensausübung. *Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht*, 5, 514-522.
- Probst, P. M. (2019). Einführung in das Vergaberecht oberhalb der Schwellenwerte. *Juristische Schulung*, 12, 1157-1162.
- Pünder, H. (2016a). Einführung in das Vergaberecht (Teil 1) –Rechtsgrundlagen und Anwendungsbereich. *Juristische Ausbildung*, 11, 1246-1256.

- (2016b). Einführung in das Vergaberecht (Teil 2): Auswahlkriterien, Verfahrensarten und Rechtsschutzmöglichkeiten. *Juristische Ausbildung*, 12, 1358-1373.
- Pünder, H. y Schellenberg, H. (eds.). (2019). *Vergaberecht* (3.^a ed.). Baden-Baden: Nomos.
- Reider, G. (2011a). § 111.a) GWB. En F. Montag y F. Jürgen (eds.). *Münchener Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht (Kartellrecht)*, 3 (2024-2032). Múnich: C. H. Beck.
- (2011b). § 111.b) GWB. En F. Montag y F. Jürgen (eds.). *Münchener Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht (Kartellrecht)*, 3 (2032-2037). Múnich: C. H. Beck.
- Santamaría Pastor, J. A. (2015). *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Santiago Iglesias, D. (2018). Los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación. En S. Díez Sastre (ed.). *La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Curso de actualización: especial referencia a la contratación de las entidades locales* (pp. 78-127). A Coruña: Iuris Utilitas Editorial.
- Schoenmaker, S. (2019). *Die historische Entwicklung des Vergabeverfahrens in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Von den antiken Ursprüngen bis zur Gegenwart*. Baden-Baden: Nomos.
- Sitsen, M. (2018). Ist die Zweiteilung des Vergaberechts noch verfassungskonform? *Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht*, 7, 654-660.
- Stelkens, P., Bonk, H. J. y Sachs, M. (coords.). (2018). *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar*. Múnich: C. H. Beck.
- Toscano Gil, F. (2022). Naturaleza jurídica particular de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales: ¿administrativa, judicial o cuasi-jurisdiccional? *Revista General de Derecho Administrativo*, 61.
- 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.
- Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R. y Kluth, W. (2017). *Verwaltungsrecht: Band I*. Múnich: C. H. Beck.
- Zieckow, J. y Siegel, T. (2004). Das Vergabeverfahren als Verwaltungsverfahren. *Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht*, 1, 30-35.