

CAPÍTULO XIII

El control de la contratación pública en el Reino Unido

Adolfo Rodríguez Morilla

Abogado.

Doctor en Derecho

SUMARIO. 1. Planteamiento. 2. Introducción al control de la Administración en el Reino Unido. 2.1. Control a través de las *courts* y el sistema de recursos en el Reino Unido. 2.2. Control a través de los *tribunals*. 3. El control de la contratación pública en el Reino Unido. 3.1. Normativa reguladora de la contratación pública. 3.2. Régimen dual en materia de control de la contratación pública. 3.3. Aspectos orgánicos. 3.4. Aspectos funcionales. 3.4.1. *Legitimación*. 3.4.2. *Suspensión del procedimiento y medidas cautelares*. 3.4.3. *Poderes del juez*. 3.4.4. *Intensidad del control*. 4. La reforma del control de la contratación pública. 5. Abreviaturas. 6. Bibliografía.

1. Planteamiento

1. El control de los procedimientos de contratación pública es una cuestión de la máxima relevancia para el derecho de la Unión Europea. Así lo demuestra la preocupación por que los Estados miembros cuenten con procedimientos que aseguren la efectividad de las normas existentes en materia de contratación pública y que aparecen plasmadas en diversas directivas. En España esas normas han dado lugar a la implantación de un nuevo modelo de control, con la creación de los órganos de recursos contractuales y el establecimiento del recurso especial en materia de contratación (arts. 44-60 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público¹ —en

1. La denominación completa del texto normativo es Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las

adelante, LCSP—). Este nuevo modelo se ha consolidado como el mecanismo normal de impugnación de las infracciones que afectan a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos incluidos en el ámbito de aplicación del recurso especial, siendo poco frecuentes los supuestos en que los particulares acuden directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa o en los que se recurren ante esta jurisdicción las decisiones de los órganos de recursos contractuales².

2. El objeto del presente trabajo es exponer los rasgos más característicos del modelo de control de la contratación pública existente en el Reino Unido, así como destacar sus principales diferencias con el modelo existente en España. Desde el punto de vista metodológico se trata de una comparación de carácter horizontal, receptiva y positiva. Horizontal porque se mira al derecho del Reino Unido desde el ordenamiento jurídico español, sin perjuicio de traer a colación cuestiones puntuales de la regulación de otros países de la Unión Europea. Receptiva porque contribuye a valorar los efectos que ha tenido la creación de los órganos de recursos y el recurso especial mediante su comparación con el ordenamiento del Reino Unido, en el que no se han creado figuras equiparables en materia de contratación pública. Y, finalmente, positiva, porque se centra en la regulación normativa del Reino Unido y se compara con la existente en España³.

3. A pesar del *brexít* el modelo de control que existe actualmente en el Reino Unido continúa siendo tributario del modelo adoptado para trasponer las directivas europeas. No obstante, en octubre de 2023 se aprobó una nueva normativa en materia de contratos públicos (*Procurement Act 2023*), que se espera que entre en vigor en octubre de 2024⁴. El modelo todavía vigente en el Reino Unido resulta útil para contrastar las diferentes alternativas que podían adoptarse para trasponer las directivas europeas en materia de recursos en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. A diferencia de otros modelos, como el español o el alemán, el Reino Unido no ha establecido órganos especializados para conocer de los recursos en materia de contratación. El control de los procedimientos de contratación se ha mantenido en los órganos judiciales (*courts*), sin haberse creado un tribu-

Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

2. Al respecto, Díez Sastre (2020: 117). No obstante, en años posteriores se ha detectado una tendencia al alza en el número de impugnaciones. Así, Díez Sastre (2022: 137-138).

3. Sobre la metodología comparativa en el derecho administrativo, Velasco Caballero (2019).

4. Según la información facilitada por el Gobierno del Reino Unido. Disponible en <https://www.gov.uk/government/collections/transforming-public-procurement> (último acceso: 11 de junio de 2024).

nal especializado (*tribunal*), a pesar de la generalización de dichos órganos como mecanismos de control de la actividad de la Administración e incluso de disputas entre particulares⁵.

4. Por lo que respecta a la estructura de este trabajo, se comienza por hacer referencia, en términos generales, al modelo de control de la Administración con el objeto de enmarcar el ámbito en que se desenvuelve el control de la contratación pública en el Reino Unido. Después se pasa a exponer el régimen existente en materia de contratación pública y a destacar las diferencias más interesantes con el modelo existente en España. En particular, se hace referencia a la normativa aplicable en el Reino Unido, a la existencia de un modelo dual de control de la contratación pública, y se exponen los rasgos que se han considerado más relevantes desde el punto de vista orgánico y funcional. Se concluye el trabajo con una mención a la reforma de la normativa de contratación pública en el Reino Unido y a las novedades que puede suponer respecto del control de los procedimientos de contratación.

5. Por último, debe aclararse que las referencias que en este trabajo se hacen al Reino Unido deben entenderse hechas al régimen jurídico aplicable en Inglaterra y Gales. Escocia e Irlanda del Norte cuentan con regímenes similares, pero presentan diversas particularidades que, por razones de claridad expositiva, no se tratan en este trabajo⁶.

2. Introducción al control de la Administración en el Reino Unido

6. Como es bien sabido, el modelo de control de la Administración en el Reino Unido se caracteriza porque el conocimiento de los asuntos relativos a la actuación de la Administración recae en los órganos judiciales ordinarios; es decir, los mismos que conocen de las controversias entre particulares. Frente a lo que ocurre en otros países europeos, no existe una jurisdicción especializada encargada de conocer de las cuestiones de derecho administrativo. Sin embargo, esta diferencia se ha visto matizada por dos circunstancias fundamentalmente. Primero, porque los asuntos administrativos se atribuyeron en un primer momento a jueces especializados en derecho administrativo y, posteriormente, se han creado secciones especializadas dentro de

5. En este trabajo se utilizan los términos en inglés (*court* y *tribunal*) para evitar confusiones con el concepto de "tribunal" que se emplea en España y que suele referirse a órganos judiciales, aunque también existen órganos de carácter administrativo que reciben la denominación de "tribunal". Es el caso de mayoría de los órganos de recursos contractuales (como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público o el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón) y el de los tribunales económico-administrativos.

6. Sobre estas particularidades, Thompson (2018: 198).

los tribunales ordinarios⁷. En segundo lugar, por la generalización de órganos especializados (*tribunals*), a los que se atribuye el conocimiento de materias específicas relacionadas con la actuación de la Administración (por ejemplo, en materia de seguridad social), aunque no exclusivamente, ya que también conocen de litigios entre particulares (por ejemplo, en materia laboral).

7. Para exponer el modelo de control a la Administración existente en el Reino Unido se van a tratar brevemente y por separado el control que desarrollan las *courts* y el control a través de los *tribunals*. Si bien estos últimos no tienen participación en el control de la contratación pública, la mención resulta conveniente por varias razones: la generalización de estos órganos como mecanismos de control de la Administración en el Reino Unido; otros países (caso de España o Alemania) sí han creado órganos administrativos especializados para controlar el cumplimiento de las normas reguladoras de los procedimientos de contratación; y, por último, porque a raíz de la reforma de la contratación pública en el Reino Unido han surgido voces que propugnan la creación de un *tribunal* para controlar los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos, cuestión que se aborda en el último epígrafe de este trabajo.

2.1. Control a través de las *courts* y el sistema de recursos en el Reino Unido

8. Como se ha expuesto, en el Reino Unido no existe una jurisdicción especializada encargada de controlar la actuación de la Administración. Se diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, en los que bien existe una jurisdicción contencioso-administrativa, integrada en la organización judicial (caso de Alemania o de España), o bien una jurisdicción administrativa, separada de la organización judicial e integrada orgánicamente, aunque con separación funcional, en la Administración (caso de Francia). Sin embargo, al mismo tiempo existe un alto grado de especialización, dada la existencia dentro de la Corte Superior (*High Court*) de una sección especializada, la Corte Administrativa (*Administrative Court*)⁸, que forma parte de la *King's Bench Division* y que tiene atribuido el conocimiento de cuestiones

7. Thompson (2018: 230).

8. Aunque la traducción de "*court*" más ajustada a nuestro ordenamiento jurídico sería la de "tribunal", se ha traducido como "corte" para evitar la confusión con los *tribunals* existentes en el Reino Unido.

administrativas, lo que no quiere decir que sea el único órgano que conoce de asuntos en que sea parte la Administración⁹.

9. El control judicial de la actuación de la Administración recibe el nombre de *judicial review* y es una de las manifestaciones del *rule of law*. El *rule of law* comprende, por un lado, que el Gobierno actúe de acuerdo con las leyes aprobadas por el Parlamento. Y, por otro, implica que los litigios sobre la legalidad de los actos de la Administración deben ser resueltos por jueces independientes del Ejecutivo¹⁰. De este modo, el Parlamento encarga a los jueces velar por que las facultades que encomienda a la Administración se ejerzan dentro de los límites y con las finalidades correspondientes. El hecho de que el control de la Administración corresponda a los órganos judiciales ordinarios comporta que estos apliquen la ley ordinaria en las controversias en las que es parte la Administración. Así, un buen número de procedimientos en los que interviene la Administración pueden resolverse aplicando la legislación ordinaria. No obstante, determinadas actuaciones administrativas requieren recursos específicos de derecho administrativo o privilegiados (denominados *prerogative remedies*). Su denominación proviene de que, originalmente, se trataba de recursos empleados por la Corona o por otros poderes públicos en su nombre para controlar la actuación de las *courts* y de otras autoridades públicas. Más adelante, pasarían a poder ejercitarse por los particulares¹¹.

10. El modelo judicial del Reino Unido se caracteriza por contar con un conjunto de *remedies*, que se identifican con el resultado que se pretende obtener al formularlo ante los órganos judiciales¹². En este trabajo se utilizará el término “recurso”, que encaja mejor en la terminología española. El sistema de recursos previsto en el derecho del Reino Unido permite distinguir, en primer lugar, los recursos ordinarios del derecho privado, que comprenden (i) el recurso para reclamar daños (*damages*); (ii) el recurso para que se prohíba una actuación ilegal o para exigir que se realice determinada actuación (*injunctions*); y (iii) el recurso para que se declaren derechos o posiciones jurídicas concretas (*declaration*). En segundo término, los recursos específicos de derecho público (*prerogative remedies*), utilizados principalmente para controlar la acción de la Administración Pública, pero también de los órganos judiciales. Dentro de este segundo grupo de recursos se encuen-

9. Wade y Forsyth (2014: 25-26); García de Enterría Martínez-Carande (2007: 118-123). También López Ramón (2017).

10. Wade y Forsyth (2014: 15-16); y Bingham (2011: 60).

11. Wade y Forsyth (2014: 25-26, 500). Sobre el origen del control judicial sobre la Administración, véase Forsyth (2013: 3-4).

12. Lo explica así Trybus (2011: 212).

tran (i) el recurso para anular decisiones ilegales (conocido tradicionalmente como *certiorari* y en la actualidad como *quashing order*); (ii) el recurso para prohibir que se dicte una decisión o que se lleve a cabo una actuación (*prohibition* o *prohibition order*); y (iii) el recurso para exigir el cumplimiento de las obligaciones legales (originalmente *mandamus* y *mandatory order* en la actualidad)¹³. Los recursos mencionados previamente pueden ejercitarse individual o conjuntamente a través de un único procedimiento de revisión judicial (*claim for judicial review*)¹⁴. Ahora bien, la posibilidad de solicitar una indemnización (*damages*) a través del procedimiento de *judicial review* se encuentra condicionada a que se ejercite de manera simultáneamente otro de los recursos y que los daños provengan de una violación de derecho público. En caso contrario, debería ser objeto de una acción ordinaria¹⁵.

11. Debe advertirse que no todos los recursos frente a la Administración se articulan a través de una solicitud de *judicial review*, sino que recursos en los que es parte la Administración también se resuelven a través del procedimiento ordinario, similar al que puede interponerse entre los particulares. El criterio distintivo en este caso es que son objeto de *judicial review* aquellos asuntos que se consideren de derecho público. Dirimir qué cuestiones son de derecho público y derecho privado no es sencillo, y existen diferentes interpretaciones al respecto. Muy resumidamente puede señalarse que si se trata de poderes que derivan de una ley se entiende que son de derecho público, mientras que si derivan de un contrato se entiende que tienen carácter de derecho privado. En las situaciones en que esta cuestión no resulta evidente se atiende al carácter o naturaleza de las funciones ejercitadas o a las consecuencias que estas pueden tener¹⁶. Se trata de una cuestión relevante en relación con la contratación pública, pues implica que, en esta materia, la mayor parte de controversias no sean tratadas como cuestiones de derecho público, sino de derecho privado (*infra* § 21)¹⁷.

12. Junto con los recursos ordinarios y privilegiados existe un tercer grupo de recursos, que serían aquellos previstos específicamente en disposiciones legales (*statutory remedies*). Estos últimos recursos tienen el alcance y contenido que se establece en la disposición normativa correspondiente. Un

13. También forma parte de los *prerogatives remedies* el recurso para impugnar una orden de detención, que puede acordarse por autoridades administrativas o *tribunals* (conocido como *habeas corpus*).

14. Wade y Forsyth (2014: 476, 549).

15. Endicott (2018: 394). También Arrowsmith (2018: 1108).

16. Sobre esta cuestión, Craig (2016: 837-838).

17. Las remisiones internas dentro del presente trabajo se hacen identificando el número del párrafo (§) al que se efectúa la remisión.

ejemplo son los mecanismos de impugnación en materia de adjudicación de contratos públicos, que se regulan de manera específica en la normativa de adjudicación de contratos públicos y a los que se hace referencia más adelante. De este modo, una determinada actuación de la Administración podría admitir la interposición de estos recursos previstos en la normativa de manera específica, y a la vez podría plantearse una solicitud de *judicial review*. En estos casos, se ha excluido la posibilidad de interponer la *judicial review* cuando cabe emplear estos recursos específicos¹⁸.

2.2. Control a través de los *tribunals*

13. El segundo elemento característico del modelo de control de la Administración imperante en el Reino Unido es la existencia de tribunales de carácter especializado (*tribunals*). Estos órganos asumen la tarea de resolver las controversias en determinadas materias, caracterizadas generalmente por su complejidad o por suponer un elevado volumen de asuntos. Los *tribunals* conocen de aquellos recursos que tienen atribuidos expresamente (por ejemplo, en materia de inmigración, seguridad social o tributaria), y además se han atribuido funciones de *judicial review* al Tribunal Superior en determinados asuntos, que se desarrollan de forma semejante a cuando se ejercitan ante los órganos judiciales¹⁹. Las competencias de estos órganos se extienden sobre materias concretas de la actuación de la Administración, pero también sobre otras cuestiones que no son propiamente administrativas. Es el caso de las cuestiones de carácter laboral, que se atribuyen a los *Employment Tribunals*. Asimismo, los *tribunals* cuentan con poderes para conceder medidas cautelares cuando los tengan atribuidos legalmente o cuando sean competentes para conocer de una *judicial review*. También es posible que cuando se sustancie un recurso ante los mismos no tengan poderes para adoptar una medida cautelar y esta deba solicitarse a las *courts*²⁰.

14. Los *tribunals* tienen un origen remoto en el tiempo, pero proliferaron a partir del siglo XIX vinculados a las normas administrativas que regulaban diferentes sectores de actividad. Estas normas establecían también los órganos que revisarían las decisiones administrativas adoptadas en dichas materias. Estos órganos nacían estrechamente vinculados a los departamentos ministeriales a los que debían controlar, lo que suscitaba dudas sobre su

18. Arrowsmith (2018: 1014-1015).

19. Wade y Forsyth (2014: 772-773).

20. Un ejemplo se puede observar en *R (Mendes) v Secretary of State for the Home Department* [2020] EWCA Civ 924, §§ 15 y 39.

independencia²¹. Al surgir según se iban regulando sectores concretos de actividad, se crearon al margen de cualquier organización sistemática²². Su finalidad era la de permitir resolver asuntos de manera más sencilla, rápida, barata y accesible que las *courts*²³, caracterizadas por tramitar procedimientos complejos y con un coste elevado. Desde ese momento, los *tribunals* sufrirían una evolución progresiva en cuanto a su naturaleza y organización²⁴, que concluye con la aprobación en el año 2007 de la *Tribunals, Court and Enforcement Act* (en adelante, TCEA). Esta norma homogeniza la regulación de los *tribunals* y termina, al menos parcialmente, con la existencia desordenada de *tribunals*. De la regulación que introduce pueden destacarse los siguientes aspectos²⁵:

- 1) Se creó un *Tribunal Service* con el objeto de desvincular los *tribunals* de los órganos administrativos en los que se encontraban insertos hasta ese momento. Este órgano se encarga de la provisión de personal diferente al de los órganos de la Administración que debían controlar, reforzando así la posición de independencia de los *tribunals*²⁶. Posteriormente el *Tribunal Service* se fusionó con el *Court Service*, dando lugar al *Courts and Tribunal Service*.
- 2) Se refuerza el carácter independiente de los jueces de los *tribunals*. Cuentan con las mismas garantías que los jueces de los órganos judiciales. Por ejemplo, en su designación juega un papel fundamental la Comisión de Nombramientos Judiciales —*Judicial Appointment Commission*—, y solo pueden ser cesados en sus puestos por causas tasadas²⁷.
- 3) Se sistematiza la organización de los *tribunals*, al configurarse un sistema de tribunales de dos niveles: el Tribunal de Primera Instancia (*First-tier Tribunal*) y el Tribunal Superior (*Upper Tribunal*). No obstante, se mantienen al margen ciertos *tribunals*, no integrados en estos dos órganos. Tanto el Tribunal de Primera Instancia como el Tribunal Superior se encuentran divididos en salas especializadas por materias. El carácter judicial del Tribunal Superior se refuerza al establecerse como un *superior court of record* (art. 3.5 TCEA), lo

21. Véase Cane (2010: 30-31).

22. Tornos Mas (2016a: 154-155; 2016b: 805-807).

23. Wade y Forsyth (2014: 726-763).

24. Una exposición sobre esta evolución se recoge en los trabajos de Drewry (2009: 53-55); Wade y Forsyth (2014: 768-773); y Cane (2010: 46, 48). También en la exposición de Lady Hale en *R (Cart) v. Upper Tribunal* [2011] UKSC 28, §§ 22-29. En la doctrina española, Tornos Mas (2016a: 154-161).

25. Sigo la exposición de un trabajo anterior: Rodríguez Morilla (2023: 217-220).

26. Wade y Forsyth (2014: 769).

27. Tornos Mas (2016a: 160); y Harlow y Rawlings (2022: 597).

que supone, entre otras cuestiones, que pueda sentar precedentes para dar una mayor coherencia en la interpretación de las normas²⁸. Además, se le atribuyen facultades de *judicial review*, siempre que se cumplan determinadas condiciones, y actuando en estos casos como si de un auténtico órgano judicial se tratara. También se le confieren los mismos poderes, derechos, privilegios y autoridad que a la *High Court* (art. 25 TCEA).

- 4) Se simplifica el régimen de recursos en el sistema de *tribunals*. La regla general es que las decisiones del Tribunal de Primera Instancia sean recurribles, con fundamento en cuestiones de derecho, ante el Tribunal Superior. Sin embargo, este también opera como tribunal de primera instancia en determinados asuntos complejos²⁹. Además, se prevé que los propios *tribunals* puedan revisar sus propias decisiones en unos supuestos concretos.
- 5) Se configura como un modelo autónomo y cerrado, en el que los casos que pasen de los *tribunals* a las *courts* sean excepcionales. A raíz de esta configuración, la Corte Superior consideró que el Tribunal Superior era un *alter ego* de la Corte Superior³⁰. Con base en esta argumentación concluyó la posibilidad de instar la *judicial review* ante la Corte Superior frente a decisiones de los *tribunals*, pero solo en circunstancias excepcionales. La Corte de Apelación mantuvo una posición diferente en cuanto a la posición del Tribunal Superior, pero llegó a una conclusión similar en cuanto al alcance limitado que podía tener la *judicial review* frente a las decisiones del Tribunal Superior³¹. El Tribunal Supremo se pronunció también en favor de mantener la posibilidad de *judicial review* y además en unos términos algo más amplios (aunque también limitados) que los que se derivaban de las sentencias dictadas por la Corte Superior y la Corte de Apelación. Recientemente, la *Judicial Review and Courts Act 2022* ha restringido en mayor medida los supuestos en que cabe acudir a la *judicial review* ante las *courts* frente a decisiones dictadas por los *tribunals*.

15. Los elementos anteriores han llevado a que los *tribunals* se consideren parte integrante del sistema de justicia junto con los órganos judi-

28. Carnwath (2009).

29. Cane (2010: 120).

30. Así lo consideró la Corte Superior en *Cart & Ors, R (on the application of) v The Upper Tribunal & ORs* [2009] EWCH 3052 (Admin), pronunciamiento del Lord Justice Laws, §§ 37 y 94.

31. *Cart & Ors, R (on the application of) v The Upper Tribunal & ORs* [2010] EWCA 859, pronunciamiento del Lord Justice Sedley, §§ 13-21 y 35-42.

ciales³². Actúan como entidades equivalentes que desarrollan las mismas funciones³³: interpretan la ley y resuelven controversias en un sistema diseñado para funcionar de forma autónoma, sin perjuicio de que un asunto pueda terminar de manera excepcional ante las *courts*. Esta integración ha progresado hasta el punto de crear un sistema de justicia único con una judicatura unificada, que comprenda a los miembros de *courts* y *tribunals*³⁴. No deja de llamar la atención la consolidación de estos órganos en un país que se había caracterizado tradicionalmente por rechazar la existencia de una jurisdicción especializada en derecho administrativo, y donde se había censurado el sistema de justicia administrativa adoptado en Francia³⁵.

16. La configuración de los *tribunals* resulta interesante respecto de algunas de las cuestiones a las que la doctrina española ha prestado más atención en relación con la naturaleza y configuración de los órganos de recursos contractuales, y ofrece soluciones que pueden tomarse como referencia en relación con el estatuto de los miembros de los órganos de recursos, la separación de estos órganos respecto de la Administración a la que deben controlar o la dotación de personal³⁶. Más complejo sería tratar de extrapolar la naturaleza o posición que los *tribunals* tienen en el Reino Unido respecto de los órganos judiciales tradicionales, pues en el Reino Unido no existe una previsión semejante al art. 117.3 de la Constitución Española, que establece la exclusividad jurisdiccional a favor de los órganos integrantes del poder judicial (con las excepciones existentes respecto de otros órganos previstos en la Constitución, como el Tribunal Constitucional o el Tribunal de Cuentas). Aunque se trata de una cuestión que excede del objeto de este trabajo, resulta interesante traer a colación dos ideas al respecto. La primera, el reconocimiento, dentro del modelo del Reino Unido, de que las funciones que desempeñan los *tribunals* son las mismas que las que realizan las *courts*. De ahí la integración de los *tribunals* dentro de un mismo sistema de justicia junto con las *courts*³⁷. La segunda, la deferencia mostrada por los

32. García Ureta (2016: 162).

33. Cane (2010: 583).

34. Véanse al respecto las declaraciones del *Lord Chancellor*, el *Lord Chief Justice of England and Wales* y el *Lord President of Tribunals: Transforming our Justice System*, efectuadas en septiembre de 2018, y *Pursuing 'One Judiciary'*, de julio de 2022.

35. Drewry (2009: 46) recoge la afirmación de Dicey relativa a que el establecimiento de un sistema de derecho administrativo separado habría supuesto una amenaza para el principio del *rule of law*. También recoge esta paradoja López Rodó (1986: 242).

36. Sobre algunas de las carencias de los órganos de recursos, Díez Sastre (2019: 122-124; 2020: 132-134) y Rodríguez Morilla (2023: 74-90, 104).

37. Sobre la naturaleza jurisdiccional de las funciones de los órganos de recursos contractuales me remito a Rodríguez Morilla (2023).

órganos judiciales españoles respecto de las decisiones de los órganos de recursos contractuales en atención a su particular configuración y funciones; en especial, en relación con la adopción de medidas cautelares para suspender la eficacia de sus resoluciones³⁸.

3. El control de la contratación pública en el Reino Unido

17. Una vez tratados algunos rasgos básicos sobre el control de la Administración en el Reino Unido, se pasa a examinar el control existente en materia de contratación pública. Con carácter previo, hay que advertir que en el Reino Unido existe una escasa litigiosidad en relación con los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos³⁹, especialmente si se compara con la litigiosidad existente en otros países europeos⁴⁰. Esta baja litigiosidad se ha explicado aludiendo a un conjunto de circunstancias: el alto coste de los procedimientos judiciales, el breve plazo para recurrir, la dificultad de obtener o mantener la suspensión del procedimiento de adjudicación mientras se resuelve el proceso principal (que no tiene carácter sumario), el temor a represalias por la entidad contratante, o la existencia de una cultura contraria a la impugnación en materia de contratación⁴¹. Se ha apuntado también como motivo el amplio grado de discrecionalidad con el que cuentan los órganos de contratación ingleses, ante las escasas normas que regulan la adjudicación de los contratos públicos⁴².

3.1. Normativa reguladora de la contratación pública

18. Las normas de control de la contratación pública en el Reino Unido tienen su origen en las directivas europeas en materia de contratación pública. Con anterioridad a las mismas el Reino Unido carecía de normas dirigidas a proteger a los licitadores en los procedimientos de adjudicación de los contratos, sin perjuicio de ciertas instrucciones u orientaciones administrativas, que tenían por finalidad prevenir la corrupción o asegurar el mejor coste/beneficio⁴³.

38. Sobre esta cuestión, véase Sibina Tomás (2019); y Rodríguez Morilla (2023: 115-139).

39. Codina García-Andrade (2014a: 340, 342); y Arrowsmith y Craven (2016: 228, 250).

40. Comisión Europea (2017). En el mismo sentido, Murray y Bickerstaff (2021: 153).

41. Al respecto, véase especialmente el trabajo de Arrowsmith y Craven (2016: 241-250). También, Codina García-Andrade (2014a: 340-341).

42. Codina García-Andrade (2014a: 340, 342).

43. Sobre esta cuestión, Arrowsmith (1990, 2017). En el mismo sentido, Schebesta (2016: 96). Trybus (2011). También sobre esta cuestión, Codina García-Andrade (2014a: 349).

19. En la actualidad la regulación sobre el control de los procedimientos de adjudicación se encuentra recogida principalmente en las cuatro normas que configuran el marco normativo básico en materia de contratación pública⁴⁴: (i) la *Public Contracts Regulations 2015* (SI 2015 No. 102) (en adelante, PCR 2015), que traspone la Directiva 2014/24/EU sobre contratación pública⁴⁵; (ii) la *Concessions Contracts Regulations 2016* (SI 2016 No. 273), que traspone la Directiva 2014/23/UE de contratos de concesión⁴⁶; (iii) la *Utilities Contracts Regulations 2016* (SI 2016 No. 274), que traspone la Directiva 2014/25/UE de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales⁴⁷; y (iv) la *Defence and Security Public Contracts Regulations 2016*, que traspone la Directiva 2009/81/CE de contratos en los ámbitos de la defensa y la seguridad⁴⁸. En estas normas se han creado unos mecanismos específicos para impugnar las infracciones de las normas de contratación pública derivadas del derecho de la Unión Europea: es decir, se trata de *statutory remedies*, que se ejercitan al margen de las previsiones sobre la *judicial review* (*supra* § 12). Como ya se ha expuesto, estas normas subsisten tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea con unos ajustes de pequeño calado⁴⁹, aunque se encuentra próxima su sustitución por una nueva normativa. Esta legislación resulta aplicable en Inglaterra, Gales, y también en Irlanda del Norte, mientras que Escocia cuenta con su legislación específica. En este trabajo se atenderá a la regulación que contiene la PCR 2015, que incorpora el régimen de la Directiva 2014/24/EU sobre contratación pública, si bien no existen grandes diferencias con el resto de disposiciones⁵⁰.

44. Además de las normas derivadas de las directivas europeas en materia de contratación pública, existen otras normas que también aplican a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. Puede verse una relación en el Libro Verde sobre la Transformación de la Contratación Pública (Cabinet Office, 2020: 20-22).

45. Su denominación completa es Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

46. La denominación completa es Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

47. La denominación completa de esta norma es Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

48. Su denominación completa es Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE.

49. Arrowsmith (2021: 103; 2020: 20).

50. Arrowsmith y Craven (2016: 229).

3.2. Régimen dual en materia de control de la contratación pública

20. El régimen de control de la contratación pública en el Reino Unido tiene carácter dual. La protección es distinta según si se trata de contratos a los que resultan aplicables las PCR 2015 (o alguna de las otras normas aprobadas en trasposición de las directivas europeas) o de contratos no incluidos en su ámbito de aplicación. A los primeros les resultan de aplicación las diferentes medidas de protección que regulan las PCR 2015 y que han sido incorporadas al trasponer la Directiva 89/665/CEE sobre los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos⁵¹ (en adelante, Directiva de Recursos). De este modo, en el caso de estos contratos puede solicitarse (i) la adopción de medidas cautelares; (ii) la anulación de la decisión impugnada, junto con la posibilidad de que se ordene la modificación de la documentación contractual; (iii) la ineficacia del contrato; o (iv) una indemnización de daños y perjuicios. Además, se prevén otros mecanismos tutelares como el período de espera entre la adjudicación del contrato y su formalización (*standstill*) o la suspensión automática de la formalización del contrato cuando se recurre frente a la adjudicación. Además de estos mecanismos, también podrán utilizarse los recursos ordinarios o los recursos de carácter privilegiado, según los casos y en los términos en que se analizan más adelante.

21. En los contratos no incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015 (o de otras de las normas aprobadas para trasponer las directivas europeas en materia de contratación pública) no pueden utilizarse los mecanismos impugnatorios previstos en estas. Esto no quiere decir que no quepa recurso alguno frente a los actos dictados en los procedimientos de adjudicación de estos contratos (como puede ocurrir en otros países, como Alemania)⁵², sino que las infracciones en esos casos deberán ejercitarse a través de alguno de los recursos ordinarios o de los recursos privilegiados típicos del derecho del Reino Unido expuestos previamente, en el supuesto de que sea posible utilizar la *judicial review* (véase § 10). Por tanto, podrán utilizarse los recursos de *injunction*, *declaration* y *damages*, mientras que la posibilidad de utilizar una *quashing order*, *mandatory order* o *prohibiting order* (es decir, los recursos privilegiados) solo existiría si el asunto se considera de derecho público⁵³.

51. La denominación de dicha disposición es Directiva 89/665/CEE, del Consejo de las Comunidades Europeas, 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.

52. A este respecto, Díez Sastre (2012a: 106-107, 225-232); y Burgi (2011).

53. Arrowsmith (2018: 1105-1108).

22. En el derecho del Reino Unido la contratación de las entidades públicas se ha considerado tradicionalmente más como una cuestión de derecho privado que como una cuestión de derecho público⁵⁴, con la consecuencia lógica de entender que la *judicial review* no puede utilizarse de manera generalizada en relación con los procedimientos de adjudicación de contratos públicos⁵⁵. No obstante, se ha producido cierta evolución por parte de los órganos judiciales al considerar que la *judicial review* resultaría de aplicación en aquellos casos en que concurra un elemento suficiente de derecho público⁵⁶. Determinar cuándo concurre este requisito es una cuestión compleja⁵⁷, pero en el marco de los procedimientos de contratación se produciría cuando esté en discusión una norma de derecho público y la entidad contratante sea una entidad pública sujeta a derecho público⁵⁸. El hecho de que no proceda la *judicial review* no priva a los recurrentes de acceso a las *courts*, pero tendrán que hacerlo a través de un procedimiento ordinario, en el que puede resultar más complejo sostener la existencia de legitimación o en el que el resultado de la acción no resulte tan eficaz como podría ser de haber ejercitado un recurso a través del procedimiento de *judicial review*⁵⁹. Finalmente, en estos casos cabe también la posibilidad de reclamar una indemnización por daños, si bien su justificación resulta más compleja que cuando se reclama con fundamento en la previsión de las PCR 2015.

23. Por tanto, existe un primer nivel de protección, con mayores garantías, si el contrato se encuentra incluido en el ámbito de aplicación de las PCR 2015, y un segundo nivel, con una protección más limitada, si no lo está⁶⁰. La situación puede equipararse a lo que ocurre en España, donde la posibilidad de interponer el recurso especial en materia de contratación, con las garantías que ello supone (resolución por un órgano independiente a través de un procedimiento ágil que permite obtener tutela restitutoria)⁶¹, también se encuentra limitada a determinados contratos. En los restantes sigue siendo preciso utilizar los mecanismos impugnatorios existentes antes de la creación del recurso especial en materia de contratación y que habían

54. Codina García-Andrade (2014a: 338). También al respecto, Díez Sastre (2012a: 34); Wade y Forsyth (2014: 544-545, 677); y Harlow y Rawlings (2022: 450-453).

55. Véase Heard *et al.* (2018: 1129-1134); así como Trybus (2011: 203-204).

56. Craig (2016: 840-843).

57. Craig (2016: 842).

58. Arrowsmith (2018: 1107).

59. Craig (2016: 836).

60. Codina García-Andrade (2014a: 343, 348).

61. Sobre la tutela restitutoria y tutela resarcitoria en el marco de la contratación pública, Díez Sastre (2012a).

sido criticados por su ineficacia⁶². En todo caso, en el derecho español el número de contratos en los que cabe utilizar el recurso especial es mayor, ya que se han incluido en su ámbito de aplicación contratos no sujetos a regulación armonizada, al rebajar los umbrales de las directivas europeas (art. 44 LCSP).

3.3. Aspectos orgánicos

24. En el modelo de control de la contratación del Reino Unido la competencia para resolver las reclamaciones corresponde a los órganos judiciales ingleses (*courts*), no habiéndose atribuido su conocimiento a un *tribunal* especializado. Se trata de una cuestión significativa, dada la amplia implantación de estos en el Reino Unido (*supra* §§ 13-16) y que ha sido el modelo adoptado por otros Estados de la Unión Europea con menor tradición en el uso de tribunales administrativos especializados. Este ha sido el caso de España con los órganos de recursos contractuales o de Alemania con las cámaras de adjudicación (*Vergabekammer*). En particular, la competencia para resolver las reclamaciones en materia de contratos en Inglaterra y Gales corresponde a la Corte Superior. Dentro de este órgano y en función de la materia puede recaer en diferentes secciones. En la mayoría de los casos, los asuntos relativos a los procedimientos de contratación pública se resuelven por la Corte de Tecnología y Construcción (*Technology and Construction Court*), que es una sección especializada, dentro de la *King's Bench Division* de la Corte Superior. En aquellos casos en que se formula una solicitud de *judicial review* la competencia corresponde a la Corte Administrativa (*Administrative Court*), también integrada en la *King's Bench Division* de la Corte Superior. No obstante, como se ha señalado previamente estos supuestos resultan menos frecuentes⁶³.

25. La atribución a la Corte Superior de la competencia para conocer de las controversias en materia de contratación pública tiene dos importantes implicaciones desde la perspectiva de la eficacia del recurso o de su utilización. La primera se refiere a la inexistencia de un plazo máximo para resolución de los recursos. Esto supone que, en la práctica, los procedimientos se extiendan durante varios meses, a pesar de la existencia de un procedimiento abreviado para su tramitación. En segundo lugar, los elevados costes que conlleva la tramitación de estos procedimientos, por las tasas que deben abonarse y especialmente por los honorarios de los profesionales que de-

62. Santamaría Pastor (2015: 33, 35).

63. Heard *et al.* (2018: 1129-1134); y Trybus (2011: 203-204).

ben intervenir. En función del estudio a que se atienda, dichos costes se han cifrado en 130 000 libras o en importes superiores que oscilarían entre las 35 000 y 100 000 libras solo por la fase relativa a la suspensión y entre las 350 000 y los 2 millones de libras por el procedimiento completo⁶⁴.

26. En este caso, existe un contraste claro con el modelo español, en el que el mayor peso del control de los procedimientos de adjudicación descansa en los órganos de recursos contractuales que resuelven los recursos especiales en materia de contratación⁶⁵. Estos órganos se caracterizan por resolver en un plazo de tiempo sumamente breve (no suele exceder de dos meses) si se compara con el tiempo que puede tardar en resolverse un recurso contencioso-administrativo⁶⁶. Y, por otro lado, su coste también es limitado, pues el art. 44.7 LCSP establece su carácter gratuito y además no es necesario contar con la asistencia de abogado o procurador. Las diferencias son menores en el caso de los contratos no incluidos en el ámbito de aplicación del recurso especial. En estos casos es preciso acudir a los recursos administrativos ordinarios, escasamente efectivos, o a los órganos judiciales, con el mismo problema que los del Reino Unido en cuanto a la duración de los procedimientos.

3.4. Aspectos funcionales

27. Se exponen a continuación algunos de los elementos funcionales del modelo de control de la contratación del Reino Unido que se consideran más relevantes. En concreto, se tratarán la legitimación requerida para la interposición de los recursos, el régimen de suspensión del procedimiento y la adopción de medidas cautelares, los poderes con los que cuenta el órgano judicial y la intensidad del control desplegada. En este análisis se presta particular atención a la regulación aplicable a los contratos incluidos en las PCR 2015, pues se trata de la regulación dictada para incorporar la Directiva de Recursos, lo que permite efectuar un contraste con la normativa española dictada para trasponer esa Directiva.

3.4.1. Legitimación

28. El análisis de la legitimación para recurrir exige partir de la existencia de un modelo dual que distingue entre los contratos incluidos en el ámbito de

64. Ambas cuestiones aparecen tratadas por Arrowsmith y Craven (2016: 231-233). Sobre la existencia de un procedimiento abreviado, véase Heard *et al.* (2018).

65. En este sentido y con ciertas cautelas, Díez Sastre (2022: 125-126).

66. Díez Sastre (2022: 136-137).

aplicación de las PCR 2015 y los contratos que quedan fuera de su ámbito de aplicación. Se analizan los dos supuestos por separado.

3.4.1.1. *Contratos incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015*

29. Para utilizar los mecanismos impugnatorios previstos en las PCR 2015 (medidas cautelares, anulación, declaración de ineficacia del contrato o reclamación de daños y perjuicios) el art. 91 PCR 2015 exige que la infracción de las normas se invoque por aquellos operadores económicos que sufran o estén en riesgo de sufrir una pérdida o un daño. Por tanto, la legitimación depende de un doble requisito, en línea con las previsiones del art. 1.3 de la Directiva de Recursos, que requiere que los procedimientos de recurso sean accesibles, “como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción”⁶⁷.

30. En primer lugar, la condición de operador económico parece que debe interpretarse con el alcance mínimo previsto en la Directiva de Recursos, sin extenderse a otros supuestos adicionales, a pesar de que el término “operadores económicos” podría interpretarse más ampliamente⁶⁸. Por tanto, solo dispondrán de legitimación para utilizar los mecanismos impugnatorios de las PCR 2015 aquellos a los que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) ha considerado incluidos en la regulación de mínimos de la Directiva de Recursos. Esto deja fuera a los subcontratistas e implica que los miembros de un consorcio que recurren de manera individual (al margen de los restantes miembros del consorcio) solo pueden reclamar una indemnización de daños. Igualmente quedan excluidas las asociaciones representativas de intereses profesionales o comerciales⁶⁹.

31. En cuanto al segundo requisito, relativo a que el operador económico sufra o pueda sufrir un daño, ha llevado a excluir la posibilidad de impugnar aquellas infracciones que no generan un verdadero perjuicio al reclamante⁷⁰. Así, se ha negado legitimación para denunciar la falta de publicidad por quien recibió una invitación para participar en la licitación o a aquellos que recurren frente a una adjudicación cuando la estimación del

67. Han surgido voces que piden extender la legitimación prevista en la Directiva de Recursos más allá de los operadores económicos. En este sentido, Caranta (2022).

68. Arrowsmith (2018: 959).

69. Arrowsmith (2018: 955-959, 961). También Bovis (2015: 520-525).

70. Arrowsmith (2018: 959).

recurso no implicaría que resulten adjudicatarios del contrato⁷¹. En el caso de que lo solicitado sea una indemnización, al amparo de la previsión específica recogida en las PCR 2015, debe acreditarse adicionalmente que la infracción haya provocado una pérdida o un daño⁷².

32. Los operadores económicos que pueden utilizar los mecanismos impugnatorios de las PCR 2015 no pueden, con carácter general, utilizar los recursos de derecho público (*prerogative remedies*) de la *judicial review* (*supra* § 12)⁷³. La existencia de una vía de recurso prevista legalmente excluye la posibilidad de solicitar la *judicial review*⁷⁴. No obstante, personas distintas de las legitimadas de acuerdo con la PCR 2015 podrán denunciar las infracciones de las disposiciones sustantivas de las PCR 2015 a través de los recursos ordinarios y privilegiados que ofrece el derecho del Reino Unido. En particular, si se formula una solicitud de *judicial review*, bastará con acreditar que se dispone de “suficiente interés”⁷⁵. Por tanto, la legitimación en este caso sería, en principio, más amplia. Comprendería, por ejemplo, a los subcontratistas de uno de los licitadores o a organizaciones representativas de los intereses de los licitadores⁷⁶. Sin embargo, existe una tendencia a reconocer una legitimación más reducida que en otras áreas (por ejemplo, en materia de medio ambiente). En este sentido, es dudoso si se debe reconocer legitimación a contribuyentes o a miembros de las corporaciones locales contratantes afectados por el proyecto al que se refiere el procedimiento de adjudicación⁷⁷. Estas vías impugnatorias, diferentes a las previstas en las PCR 2015, son las procedentes cuando se quiere impugnar una infracción de normas en materia de contratación pública diferentes a las PCR 2015 (o las otras normas dictadas para trasponer las directivas europeas de contratación pública)⁷⁸.

33. La reducida legitimación para utilizar los mecanismos impugnatorios de las PCR 2015 contrasta con el régimen existente en el derecho español en relación con el recurso especial en materia de contratación. En nuestro ordenamiento existe una legitimación realmente amplia. En efecto, el art. 48 LCSP establece que podrá interponer el recurso especial “cualquier

71. Arrowsmith (2018: 959-960); y Codina García-Andrade (2014a: 350).

72. Arrowsmith (2018: 960).

73. Arrowsmith (2018: 1014-1015).

74. Wade y Forsyth (2014: 605-608).

75. Arrowsmith (2018: 961, 1015, 1108).

76. Arrowsmith (2018: 961-964). Asimismo, Trybus (2011: 209-210).

77. A este respecto, véase Bailey (2015). Un análisis de los diferentes pronunciamientos judiciales sobre la materia se recoge en *R. (on the application of Widely) v Waverley BC [2017] EWHC 477 (Admin)*.

78. Arrowsmith (2018: 1103-1108).

persona física o jurídica cuyos derechos e interés legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto de recurso”. Además, amplía explícitamente la legitimación a (i) las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones recurribles pudiera deducirse que en la ejecución del contrato se incumplirán por el empresario obligaciones sociales o laborales; y (ii) las organizaciones empresariales representativas de los intereses afectados. La LCSP sigue la fórmula prevista para el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 19.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa –LJCA–), y los órganos de recursos la han interpretado de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo⁷⁹. Así pues, se trata de una legitimación más amplia que la reconocida en el art. 1.3 de la Directiva de Recursos, como ha reconocido expresamente el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales⁸⁰.

34. El concreto reconocimiento de legitimación tiene un carácter casuístico, y si bien se ha relacionado con carácter general con la participación en la licitación, se ha extendido en los siguientes supuestos⁸¹: (i) a empresarios interesados en participar, pero que no pueden hacerlo por existir cláusulas que se lo impidan⁸²; (ii) a asociaciones o entidades representativas de intereses colectivos, como colegios profesionales⁸³, asociaciones empresariales o profesionales⁸⁴, o sindicatos y comités de empresa⁸⁵; (iii) a los concejales de las corporaciones locales⁸⁶. En estos casos el reconocimiento de la legitimación no opera automáticamente, sino que es preciso comprobar la relación de los intereses invocados con el objeto del recurso y el procedimiento de licitación. En este sentido, por ejemplo, se ha negado la existencia de legitimación en aquellos supuestos en que no se invocaban infracciones

79. Sobre esta cuestión, Santamaría Pastor (2015: 83-85); Díez Sastre (2012b: 302). Las remisiones a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo son reiteradas en las resoluciones de los órganos de recursos contractuales. Pueden verse a este respecto la RTACRC 325/2022, de 10 de marzo de 2022, rec. núm. 3/2022 C. Valenciana 1/2022, FD 4; el ATACPA 63/2021, de 14 de julio de 2021, rec. núm. RE 054/2021, FD 1; la RTARCJA 205/2022, de 25 de marzo de 2022, rec. núm. 64/2022, FD 4; o la RTCCSP 21/2022, de 2 de febrero de 2022, rec. núm. N-2021-0188, FD 5.

80. RTACRC 78/2015, de 23 de enero de 2015, rec. núm. 1085/2014, FD 4, citada por Santamaría Pastor (2015: 84).

81. Para un análisis detallado sobre la legitimación en el marco del recurso especial en materia de contratación me remito a los trabajos de Díez Sastre (2012b); Santamaría Pastor (2015: 82-101); y Candela Talavero (2020).

82. A este respecto, véase la doctrina recogida en la RTACRC 325/2022, cit., FD 4.

83. RTCCSP 21/2022, cit., FD 5, así como las resoluciones citadas en esta resolución.

84. RTARCJA 44/2022, de 21 de enero de 2022, rec. núm. 328/2021, FD 2.

85. Vicente Dávila (2017: 128-129).

86. Véanse al respecto los trabajos de Díez Sastre (2012b), crítica con la fórmula para reconocer legitimación a los concejales; y de Vicente Dávila (2017: 131-135).

de la normativa de contratación pública, que es la que delimita el ámbito de competencias de los órganos de recursos contractuales⁸⁷. De esta forma, en nuestro ordenamiento no parece que la legitimación pueda dar lugar a diferentes vías de impugnación, sino que quedará en manos del interesado en recurrir el optar por la vía del recurso especial (cuando proceda) o acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa. En la mayoría de los casos la vía escogida es la primera⁸⁸.

3.4.1.2. Contratos no incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015

35. En el caso de los procedimientos para la adjudicación de contratos no comprendidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015, los recursos ejercitables son tanto los recursos ordinarios (*declaration, injunction, damages*) como los privilegiados (*quashing order, mandatory order y prohibition order*). Por tanto, en aquellos casos en que quepa una solicitud de *judicial review* cualquier interesado en recurrir por alguna de dichas vías (sea un operador económico u otro tipo de interesado) tendrá legitimación si tiene interés suficiente, de forma similar a lo expuesto previamente para los supuestos de recurrentes distintos de los legitimados conforme a la PCR 2015 (*supra* § 33). En aquellos casos en que no es posible formular una solicitud de *judicial review* es posible que la legitimación sea menor, ya que en el caso de los recursos ordinarios lo normal es exigir que quien lo ejercite sea titular de un derecho⁸⁹.

3.4.2. Suspensión del procedimiento y medidas cautelares

36. Uno de los elementos más aplaudidos del régimen del recurso especial en materia de contratación en España es su configuración como un mecanismo de tutela restitutoria⁹⁰. El licitador o cualquier otro interesado va a poder impugnar los pliegos o la adjudicación del contrato (entre otros actos del procedimiento de adjudicación) con una certeza prácticamente total de que su recurso se resolverá antes de que el contrato se formalice y, por tanto, de que el resultado del recurso influirá en el procedimiento de licitación. Si se trata de un empresario interesado en la adjudicación del contrato, el recurso especial permitirá corregir aquellas infracciones que puedan impe-

87. En este sentido, RRTACRC 1205/2019, de 28 de octubre de 2019, rec. núm. 1208/2019 C.A. Comunidad Valenciana 256/2019, FD 4; y 469/2020, de 2 de abril de 2020, rec. núm. 243/2020, FD 3.

88. Díez Sastre (2020: 117).

89. Wade y Forsyth (2014: 584).

90. Díez Sastre (2012a: 153).

dirle o limitarle el acceso a dicha adjudicación. Esta situación se produce tanto por la vía de la suspensión automática de la formalización del contrato cuando se impugna el acto de adjudicación, como por la suspensión del procedimiento de adjudicación cuando se solicitan medidas cautelares al recurrirse otros actos del procedimiento de adjudicación (por ejemplo, los pliegos o la exclusión del procedimiento). El cambio respecto de la situación anterior es radical. Antes de la implantación del recurso especial (y también en la actualidad respecto de aquellos contratos en los que no cabe recurso especial) los recursos contencioso-administrativos se tramitaban generalmente sin suspender la adjudicación del contrato. Esto suponía en la mayoría de los casos que el contrato se ejecutase en paralelo a la tramitación del recurso contencioso-administrativo, y que, en muchos casos, su ejecución hubiese concluido cuando se dictase la sentencia definitiva. Esto implicaba que los recurrentes que obtenían una sentencia definitiva favorable se viesen limitados a reclamar una indemnización de daños y perjuicios, condicionada habitualmente a que pudiesen acreditar su derecho al contrato, lo que resultaba complejo en algunos casos y sencillamente imposible en otros⁹¹.

37. Teniendo esto en cuenta, resulta especialmente relevante atender a cómo se ha resuelto esta cuestión en el derecho del Reino Unido. Para ello debe tenerse en cuenta la necesidad de diferenciar entre los contratos incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015 y los que no lo están.

3.4.2.1. *Contratos incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015*

38. Con anterioridad a la reforma del año 2009, en la que se traspuso la Directiva 2007/66, de 11 de diciembre de 2007 (en adelante, Directiva 2007/66)⁹², que modificaba la Directiva de Recursos, en el Reino Unido existía una situación similar a la española antes de crearse el recurso especial en materia de contratación. Las impugnaciones de los actos dictados en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos no llevaban aparejado un efecto suspensivo sobre las adjudicaciones. Para suspender el procedimiento de adjudicación era preciso solicitar al órgano judicial que acordase una medida cautelar. La adopción de dicha medida cautelar dependía de la apreciación por el órgano judicial de los criterios generales para la adop-

91. Sobre esta cuestión, Santamaría Pastor (2015: 34). También, Rodríguez Morilla (2023: 55-60).

92. 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.

ción de medidas cautelares, recogidos en el asunto *American Cyanamid*. La aplicación de los criterios recogidos en dicho asunto implica realizar un test relativamente similar al que llevan a cabo los órganos judiciales contencioso-administrativos españoles cuando deben resolver sobre la adopción de una medida cautelar. Los requisitos son los siguientes⁹³: (i) la cuestión de fondo debe tener la seriedad suficiente, es decir, tener unas mínimas posibilidades de prosperar; (ii) la obtención de una indemnización no debe ser un medio de tutela adecuado para el recurrente (lo que guarda relación con el requisito de la irreparabilidad del daño en el derecho español)⁹⁴; (iii) debe poder constituirse una contragarantía, para hacer frente a los perjuicios que la adopción de la medida cautelar podría conllevar; y (iv) deben ponderarse los diferentes intereses en conflicto, valorando los perjuicios para el interesado en que se acuerde la medida cautelar, los intereses públicos involucrados y los intereses de terceros.

39. Obtener la suspensión de los procedimientos de adjudicación resultaba complejo por (i) el escaso margen de tiempo para preparar la solicitud de suspensión, pues era preciso solicitarla antes de la formalización del contrato, sin que en ese momento existiese un plazo de *standstill*; y (ii) la dificultad de cumplir con los requisitos para la adopción de la medida cautelar, en particular porque la ponderación de intereses solía decantarse a favor de los intereses públicos y porque en ocasiones se consideraba que la indemnización resultaba un medio de tutela adecuado para el recurrente⁹⁵. Las razones expuestas en este punto (ii) coinciden con los motivos por los que los órganos judiciales rechazaban acordar medidas cautelares en relación con las impugnaciones producidas en el marco de los procedimientos de adjudicación⁹⁶. Con el agravante de que la formalización del contrato implicaba en la práctica que este ya no pudiese impugnarse con fundamento en las infracciones que se hubiesen cometido en el procedimiento de adjudicación.

40. Se generaba así una situación en la que era prácticamente imposible impugnar las infracciones de los procedimientos de adjudicación, salvo para solicitar una indemnización. Este era un fenómeno que se reproducía en varios de los Estados miembros de la Unión Europea. Como reacción a

93. Sobre estos requisitos y su aplicación en los casos de contratación pública, véanse Arrowsmith y Craven (2016: 234-237); Henty (2019b); Dobson *et al.* (2021: 146); Pritchard (2022: 174-188); y Codina García-Andrade (2014b).

94. Lo señala así Codina García-Andrade (2014b).

95. Al respecto, Trybus (2011: 215).

96. Puede verse al respecto el ATS de 27 de febrero de 2007, rec. núm. (pieza de suspensión) 188/2006, ponente: R. Fernández Valverde, FD 5. Esta cuestión aparece tratada con más detalle en Rodríguez Morilla (2023: 56-57).

esta situación, la Directiva 2007/66 introdujo diversas modificaciones en la Directiva de Recursos, para evitar que la firma acelerada de los contratos hiciese irreversibles las consecuencias de la formalización del contrato⁹⁷. Con esa finalidad se introduce la necesidad de dejar transcurrir un plazo de tiempo entre la adjudicación del contrato y su formalización (*standstill*), completándolo con la obligación de facilitar a los licitadores información suficiente para que puedan impugnar la decisión de adjudicación. Además, se prevé que la interposición del recurso frente a la adjudicación produzca la suspensión automática de la formalización del contrato, hasta que el órgano competente para resolver decida sobre el fondo del asunto o se pronuncie sobre el levantamiento de dicha medida de suspensión (art. 2.3 de la Directiva de Recursos).

41. En el año 2009 se modificaron las normas de contratación del Reino Unido para trasponer la Directiva 2007/66. Se incorporan el período de *standstill* (art. 87 PCR 2015) y la suspensión automática de la formalización del contrato cuando se impugna la decisión de adjudicación (art. 95 PCR 2015)⁹⁸. De acuerdo con lo previsto en la Directiva 2007/66, la suspensión puede extenderse hasta la finalización del procedimiento de revisión judicial o hasta que el órgano judicial acuerde levantar la medida de suspensión⁹⁹. Hasta aquí el régimen es similar al de España. Sin embargo, las diferencias surgen a partir del momento en que se produce dicha suspensión. En el caso del ordenamiento jurídico español es posible que el órgano de recursos levante la suspensión (art. 56.3, tercer párrafo, LCSP), pero es algo que no suele producirse en la práctica. El órgano de recursos mantiene la suspensión del procedimiento (y lo mismo suele ocurrir cuando ha adoptado medidas cautelares frente a un acto distinto a la adjudicación) hasta que dicta resolución sobre el fondo del asunto. Sin embargo, en el caso del Reino Unido es frecuente que el órgano de contratación solicite el levantamiento de la suspensión automática (art. 96.1 PCR 2015). En este caso, el juez va a aplicar el test habitual para resolver sobre la adopción de medidas cautelares. El mismo que se aplicaba antes de la reforma de 2009 para decidir la suspensión de la formalización del contrato, el recogido en el asunto *American Cyanamid*¹⁰⁰.

42. Por un lado, es cierto que la incorporación de la Directiva 2007/66 produce un efecto positivo para los licitadores, ya que se traslada al ór-

97. Considerando (4) de la Directiva 2007/66.

98. Henty (2010: NA 117).

99. Trybus (2011: 215-216).

100. Codina García-Andrade (2014b).

gano de contratación la carga de fundamentar la necesidad del levantamiento de la suspensión¹⁰¹. Pero el problema, desde el punto de vista de la efectividad, es que en el Reino Unido, a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos —casos de Francia, Alemania y España, por ejemplo—, el juez del Reino Unido suele acordar el levantamiento de la suspensión automática la mayor parte de las veces en que así se solicita por los órganos de contratación¹⁰². En este sentido, se atribuye un mayor peso al interés público que subyace en la celebración y ejecución del contrato, teniendo en cuenta la demora que supondría la tramitación del procedimiento de adjudicación¹⁰³. Y es que, dado que no existe un procedimiento de breve duración equiparable al que existe en España (y en otros países europeos), el juez se enfrenta con la decisión de mantener la suspensión de la adjudicación durante un periodo próximo al año, que es lo que podría tardar en resolverse el procedimiento judicial¹⁰⁴. En otras ocasiones el levantamiento de la suspensión se ha fundamentado en la ausencia del requisito de la imposibilidad del pleno resarcimiento de los daños, al admitir que cabría una indemnización de daños y perjuicios. No obstante, este es un requisito que presenta más modulaciones. Así, en aquellos casos en que se ha acreditado que los perjuicios no consistían solo en la pérdida de los beneficios económicos derivados de la ejecución del contrato, los órganos judiciales ingleses han entendido que la indemnización de daños y perjuicios no era adecuada y, por tanto, no excluía la posibilidad de mantener la suspensión¹⁰⁵. A este respecto, los licitadores no solo obtienen un beneficio económico de la ejecución, sino otros beneficios más difíciles de cuantificar (solventía para futuros contratos, prestigio empresarial, etc.).

101. Trybus (2011: 215-216).

102. Parece que la suspensión se mantendría en menos de una tercera parte de los casos. A este respecto, Arrowsmith y Craven (2016: 237) aluden a que en dos terceras partes de los supuestos en que se realiza la ponderación o el balance de intereses se negaría la suspensión. Pritchard (2022: 173) señala que solo en el 27 % de los casos analizados se acordaría mantener la suspensión.

103. Sobre esta cuestión, Arrowsmith y Craven (2016: 233); y Henty (2019b). Un ejemplo en el que la prevalencia de los intereses públicos fue el elemento determinante para el levantamiento de la suspensión se analiza por Henty (2019a). Otro ejemplo en el que se tienen en cuenta la relevancia de los intereses públicos y los problemas derivados de la duración del procedimiento se recoge en la Sentencia *Exel Europe Ltd. v University Hospitals Coventry and Warwickshire NHS Trust* [2010] EWHC 3332 (TCC), analizada por Codina García-Andrade (2014b).

104. Arrowsmith y Craven (2016). Según Comisión Europea (2017: 37), el modelo de control del Reino Unido era el sexto con una mayor duración de entre los diferentes países de la Unión Europea, con una duración cercana a los 300 días. Este plazo aparece recogido en Arrowsmith y Craven (2016: 233); y en Cabinet Office (2020: 60-61).

105. Arrowsmith (2018: 998-1002).

43. A la hora de dar esa mayor prevalencia a los intereses públicos resulta evidente que la inexistencia de un procedimiento de corta duración influye en dicha apreciación. No es lo mismo dejar sin adjudicar un contrato durante unas semanas o un par de meses que hacerlo durante un periodo cercano al año. Y esto resulta especialmente relevante en el derecho del Reino Unido, pues una vez levantada la suspensión, el contrato podrá formalizarse. A partir de ese momento, los mecanismos para obtener tutela restitutoria quedarían sin utilidad y a los licitadores perjudicados solo les quedará la alternativa de reclamar una indemnización. Por este motivo, es frecuente que los litigios no continúen una vez que el órgano judicial ha acordado el levantamiento de la suspensión. El contraste entre el modelo del Reino Unido y el existente en España evidencia la suma importancia de que el procedimiento para resolver sobre la infracción de las normas reguladoras de los procedimientos de adjudicación tenga una duración breve. De lo contrario se limitan las opciones de paralizar el procedimiento de contratación y con ello se impide la obtención de una tutela de carácter restitutorio, que es la preferida por los licitadores¹⁰⁶.

44. Hasta ahora se ha tratado la posibilidad, admitida en el Reino Unido, de que la impugnación de la adjudicación conlleve la suspensión automática de la formalización del contrato. Junto con dicha medida, el art. 96 PCR 2015 regula la posibilidad de adoptar otras medidas cautelares diferentes a la suspensión automática del procedimiento y que pueden ser esencialmente de dos tipos:

- 1) La suspensión del procedimiento de adjudicación en supuestos diferentes a cuando se impugna la adjudicación (en la que procede la suspensión automática). Es el caso, por ejemplo, de que se impugnen algunas de las previsiones de los documentos rectores de la licitación.
- 2) La suspensión de la ejecución de alguna decisión o actuación adoptada por la entidad contratante durante el procedimiento de adjudicación. Sería el caso de la exclusión de un licitador, de modo que este podría solicitar que se le mantenga en el procedimiento de adjudicación hasta que se resuelva sobre la legalidad o no de su exclusión.

45. En estos casos, para la adopción de las referidas medidas cautelares se aplican los mismos criterios analizados previamente al tratar el levantamiento de la suspensión automática (*American Cyanamid*), si bien deberá

106. A este respecto, Díez Sastre (2012a: 81).

ser el licitador u operador económico el que formule la solicitud ante el órgano judicial.

46. La suspensión automática del procedimiento y la posibilidad de instar las medidas cautelares solo juegan a favor de las personas legitimadas conforme a las reglas de las PCR 2015 a las que se ha hecho referencia con anterioridad (§§ 28-35). Quienes no cuenten con dicha legitimación deberán recurrir a la solicitud de medidas cautelares de manera similar a si se tratase de un contrato no incluido en el ámbito de aplicación de las PCR 2015, supuesto que se examina a continuación.

3.4.2.2. *Contratos no incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015*

47. En el caso de los contratos no incluidos en el ámbito de las PCR 2015 no operan las garantías previstas para evitar una rápida formalización del contrato; es decir, ni aplica el plazo de *standstill* ni la suspensión automática de la formalización cuando se recurre la adjudicación del contrato¹⁰⁷. Por tanto, solo es posible paralizar la formalización del contrato solicitando a los órganos judiciales la adopción de medidas cautelares. Dicha solicitud se tramita y resuelve de acuerdo con lo dispuesto en el art. 25 de las Reglas del Procedimiento Civil (*Civil Procedure Rules 1998/3132*). Para ello, los órganos judiciales aplican la doctrina *American Cyanamid*, referida anteriormente¹⁰⁸. Por tanto, si ya es complejo evitar el levantamiento de la suspensión automática respecto de los contratos sujetos a regulación armonizada, más aún resulta obtener la suspensión cuando debe solicitarse por el licitador que denuncia una infracción de las normas de contratación y disponiendo de un margen escaso de tiempo para solicitarlas.

3.4.3. Poderes del juez

48. En el apartado anterior se han tratado los mecanismos de los que disponen los licitadores para paralizar los procedimientos de adjudicación y evitar así la consolidación de situaciones jurídicas derivadas de la formalización del contrato. A continuación se expone cuál es el alcance de los poderes de los jueces para controlar los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, distinguiendo según se trate de contratos incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015 o no incluidos en las mismas.

107. Arrowsmith (2018: 1114).

108. Al respecto, Henty (2019b: NA215).

3.4.3.1. Contratos incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015

49. Cuando se trata de contratos incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015 los operadores económicos legitimados pueden usar los mecanismos de recurso específicos contemplados en esta disposición y que derivan de las previsiones de la Directiva de Recursos. Estos mecanismos consisten, de acuerdo con el art. 97 PCR 2015, en (i) instar la anulación de las decisiones ilegales u ordenar la modificación de cualquier documento, con el objeto de obtener tutela de carácter restitutorio; (ii) que se declare la ineficacia del contrato; y (iii) solicitar daños por la infracción cometida. Se hace referencia a cada una de dichas medidas separadamente.

3.4.3.1.1. Anulación de la decisión o modificación de los documentos de la licitación

50. El principal poder del que disponen los jueces ante las actuaciones ilegales que afectan a los procedimientos de adjudicación es anular la decisión o actuación impugnada u ordenar a la entidad contratante la modificación de la documentación rectora del procedimiento de licitación. En la toma de la decisión sobre si anular o no una determinada decisión de un procedimiento de adjudicación los órganos judiciales del Reino Unido pueden tomar en consideración otras cuestiones más allá de la mera legalidad de la decisión, como si obtener una indemnización por los daños ocasionados pudiese ser una solución suficientemente adecuada, o tener en cuenta los perjuicios que sobre el interés público podría tener la anulación de un determinado acto. Por otro lado, se excluye con carácter general que el órgano judicial pueda pronunciarse sobre qué licitador debe resultar adjudicatario del contrato, salvo en aquellos supuestos en que exista una evidencia clara de que el contrato debe adjudicarse a un licitador concreto¹⁰⁹. Y lo mismo ocurre con la posibilidad de corregir los documentos de la licitación, en los que solo se incluirían aquellas correcciones que claramente habrían formado parte de la documentación contractual si no se hubiese cometido la infracción¹¹⁰.

51. La excepcionalidad de que el órgano que ejercita el control se pronuncie sobre el licitador que debe resultar adjudicatario del contrato es una posición similar a la existente en la jurisdicción contencioso-administrativa

109. Sobre estas cuestiones, Arrowsmith (2018: 1009-1013).

110. Arrowsmith (2018: 1013).

española. En nuestro país, cuando un órgano judicial anula una adjudicación lo normal es que no resuelva qué licitador debe resultar adjudicatario, al tratarse de una cuestión donde habitualmente entra en juego la discrecionalidad de la Administración, y, por tanto, aplicaría la prohibición de determinar el contenido discrecional de los actos anulados (art. 72.1 LJCA)¹¹¹. No obstante, puede darse el caso de que se haya producido un agotamiento de la discrecionalidad y el órgano judicial determine quién debe ser el adjudicatario¹¹². Por ejemplo, cuando todos los criterios de valoración tienen carácter automático; o cuando el adjudicatario es excluido de la licitación por el órgano judicial por falta de solvencia y tiene en ese caso la posibilidad de adjudicar la licitación al siguiente clasificado. Más limitada es la posición de los órganos de recursos contractuales, que han asumido de manera tajante una función totalmente revisora, sin que en ningún caso entren a determinar el adjudicatario del contrato¹¹³.

3.4.3.1.2. Declaración de ineficacia del contrato

52. A raíz de la reforma del año 2009, destinada a trasponer la Directiva 2007/66, se incluyó la posibilidad de declarar la ineficacia de aquellos contratos que adolecieran de los vicios que se habían establecido en la Directiva de Recursos. Hasta ese momento, una vez que el contrato se había celebrado el único recurso que cabía plantear era la reclamación de daños, salvo en casos excepcionales en los que se pudiese apreciar la existencia de fraude o mala fe¹¹⁴. De acuerdo con el art. 99 PCR 2015, los vicios que permiten instar la ineficacia del contrato son los siguientes:

- 1) La adjudicación de un contrato sin publicar el anuncio de licitación cuando dicha publicación era necesaria.

111. A este respecto, véase la STS de 12 de febrero de 2020, rec. núm. (casación) 3226/2916, ponente: F. J. Borrego Borrego, FFDD 2 y 6.

112. STSJ de Castilla-La Mancha de 7 de diciembre de 2020, rec. núm. 599/2017, ponente: I. Donate Valera, FD 7, en la que se consideró que procedía reconocer el derecho del recurrente a la adjudicación del contrato, pero se sustituye este derecho por una indemnización de daños y perjuicios.

113. El carácter revisor de los órganos de recursos contractuales aparece reconocido en múltiples resoluciones de estos órganos. Por ejemplo, la RTACRC 1092/2017, de 17 de noviembre de 2017, rec. núm. 683/2017 C. Valenciana 119/20, que afirma expresivamente que “[h]emos repetido incontables veces que este Tribunal solo tiene una función revisora”. En la jurisprudencia, STSJ de Castilla-La Mancha de 7 de diciembre de 2020, cit., FD 6. Y en la doctrina, Santamaría Pastor (2015: 65-69, 196); Santiago Fernández (2018: 841-843); y Sibina Tomàs (2019: 434-438).

114. Trybus (2011: 213, 220-225).

- 2) El incumplimiento del plazo de *standstill* o de la suspensión automática del procedimiento de contratación tras la interposición de un recurso. En este caso, para apreciar la ineficacia se exige que, además, concurren otros requisitos, en línea con lo previsto en la Directiva de Recursos: que se haya producido una vulneración de las normas de contratación, y que el incumplimiento del plazo de *standstill* o la suspensión automática haya impedido iniciar un procedimiento frente a dicha infracción o continuarlo hasta su debida finalización antes de la formalización del contrato.
- 3) La adjudicación de contratos derivados de acuerdos marco o de sistemas dinámicos de adquisición con infracción de los requisitos aplicables, siempre que el valor estimado del contrato sea igual o superior a los umbrales que determinan la aplicación de las PCR 2015.

53. Las consecuencias de la declaración de ineficacia son de carácter prospectivo. Se extienden solo respecto de las obligaciones pendientes de cumplir en el momento en que se efectúe la declaración de ineficacia, pero no respecto de las obligaciones ya ejecutadas (art. 101.1 PCR 2015), si bien deberá imponerse a la entidad contratante el pago de una penalidad de carácter económico (art. 102.1 PCR 2015). Además, la regulación contempla que las partes en un contrato puedan regular sus derechos y obligaciones ante una eventual declaración de ineficacia, así como que el órgano judicial pueda regular los términos concretos en que debe ejecutarse la pérdida de eficacia del contrato¹¹⁵. Finalmente, se prevé que los órganos judiciales no declaren la ineficacia en aquellos casos en que se aprecien razones imperiosas de interés general (*overriding reasons relating to a general interest*), en línea con lo previsto en la Directiva de Recursos. En estos casos, deberá imponerse una penalidad de carácter económico o bien el acortamiento de la duración del contrato (apdos. 2 y 3 del art. 102 PCR 2015)¹¹⁶.

54. La principal diferencia con el régimen existente en España es que en nuestro ordenamiento se contempla la posibilidad de solicitar, a través del recurso especial, la nulidad del contrato una vez formalizado. La nulidad puede solicitarse cuando se han producido las infracciones previstas en la Directiva de Recursos (falta de publicación del acuerdo, incumplimiento del período de espera hasta la formalización, infracción de la suspensión automática, o incumplimiento de las normas de adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco o en un sistema dinámico de adquisición), así

115. Arrowsmith (2018: 1029-1032).

116. Arrowsmith (2018: 1032).

como por otras causas no derivadas de la Directiva de Recursos (por ejemplo, la falta de capacidad de obrar o de solvencia del contratista o la carencia o insuficiencia de crédito), conforme al art. 39.2 LCSP. De acuerdo con el art. 42.1 LCSP, los efectos previstos cuando se declara la nulidad del contrato son que este entrará en fase de liquidación, lo que implica que las partes deberán restituirse recíprocamente las cosas recibidas en virtud del mismo. Si esto último no fuese posible, se deberá devolver su valor. Es decir, a diferencia de lo previsto en el Reino Unido se establece una eficacia de carácter retroactivo, en coherencia con su denominación como nulidad del contrato.

3.4.3.1.3. Indemnización de daños

55. Por lo que respecta a la posibilidad de reclamar daños (tutela resarcitoria), los licitadores tienen abierta esa posibilidad tanto antes como después de la formalización del contrato. En aquellos casos en que se haya celebrado el contrato y en este no concurra una causa de ineficacia será el único recurso a su disposición (arts. 97.2.c] y 98.2c] PCR 2015). Dado lo difícil que resulta mantener la suspensión de la formalización del contrato (*supra* §§ 42 y 43), en ocasiones la reclamación de daños es el único recurso de que disponen los licitadores perjudicados¹¹⁷. La responsabilidad por daños recibe igual tratamiento que los procedimientos de daños por infracción de un deber legal (*breach of statutory duty*), habiéndose exigido por los órganos judiciales del Reino Unido que el incumplimiento tenga la entidad suficiente¹¹⁸. La indemnización debe permitir situar al operador económico en una posición similar a la que tendría si el daño no se hubiera producido. Por tanto, si consigue acreditar que debía haber sido el adjudicatario del contrato, tendrá derecho a que se le indemnicen los beneficios que habría obtenido del contrato, así como otros beneficios que le habrían correspondido si hubiese resultado adjudicatario (por ejemplo, los beneficios de otros contratos de los que pudiese haber sido adjudicatario como consecuencia de la adjudicación del contrato en cuyo procedimiento se cometió la infracción)¹¹⁹. En todo caso, la determinación exacta del importe de la indemnización es una cuestión compleja y en la que existe un alto grado de incertidumbre¹²⁰.

117. Dobson *et al.* (2021: 146).

118. Dobson *et al.* (2021: 147). Sobre la compatibilidad de este requisito con el derecho de la Unión Europea, que a partir del *brexit* tiene menor relevancia, véase Arrowsmith (2018: 1065-1068).

119. Arrowsmith (2018: 1060).

120. Dobson *et al.* (2021: 147-148).

56. En el derecho español los órganos de recursos contractuales también pueden reconocer indemnizaciones por los daños y perjuicios ocasionados por la infracción legal que hubiese dado lugar al recurso (art. 58.1 LCSP). Por tanto, en teoría también pueden ofrecer tutela de carácter resarcitorio¹²¹. A pesar de ello, lo cierto es que esa previsión ha tenido escasa aplicación en la práctica¹²². Ello es consecuencia de la preferencia de los licitadores por la tutela de carácter restitutorio, así como de la configuración del recurso especial que, al estar diseñado para ofrecer tutela restitutoria, evita que se produzcan daños¹²³. Sin embargo, no puede dejar de mencionarse un supuesto particular y de complicada solución, que se produce cuando los órganos judiciales anulan una decisión de un órgano de recursos contractuales que anuló una decisión del órgano de contratación, y se plantea la posibilidad o necesidad de indemnizar al licitador que fue perjudicado por la resolución del órgano de recursos contractuales¹²⁴.

3.4.3.1.4. Otros medios de impugnación no específicos de la normativa de contratación pública

57. Además de los medios impugnatorios previstos específicamente en las PCR 2015 también pueden utilizarse los recursos ordinarios (*declaration, injunction*), así como los recursos exclusivos de la *judicial review*, si bien estos últimos no pueden emplearse por aquellos operadores económicos que sí pueden valerse de los recursos específicos de las PCR 2015¹²⁵. En el caso de pretenderse una indemnización, puede fundamentarse en otros supuestos distintos de los previstos en las PCR 2015, como la doctrina del contrato implícito (*implied contract*), o por provenir el daño de un acto hecho con la intención de ocasionar un perjuicio (*misfeasance in public office*)¹²⁶. No obstante, estas causas son más complejas de acreditar por

121. Santamaría Pastor (2015: 197).

122. Santamaría Pastor (2015: 197-198) adelantaba la escasa aplicación que tendría la tutela resarcitoria ante los órganos de recursos contractuales.

123. Santamaría Pastor (2015: 197).

124. Se trata de un supuesto específico que no puede analizarse en este trabajo, pero que muestra cómo aun articulando mecanismos que ofrecen una mejor tutela pueden surgir situaciones perjudiciales para algunos licitadores, posiblemente debido a la compleja naturaleza de los órganos de recursos contractuales y a la falta de una regulación más completa que regule el ejercicio de sus funciones. Esta problemática se pone de manifiesto en la STSJ de Cataluña de 15 de enero de 2020, rec. núm. 293/206, ponente: P. L. García Muñoz, así como en el voto particular formulado por uno de sus magistrados, E. Paricio Rallo. He tratado la cuestión con algo más de detalle en Rodríguez Morilla (2023: 110-111).

125. Arrowsmith (2018: 1014-1015).

126. Schebesta (2016: 98-101).

parte del licitador, por lo que la causa más habitualmente utilizada es la prevista en las PCR 2015¹²⁷.

3.4.3.2. *Contratos no incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015*

58. En relación con los contratos no incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015, los interesados no pueden utilizar los mecanismos impugnatorios previstos en esta norma. Para acceder a la tutela de los órganos judiciales, deben emplearse los recursos ordinarios (*declaration, injunction* o *damages*) o los recursos de derecho público. Ahora bien, hay que tener en cuenta que para que muchas de dichas medidas resulten eficaces es preciso que no se haya producido la formalización del contrato. Como ya se ha señalado, en este caso no operan las garantías previstas en la Directiva de Recursos para evitar una rápida formalización, como es el caso del plazo de *standstill* o la suspensión automática¹²⁸. Por tanto, salvo que se consiga paralizar la formalización del contrato a través de una medida cautelar, la única tutela que podrá obtener el interesado es de carácter resarcitorio (*damages*). La obtención de una indemnización en estos supuestos es más compleja que en el caso de los contratos incluidos en el ámbito de las PCR 2015. No existe un reconocimiento general a obtener una indemnización por los daños sufridos como consecuencia de incumplimientos derivados de las normas reguladoras de los procedimientos de adjudicación, a diferencia de las previsiones de los arts. 97.2.c) y 98.2.c) PCR 2015. En consecuencia, los daños deberán solicitarse con fundamento en otros de los supuestos existentes, con carácter general, en el derecho del Reino Unido (contrato implícito o cuando el daño provenga de un acto realizado con la intención de causar un perjuicio), tratándose de supuestos en los que es más difícil justificar los requisitos necesarios para obtener una indemnización.

59. En definitiva, en los contratos no incluidos en el ámbito de aplicación de las PCR 2015 existe un menor grado de tutela que en aquellos contratos a los que sí les resultan aplicables. Fuera de estas se vuelve sumamente complejo acceder a una tutela de carácter restitutorio, por las dificultades para conseguir paralizar la formalización del contrato. Asimismo, la tutela de carácter resarcitorio también es más difícil de obtener que la prevista en las PCR 2015, al no ser suficiente con invocar una infracción relevante de las

127. Schebesta (2016: 115).

128. Arrowsmith (2018: 1114).

normas de contratación, sino que resulta preciso justificar la concurrencia de otros requisitos adicionales por parte de los perjudicados.

60. En España se da una situación similar respecto de aquellos contratos no incluidos en el ámbito de aplicación del recurso especial en materia de contratación. En estos casos es complejo acceder a tutela de carácter resarcitorio por las dificultades de obtener una medida cautelar que pueda paralizar el procedimiento de adjudicación. Por tanto, cuando se obtiene una sentencia favorable, tras la tramitación de un recurso contencioso-administrativo no sujeto a plazos abreviados, el contrato ya se encuentra adjudicado y en ejecución o ejecutado en su totalidad. Al recurrente le queda abierta la alternativa de acceder a tutela resarcitoria, pero para ello debe justificar, en la mayoría de los casos, que tiene derecho a la adjudicación del contrato, lo que en muchas ocasiones resulta imposible o muy complejo (por ejemplo, cuando se impugnan requisitos de los pliegos que impiden a un licitador participar en una licitación)¹²⁹.

3.4.4. Intensidad del control

61. La contratación pública es un sector del ordenamiento jurídico en el que entran frecuentemente en juego las facultades discrecionales de las entidades contratantes, entendidas como ámbitos de libre de decisión por parte de los órganos de contratación, así como cuestiones de índole técnico de carácter complejo (discrecionalidad técnica). Así, por ejemplo, las entidades contratantes pueden decidir si licitan o no una determinada prestación, determinan las características que debe tener la prestación contratada y los criterios de adjudicación para elegir la mejor oferta, y analizan qué oferta, entre todas las presentadas por los licitadores, merece recibir mejor puntuación conforme a los criterios previamente establecidos, lo que suele requerir un juicio de carácter subjetivo o valorativo. En definitiva, se trata de un sector en el que tiene relevancia la intensidad con la que se controla la actividad discrecional de la Administración, entendida en un sentido amplio y comprensiva tanto de la discrecionalidad en sentido estricto como del margen de apreciación de los conceptos jurídicos indeterminados, de acuerdo con la doctrina tradicional sobre la discrecionalidad¹³⁰.

129. Sobre la situación en España respecto de los contratos no sujetos a recurso especial, véanse los trabajos de Díez Sastre (2012a), Santamaría Pastor (2015: 33-35) y Rodríguez Morilla (2023: 55-60).

130. Sobre la distinción entre discrecionalidad y margen de apreciación, Bacigalupo Sagge-se (1997: 114-161).

62. Los órganos judiciales del Reino Unido aplican las técnicas normales de control de la actividad de la Administración en materias que cuentan con un alto grado de discrecionalidad. Estas técnicas comprenden (i) la observancia de las normas aplicables o elementos reglados (legalidad); (ii) el cumplimiento de los documentos rectores de la licitación; (iii) la determinación de los hechos relevantes, pero reconociendo un margen de apreciación en aquellos supuestos en que la determinación de los hechos requiere de conocimientos especializados de los que no dispone el órgano revisor, o cuando este los ha extraído de fuentes de información diferentes a las documentales; y (iv) el control del error manifiesto, entendido como aquel error que resulta evidente, cuando se trate de cuestiones de juicio o evaluación, como es el caso de la valoración de las ofertas o la exclusión o selección de candidatos¹³¹. En relación con este último aspecto, los órganos judiciales ingleses utilizan un criterio coincidente con el utilizado por el TJUE en relación con el control de la discrecionalidad¹³². Con arreglo a este test se parte del respeto de aquellas decisiones que resulten plausibles, no sustituyéndose el criterio adoptado por la entidad contratante por el del órgano judicial, salvo cuando se aprecia un error evidente. A la hora de valorar si se ha producido un error manifiesto resulta una cuestión relevante que las entidades adjudicadoras hayan ofrecido una motivación suficiente de las valoraciones realizadas, pues en ausencia de dicha justificación es probable que se produzca un control más intenso¹³³.

63. La apreciación de un incumplimiento a través de las técnicas anteriores debe ir acompañada de que la infracción haya alterado el resultado de la adjudicación; de este modo, la existencia de infracciones que no hayan producido un efecto sustancial —como privar a un licitador del derecho al contrato— no da lugar a la anulación por los órganos ingleses¹³⁴. Por último, debe precisarse que no existen diferencias en cuanto a la intensidad con la que se examinan los contratos que están dentro del ámbito de aplicación de las PCR 2015 y los que se encuentran al margen de estas¹³⁵.

64. En esta cuestión concreta el control desarrollado por los órganos judiciales del Reino Unido se asemeja bastante al control que en España se desarrolla tanto por los órganos judiciales como por los órganos de recursos contractuales. Estos últimos han seguido la doctrina jurisprudencial existente a este respecto. Cuando se trata de controlar decisiones discrecionales o que

131. Al respecto, Arrowsmith (2018: 982-987). Sobre la noción de error manifiesto, *Lion Apparel Systems v Firebuy* [2007] EWCH 2179 (CH), § 38.

132. Widdershoven (2019).

133. Arrowsmith (2014: 778; 2018: 985).

134. Arrowsmith (2018: 985-986).

135. Arrowsmith (2018: 1114).

entrañan la valoración de cuestiones técnicas complejas (discrecionalidad técnica) se ha limitado el alcance de su control a cuestiones de índole jurídica. En términos generales, este control comprende (i) el respeto a la normativa (elementos reglados); (ii) la no vulneración de los principios rectores de la contratación pública (igualdad, libre concurrencia, no discriminación y competencia); (iii) el cumplimiento del objetivo de la eficiencia en la aplicación de fondos públicos; (iv) la motivación de las decisiones; y (v) el control de la existencia de error material, arbitrariedad o restricción de la competencia¹³⁶. En relación con esta cuestión, los órganos de recursos contractuales han reiterado que su configuración como órganos de carácter revisor les impide sustituir los criterios técnicos y de oportunidad con criterios jurídicos¹³⁷.

4. La reforma del control de la contratación pública

65. A pesar de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, la normativa en materia de contratación pública que se sigue aplicando en el momento de concluir este trabajo es sustancialmente la misma, con ligeras modificaciones¹³⁸. Entre ellas, las más destacables son las que se refieren a los proveedores comprendidos en el ámbito de aplicación de las normas de contratación del Reino Unido¹³⁹. Sin embargo, el *brexít* se ha visto como una oportunidad para revisar en profundidad la normativa de contratación pública, que había sido objeto de diferentes críticas: generar excesivas trabas burocráticas, perjudicar a las pequeñas y medianas empresas, frenar la innovación o complicar la exclusión de proveedores que no habían ejecutado correctamente contratos anteriores¹⁴⁰. En el centro de dichas críticas se encontraba la normativa dictada por la Unión Europea, que habría condicionado en un sentido negativo la normativa dictada por el Reino Unido. No obstante, este no es el caso de las normas aplicables al control de los procedimientos de contratación, a las que se circunscribe este trabajo. Se pretende aprovechar la reforma integral de la

136. Sobre el control de la discrecionalidad y discrecionalidad técnica por parte de los órganos judiciales españoles, véanse la STS de 21 de marzo de 2007, rec. núm. (casación) 6098/2000, ponente: C. Pico Lorenzo, FD 8; la STS de 27 de junio de 2012, rec. núm. (casación) 3913/2010, ponente: N. A. Maurandi Guillén, FD 5; y la SAN de 18 de julio de 2018, rec. núm. 398/2016, ponente: A. I. Martín Valero, FD 11. En cuanto a los órganos de recursos contractuales, RTCCSP 89/2021, de 25 de marzo de 2021, rec. núm. N-2020-368, FFJJ 6 y 8; y RTACPCM 124/2018, de 25 de abril de 2018, rec. núm. 102 y 106/2018, FD 8. La ROARCE 013/2022, de 19 de enero de 2022, rec. núm. 2021/189, FD 8, se refiere al respeto al fondo reglado y a los principios generales del derecho.

137. En este sentido, Gimeno Feliú (2015: 32-33).

138. Arrowsmith (2021: 103; 2020: 20).

139. Henty (2021).

140. Así se recoge en Cabinet Office (2020: 4-5). Arrowsmith (2021: 103-104) recoge las declaraciones del primer ministro del Reino Unido, en las que se refería gráficamente a su intención de preparar una hoguera con la burocracia que representaban las normas de contratación pública que tenían su origen en la Unión Europea. También, Dobson *et al.* (2021: 145).

normativa sobre contratación pública para mejorar la eficacia de los mecanismos de control¹⁴¹. El contraste del régimen jurídico del Reino Unido con el de otros países europeos permite constatar cómo las normas del derecho de la Unión Europea en materia de control de los procedimientos de contratación permiten adoptar modelos más eficaces que el vigente en el Reino Unido.

66. Lo primero que debe señalarse es que la salida del Reino Unido de la Unión Europea no significa que tenga libertad absoluta para configurar su régimen de contratación. El Reino Unido se incorporó al Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (ACP—o GPA por sus siglas en inglés—), que dedica su art. XVIII a regular los procedimientos internos de revisión¹⁴². Por tanto, el modelo de control debe respetar las previsiones establecidas en el ACP, así como en otros acuerdos internacionales que pueda suscribir el Reino Unido y que contemplen obligaciones en materia de contratación pública.

67. Desde el momento en que se planteó la reforma del sistema de contratación pública surgieron voces que abogaban por crear un sistema de recursos que fuese menos costoso y más eficaz; en particular, que permitiese corregir las infracciones antes de la formalización de los contratos. Para ello se propusieron como elementos clave: (i) la configuración de un procedimiento rápido, que permita que se acuerde la suspensión del procedimiento de licitación mientras se resuelve el recurso sobre el fondo (como se ha visto, constituye un elemento trascendental para asegurar la tutela de carácter restitutorio); y (ii) trasladar los mecanismos de recurso a las propias entidades contratantes y posteriormente a un *tribunal*, lo que permitiría evitar la complejidad y los elevados costes asociados a los procedimientos que se sustancian ante la Corte Superior¹⁴³. Otras propuestas propugnaban, en defecto del establecimiento de un *tribunal*, establecer un mecanismo simplificado de resolución de controversias, menos formal que un *tribunal* y que dictase resoluciones de carácter provisional, lo que permitiría plantear el caso posteriormente ante un órgano judicial¹⁴⁴.

68. El 15 de diciembre de 2020 se publicó el Libro Verde sobre la Transformación de la Contratación Pública (*Transforming public procurement*)¹⁴⁵.

141. Arrowsmith (2021: 120).

142. Sobre esta cuestión, Pritchard (2022: 173).

143. Estas propuestas han sido planteadas por Arrowsmith (2020: 37-40; 2021: 120).

144. Al respecto, Murray y Bickerstaff (2021).

145. Cabinet Office (2020). En concreto, dedica su capítulo 7 a la impugnación de los procedimientos de adjudicación. Sobre este documento puede verse el análisis que le dedica Arrowsmith (2021).

Su enfoque sobre las medidas a incorporar en la regulación del control de los procedimientos de contratación parte de primar los recursos de carácter precontractual respecto de la posibilidad de reclamar una indemnización por los daños ocasionados¹⁴⁶. En esta línea, se proponía (i) establecer un procedimiento más ágil ante los órganos judiciales (*High Court*), que permitiese revisar las infracciones en un menor plazo de tiempo, lo que facilitaría el mantenimiento de la suspensión de la adjudicación; (ii) modificar el test en materia de medidas cautelares para que se tomasen en consideración las particularidades de los procedimientos de contratación pública; (iii) explorar la posibilidad de establecer un *tribunal* especializado para conocer de aquellas impugnaciones que habitualmente no llegan a las *courts*, y que podrían incluir las reclamaciones de escaso importe o las relativas a las cláusulas discriminatorias; y (iv) limitar el importe susceptible de ser reconocido a nivel de daños con carácter general, fijándolos por referencia a los gastos incurridos en la preparación de la oferta.

69. El Libro Verde fue sometido a un proceso de consulta, y el 6 de diciembre de 2021 el Gobierno del Reino Unido emitió una serie de consideraciones tanto sobre las alegaciones recibidas como sobre el contenido del Libro Verde¹⁴⁷, pudiendo destacarse las siguientes cuestiones: (i) se mantiene la idea de agilizar los procedimientos ante la Corte Superior, modificando las normas que regulan el proceso civil o las orientaciones de la *Technology and Construction Court*, estableciendo la presentación de alegaciones por escrito o su conocimiento por un único juez especialista en contratación pública; (ii) se rechaza la creación de un *tribunal* especializado; (iii) se rechaza dar primacía a la tutela precontractual frente a los daños, pero asumiendo al mismo tiempo que la agilización de los procedimientos ante los órganos judiciales debería facilitar la tutela en la fase precontractual; y (iv) se rechaza establecer un límite del importe reclamable en concepto de daños. En relación con este último punto, resulta interesante observar que uno de los motivos que se ofrecen para no establecer un límite a la indemnización de daños y perjuicios es evitar que ello pueda llevar a los órganos judiciales a no levantar las suspensiones automáticas, por considerar que los daños no constituyen una satisfacción suficiente para el recurrente.

70. El 11 de mayo de 2022 se presentó el proyecto de ley de contratación pública (*Procurement Bill*) al Parlamento¹⁴⁸. El contenido del proyecto

146. Dobson *et al.* (2021: 145).

147. Puede accederse a las respuestas del Gobierno a través del siguiente enlace: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61addef38fa8f5037ac74399/Transforming_Public_Procurement_-_Government_response_to_consultation.v3_.pdf (último acceso: 11 de junio de 2024).

148. Puede consultarse la tramitación del proyecto de ley a través del siguiente enlace: <https://bills.parliament.uk/bills/3159> (último acceso: 11 de junio de 2024).

de ley remitido por el Gobierno no introducía grandes modificaciones respecto del régimen de control de la contratación vigente en la actualidad y que se ha expuesto en este trabajo. Tampoco en su tramitación se introdujeron novedades relevantes sobre el tema aquí analizado. La *Procurement Act 2023* fue aprobada definitivamente el mes de octubre de 2023¹⁴⁹.

71. De manera resumida se refieren a continuación algunas de las cuestiones más relevantes de la *Procurement Act 2023*. Se mantiene un régimen dual de contratos, similar al vigente en la actualidad, con unos contratos sujetos a los recursos específicos, mientras que a otros no les resultan aplicables. El control de los procedimientos de adjudicación se sigue atribuyendo a los órganos judiciales, sin contemplar la creación de un *tribunal* especializado (art. 100). Se muestra una cierta preferencia por la tutela primaria al mantener el periodo de *standstill* y la suspensión automática de la firma del contrato (arts. 51 y 101). Sigue correspondiendo a los órganos judiciales decidir si se mantiene la suspensión automática, si bien se introducen modificaciones en el test que deben aplicar los órganos judiciales para el levantamiento de la suspensión o para la adopción de otras medidas cautelares. En este sentido, se prevé que se tengan en cuenta las siguientes cuestiones: (i) el interés público en que los contratos se adjudiquen legalmente; (ii) evitar las demoras en la entrega de la prestación; (ii) el interés de los proveedores, incluyendo si los daños pueden ser una compensación adecuada para el recurrente; y (iii) otras cuestiones que el órgano judicial pueda considerar relevantes (art. 102)¹⁵⁰. Por tanto, de mantenerse dichos criterios, quedará en manos de los órganos judiciales el incremento o no de los supuestos en los que se mantiene la suspensión de la formalización del contrato o la adopción de otro tipo de medidas cautelares.

5. Abreviaturas

ATACPA	Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón
ATS	Auto del Tribunal Supremo

Pueden examinarse algunas impresiones iniciales sobre el proyecto de ley de contratación pública en Sánchez Graells (2022) y Knibbe (2022).

149. Su texto puede consultarse en la web de legislación del Reino Unido, a través del siguiente enlace: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/54/contents/enacted> (última consulta: 11 de junio de 2024).

150. Sobre las novedades del proyecto de ley en relación con el control de la contratación, Tucker (2022).

LCSP	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
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
ROARCE	Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi
RRTACRC	Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
RTACPCM	Resolución del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid
RTACRC	Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
RTARCJA	Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía
RTCCSP	Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TCEA	<i>Tribunal, Court and Enforcement Act</i>

6. Bibliografía

- Arrowsmith, S. (1990). Judicial review and the contractual powers of public authorities. *Law Quarterly Review*, 160, 277-292.
- (2014). *The Law of Public and Utilities Procurement: regulation in the EU and UK* (vol. 1, 3.ª ed.). Londres: Sweet & Maxwell.
 - (2017). The implications of Brexit for public procurement law and policy in the United Kingdom. *Public Procurement Law Review*, 1, 1-33.
 - (2018). *The Law of Public and Utilities Procurement: regulation in the EU and UK* (vol. 2, 3.ª ed.). Londres: Sweet & Maxwell.
 - (2020). Reimagining Public Procurement Law After Brexit: Seven Core Principles for Reform and Their Practical Implementation, Part 1. SSRN, Working Paper. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3523172 (último acceso: 11-6-2024).
 - (2021). Transforming public procurement law after Brexit: some reflections on the Government's Green Paper. *Public Procurement Law Review*, 3, 103-123.
- Arrowsmith, S. y Craven, R. (2016). Public procurement and access to justice: a legal and empirical study of the UK system. *Public Procurement Law Review*, 6, 227-252.

- Bacigalupo Saggese, M. (1997). *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*. Madrid: Marcial Pons.
- Bailey, S. H. (2015). Reflections on standing for judicial review in procurement cases. *Public Procurement Law Review*, 4, 122-132.
- Bingham, T. (2011). *The Rule of Law*. Londres: Penguin Books.
- Bovis, C. (2015). *The Law of EU Public Procurement* (2.ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Burgi, M. (2011). EU Procurement Rules – A Report about the German Remedies System. En S. Treumer y F. Lichère (eds.). *Enforcement of the EU Public Procurement Rules* (pp. 105-153). Copenhagen: DJØF Publishing.
- Cabinet Office. (2020). *Transforming public procurement* (CP 353). Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/943946/Transforming_public_procurement.pdf (último acceso: 11-6-2024).
- Candela Talavero, J. E. (2020). La legitimación en el recurso especial en materia de contratación pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 51, 71-98.
- Cane, P. (2010). *Administrative Tribunals and Adjudication*. Oxford y Portland: Hart Publishing.
- Caranta, R. (2022). Opening the doors to civil society litigation in public contracts. *REALaw.blog*, 1-11-2022. Disponible en: <https://realaw.blog/?p=1909> (último acceso: 11-6-2024).
- Carnwath, R. (2009). Tribunal Justice – A new start. *Public Law*, 1, 48-69.
- Codina García-Andrade, X. (2014a). Tutela judicial y sistema de recursos en la contratación pública inglesa. *RAP*, 195, 337-361.
- (2014b). Medidas cautelares y suspensión automática de la adjudicación de un contrato público: el asunto “OCS One Complete Solution LTD v. Dublin Airport Authority”. *REDA*, 167, 179-191.
- Comisión Europea. (2017). *Commission Staff Working Document – Evaluation of the modifications introduced by Directive 2007/66/EC to Directives 89/665/EEC and 91/13/EEC concerning the European framework for remedies in the area of public procurement / Refit evaluation*, que acompaña al documento *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the effectiveness of Directive 89/665/EC and Directive 92/13/EEC, as modified by Directive 2006/66/EC, concerning review procedures in the area of public procurement*, COM (2017) 28 final, 85. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0013&from=EN> (último acceso: 11-6-2024).
- Craig, P. (2016). *Administrative Law* (8.ª ed.). Londres: Sweet & Maxwell.
- Díez Sastre, S. (2012a). *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*. Madrid: Marcial Pons.

- (2012b). La legitimación del concejal en el recurso especial en materia de contratación pública. *Anuario Aragonés de Gobierno Local*, 4, 293-322.
 - (2019). Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de contratación pública. En S. Díez Sastre (dir.) y C. Martínez Sánchez (coord.). *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019* (pp. 107-140). Madrid: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa - Universidad Autónoma de Madrid.
 - (2020). Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de contratación pública. En S. Díez Sastre (dir.) y C. Martínez Sánchez (coord.). *Informe sobre la Justicia Administrativa 2020* (pp. 115-158). Madrid: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa - Universidad Autónoma de Madrid.
 - (2022). Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de contratación pública. En A. Egea de Haro (dir.) y J. Redondo Martín (coord.). *Informe sobre la Justicia Administrativa 2022* (pp. 119-160). Madrid: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa - Universidad Autónoma de Madrid.
- Dobson, L., Tucker, I., Geldart, R. y Parkinson, C. (2021). Remedies in the Green Paper. *Public Procurement Law Review*, 3, 133-152.
- Drewry, G. (2009). The judicialization of 'administrative' tribunals in the UK: from Hewart to Legatt. *Transilvanyan Review of Administrative Sciences*, 28 E/ SI/2009, 45-64.
- Endicott, T. (2018). *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Forsyth, C. F. (2013). The Rock and the Sand: Jurisdiction and Remedial Discretion. SSRN, Research Paper No. 31/2013. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2317277# (último acceso: 11-6-2024).
- García de Enterría Martínez-Carande, E. (2007). *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de Excepción Singular a la Plenitud Jurisdiccional*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- García Ureta, A. M.^a (2016). Los tribunales administrativos en el Reino Unido. En F. López Ramón (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate* (pp. 149-181). Madrid: INAP.
- Gimeno Feliú, J. M.^a (2015). *Informe especial. Sistema de control de la contratación pública en España. (Cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos. La doctrina fijada por los órganos de recursos contractuales. Enseñanzas y propuestas de mejora)*. Zaragoza: Observatorio de Contratación Pública.
- Harlow, C. y Rawlings, R. (2022). *Law and Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heard, E., Duggan, K. y Arrowsmith, S. (2018). Procedure in the High Court of England and Wales in Public Procurement cases. En S. Arrowsmith. *The*

- Law of Public and Utilities Procurement: regulation in the EU and UK* (vol. 2, 3.ª ed., pp. 1129-1149). Londres: Sweet & Maxwell.
- Henty, P. (2010). Remedies Directive implemented into UK Law. *Public Procurement Law Review*, 3, NA115 - NA124.
- (2019a). Summary judgement, suspension, and award criteria: the DHL Supply Chain case. *Public Procurement Law Review*, 1, NA43 - NA46.
 - (2019b). Interim measures and availability of damages in a judicial review case: Kenson Contractors (Benington) Limited v London Borough of Haringey. *Public Procurement Law Review*, 5, NA214 - NA217.
 - (2021). Beyond Brexit: preparations for UK Government and utilities procurement at the end of the transition period. *Public Procurement Law Review*, 2, NA34 - NA41.
- Knibbe, J. (2022). The Procurement Bill – a first look. *No5 Barristers Chambers*, 13-5-2022. Disponible en: <https://www.no5.com/2022/05/the-procurement-bill-a-first-look/> (último acceso: 11-6-2024).
- López Ramón, F. (2017). Hacia un modelo europeo de control jurídico del poder ejecutivo. *REDA*, 186, 15-45.
- López Rodó, L. (1986). Los Tribunales Administrativos en la Gran Bretaña, discurso pronunciado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en su sesión de 15 de abril de 1986. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 86, 233-242.
- Murray, C. y Bickerstaff, R. (2021). Should an adjudication system be established for procurement disputes? *Public Procurement Law Review*, 3, 153-158.
- Pritchard, T. (2022). Automatic confusion?: a critical analysis of the application of American Cyanamid in UK procurement challenges and the implication for reform. *Public Procurement Law Review*, 3, 170-201.
- Rodríguez Morilla, A. (2023). *La función jurisdiccional de la Administración a través de los órganos de recursos contractuales* [tesis doctoral inédita]. Universidad Autónoma de Madrid.
- Sánchez Graells, A. (2022). Initial Comments on the UK's Procurement Bill: A Lukewarm Assessment. *SSRN*, Working Paper. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=4114141> (último acceso: 11-6-2024).
- Santamaría Pastor, J. A. (2015). *Los Recursos Especiales en Materia de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi.
- Santiago Fernández, M.ª J. (2018). Recurso especial en materia de contratación. En E. Gamero Casado e I. Gallego Córcoles (dirs.). *Tratado de contratos del sector público* (tomo 1, pp. 835-896). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Schebesta, H. (2016). *Damages in EU Public Procurement Law*. Heidelberg - Nueva York - Dordrecht - Londres: Springer.

- Sibina Tomàs, D. (2019). Tribunales administrativos de recursos contractuales (TARC) y control jurisdiccional. En E. Malaret García (dir.). *Autonomía administrativa, decisiones cualificadas y deferencia judicial* (pp. 417-470). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi.
- Thompson, K. (2018). Administrative Law in the United Kingdom. En R. Seerden (ed.). *Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States* (4.ª ed., pp. 197-266). Cambridge - Amberes - Portland: Intersentia.
- Tornos Mas, J. (2016a). *Administrative Justice y Administrative Tribunals* en el Reino Unido. Un modelo a tener en cuenta. En J. Agudo González (dir.). *Control Administrativo y Justicia Administrativa* (pp. 153-176). Madrid: INAP.
- (2016b). Los órganos administrativos independientes de resolución de recursos administrativos. La *Proportionate Dispute Resolution*. En F. López Ramón (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate* (pp. 801-812). Madrid: INAP.
- Trybus, M. (2011). An Overview of the United Kingdom public procurement review and remedies system with an emphasis on England and Wales. En S. Treumer y F. Lichère (eds.). *Enforcement of the EU Public Procurement Rules* (pp. 201-234). Copenhague: DJØF Publishing.
- Tucker, I. (2022). Remedies under the Procurement Bill. *Burges Salmon*, 31-8-2022. Disponible en: <https://www.burges-salmon.com/news-and-insight/legal-updates/procurement/remedies-under-the-procurement-bill> (último acceso: 11-6-2024).
- Velasco Caballero, F. (2019). Metodología comparativa para el Derecho administrativo. *REDA*, 200, 51-76.
- Vicente Dávila, F. (2017). La legitimación en el recurso especial en materia de contratación pública: una apreciación casuística. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 13, 105-145.
- Wade, H. W. R. y Forsyth, C. F. (2014). *Administrative Law* (8.ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Widdershoven, R. (2019). The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review. En J. de Poorter, E. Hirsch Ballin y S. Lavrijssen (eds.). *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State* (pp. 39-62). La Haya: Asser Press-Springer.