



G CONSELLERIA
O HISENDA
I I ADMINISTRACIONS
B PÚBLIQUES
/ JUNTA CONSULTIVA
CONTRACTACIÓ
ADMINISTRATIVA

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 30 de mayo de 2019

Circular interpretativa 1/2019, de 30 de mayo, sobre el sistema de recursos contra los actos de preparación y adjudicación y los actos o actuaciones en el ámbito de los efectos, modificación y extinción de los contratos de los entes del sector público

La Circular interpretativa 1/2009, de 30 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa determinó el sistema de recursos contra los actos de adjudicación de los contratos de los entes del sector público.

El 9 de marzo de 2018 entró en vigor la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La LCSP deroga el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que a su vez había derogado la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

La LCSP regula el recurso especial en materia de contratación en los artículos 44 a 60. El artículo 44 presenta como principal novedad la ampliación del ámbito objetivo de este recurso, tanto por lo que respecta al tipo de contratos a los que se aplica como por el tipo de actuaciones que pueden recurrirse mediante este recurso.

Por otro lado, el ámbito subjetivo de la LCSP incluye tres categorías distintas de entes, con un nivel de sujeción diferente a las normas reguladoras de la contratación pública, y con un régimen de recursos también diferente contra los actos de preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción. Además, hay que poner de relieve, como novedades, que este ámbito subjetivo, regulado en el artículo 3, se ha ampliado a entes que no estaban sujetos a las mismas, como por ejemplo los partidos políticos, y también que a partir de la LCSP tienen la consideración de administración pública los consorcios y otras entidades de



derecho público, como las entidades públicas empresariales, que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado (artículo 3.2.b).

Vistas las novedades introducidas por la LCSP en cuanto al recurso especial en materia de contratación, y teniendo en cuenta la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se considera conveniente aprobar una nueva circular interpretativa para determinar cuál es el sistema de recursos contra los actos de preparación y adjudicación, y contra los actos o actuaciones en el ámbito de los efectos, modificación y extinción de los contratos de los entes del sector público.

A continuación se indica el sistema de recursos contra los actos de preparación y adjudicación de los contratos para cada una de las tres categorías de entes previstas en el artículo 3 de la LCSP, y también el sistema de recursos contra los actos o actuaciones en el ámbito de los efectos, modificación y extinción para cada una de las tres categorías de entes mencionadas, y, como anexo, hay un cuadro resumen de la jurisdicción competente en cada caso, en función del tipo de entidad adjudicadora, de la categoría de contrato y de la fase del procedimiento.

A) Sistema de recursos contra los actos de preparación y adjudicación de los contratos de los entes del sector público

1. Administración pública (artículo 3.2 de la LCSP)

1.1 Contratos administrativos

Los recursos que pueden interponerse contra los actos de preparación y adjudicación relativos a contratos de los entes que tienen la consideración de Administración pública, cuando sean CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, son los siguientes:

- a) Actos de preparación y adjudicación mencionados en el artículo 44.2 de la LCSP de contratos armonizados y del resto de contratos a los que se refiere el artículo 44.1 de la LCSP¹: recurso especial del artículo 44 de la LCSP ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
- b) Actos de preparación y adjudicación de contratos no incluidos en el artículo 44.1 de la LCSP²: el recurso administrativo procedente según si el acto agota o no la vía administrativa y en función del tipo de ente:

b.1) Administración territorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: recurso especial del artículo 66 de la Ley 3/2003, puesto que el acto siempre agota la vía administrativa, de acuerdo con el artículo 64.1 de la citada Ley 3/2003.

b.2) Organismos autónomos y otros entes de derecho público:

— Recurso especial del artículo 66 de la Ley 3/2003 si el acto agota la vía administrativa de acuerdo con los estatutos o la norma de creación del ente³.

— Recurso de alzada impropio del artículo 58.4 de la Ley 3/2003 si el acto no agota la vía administrativa y los estatutos o la norma de creación del ente no prevén recurso de alzada ante algún órgano del mismo ente, o recurso de alzada ante el órgano del mismo ente que, en su caso, prevean los estatutos o la norma de creación del ente⁴.

¹ Se entienden por actos de preparación y adjudicación los previstos en las letras *a)*, *b)* y *c)* del artículo 44.2 de la LCSP, pese a que hay otros que también se incluyen (como por ejemplo un acto por el que se declara desierto un procedimiento de adjudicación), sin perjuicio de la posibilidad de impugnación a la que se refiere la letra *e)* del mismo artículo 44.2.

² Los actos de preparación y adjudicación susceptibles de impugnación en el ámbito de los contratos no incluidos en el artículo 44.1 de la LCSP debe entenderse que coinciden sustancialmente con los enumerados en las letras del artículo 44.2 mencionadas en la nota anterior.

³ Ver el artículo 53.2 de la Ley 3/2003.

⁴ Ver, por ejemplo, el artículo 21.2 en relación con el artículo 31.2 del Decreto 31/2012, de 13 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Escuela Balear de Administración Pública (EBAP).

1.2 Contratos privados

Los recursos que pueden interponerse contra los actos de preparación y adjudicación relativos a contratos de los entes que tienen la consideración de Administración pública, cuando sean CONTRATOS PRIVADOS, son los siguientes:

- a) Actos de preparación y adjudicación mencionados en el artículo 44.2 de la LCSP de contratos armonizados y del resto de contratos a los que se refiere el artículo 44.1 de la LCSP⁵: recurso especial del artículo 44 de la LCSP ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
- b) Actos de preparación y adjudicación de contratos no incluidos en el artículo 44.1 de la LCSP⁶: el recurso administrativo procedente según si el acto agota o no la vía administrativa y en función del tipo de ente:

b.1) Administración territorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: recurso especial del artículo 66 de la Ley 3/2003, puesto que el acto siempre agota la vía administrativa, de acuerdo con el artículo 64.1 de la citada Ley 3/2003.

b.2) Organismos autónomos y otros entes de derecho público:

- Recurso especial del artículo 66 de la Ley 3/2003 si el acto agota la vía administrativa de acuerdo con los estatutos o la norma de creación del ente⁷.
- Recurso de alzada impropio del artículo 58.4 de la Ley 3/2003 si el acto no agota la vía administrativa y los estatutos o la norma de creación del ente no prevén recurso de alzada ante algún órgano del mismo ente, o recurso de alzada ante el órgano del mismo ente que, en su caso, prevean los estatutos o la norma de creación del ente⁸.

2. Poderes adjudicadores que no son Administración pública (artículo 3.3 b), d) y e) de la LCSP)

⁵ Y que, en este ámbito de los contratos privados de las administraciones públicas, se limitarían a los contratos a los que hacen referencia los puntos 1º y 2º de la letra a) del artículo 25.1 de la LCSP.

⁶ Se entiende que el artículo 44.1 de la LCSP no incluye el resto de contratos privados de las administraciones públicas a los que hace referencia la letra a) del artículo 26.1, por lo que hay que aplicar lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 44.6 respecto del recurso administrativo procedente, teniendo en cuenta así mismo lo establecido en el primer párrafo del artículo 27.1.b) respecto de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer en vía judicial las cuestiones litigiosas que se susciten en relación con los actos de preparación y adjudicación de estos contratos.

⁷ Ídem nota núm. 3.

⁸ Ídem nota núm. 4.

Los recursos que pueden interponerse contra los actos de preparación y adjudicación relativos a contratos que celebran estos entes (que siempre son contratos privados) son los siguientes:

- a) Actos de preparación y adjudicación mencionados en el artículo 44.2 de la LCSP de contratos armonizados y del resto de contratos a los que se refiere el artículo 44.1 de la LCSP: recurso especial del artículo 44 de la LCSP ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
- b) Actos de preparación y adjudicación de contratos no incluidos en el artículo 44.1 de la LCSP: recurso de alzada impropio ante el órgano competente del ente al que esté adscrita la entidad contratante o, en defecto de adscripción, que tenga un mayor control o participación (artículo 44.6 segundo párrafo de la LCSP)⁹.

3. Entes del sector público que no son poder adjudicador (artículo 3.1 de la LCSP)

El recurso que puede interponerse contra los actos de preparación y adjudicación relativos a contratos que celebran estos entes (que siempre son contratos privados) es el recurso de alzada impropio ante el órgano competente del ente al que esté adscrita la entidad contratante o, en defecto de adscripción, que tenga un mayor control o participación (artículo 321.5 de la LCSP)¹⁰.

⁹ Esto es así tanto si el acto agota la vía administrativa como si no lo hace, dado el carácter básico de este precepto.

¹⁰ Ídem nota núm. 9.

B) Sistema de recursos contra actos o actuaciones en el ámbito de los efectos, modificación y extinción de los contratos de los entes del sector público

1. Administración pública (artículo 3.2 de la LCSP)

1.1 Contratos administrativos

Los recursos que pueden interponerse contra actos relativos a efectos, modificación y extinción cuando se refieren a CONTRATOS ADMINISTRATIVOS de los entes que tienen la consideración de Administración pública son los siguientes:

- a) Actos relativos a efectos, modificación y extinción mencionados en el artículo 44.2 de la LCSP de contratos armonizados y del resto de contratos a los que se refiere el artículo 44.1 de la LCSP¹¹: recurso especial del artículo 44 de la LCSP ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
- b) Actos relativos a efectos, modificación y extinción de contratos no incluidos en el artículo 44.1 de la LCSP¹²: el recurso administrativo procedente según si el acto agota o no la vía administrativa y en función del tipo de ente:
 - b.1) Administración territorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: recurso especial del artículo 66 de la Ley 3/2003, puesto que el acto siempre agota la vía administrativa de acuerdo con el artículo 64.1 de la citada Ley 3/2003.
 - b.2) Organismos autónomos y otros entes de derecho público:
 - Recurso especial del artículo 66 de la Ley 3/2003 si el acto agota la vía administrativa de acuerdo con los estatutos o la norma de creación del ente¹³, o de acuerdo con el artículo 191.4 de la LCSP¹⁴.
 - Recurso de alzada impropio del artículo 58.4 de la Ley 3/2003 si el acto no agota la vía administrativa y los estatutos o la norma de creación del ente no prevén recurso de alzada ante algún órgano del mismo ente, o recurso de alzada ante el órgano del mismo ente que, en su caso, prevean los estatutos o la norma de creación del ente¹⁵.

¹¹ Se entienden por actos relativos a efectos, modificación y extinción de los mencionados en el artículo 44.2 de la LCSP los previstos en las letras *d)* y *f)*.

¹² Los actos que puedan dictarse en el ámbito de los efectos, modificación y extinción de los contratos administrativos no incluidos en el artículo 44.1 de la LCSP no se limitan a los enumerados en las letras *d)* y *f)* del artículo 44.2 (ver el artículo 27.1.*a)* en relación con el artículo 190 y los siguientes de la LCSP).

¹³ Ídem nota núm. 3.

¹⁴ Cuando el acto se dicte en ejercicio de las prerrogativas establecidas en el artículo 190 de la LCSP

¹⁵ Ídem nota núm. 4.



1.2 Contratos privados

Para las cuestiones que se susciten en el ámbito de los efectos, modificación y extinción de los CONTRATOS PRIVADOS de los entes que tienen la consideración de Administración pública, como regla general, debe acudir directamente a la jurisdicción civil (artículo 27.2.a) de la LCSP), sin perjuicio de que, cuando se trate de modificaciones contractuales basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205, por entender que la modificación debía ser objeto de una nueva adjudicación, en el ámbito específico de los contratos privados de los puntos 1º y 2º de la letra a) del artículo 25.1, deban tenerse en cuenta las siguientes especificidades:

- a) Contratos sujetos a regulación armonizada: la jurisdicción competente es la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 27.1.b) segundo párrafo de la LCSP), con la posibilidad de interponer previamente en vía administrativa el recurso especial del artículo 44 de la LCSP ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales¹⁶.
- b) Contratos no sujetos a regulación armonizada de valor estimado superior a 100.000 euros (artículo 44.1.a) de la LCSP): la jurisdicción competente es la jurisdicción civil (artículo 27.2.a) en relación con el artículo 27.1.b) segundo párrafo de la LCSP) en caso de que la modificación no se impugne en vía administrativa ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, y la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de que se interponga previamente el recurso especial del artículo 44 de la LCSP ante el citado Tribunal (artículo 27.1.e) de la LCSP).
- c) Contratos de valor estimado igual o inferior a 100.000 euros: la jurisdicción competente es la jurisdicción civil (artículo 27.2.a) en relación con el artículo 27.1.b) segundo párrafo de la LCSP).

2. Poderes adjudicadores que no son Administración pública (artículo 3.3.b), d) y e) de la LCSP)

Para las cuestiones que se susciten en el ámbito de los efectos, modificación y extinción de los contratos (privados) de los poderes adjudicadores que no tienen la consideración de Administración pública, como regla general, debe acudir directamente a la jurisdicción civil (artículo 27.2.a) de la LCSP), sin perjuicio de que, en los casos siguientes, deban tenerse en cuenta las siguientes especificidades:

¹⁶ Es preciso recordar que los contratos a los que se refieren los puntos 1º y 2º de la letra a) del artículo 25.1 de la LCSP son, en todo caso, contratos típicos a los efectos del artículo 44.1.a) de la LCSP, a diferencia de otros posibles contratos privados de las administraciones públicas a los que hace referencia la letra a) del artículo 26.1.



- a) Cuando se trate de modificaciones contractuales basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205, por entender que la modificación debía ser objeto de una nueva adjudicación, la jurisdicción competente es la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 27.1.c) de la LCSP), con el siguiente sistema de recursos administrativos previos:

a.1) Actuaciones relativas a las citadas modificaciones de contratos armonizados y del resto de contratos a los que se refiere el artículo 44.1 de la LCSP, en relación con el artículo 44.2.d): recurso especial del artículo 44 de la LCSP ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

a.2) Actuaciones relativas a las citadas modificaciones de contratos no incluidos en el artículo 44.1 de la LCSP¹⁷:

a.2.1) Si el ente es de derecho público¹⁸:

— Recurso de reposición si los estatutos o la norma de creación del ente prevén que el acto agote la vía administrativa (artículo 53.2 de la Ley 3/2003)¹⁹.

— Recurso de alzada impropio del artículo 58.4 de la Ley 3/2003 si el acto no agota la vía administrativa y los estatutos o la norma de creación del ente no prevén recurso de alzada ante algún órgano del mismo ente, o recurso de alzada ante el órgano del mismo ente que, en su caso, prevean los estatutos o la norma de creación del ente²⁰.

¹⁷ Es preciso destacar que, a diferencia de los contratos privados de las administraciones públicas y mientras la jurisprudencia no interprete otra cosa, este régimen es aplicable a los contratos celebrados por poderes adjudicadores no administración pública no incluidos en el artículo 44.1, como por ejemplo, los contratos de valor estimado igual o inferior a 100.000 euros cuyo objeto coincida con los previstos en los puntos 1º y 2º de la letra a) del artículo 25.1.

¹⁸ Ver el Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 1/2018, de 31 de mayo, por el que se analiza el ámbito de aplicación subjetiva de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y se actualizan los anexos del Informe de la Ponencia Técnica para el estudio del ámbito de aplicación subjetiva de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, del cual se desprende que los únicos entes de derecho público que tienen la consideración de poder adjudicador no administración pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears son Puertos de las Illes Balears y el Consorcio para la Mejora de las Infraestructuras Turísticas y para el Fomento de la Desestacionalización de la Oferta de la Isla de Mallorca (actualmente, Consorcio Bolsa de Alojamientos Turísticos, de acuerdo con los Estatutos del Consorcio publicados en el BOIB n.º 56, de 27 de abril de 2019).

¹⁹ Ver, respecto del Consorcio Bolsa de Alojamientos Turísticos, el artículo 12.1.i) en relación con el artículo 15.2 de los Estatutos del Consorcio, que establecen que el presidente del Consorcio es el órgano de contratación y que los actos dictados por el presidente agotan la vía administrativa. Y, respecto de Puertos de las Illes Balears, ver los artículos 29.1 y 33.1.i) de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Illes Balears, y el artículo 11.1.k) de los Estatutos aprobados por el Decreto 134/2005, de 28 de diciembre, que establecen que el Consejo de administración es un órgano de contratación del ente cuando esta función no corresponde a otros órganos y que los actos dictados por el Consejo de administración agotan la vía administrativa.

²⁰ Ver, respecto de Puertos de las Illes Balears, el artículo 29.2 de la Ley 10/2005 y los artículos 10.f) y g) y 15.h) de los Estatutos aprobados por el Decreto 134/2005, que establecen que el vicepresidente y el director gerente son



a.2.2) Si el ente es de derecho privado²¹: sin recurso administrativo previo²².

- b) Cuando se trate de una extinción del artículo 44.2.f) de la LCSP (rescate de concesiones) en el ámbito de los contratos de concesiones armonizados y del resto de contratos de concesiones a los que se refiere el artículo 44.1 de la LCSP, la jurisdicción competente es la jurisdicción civil (artículo 27.2.a) de la LCSP) en caso de que el rescate no se impugne en vía administrativa ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, y la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de que se interponga previamente el recurso especial del artículo 44 de la LCSP ante el citado Tribunal (artículo 27.1.e) de la LCSP).

3. Entes del sector público que no son poder adjudicador (artículo 3.1 de la LCSP)

Para las cuestiones que se susciten en el ámbito de los efectos, modificación y extinción de los contratos que celebran estos entes debe acudir directamente a la jurisdicción civil (artículo 27.2.b) de la LCSP).

órganos de contratación del ente hasta determinados umbrales cuantitativos y que los actos dictados por estos órganos no agotan la vía administrativa y son susceptibles de recurso de alzada ante el Consejo de administración.

²¹ Es decir, fundaciones del sector público y sociedades mercantiles públicas.

²² Sin perjuicio de que la entidad adjudicadora pueda establecer la posibilidad de presentar una reclamación ante el órgano de contratación, que podría sustanciarse por medio de un régimen similar al del recurso de reposición.

ANEXO Jurisdicción competente

<i>Administración pública</i>				
	Contratos administrativos		Contratos privados	
	SARA / Art. 44.1 y 2	No SARA / No art. 44.1 y 2	SARA / Art. 44.1 y 2	No SARA / No art. 44.1 y 2
Preparación y adjudicación	Contencioso-administrativa	Contencioso-administrativa	Contencioso-administrativa	Contencioso-administrativa
Efectos, modificación y extinción	Contencioso-administrativa	Contencioso-administrativa	Civil, excepto JCA en contratos privados de los puntos 1º y 2º de la letra a) del artículo 25.1 de la LCSP, sujetos a regulación armonizada, o de valor estimado superior a 100.000 euros con impugnación previa ante el TACRC, para modificaciones con presunta vulneración de los artículos 204 y 205	Civil

<i>Poderes adjudicadores que no son Administración pública</i>		
	Contratos privados	
	SARA / Art. 44.1 y 2	No SARA / No art. 44.1 y 2
Preparación y adjudicación	Contencioso-administrativa	Contencioso-administrativa
Efectos, modificación y extinción	Civil, excepto JCA para modificaciones con presunta vulneración de los artículos 204 y 205, y para rescates con impugnación previa ante el TACRC	Civil, excepto JCA para modificaciones con presunta vulneración de los artículos 204 y 205

<i>Resto de entes del sector público</i>	
	Contratos privados
Preparación y adjudicación	Contencioso-administrativa
Efectos, modificación y extinción	Civil