

SUSANA FERRER DELGADILLO

**“ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS COLEGIADOS DE RESOLUCIÓN DE
CONFLICTOS: EL JURADO DE EXPROPIACIÓN DE CATALUÑA, EL
TRIBUNAL CATALÁN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LA
JUNTA DE FINANZAS DE CATALUÑA”**

TUTORA: DRA. ELISENDA MALARET GARCÍA

JUNIO DE 2015

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	EL JURADO DE EXPROPIACIÓN DE CATALUÑA.....	7
	A. ORIGEN Y REGULACIÓN.....	7
	B. NATURALEZA.....	7
	C. FUNCIONES.....	8
	D. ORGANIZACIÓN	11
	E. COMPOSICIÓN.....	12
	F. ESTATUTO DE SUS MIEMBROS.....	16
	G. FUNCIONAMIENTO.....	17
	H. PROCEDIMIENTO.....	19
	I. EFICACIA DEL ACUERDO DE JUSTPRECIO.....	22
III.	EL TRIBUNAL CATALÁN DE CONTRATOS DEL SECTO PÚBLICO.....	26
	A. ORIGEN Y REGULACIÓN.....	26
	B. NATURALEZA.....	27
	C. FUNCIONES.....	29
	D. ORGANIZACIÓN	33
	E. COMPOSICIÓN.....	33
	F. ESTATUTO DE SUS MIEMBROS.....	36
	G. FUNCIONAMIENTO.....	38
	H. PROCEDIMIENTO.....	40
	I. RESOLUCIÓN Y EFICACIA	52
IV.	JUNTA DE FINANZAS DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA.....	56
	A. ORIGEN Y REGULACIÓN.....	56

B.	NATURALEZA.....	56
C.	FUNCIONES.....	57
D.	ORGANIZACIÓN	61
E.	COMPOSICIÓN.....	61
F.	ESTATUTO DE SUS MIEMBROS.....	62
G.	FUNCIONAMIENTO.....	62
H.	PROCEDIMIENTO.....	65
I.	RESOLUCIÓN Y EFICACIA	68
V.	ANÁLISIS COMPARATIVO.....	70
A.	ELEMENTOS COMUNES.....	70
	1. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS.....	70
	2. COMPOSICIÓN.....	76
	3. ESTATUTO DE SUS MIEMBROS.....	79
	4. EFICACIA DE SUS RESOLUCIONES Y ACUERDOS.....	81
B.	ELEMENTOS DIFERENCIALES.....	84
	1. ORGANIZACIÓN.....	84
	2. FUNCIONES.....	85
	3. FUNCIONAMIENTO.....	86
	4. PROCEDIMIENTO.....	87
	5. RESOLUCIONES.....	89
VI.	CONCLUSIONES.....	91
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	101

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de esta introducción es exponer los motivos que han dado lugar al planteamiento de este trabajo.

Motivos, de índole personal, derivados de la práctica profesional, que parten de la constatación de que existe un vacío o, cuanto menos, una defectuosa regulación de las vías de reclamación e impugnación que el administrado tiene frente a las administraciones públicas y de los órganos ante las cuales deben plantearse.

Nos queremos referir en este trabajo a aquellos procedimientos administrativos de resolución de conflictos entre los administrados y las administraciones públicas que no pueden calificarse ni de recurso jurisdiccional contencioso administrativo, ni de recurso administrativo ordinario, si por ordinario entendemos los tradicionales de reposición y de alzada, sino que son vías a través de las cuales los administrados someten a órganos administrativos la resolución de aquellos conflictos y controversias que mantienen con las administraciones públicas, vías no reguladas en las leyes de procedimiento administrativo generales, sino en normas sectoriales relativas a materias específicas.

Concretamente analizaremos la función de resolución de las controversias que, en materia de fijación de justiprecio de las expropiaciones forzosas tiene encomendada el Jurado de expropiación forzosa de Cataluña, la resolución de los conflictos y recursos que, en materia de contratación pública, corresponden al Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y, finalmente, la labor que en relación a las reclamaciones en vía administrativa compete a la Junta de Finanzas de Cataluña.

Tales sistemas de resolución de conflictos comparten las características comunes de que;

- si bien consisten en procedimientos administrativos, no pueden considerarse equiparables a los recursos ordinarios de reposición o alzada ni al extraordinario de revisión regulados en las leyes de procedimiento administrativo general
- si bien se interponen ante y son resueltos por órganos administrativos, no son órganos propios de la administración que dictó el acto o resolución que se

recurre, como en el caso del recurso de reposición, ni siquiera sus superiores jerárquicos, como sucedería en el recurso de alzada, sino órganos independientes funcional y jerárquicamente de la misma, y

- si bien se tramitan a través de un procedimiento administrativo, no se regula el mismo en las leyes generales de procedimiento administrativo, ni en la Ley 30/1992 de procedimiento administrativo general, ni en la Ley 26/2010 de 3 de agosto de procedimiento administrativo de Cataluña.

Tampoco estos procedimientos de resolución de conflictos se puedan entender comprendidos estrictamente en los medios de impugnación sustitutivos del recurso administrativo a que se refiere el artículo 107.2¹ de la Ley 30/1992.

Si bien es cierto que, en parte, la configuración de estos recursos encajaría con la previsión de este precepto, también lo es que no en sentido estricto, pues estos medios de resolución de conflictos no han sido creados con la voluntad consciente de sustituir o dar una alternativa a los recursos ordinarios sino, más bien, a respuesta de las necesidades que, en determinados sectores de la actividad administrativa, han ido surgiendo a criterio del legislador. Más que en sustitución podríamos decir que aparecen por añadidura a las vías de recurso preexistentes.

En cualquier caso lo que sin duda les es de aplicación son las exigencias relativas a que sean interpuestos ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas y cuyo procedimiento no queda específicamente regulado en la ley, así como que, necesariamente, deberán respetarse en la regulación de los

¹ **“Artículo 107.2 Ley 30/1992 Régimen Jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común.** Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.”

mismos los principios, garantías y plazos que la presente ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en los procedimientos administrativos.

Precisamente a uno de los supuestos analizados en este trabajo se refiere TORNOS MAS en su estudio sobre las vías alternativas a la resolución de conflictos en la esfera local², al afirmar en relación al artículo 107.2 que la novedad del precepto consiste en prever expresamente la posibilidad del legislador de sustituir el recurso ordinario por este tipo de recursos de los que, no obstante, ya se podían encontrar en nuestro ordenamiento algunos supuestos como, precisamente sucede con los recursos ante el Jurado de expropiación o ante el Tribunal Administrativo de Navarra.

El trabajo se plantea así, desde la consideración de que, representando estas vías de resolución de conflictos un derecho del administrado a defender sus intereses frente a la administración pública y por ende una manifestación del derecho a su tutela efectiva y, teniendo en cuenta que la interposición y tramitación de los mismos no está sujeta al requisito de postulación y, por lo tanto, no requieren para su defensa la intervención de un técnico en la materia, es, precisamente, en la regulación que les es de aplicación en la que debería exigirse máxima claridad y sistematización y, sobretodo, que la misma observe todas las garantías que permitan al administrado el ejercicio de su derecho de defensa ante la administración, con plena seguridad jurídica y sin que las lagunas existentes o la dispersión normativa sobre la materia puedan ocasionarle indefensión alguna frente a la administración.

Se pretende así una regulación completa, uniforme y sin lagunas de lo que TORNOS MAS describe como “recurso no formal, rápido, gratuito, a resolver por un órgano diferenciado de los órganos de gestión, dotado de un determinado grado de independencia (composición mixta, inamovilidad de sus miembros...) y que pueda actuar como jurisdicción retenida o delegada (mejor evidentemente, lo segundo).”³

La falta de una regulación completa, integrada en las leyes de procedimiento general, uniforme y que respete al máximo todos aquellos presupuestos que sitúen al

² TORNOS MAS, Joaquín. vías alternativas a la resolución de conflictos en la esfera local. Anuario del Gobierno Local. ISSN 2013-4924 nº 1,1995.

³ TORNOS MAS, Joaquín en la Introducción de su artículo “El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona”.

administrado en una situación de igualdad frente a la administración pública en el ejercicio y defensa de sus intereses es el primer problema que se nos plantea.

Y a este primer problema le sucede un segundo, cual es la necesidad de que tal regulación contenga una serie de normas relativas al estatuto de los miembros de estos órganos de resolución que garanticen; en primer lugar, la independencia de los mismos en el ejercicio de sus funciones de resolución, sometiéndose para ello única y estrictamente a criterios de legalidad y en segundo lugar, sus especiales conocimientos en la materia de que se trate, a fin de lograr que estos órganos cumplan efectivamente con los principios y garantías de procedimiento administrativo que la ley exige a todo órgano que ejerza funciones de tutela sin que su carácter administrativo se lo impida.

En definitiva estos sistemas de resolución de conflictos deben estar sujetos a una regulación que, además de ser de fácil comprensión y aplicación para el administrado que es a quien, en principio, deberá ir dirigida, contenga las garantías suficientes de independencia y especialidad para que, en ningún caso, se pueda aplicar a los mismos lo que GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ afirmaban en relación a los recursos administrativos en general sobre que nadie puede ser juez y parte en sus propios asuntos⁴.

El contexto ante el que nos encontramos es la dispersión normativa existente sobre los mismos, los escasos pronunciamientos doctrinales existentes sobre esta materia y la no existencia de una jurisprudencia consolidada al respecto que permita integrar estas lagunas, superando así los defectos de regulación.

Se plantea pues este trabajo como un ensayo y un intento de elaborar un guía que trate de ser lo más didáctica posible, con la finalidad de concebir una idea clara sobre;

- qué órganos administrativos colegiados e independientes son los que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, tienen por objeto la resolución de conflictos entre administrados y administraciones públicas.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: Curso de Derecho Administrativo, t II. Pgs. 505 y ss, cuarta edición. Ed. Civitas Madrid, 1993. "nadie puede ser juez en sus propios asuntos, o dicho de otro modo, a nadie puede reconocerse la condición de verdadero juez cuando decide sobre su propia causa."

- cuáles son las características de los mismos y si, efectivamente, responden a la naturaleza que de ellos se predica, especialmente, si verdaderamente se trata de órganos independientes que resuelven de forma eficaz y al amparo de criterios objetivos las controversias que se les plantean y
- qué normas de procedimiento administrativo serán las aplicables para cada uno de ellos

En cuanto a la primera de estas cuestiones, y si bien es cierto que pueden encontrarse en la administración, tanto estatal, como local, órganos que responderían a la definición de “órganos administrativos colegiados de resolución de conflictos entre la administración pública y los administrados”, este trabajo se circunscribe a aquellos que forman parte de la administración de la Generalitat de Cataluña y, concretamente, al Jurado de expropiación de Cataluña, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y la Junta de Finanzas de Cataluña.

Comparten estos tres órganos las características comunes de; administrativos, colegiados, autonómicos y de resolución de conflictos.

Además, resulta especialmente interesante observar como de la evolución de su regulación y de las materias que los mismos tienen por objeto resolver se desprende con claridad que son órganos que se han ido perfilando, cuando no creando ex novo, a medida en que la realidad jurídica ha demandado la existencia de los mismos, al no cubrir las vías de recurso existentes las funciones que los mismos deben llevar a cabo.

Así, el Jurado de Expropiación de Cataluña es el producto de la evolución de los tradicionales Jurados Provinciales de Expropiación en combinación con las competencias estatutariamente reconocidas a la Generalitat de Cataluña, que permiten al legislador crear estos órganos, de ámbito autonómico, cuya principal función es la de resolver los conflictos que sobre el precio de las expropiaciones se les plantean.

El Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, por su parte, responde a una exigencia del derecho comunitario que el legislador estatal cumplimenta a través de la legislación de contratos y que lleva al legislador autonómico a crear un órgano, inicialmente unipersonal que, según se verá, es ahora un órgano colegiado.

Por su parte, la Junta de Finanzas de la Generalitat de Cataluña se regula también por Decreto de la Generalitat de Cataluña y, al igual que sucede con el Jurado de expropiación de Cataluña, es fruto de la evolución de las anteriores Juntas territoriales.

Por lo que se refiere a las características de los mismos se analizará, a lo largo de este trabajo, la naturaleza de estos órganos y de su análisis, tanto individual, como colectivo, se irá desgranando si, efectivamente, la configuración y la regulación de los mismos les hace titulares de las características que de los mismos se predicen.

Finalmente, en cuanto al procedimiento a través del cual se tramitarán los recursos en cuestión, podemos desde ya mismo poner de manifiesto la evidente falta de unas reglas generales básicas que permitan dotar de una cierta uniformidad a la tramitación de estos procesos, en garantía de la seguridad jurídica a la que nos hemos referido al inicio de esta introducción y facilitando, si se nos permite la expresión o, cuanto menos, no complicando, la labor del administrado que pretende hacer valer sus intereses ante tales órganos.

Si además añadimos que, en el caso de la Junta de Finanzas, el Decreto de regulación de la misma no contiene un procedimiento propio sino que se limita a remitirse en cuanto a ello a la norma estatal de procedimiento de las reclamaciones económico administrativas, vemos como la inquietud personal manifestada y las inseguridades para el administrado no son meras sensaciones sino consecuencias reales y prácticas del estado actual de regulación y configuración de la materia que es objeto de este trabajo.

Es por ello que nos parece esencial el tratar de realizar un análisis a través del cual, cuanto menos, se transmita una idea clara de las principales características de los órganos en cuestión, funciones, funcionamiento y procedimiento a seguir ante los mismos, para concluir con una serie de apreciaciones básicas que deberían ser observadas con carácter general en la configuración y regulación de los mismos, a fin de que, efectivamente, cumplan con su misión y lo hagan con plenas garantías para las partes en conflicto.

Al efecto se parte, en primer lugar, de un análisis individual de cada uno de estos órganos a nivel de composición, funcionamiento y procedimiento, para pasar, en

segundo lugar, a hacer un análisis comparativo de los tres órganos en cuestión en función de los aspectos analizados para cada uno.

II. EL JURADO DE EXPROPIACIÓN DE CATALUÑA

A. ORIGEN Y REGULACIÓN:

El Jurado de Expropiación de Cataluña fue creado originariamente por la Ley 6/1995 de 28 de junio, en ejercicio de las competencias de desarrollo en materia de expropiación forzosa y competencia exclusiva de regulación del procedimiento administrativo derivado de su organización propios de la comunidad autónoma catalana.

Diez años después de su creación, la Ley 9/2005, de 7 de julio del Jurado de Expropiación de Cataluña derogó la anterior regulación superando y modificando algunos aspectos esenciales del Jurado como su composición resolviendo así los conflictos constitucionales que la composición original planteaba y sobre los que volveremos más adelante.

Por su parte el Decreto 120/2009, de 28 de julio, por el que se aprobó el Reglamento del Jurado de Expropiación de Cataluña, nació con la finalidad de complementar la regulación legal del mismo y con una clara vocación de favorecer la resolución consensuada de los conflictos planteados ante el órgano a través una detallada regulación del trámite de avenencia y la previsión de una mayor participación de las partes en el procedimiento.

B. NATURALEZA:

Estamos ante un órgano colegiado, como no podía ser de otra manera precisamente por la temática que aborda el presente trabajo, de naturaleza administrativa, que carece de personalidad jurídica y actúa en el ejercicio de sus funciones con plena independencia jerárquica.

Por razón de las funciones que lleva a cabo encaja también en la definición de órganos de resolución de conflictos en tanto en cuanto ejerce una labor de resolución de los conflictos que puedan surgir entre la administración expropiante y el administrado expropiado, fundamentalmente, en cuanto a la valoración del bien objeto de expropiación.

Es, además, como lo son los otros dos órganos objeto de este trabajo, un órgano especializado que circunscribe sus funciones al ámbito de una materia concreta, en este caso la expropiación forzosa, de ahí la especialización que deberá requerirse a sus miembros.

Al carecer de personalidad jurídica, el órgano en sí está adscrito al Departamento de Gobernación y Relaciones institucionales lo que no implica dependencia jerárquica alguna sino una vinculación puramente técnica y de gestión, siendo este Departamento el que le prestará el soporte técnico y administrativo que sea necesario.

Como hemos dicho el Jurado de Expropiación de Cataluña ha sido creado con la firme voluntad del legislador de que sea un órgano independiente jerárquicamente de ahí que el mismo no se vea sometido a ningún otro órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones.

Además, en relación a este órgano resultan atractivas algunas peculiaridades propias de los Jurados territoriales, de las que participa el Jurado de Expropiación de Cataluña, como son su origen⁵ en la Ley de expropiación de forzosa de 1954, su composición mixta, integrando funcionarios públicos y particulares entre sus miembros, a diferencia de lo que, veremos, sucede en los otros dos órganos objeto de este análisis que están íntegramente compuestos por funcionarios públicos y, finalmente, el hecho de que, dentro de su función esencial, cual es la resolución de conflictos, se encuadre, implícita, una función pericial de valoración.

C. **FUNCIONES:**

⁵ Ley de expropiación forzosa de 1954

RODRÍGUEZ TOYOS⁶ define los Jurados de expropiación como “órganos administrativos destinados, principalmente, a la resolución de conflictos”, por lo que, partiendo de esta definición, qué duda cabe de que debe incluirse su análisis en el presente trabajo.

Por lo que a su función se refiere, el Jurado de Expropiación de Cataluña comparte con el resto de Jurados de expropiación, ya sean autonómicos o estatales, la función básica de resolver los conflictos que se le plantean cuando el expropiado no está conforme con la indemnización propuesta por la administración actuante como justiprecio expropiatorio⁷.

Su función es, así, la de resolver el conflicto o divergencia que sobre el precio de la expropiación mantienen la administración expropiante y el titular del bien o derecho expropiado.

En principio, la Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrán convenir el justo precio por mutuo acuerdo. Es en caso de falta de acuerdo entre las partes, concretamente cuando el particular no esté conforme con el precio propuesto por la administración, cuando éste se fijará por el Jurado de Expropiación.

Es precisamente por ello por lo que la ley le reconoce una función de “tasación, peritaje y fijación del justiprecio en los expedientes expropiatorios tramitados ante las administraciones públicas de Cataluña⁸” porque es un órgano de resolución de conflictos que, en el ejercicio de su función de resolución, en la labor de emisión del acuerdo, debe ejercer funciones periciales.

⁶ RODRÍGUEZ TOYOS, Pedro. Algunas observaciones acerca del Jurado provincial de expropiación forzosa. Su posible reforma y el desarrollo de su régimen jurídico. Repertorio de Jurisprudencia núm. 17/2000 parte Estudio. Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2000.

⁷ LÓPEZ PÉREZ, Fernando. La inconstitucionalidad de la reforma de los jurados provinciales de expropiación operada por la ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del estado para el año 2013.

⁸ Artículo 2 Ley 9/2005, de 7 de julio.

Es precisamente esta función de valoración, implícita en su labor de resolución, la que exige que los miembros del Jurado sean, o debieran ser, lo veremos en el apartado relativo a su composición, escogidos por razón de sus especiales conocimientos en materia de valoración y expropiación.

Es de especial interés en cuanto al justiprecio se refiere, lo que GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO⁹, al abordar su naturaleza expone en su libro “El justiprecio de la expropiación forzosa”, calificando el mismo de concepto jurídico indeterminado.

Y sobre todo es esta calificación de interés por las consecuencias que supone para la función que desarrolla el Jurado de expropiación.

Considera así que toda vez que el justiprecio, en ningún aspecto puede calificarse de discrecional, la función de determinación del mismo, correspondiente a los Jurados de expropiación, tampoco puede calificarse como tal. De ello que esta fijación quede sujeta al control judicial con el fin de comprobar si la valoración del Jurado debe ser mantenida o rectificada¹⁰.

Y dentro de este apartado relativo a la función que desempeña el Jurado de expropiación de Cataluña y por lo que a su ámbito de actuación se refiere, el mismo conocerá, en todo caso, de las expropiaciones de las que conozcan las administraciones públicas catalanas, pudiendo también conocer de las expropiaciones que lleva a cabo la Administración del Estado en el territorio de Cataluña¹¹.

Este ámbito de aplicación resulta de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de 2005 en relación con la Disposiciones adicional segunda.

⁹ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. EL justiprecio de la expropiación forzosa. Editorial Comares. 1997.

¹⁰ Concluye GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO que “Si el acuerdo del Jurado fuese manifestación de una potestad discrecional, su revisión jurisdiccional sería limitada, por la desviación de poder (art. 83.3 LJCA), los llamados hechos determinantes o los elementos reglados del acto.”

¹¹ Ver la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2005 de 7 de julio.

Se establece así un doble criterio si bien, en un caso se aplicará con carácter imperativo, y así sucede con el criterio subjetivo, por razón de quien sea la administración expropiante, cuando la administración expropiante es la autonómica siempre será competente el Jurado de expropiación de Cataluña, mientras que el otro criterio de atribución de competencias al jurado catalán se establece con carácter potestativo.

“Pudiendo”, dice el precepto, el Jurado de expropiación de Cataluña conocer de las expropiaciones llevadas a cabo por la administración estatal según lo dispuesto por la normativa vigente o mediante los correspondientes acuerdos institucionales.

Toda vez que hasta la fecha no se ha celebrado acuerdo alguno que permita al Jurado catalán ejercer sus funciones en las expropiaciones llevadas a cabo por la administración estatal, opera por ahora únicamente el criterio subjetivo de atribución competencia.

Ello supone que convivan, en el ámbito de la comunidad autónoma de Cataluña, al igual que sucede en el resto de comunidades en las que se hayan creado Jurados de expropiación autonómicos, resoluciones dictadas por el Jurado de expropiación provincial, de carácter estatal, que conocerá de las expropiaciones que en el territorio de la comunidad autónoma catalana se hayan llevado a cabo por la administración estatal, y resoluciones dictadas por el Jurado catalán, que conocerá de las expropiaciones realizadas por la administración autonómica y local.

D. ORGANIZACIÓN DEL JURADO DE EXPROPIACIÓN DE CATALUÑA:

La organización de este órgano colegiado es, a diferencia de la de los otros dos órganos objeto de este trabajo, descentralizada territorialmente, operando a través de distintas secciones territoriales según las demarcaciones que fija el Reglamento y sin perjuicio de reunirse, también, en Pleno, como veremos al analizar su funcionamiento.

Son Secciones Territoriales del Jurado de expropiación las siguientes:

- Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona
- Terres de l'Ebre
- Catalunya Central

- Alt Pirineu
- Aran

Sigue así la organización territorial clásica de los Juzgados Provinciales de Expropiación que prevé un Jurado para cada capital de provincia¹², ampliando, no obstante, esta previsión y previendo, incluso, la posibilidad de crear nuevas secciones territoriales por Decreto y a propuesta del Departamento de Gobernación, siempre y cuando la calidad del servicio así lo requiera.

Cada Sección ejercerá sus funciones en relación a las expropiaciones que se lleven a cabo en los municipios que están dentro de su demarcación.

Además, el Jurado se constituirá en Pleno un mínimo de tres veces al año correspondiéndole las funciones propias que más adelante se dirán.

E. COMPOSICIÓN:

Sobre la composición del Jurado de Expropiación de Cataluña y antes de entrar en el detalle de qué condiciones deben tener los miembros que lo conforman, cabe destacar la modificación que introdujo en esta materia la Ley 31/2002, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas, estableciendo una composición que se mantiene en la actual Ley de 2005.

La propia Exposición de motivos de la Ley de 15 de julio de 2005 afirma que; “A raíz de determinados pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional ya se modificó la composición del Jurado sustituyendo la presidencia de un magistrado o magistrada por un jurista o una jurista de reconocido prestigio”.

Se refiere con ello la exposición de motivos a la doctrina constitucional¹³ y a la posición mantenida por el Consejo General del Poder Judicial¹⁴ considerando que las

¹² Artículo 32 de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954.

¹³ STC 150/1998, STC127/1999 y Autos del TC 46/1999 y 25/2000.

¹⁴ Informe del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 19 de junio de 1998.

Comunidades Autónomas no pueden integrar Jueces ni Magistrados en la composición de sus Jurados de expropiación u órganos similares, toda vez que ello consistiría en una vulneración del artículo 149.1.5 de la CE que atribuye al Estado competencia exclusiva respecto a la Administración de Justicia.

Fue, como decíamos, tal declaración de inconstitucionalidad que afectaba al precepto de la ley anterior, sobre la composición del Jurado, la que conllevó una nueva regulación de la composición del órgano, suprimiendo la participación en el mismo de dos Magistrados designados por el Tribunal Superior de Justicia para ocupar los cargos de Presidente y suplente del mismo.

Sobre el acierto o no de la medida consistente en sustituir la presencia de magistrados por la de juristas de reconocido prestigio entendemos que la misma se adopta sobre la base de una interpretación excesivamente extensiva de lo que debe entenderse por administración de justicia, en tanto en cuanto no pueden entenderse los Jurados de expropiación incluidos en este concepto sea cual sea la amplitud con la que quiera definirse el mismo.

Quizás es este una conclusión excesivamente simplista pero el precepto que se pretende infringido es el punto 1.5 del artículo 149 de la Constitución que atribuye competencia exclusiva al Estado sobre la administración de justicia, entendiéndose quien suscribe el presente trabajo que la composición de un órgano administrativo como es el Jurado de expropiación es una materia más propia de la potestad autorganizativa de las comunidades autónomas (Art. 149.1.18º CE) que de la administración de justicia.

Actualmente la composición de cada Sección territorial del Jurado será la siguiente:

- Presidente; jurista de reconocido prestigio que no ejerza ni asesore en materia de bienes inmuebles ni de urbanismo.

Más fácil de contrastar será el cumplimiento del primero de los requisitos que el del segundo, consistente en que el Presidente se abstenga de asesorar en tales materias, siendo como es este presupuesto esencial para garantizar la independencia del mismo en el ejercicio del cargo.

- Vocales;

- Un funcionario licenciado en economía o derecho que pertenezca al cuerpo superior de la Generalitat de Cataluña o sea Abogado de la Generalitat o equivalente (ej. Abogado del estado) y que acredite experiencia en materia de valoraciones.
 - Un funcionario del cuerpo de titulados superiores de la Generalitat, con la titulación que corresponda según el bien a valorar.
 - Dos titulados superiores designados a propuesta de entidades municipales que acrediten experiencia en materia de valoraciones
 - Una persona en representación de las Cámaras, Colegios profesionales, organizaciones empresariales o asociaciones representativas de la propiedad designada por el Presidente.
 - Y un registrador o notario designado por el Colegio correspondiente.
- Finalmente, el cargo de Secretario lo ocupará un funcionario licenciado en derecho del cuerpo superior de la Generalitat que actuará con voz pero sin voto.

Además, cuando así se considere necesario por parte del Presidente, el Jurado puede dotarse de personal funcionario que colabore en las labores de valoración.

Vemos así como cada Sección del Jurado está compuesta por un total de siete miembros con voz y voto de los cuales, al menos cuatro, representan a la administración autonómica y local (dos son altos funcionarios de la Generalitat de Cataluña y dos más son designados por las entidades municipales).

En cuanto a los otros tres miembros son un particular, jurista de reconocido prestigio, que ocupa el cargo de Presidente, un Notario o Registrador y un último miembro representante de una serie de organismos que es, de todos ellos, el que más cuestionable y menos oportuno nos parece como miembro de este órgano.

¿Qué sentido tiene que, por ejemplo, una persona designada por la Cámara de comercio del Maresme esté en el Jurado de expropiación de Cataluña?. O lo que es más, ¿qué garantías ofrece este miembro de tener especiales conocimientos en

materia de expropiación y ser capaz de participar en la adopción de resoluciones propias del órgano en cuestión?.

En cualquier caso, lo que sí es cierto es que, cuanto menos y a diferencia de los otros órganos que son objeto del presente trabajo, estamos ante un órgano colegiado de composición mixta, en el sentido de que no está íntegramente compuesto por funcionarios públicos de la administración sino que, pese a ser los representantes de la administración pública mayoría en el mismo, forman parte también de este órgano representantes de los intereses particulares como pueden ser el Presidente, que además goza de voto de calidad, o el Registrador o Notario, según el caso, sin saber muy bien a qué atenernos en cuanto a los intereses que deben entenderse representados por ese séptimo miembro designado por organismos que, según la entidad que represente poco o nada tienen que ver con la materia de expropiación forzosa.

Finalmente, en cuanto a la composición del Jurado de Expropiación FERNANDO LÓPEZ PÉREZ, en su artículo sobre la inconstitucionalidad de la reforma de los jurados provinciales de expropiación operada por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del estado para el 2013, se refiere a la composición prevista en la Ley de 1995 del Jurado de Expropiación de Cataluña como una de las escasas excepciones en las que se respeta el equilibrio de intereses públicos y particulares a través de la composición del órgano autonómico¹⁵.

“La primera iniciativa al respecto de la creación de estos órganos fue el Decreto del Gobierno Vasco de 25 de noviembre de 1986, al que le siguieron la Ley Foral 10/1994 de Navarra o la Ley 6/1995 de Cataluña. A lo largo de 15 años casi todas las Comunidades Autónomas los han creado, pudiendo consultar su evolución cronológica en el trabajo de Fernández Torres (2007: pp. 232 y siguientes).

En estas experiencias inaugurales que instituían estos órganos autonómicos, se respetaba, no obstante, el equilibrio de intereses en cuanto a la composición de los mismos, esto es, la paridad original con que la LEF de 1954 dotaba a la composición de los Jurados Provinciales en lo que atañe a la representatividad entre miembros de la Administración y patrocinadores de los intereses de los particulares.”

¹⁵ LÓPEZ PÉREZ, F. La inconstitucionalidad de la reforma de los jurados provinciales de expropiación operada por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del estado para el año 2013. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación núm.32/2014. Ed. Aranzadi SA.

Si bien es cierto que la composición inicial de 1995 sufrió la modificación a la que ya nos hemos referido anteriormente, también lo es que la misma únicamente afecta a la supresión de magistrados ocupando el cargo de presidencia por lo que la composición sigue siendo equitativa en cuanto a los intereses representados. Al menos, no estamos ante un órgano íntegramente compuesto por funcionarios de la administración pública sino que se prevé una composición más plural.

Independientemente de quien los designe, el nombramiento de los miembros del Jurado se formalizará por el Consejero del Departamento de Gobernación al que está adscrito el órgano, debiéndose nombrar un titular y un suplente para cada cargo.

Por lo que se refiere a la composición del Pleno, para el caso de que el Jurado actúe como tal, el mismo está constituido por los Presidentes, los vocales y los secretarios de todas las Secciones.

La presidencia del Pleno corresponde a los Presidentes de las distintas Secciones que presiden el Pleno por orden alfabético y por turnos, en mandatos de un año, correspondiéndoles ser Secretario del Pleno al Secretario de la Sección a la que pertenece el Presidente.

F. ESTATUTO DE SUS MIEMBROS:

Se refiere la ley a las causas de incompatibilidad y abstención que afectan a los miembros del Jurado.

Se impide a todos ellos el ejercicio de profesiones relacionadas con la transacción o asesoramiento en materia de bienes inmuebles o urbanismo.

Además, para aquellos miembros que pertenezcan, a su vez, a la función pública, se prevé que, por extensión, quedarán también afectados por el régimen de incompatibilidades de los funcionarios.

Se establece también un deber de reserva o abstención de los miembros en relación a aquellos asuntos que versen sobre bienes respecto de los cuales, ellos o bien sus cónyuges, parejas o familiares hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, tengan algún tipo de interés, obligación o carga.

Por lo que se refiere al régimen disciplinario previsto para el caso de incumplimiento, se prevé que corresponde al Presidente del Jurado comunicar al órgano que propuso al miembro en cuestión la infracción cometida a los efectos de proceder a su sustitución.

Sólo en el caso de que no sea sustituido por la entidad que lo propuso se comunicará ello al titular del Departamento de Gobernación, por ser quien lo nombró, a los efectos de instar el correspondiente expediente y proceder a su cese.

El Reglamento del Jurado puntualiza que el cese se dará si es conveniente. Con ello se deja abierta la posibilidad de que un miembro del Jurado incumpla con las causas de incompatibilidad o abstención, interviniendo, por ejemplo en la toma de decisiones relativas a un bien en el que tenga interés directo, y pese a ello, no sea removido de su cargo.

Si tenemos en cuenta que, precisamente, el Jurado de Expropiación se crea con la finalidad de dotar al sistema expropiatorio de un órgano objetivo e imparcial con la función principal de resolver sobre los justiprecios de las expropiaciones cuando sobre ellos exista un conflicto entre la administración expropiante y el beneficiado por la expropiación, no podemos por menos que afirmar que, a nuestro humilde entender, el incumplimiento de las causas de incompatibilidad y abstención debería llevar aparejada inexorablemente la remoción del miembro infractor, no pudiendo ello quedar al libre arbitrio de la administración que al fin y al cabo es de quien depende el nombramiento de los miembros del Jurado.

En cuanto a la retribución de los miembros del Jurado se percibe por asistencia a reuniones de órganos colegiados y por informe emitido para el caso de que actúen como vocales ponentes, aplicándose la normativa vigente en materia de indemnización por servicios prestados a la Generalitat de Catalunya.

G. FUNCIONAMIENTO:

Hemos visto que el Jurado se organiza territorialmente por Secciones y analizado la composición de las mismas y pasamos a continuación a analizar, en primer lugar, el funcionamiento de tales Secciones.

El quórum de constitución requerido es de cuatro miembros con voz y voto, de los siete que componen el Jurado, de entre los cuales, necesariamente, deben estar presentes el Presidente, dos vocales que tengan la condición de funcionarios de la Generalitat y un miembro más que puede ser el Notario o el Registrador o el representante de las Cámaras, Colegios o Asociaciones, además del Secretario que tiene voz pero no voto.

Los acuerdos se adoptarán por mayoría simple de los presentes ostentando, como es propio de los órganos colegiados, el Presidente, voto de calidad.

Además se prevé la posibilidad de emitir votos particulares a aquellos miembros que no estén de acuerdo con la decisión del Jurado.

En cuanto a las funciones que desarrollan los miembros del Jurado, veamos:

- El Presidente de cada sección ostenta la representación de la misma para la demarcación territorial correspondiente, mientras que el que ocupe la Presidencia del Pleno del Jurado tendrá la representación institucional del mismo.
- Los vocales ejercen funciones públicas y actúan con objetividad e independencia de criterio y han de guardar reserva de la información a la que tienen acceso por motivo de su cargo.

De entre los vocales el Presidente designará un Vocal Ponente para cada expediente según la titulación requerida en función de la naturaleza del bien, relacionándose en el Anexo 3 al Reglamento un listado de las profesiones preferibles para ocupar el cargo de vocal ponente o asesor en relación al tipo de bien.

- Las funciones del Secretario se concretan en la formalización de los correspondientes requerimientos a las partes, tramitación de los expedientes, tramitación al ponente designado, citaciones, testimonios, redacción de las actas de las sesiones, registro y archivo de las resoluciones de la Sección, notificación de las Resoluciones y elaboración de la memoria anual.

Desempeña así el Secretario una labor administrativa y de gestión como es propio de su cargo, sin que pueda intervenir en la adopción de acuerdos por carecer de voto, debiendo tener cuenta que la Ley prevé que, además del Secretario, el Departamento de Gobernación, por ser el de adscripción, debe prestar el soporte técnico y administrativo necesario para el buen funcionamiento del Jurado.

En segundo lugar y por lo que respecta al Pleno del Jurado se reunirá como mínimo tres veces al año con la finalidad de coordinar y concretar los criterios de valoración que deben establecer las Secciones, analizar la jurisprudencia en materia de expropiación forzosa y concretamente las valoraciones de justiprecios que hagan los tribunales de justicia, resolver conflictos de competencia que pudieren surgir entre las distintas Secciones territoriales y demás cuestiones planteadas por las Secciones sobre interpretación y aplicación de normativa vigente.

Además el Pleno del Jurado aprueba una memoria anual del mismo que es pública lo que sin duda garantiza una mayor transparencia en la actuación de un órgano que debe cumplir con las exigencias de independencia e imparcialidad propias de su naturaleza.

Prevé además el Reglamento del Jurado la posible creación de ponencias técnicas para complementar al Pleno en sus funciones, impartir formación sobre las materias que le son propias y realizar cualesquiera otras funciones en apoyo al Pleno del Jurado.

Son así estas ponencias técnicas un instrumento más de soporte, en este caso técnico, que se pone a disposición del Jurado a fin de que cumpla con su función con todas las garantías.

H. PROCEDIMIENTO:

La actuación del Jurado de expropiación trae causa del conflicto entre la administración expropiante y el expropiado en relación a la valoración del justiprecio de la expropiación.

Así, el procedimiento se inicia cuando el expropiado no está de acuerdo con el justiprecio propuesto por la administración y lo comunica a la misma, la cual tiene un plazo de un mes para remitir el expediente de justiprecio a la Sección correspondiente.

Se prevé también la posibilidad de que sea el propio administrado quien, ante la falta de remisión del expediente por la administración, presente, directamente él, la hoja de aprecio ante la misma, en una clarísima demostración de la poca confianza que tiene el legislador en el cumplimiento, por parte de la administración, de aquellos trámites procedimentales cuya omisión no lleva aparejada consecuencia negativa alguna para la administración necesariamente sí para el administrado.

En cualquier caso, independientemente de cuál de las partes en conflicto inicia el procedimiento, la administración expropiante deberá enviar al Jurado el expediente cuyo contenido básico es la hoja de aprecio de cada una de las partes, la descripción física y jurídica de los bienes y derechos afectados y la identificación de un interlocutor de la administración expropiante.

A partir de la recepción del consabido expediente el Jurado tiene 10 días para comunicar a los interesados la recepción del mismo, el plazo máximo de resolución, la fecha prevista para el trámite de avenencia, en su caso y los efectos del silencio.

Hablamos de la Sesión de avenencia porque, precisamente, una de las peculiaridades que presenta este órgano en relación con los demás objeto de este trabajo es la previsión de este trámite a través del cual se pretende que las partes sean quienes, de común acuerdo, alcancen un justiprecio que a ambas satisfaga, sin necesidad de que sea un tercero, en este caso el Jurado, el que fije el mismo.

Actúa en este caso el Jurado de mediador entre la administración expropiante y el expropiado.

Esta sesión únicamente tendrá lugar en el caso de que ambas partes lo soliciten, debiendo comparecer el representante de la administración expropiante, el beneficiario de la misma, de haberlo, y el titular o arrendatario del bien pudiendo estar acompañados de sus asesores.

El objeto de la sesión es que cada parte exponga sus criterios y hojas de aprecio y se intenta llegar a un acuerdo que, de adoptarse, se recogerá en un acta firmada por las partes, el Secretario y el Presidente.

Este acuerdo, que tendrá la misma eficacia que el acuerdo adoptado por el Jurado resolviendo el conflicto entre las partes, es así fruto del consenso entre las partes que, inicialmente, se hallaban en conflicto, sirviendo en este caso el Jurado como centralizador de posturas y gestor del acuerdo adoptado entre las partes.

Si bien esta es la teoría, la eficacia práctica de esta opción es mínima, como puede comprobarse a la vista de la última Memoria de actividad del Jurado publicada, la del año 2013, según la cual durante ese año sólo en dos ocasiones se optó por la avenencia no lográndose en ninguno de los dos casos el acuerdo.

En caso de que las partes no opten por la sesión de avenencia o bien no logren llegar a la misma, en el plazo de dos meses desde que recibió el expediente y a la vista del mismo y de las hojas de aprecio, el Jurado deberá adoptar el correspondiente acuerdo que deberá ser motivado y expresar los criterios utilizados en la correspondiente sesión de toma del acuerdo de justiprecio.

Este acuerdo que en realidad no es tal sino que propiamente es una resolución, está sujeto a una limitación consistente en que la indemnización fijada por el Jurado no puede ser ni superior al precio solicitado por el expropiado, ni inferior al planteado por la administración (salvo errores materiales).

En cuanto a la vinculación de los valores contenidos en las hojas de aprecio de las partes, vemos como la misma, no sólo afecta al Jurado, sino que se extiende al tribunal contencioso que deba resolver una posible impugnación en cuanto al mismo.

Veamos lo que al respecto estableció el Tribunal Supremo en Sentencia de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2011:

“TERCERO.- (...). Sobre esta cuestión esta Sala tiene reiteradamente declarado que las hojas de aprecio formuladas por las partes de la expropiación constituyen respectivamente los límites máximo y mínimo de la definitiva cuantificación del justo precio, vinculando estos límites no solo al Jurado de Expropiación sino también a los Tribunales que juzgan la legalidad y acierto de la valoración efectuada por aquél. Esta vinculación de las partes y del Tribunal al aprecio

realizado en vía administrativa se justifica, desde el punto de vista jurídico-sustantivo, en el principio de respeto a los actos propios.”

Si la especial relevancia del caso así lo aconseja el Presidente puede convocar una sesión previa a la sesión de determinación del justo precio con presencia de las partes.

Se prevé además el deber de las Secciones del Jurado de resolver, estableciendo una especie de silencio administrativo negativo como garantía para el administrado pues, de no dictarse resolución expresa en el plazo de dos meses, se deberá entender que el Jurado acepta el precio propuesto por la administración actuante.

Poco dice esta previsión de la objetividad y la imparcialidad del Jurado en la resolución de conflictos entre la administración y el expropiado pues, si bien es cierto que esta previsión se configura para dotar de seguridad jurídica al administrado que, ante la falta de resolución del Jurado, puede acudir a la vía contencioso administrativa, no lo es menos que está situando al órgano del lado de la administración o cuanto menos a redirigiendo su eficacia a favor de la administración expropiante.

El Jurado, que es un órgano administrativo, no cumple con su función de resolver el conflicto entre administración y administrado, pese al deber que la ley le impone de hacerlo, y ¿cuál es el resultado?, que se presume, que se genera un acto presunto que consiste en confirmar la postura de la administración en contra de las pretensiones del administrado.

Resulta suficientemente gráfico como para poder afirmar de qué lado se pone este órgano supuestamente independiente aunque sea por imperativo legal.

En caso de que el Jurado cumpla con su obligación de resolver, el acuerdo lo adoptará teniendo en cuenta los informes de valoración que deben contener los datos relativos a los antecedentes, criterios de valoración, valoración de cada parte y propuesta de precio justo.

I. EFICACIA DE LA RESOLUCIÓN DEL JURADO:

Si bien es cierto que la propia normativa aplicable habla de acuerdo, en realidad y salvo que el mismo sea el resultado de la sesión de avenencia, no podemos hablar propiamente de acuerdo sino de resolución del Jurado.

En cualquier caso, en cuanto a la eficacia del mismo, tanto si estamos ante el acto expreso consistente en la efectiva resolución del Jurado, como el presunto generado por el incumplimiento del mismo de su deber de resolver en plazo, como si se trata del acuerdo obtenido en la sesión de avenencia, en cualquiera de los tres casos estaremos ante un acto que agota la vía administrativa y es inmediatamente ejecutivo¹⁶, debiendo la administración demandada hacer efectivo el pago del justiprecio acordado.

En tanto que acto administrativo goza de la presunción de validez proclamada en el artículo 57.1 de la LRJAPPAC¹⁷, presunción que se mantiene en tanto en cuanto el acto no sea anulado y que lleva aparejada la inmediata ejecutividad del mismo, o lo que es lo mismo, que conlleva que la administración expropiante deba proceder a hacer efectivo el justiprecio acordado¹⁸.

Pero debemos en este punto introducir un matiz respecto a la afirmación consistente en que la resolución agota la vía administrativa y es inmediatamente ejecutiva cual es que, a diferencia de lo que sucede con las resoluciones dictadas por los demás órganos objeto de análisis en el presente trabajo, contra la resolución del Jurado se podrá interponer, no sólo el correspondiente recurso contencioso administrativo que abre la vía jurisdiccional, sino que también el acto es susceptible de ser recurrido en vía administrativa mediante el correspondiente recurso potestativo de reposición.

En cuanto a la posibilidad consistente en el recurso potestativo de reposición es reflejo de lo que, con carácter general, prevé el artículo 116 de la LRJAPPAC en relación a los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa, habiéndose

¹⁶ Artículo 13 Ley 9/2005, de 7 de julio.

¹⁷ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. “57. 1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.”

¹⁸ REBOLLO PUIG, M. La presunción de validez. Revista española de Derecho Administrativo núm. 128/2005. Ed. Civitas.SA

definitivamente suprimido el carácter preceptivo del mismo que anteriormente le otorgaba la Ley de 1956¹⁹ y reinstaurado este recurso, eso sí, con carácter potestativo, mediante la Ley 4/1999²⁰ de modificación de la Ley 30/1992.

Es así este recurso de reposición una especie de “última oportunidad” que se concede al propio órgano administrativo resolutorio de reconsiderar su decisión y corregir los posibles defectos de que adolezca.

El hecho de que el recurso se interponga ante el mismo Jurado de expropiación que es quien dictó el acto impugnado, lo cual es propio de todo recurso de reposición, resta aún más si cabe, eficacia y sentido a este recurso que sólo puede entenderse en este caso concreto como un vestigio del anterior recurso preceptivo de reposición o como una rémora de un sistema de recursos administrativo que no cumple ya con ninguna finalidad práctica.

Lo que sí es cierto es que, al menos, no se establece el mismo como presupuesto procesal para la impugnación del acto en vía contencioso administrativa, pues al proceder contra actos que agotan la vía administrativa es necesariamente potestativo.

Así el administrado, en este caso el expropiado que ya se ha visto sometido a un procedimiento administrativo con todos sus trámites y que incluso puede haber tratado de lograr una avenencia con la administración actuante, puede acudir directamente a la vía jurisdiccional mediante el correspondiente recurso contencioso administrativo.

Así, ya sea contra el propio acuerdo de fijación de justiprecio dictado por el Jurado de expropiación, contra el acto presunto resultante del transcurso del plazo para resolver que tiene el Jurado de expropiación sin que adopte acuerdo alguno, en cuyo caso y como hemos visto se entenderá que está de acuerdo con la propuesta de precio de la hoja de aprecio de la administración expropiante, contra la resolución expresa del recurso de reposición, en su caso, o bien, contra el acto de desestimación presunta

¹⁹ Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo.

²⁰ Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

por silencio del mismo, podrá el administrado interponer recurso contencioso administrativo.

No ha sido una cuestión pacífica la relativa a qué órgano ostenta la competencia para conocer de los recursos contencioso-administrativos contra los acuerdos del Jurado de expropiación de Cataluña.

Sobre esta cuestión es de especial relevancia el Auto del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2004 a partir del cual y superando así una tradicional divergencia de criterios sobre el particular²¹, se establece con claridad que la referida competencia corresponderá a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y en ningún caso a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo.

Es de ver así que establece en su Fundamento de derecho Segundo:

“TERCERO.- Esta Sala ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otros asuntos análogos a éste, concretamente, entre otros, en los recursos de queja números 78/03, 95/03, 101/03 y 150/03 resueltos por Autos de 4 de marzo de 2004. En ellos, al igual que en éste, se suscitó el **problema de qué órgano jurisdiccional, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo o el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, era el competente para conocer de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra los Acuerdos del Jurado de Expropiación Forzosa de Cataluña**, por lo que, dando por reproducidos, para evitar reiteraciones innecesarias, los razonamientos jurídicos que sirvieron de fundamentación a las referidas resoluciones, procede acordar, en concordancia con el dictamen del Ministerio Fiscal, la nulidad de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso- administrativo nº 4 de Barcelona en el recurso nº 787/99 y de todas las actuaciones posteriores a la misma, seguidas tanto ante el expresado Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Barcelona como ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, **por ser esta Sala la competente para conocer del recurso interpuesto por la entidad mercantil "Inmobiliaria Cubelles Dos, S.L." contra el Acuerdo del Jurado de Expropiación de Cataluña -Sección de Barcelona- sobre justiprecio.**”

Queda así confirmada la competencia del Tribunal Superior de Justicia para conocer de los recursos contra los acuerdos del Jurado de expropiación forzosa de Cataluña y resuelta la controversia que sobre el particular existía debido al carácter de

²¹ GONZÁLEZ ALONSO, A. La competencia de los juzgados de lo Contencioso-Administrativo en relación con los actos de la administración periférica e institucional del estado y de las comunidades autónomas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Revista española de Derecho Administrativo núm. 152/2011. Editorial Civitas.SA.

administración periférica de la Comunidad Autónoma de Cataluña que tienen las Secciones territoriales del órgano.

III. TRIBUNAL CATALÀ DE CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC

A. ORIGEN Y REGULACIÓN:

El Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público en su configuración actual es fruto de una evolución que encuentra su origen en la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifican otras dos Directivas²² anteriores en lo que se refiere a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicaciones de contratos públicos.

Se estableció así en la citada Directiva la obligatoriedad de los estados miembros de la Unión de crear un órgano independiente competente para conocer los recursos en materia de contratación pública.

De acuerdo con tal mandato, la Ley 34/2010 de 5 de agosto²³, que modifica, entre otras, la anterior Ley de contratos del sector público de 2007, adapta la regulación de contratos a la normativa comunitaria, disponiendo su exposición de motivos lo siguiente en cuanto a las pretensiones de la nueva regulación:

“Quedan, sin embargo, por resolver algunas cuestiones tales como la relativa a la competencia para la resolución del recurso que la nueva Directiva exige se atribuya a un órgano independiente o a la suspensión de la adjudicación que debe mantenerse hasta que dicho órgano resuelva sobre el mantenimiento o no de ella o sobre el fondo”.

²² 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, en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.

²³ Ley 34/2010 de 5 de agosto de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras.

Actualmente el recurso especial de revisión de decisiones en materia de contratación que, en Cataluña, tiene por objeto resolver el Tribunal Catalán de Contratos del sector público, se regula en el artículo 41.3 del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre que prevé la creación de un “órgano independiente, unipersonal o colegiado”.

Este órgano fue así creado, inicialmente, como unipersonal, mediante la Disposición Adicional cuarta de la Ley 7/2011 de 27 de julio de medidas fiscales y financieras bajo la denominación de Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña.

La naturaleza de este órgano que se configuraba como; administrativo, unipersonal, independiente y de ámbito autonómico, se mantiene en la actual regulación del mismo salvo en lo que se refiere a la unipersonalidad.

La previsión de la propia Ley 7/2011 consistente en que, si el volumen o la especificidad de los asuntos lo requieren, el órgano unipersonal pudiera ser transformado en colegiado, así como la propuesta de la Oficina de Supervisión y Evaluación de la Contratación Pública de la Generalitat de Cataluña considerando conveniente tal transformación, dio lugar a la aprobación del Decreto 221/2013 de 3 de septiembre, por el que se regula el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y aprueba su organización y funcionamiento como órgano colegiado.

Es de destacar aquí, a los efectos que luego se analizarán, que el mismo fue creado dentro de las medidas de transparencia y regeneración democrática que el Presidente de la Generalitat de Cataluña hizo públicas formando parte del eje “Transparencia, acceso a la información y buen gobierno” en el que se preveía el refuerzo de los órganos de control existentes en Cataluña.

Veremos si, efectivamente, este órgano colegiado cumple o no con tales previsiones de transparencia para las que fue creado o, en cualquier caso con la independencia o imparcialidad respecto a la administración que se le presume.

B. NATURALEZA

Según acabamos de comentar se trata de un órgano colegiado.

No obstante, podríamos decir que es una colegiación más aparente que real. Con ello lo que se pretende advertir es que, al estar compuesto únicamente por tres miembros con voz y voto, bastando el quorum de dos de ellos, siendo uno el Presidente, y ostentando el mismo voto de calidad, el Tribunal puede actuar como órgano unipersonal, pese a habersele dotado de la característica de colegiado precisamente para evitar esta posibilidad o, cuanto menos, para dar al mismo una apariencia de mayor independencia al residir sus decisiones en la voluntad de varias personas y no de una sola.

Es además un órgano administrativo que, pese a su denominación, carece de función jurisdiccional alguna y, al igual que el resto de órganos objeto de este estudio, es un órgano especializado en materia de contratación administrativa.

Además debe ejercer sus funciones de forma independiente e imparcial, lo que implica que no está sujeto al criterio de ningún otro órgano y que debe resolver los conflictos que se le plantean en materia de contratación sin que su naturaleza de órgano administrativo y su composición puedan decantar sus decisiones del lado de la administración actuante.

Al respecto del origen de estos órganos y de su independencia, GIMENO FELIU, en su artículo sobre los tribunales administrativos, afirma que los mismos se crean tras haber llegado a la conclusión el legislador de que los mismos son una mejor opción que la de atribuir la competencia para resolver el recurso especial en materia de contratación a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa (modelo francés) o la alternativa de crear una Sala especial dentro del Tribunal Económico-Administrativo Central, destacando como principal característica de los mismos su “independencia funcional (tanto del órgano como de sus miembros) en el ejercicio de sus competencias, independencia que se refuerza con la inamovilidad que deriva de la designación de sus miembros (art.41.1. párr..7, TRLCSP) que solo podrán ser removidos de sus puestos por las causas legalmente establecidas.”²⁴

²⁴ GIMENO FELIU, José María. Los tribunales administrativos especiales de contratación pública ante las previsiones del informe de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas. Balance y prospectiva. Revista Catalana de dret públic, núm 47 (2013).

El Tribunal se haya adscrito al Departamento de Presidencia por ser este el competente para el establecimiento de criterios, la dirección y el control de la contratación pública.

C. FUNCIONES:

La principal función del Tribunal es la revisión de decisiones en materia de contratación y en concreto la de resolver el denominado por el Texto refundido de la Ley de contratos del Sector Público²⁵, recurso especial en materia de contratación, que podrá ser interpuesto contra los siguientes actos propios del procedimiento de contratación siempre que se trate de contratos que superen determinados límites establecidos por la normativa de contratos, y así;

- Los actos previos y preparatorios consistentes en anuncios de licitación, pliegos, y demás documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.
- Los demás actos de trámite siempre y cuando los mismos decidan ya sea de forma directa o indirecta sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de seguir con el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable, como serían las resoluciones de exclusión de los licitadores acordadas por la Mesa de contratación.
- Y finalmente los acuerdos de adjudicación.

Le corresponde también al Tribunal resolver las cuestiones de nulidad contractual planteadas en los supuestos especiales previstos en el artículo 37 del TRLCSP y, finalmente, es competente para decidir sobre las medidas provisionales que se soliciten en relación a tales procedimientos así como para actuar en relación a los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Se constata así que la principal función de este Tribunal es la de revisar los actos dictados por los órganos administrativos competentes para dictar tales actos a lo largo del procedimiento de licitación, pudiendo pronunciarse sobre la anulación de

²⁵ Artículo 40 del Real decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

decisiones ilegales dictadas durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, incluidas la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación y pudiendo acordar la retroacción de actuaciones hasta el momento en que tuvo lugar la irregularidad apreciada, a fin de preservar la corrección y conformidad a derecho del pronunciamiento en cuestión.

Puede también el Tribunal a solicitud del interesado imponer a la administración contratante la obligación de indemnizar al interesado por los daños y perjuicios que le haya podido ocasionar en su infracción e incluso se le reconoce potestad sancionadora si se aprecia temeridad o mala fe.

Es pues un órgano revisor capaz de controlar el cumplimiento de los principios y trámites del procedimiento de contratación, resolviendo los conflictos que sobre el particular se planteen entre los administrados interesados y la administración actuante, sin que en el ejercicio de su función pueda inmiscuirse en las facultades propias del órgano de adjudicación.

No puede por lo tanto el Tribunal pretender sustituir el juicio técnico del órgano que tiene por función ponderar la concurrencia en mayor o menor medida en los licitadores de los distintos criterios de adjudicación, sino que sólo le corresponde controlar, revisar, la legalidad de estos criterios, el cumplimiento de las formalidades jurídicas, la existencia de motivación y que la misma resulte racional o razonable²⁶.

Es decir, puede controlar la valoración en cuanto a su legalidad pero no en cuanto a su sentido.

En este sentido consideramos especialmente aclaratorio el pronunciamiento contenido en la Resolución 94/2015 del Tribunal de 19 de mayo de 2015 a tenor de la cual:

²⁶ GIMENO FELIU, José María. Los tribunales administrativos especiales de contratación pública ante las previsiones del informe de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas. Balance y prospectiva. Revista Catalana de dret públic, núm 47 (2013).

“En el mismo sentido el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en la Sentencia 542/2012 de 8 de mayo, afirmó que:

"una cosa es que en esta materia rija la discrecionalidad técnica, impidiendo el control en los aspectos propios del núcleo técnico de la decisión, y otra muy distinta que no hayan de controlarse los aspectos externos y formales, como puede ser la motivación de la decisión a fin de adquirir el convencimiento de la correcta valoración de lo aportado (...). Si ha de tener sentido la fiscalización jurisdiccional de la actividad de la Administración, resulta imprescindible exteriorizar el razonamiento en virtud del cual se aplican aquellos criterios al caso concreto, pues sólo así puede combatirlos el interesado y únicamente de ese modo puede comprobarse por los Tribunales si es racional y no arbitraria la decisión".

Se refiere también esta resolución a la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2014 (Rec 1375/2013) por la claridad con que expone los límites de la discrecionalidad técnica.

También es de interés el pronunciamiento contenido en el Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón de 14 de julio de 2011 sobre el particular:

“Existiendo por tanto una pretensión de anulación —frente a lo que manifiesta en su Informe preceptivo a este recurso el órgano gestor — este Tribunal, con carácter previo, quiere recordar que su función es exclusivamente de control del cumplimiento de los principios y trámites legales, de tal manera que no es posible la sustitución del juicio técnico del que valora los distintos criterios de adjudicación, en tanto se cumplan las formalidades jurídicas, exista motivación y la misma resulte racional y razonable. Por lo demás, este mismo criterio es igualmente defendido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en el que se advierte que cuando se tratan cuestiones que evalúan criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos (Resolución 176/2011, de 29 de junio).

En definitiva, corresponde a este Tribunal comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, respetado los principios de la contratación, y que, no existiendo un error material, la valoración se ajusta a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente.”

Y en el mismo sentido, aunque de forma algo menos genérica y tomando como fundamento numerosa jurisprudencia y doctrina, no podemos por menos que citar la Resolución núm. 169/2014 de 14 de octubre del propio Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, según la cual las funciones de los órganos y tribunales resolutorios de los recursos especiales en materia de contratación han de limitarse a comprobar el respeto de las mismas a los principios de contratación pública recogidos en los artículos 1 a 139 del TRLCSP, de las normas de procedimiento de licitación y de motivación de los actos, así como la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder, citando al respecto, entre

otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 de noviembre de 1978.

Se refiere asimismo en la calendada resolución a la doctrina de la discrecionalidad técnica consistente en el reconocimiento a favor de la administración actuante de “un cierto nivel de discrecionalidad en la apreciación de las cuestiones de carácter técnico que no son controlables desde el punto de vista jurídico”.

Ello impide al Tribunal, en sus propios términos, sustituir el juicio técnico del órgano con competencia para valorar los distintos criterios de adjudicación siempre que se cumplan las formalidades jurídicas, la resolución esté motivada racional y razonablemente, los hechos tenidos en cuenta por la misma sean exactos y no exista error manifiesto de apreciación o desviación de poder.

Parte así de la premisa de la presunción de validez de los actos administrativos para afirmar que la discrecionalidad técnica de que goza la administración actuante impide al Tribunal entrar en valoraciones sobre el criterio adoptado en la adjudicación, sin perjuicio de que ello no obste al mismo para cumplir con su función de control de la legalidad y cumplimiento de las formas previstas en la tramitación.

Es en la línea donde acaba la discrecionalidad y empieza la arbitrariedad, donde empieza la labor del Tribunal de controlar la legalidad del acto de adjudicación y del procedimiento del que trae causa²⁷.

En cuanto al ámbito de actuación en el que opera, el Tribunal ejerce sus funciones en el ámbito de la Administración de la Generalitat de Cataluña, de las entidades y los organismos que forman parte de su sector público que tienen la consideración de poderes adjudicadores y, en su caso, de las administraciones locales integradas en su territorio y de las entidades y los organismos de la Administración local que tengan la consideración de poderes adjudicadores, lo que puede sintetizarse en que el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público ejercerá sus funciones en relación a los actos

²⁷ Ver Resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público; núm. 71/2012, 73/2012 y 74/2012.

dictados por los poderes adjudicadores de la administración autonómica y local catalana.

D. ORGANIZACIÓN:

El Tribunal Catalán de Contratos es único para todo el territorio de la comunidad autónoma actuando de forma centralizada.

Si bien es cierto que el Decreto 221/2013 establece que el mismo tiene su sede ubicada en el mismo lugar en el que estén ubicados los órganos centrales del Departamento de Presidencia, en realidad, a la fecha en que se redacta este trabajo, tienen ubicaciones distintas.

En cualquier caso lo que sí, desde ya, debemos poner de relieve, es que presenta en cuanto a su organización una importante diferencia en relación al Jurado de Expropiación de Cataluña que se estructura en secciones territoriales.

E. COMPOSICIÓN:

Ya advertíamos anteriormente al hablar de la naturaleza de este órgano que si bien es cierto que el Tribunal de contratos es un órgano colegiado, esta colegiación opera de forma más aparente que real.

Con ello nos referíamos a que el Tribunal está compuesto por el mínimo de miembros necesarios para poder considerar que se trata de un órgano colegiado y no unipersonal, lo cual, unido al sistema de quorum y mayorías necesarias para adoptar resoluciones por parte del mismo le convierte en un órgano que puede actuar como unipersonal.

Seguramente es en su anterior configuración de órgano unipersonal en la que encontraremos el motivo de este régimen de funcionamiento. Ya se ha expuesto en el apartado relativo al origen de este órgano que el Tribunal de Contratos es el resultado de convertir en colegiado el unipersonal Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña.

Las razones de esta conversión responden a la necesidad de dotar al mismo de las condiciones necesarias para cumplir con los principios y garantías así como a la

previsión de que este tipo de recursos sean resueltos por órganos colegiados, recogida en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, necesidad que fue puesta de manifiesto, entre otros motivos, a raíz de la mediática resolución emitida por el OARCC²⁸ sobre la adjudicación a la entidad Acciona de la gestión de Aigües Ter-Llobregat.

La resolución en cuestión consideró que debía haberse rechazado, por parte de la Generalitat de Catalunya como administración contratante, la oferta de la adjudicataria Acciona, por entender que incumplía el calendario de inversiones previsto en el pliego.

Recientemente, el Tribunal Superior de Justicia²⁹ ha resuelto los tres recursos contencioso administrativos que contra dicha resolución habían sido interpuestos por los distintos interesados, entre ellos, la propia Generalitat, mediante Sentencia que entra en el fondo del asunto y si bien se aparta del criterio del órgano de contratación en el sentido de que la oferta de Acciona debía haberse rechazado, resuelve la anulación del concurso por considerar que las bases del concurso se contradicen y que ello "afecta a un aspecto esencial de la concesión y ha causado una situación de confusión grave en el momento de elaborar las propuestas por parte de los licitadores", concluyendo además que en la adjudicación del mismo se han infringido los principios de publicidad y concurrencia.

Y visto ello en cuanto al origen del actual órgano colegiado y centrándonos ya en su composición la misma está formada por un Presidente y dos vocales, todos ellos con voz y voto, si bien y como es propio de estos órganos, el Presidente tiene voto dirimente o de calidad.

Es cierto que el Decreto de creación del mismo prevé la posibilidad de ampliar el número de vocales en caso de que así se considerase necesario para el buen funcionamiento del servicio si bien, por el momento, no ha sucedido así.

²⁸ Resolución de OARCC 2 de enero de 2013.

²⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia nº 390/2015 de 22 de junio de 2015. Recurso nº 14/2013.

Además de sus tres miembros, el órgano estará integrado por un Secretario técnico que tiene voz pero no voto y por ende no ostenta la condición de miembro del Tribunal en sentido estricto sino que es más bien un cargo técnico de gestión.

En cuanto a los presupuestos que deben reunir los miembros del Tribunal y el Secretario, se prevé que sean licenciados en derecho con más de quince años de ejercicio profesional y competencia profesional acreditada en la materia y, además, que sean funcionarios del Cuerpo A1, Subgrupo A1 de la Administración de la Generalitat de Cataluña o similares de las entidades locales.

El Secretario también deberá ser funcionario de carrera del Cuerpo A1 de la Generalitat con una antigüedad superior a 5 años y será nombrado por el órgano correspondiente del Departamento de Presidencia mediante el sistema de provisión de puestos de trabajo por concurso específico.

Vemos así como el común denominador que deben reunir todos los integrantes del Tribunal, incluso el Secretario técnico, es que sean funcionarios, estableciendo incluso la normativa de aplicación que si no hay ninguno que reúna estos requisitos bastará con que sea funcionario de la Generalitat de Cataluña.

Sobre la independencia e imparcialidad de un órgano cuya misión es resolver conflictos entre la administración pública y los administrados, integrado estrictamente por funcionarios públicos, y por lo tanto con una composición nada paritaria si por paritario entendemos aquel órgano que ostente una representación equitativa de las partes que someten al mismo la consideración de sus controversias, no podemos por menos que compartir nuestra opinión relativa a que, difícilmente, un órgano cuyos miembros son altos funcionarios de la Generalitat de Catalunya, van a poder tomar la perspectiva suficiente como para dictar una resolución objetiva e imparcial ajena a los intereses de la administración a la que pertenecen y en interés de los particulares que son parte del conflicto que deben resolver.

Veamos además cuál es el sistema de elección y nombramiento de los miembros del Tribunal; el Presidente y uno de los vocales han sido nombrados por convocatoria pública y un sistema de libre designación entre funcionarios de la Generalitat de Cataluña, y por lo tanto de la Administración autonómica, mientras que el segundo vocal ha sido elegido por convocatoria pública y sistema de libre designación entre

candidatos funcionarios de la Administración Local a propuesta conjunta de Federación de municipios de Cataluña y Asociación Catalana de Municipios y Comarcas.

El nombramiento formal se llevará a cabo por el Consejero del Departamento de Presidencia al que está adscrito el órgano, mediante Resolución que deberá publicarse en el DOGC.

Además de los miembros del Tribunal y de su Secretario técnico se prevé que el mismo goce en todo momento de los medios personales y materiales que necesite para el correcto ejercicio de sus funciones siendo el Departamento de Presidencia quien deberá dotarle de dichos medios.

F. ESTATUTO PERSONAL DE SUS MIEMBROS:

Se establecen una serie de reglas relativas al Estatuto de los miembros del Tribunal que pretenden, entre otros aspectos, garantizar la independencia funcional e imparcialidad de los mismos en el ejercicio de sus funciones de resolución de conflictos entre administración y administrado.

La duración del mandato será de cinco años a contar desde la toma de posesión del cargo, pudiendo ser reelegidos por periodos sucesivos.

Tanto el régimen de incompatibilidades como el de retribución se equipara al previsto para los altos cargos de la Generalitat asimilando las retribuciones a las del personal funcionario de la Generalitat, debiendo especificarse las mismas en el anuncio de convocatoria.

Una vez el funcionario en cuestión es nombrado como miembro del Tribunal se equipara su situación a la de servicios especiales, sin que por ello dejen de ostentar su condición de funcionarios de la Generalitat de Cataluña.

Con la finalidad de preservar la objetividad e imparcialidad de los miembros del Tribunal se establece la obligación de los miembros del Tribunal de inhibirse del conocimiento de aquellos asuntos en los que concurra alguna de las causas de

abstención y recusación establecidas en la legislación en materia de procedimiento administrativo común³⁰.

Se prevé también deber de reserva o sigilo de los miembros que deben guardar secreto sobre los asuntos sometidos a su conocimiento y sobre las propuestas de acuerdos o resoluciones mientras no sean aprobadas por el propio Tribunal y siempre respecto a las deliberaciones del Tribunal.

Otra de las condiciones que prevé la normativa de aplicación a los efectos de garantizar la independencia de los miembros del Tribunal es la inamovilidad de los mismos, no pudiendo ser removidos de sus cargos a voluntad de la administración pública salvo que incurran en alguna de las causas expresamente previstas al efecto como son; defunción, finalización del mandato sin reelección, renuncia, pérdida de la condición de funcionario, incumplimiento grave de sus obligaciones, condena a privación de libertad o inhabilitación, incapacidad sobrevinida para el ejercicio del cargo o pérdida de la nacionalidad española.

Se establece también un régimen de sustituciones para el caso de que se produzca una vacante por ausencia o enfermedad en alguno de los cargos de los miembros del Tribunal.

El Presidente será sustituido por el vocal propuesto por el Departamento mientras que, en caso de que sea un vocal el que cause la vacante, el Presidente proveerá la distribución de los asuntos que tenía asignados entre él mismo y el otro vocal, si bien también se prevé la posibilidad de que se nombre un vocal sustituto de forma

³⁰ **Artículo 28 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:** **a)** Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado. **b)** Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato. **c)** Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior. **d)** Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate. **e)** Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

temporal, entendiéndose que en el mismo deberán reunirse los mismos requisitos exigidos que para el resto de miembros del Tribunal a los cuales no hemos referido anteriormente.

G. FUNCIONAMIENTO:

Se atribuyen unas funciones específicas según los cargos que ocupen los miembros del Tribunal.

Corresponde al Presidente la representación del Tribunal. Además ejerce funciones de dirección y organización del Tribunal, concretamente le corresponde la dirección orgánica y funcional del mismo, la dirección del personal asignado al Tribunal, el reparto de atribuciones y distribución y asignación de asuntos

Además, desde el punto de vista procedimental y de resolución le corresponde la proposición de las inadmisiones a trámite de los correspondientes recursos o reclamaciones, las tramitaciones y ponencias para resolución de recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad y la firma de resoluciones y acuerdos.

Por lo que se refiere a los dos vocales tienen funciones estrictamente de tramitación y resolución, como preparar las propuestas de resolución de los asuntos que tengan asignados y hacer la ponencia correspondiente, proponer la inadmisión a trámite de asuntos cuando sea procedente y resolver de forma unipersonal asuntos o tareas que se le atribuyan.

Por su parte el Secretario desempeña una labor técnica y administrativa, si bien es de destacar además su función de fedatario de los actos y acuerdos del Tribunal.

Por lo demás, ejerce de coordinador de la tramitación de asuntos, dicta actos de trámite, notificaciones e impulsa de oficio el procedimiento, gestiona el registro y custodia los documentos del Tribunal, gestiona asimismo las ejecuciones de las resoluciones del Tribunal y realiza actuaciones de carácter administrativo y de gestión del personal asignado al órgano.

En cuanto al funcionamiento del Tribunal el mismo funciona en Sesiones para las que el quórum de constitución es la mayoría absoluta siempre que esté presente el Presidente o el vocal que le sustituya y el Secretario técnico.

Es decir, bastará con que estén presentes el Presidente, un vocal y el Secretario para que se considere válidamente constituida una sesión.

Se prevé la mayoría simple de los presentes para la adopción de acuerdos ostentando el Presidente voto de calidad, de lo que se desprende que si la sesión se constituye con el quorum mínimo de dos miembros en realidad el acuerdo deberá adoptarse por unanimidad pues deberán votar a favor ambos miembros por ser la mayoría simple aquella en que hay más votos a favor que en contra.

Podría, no obstante, también, considerarse que, dado que el Presidente tiene voto de calidad, en caso de que él vote en un sentido y el vocal en otro, la votación se decantaría en el sentido del voto del Presidente del Tribunal.

Ello sería tanto como admitir que el órgano actuaría en ese caso como unipersonal pues es indiferente el sentido del voto del vocal que concurre sólo con el Presidente en la sesión.

En cualquier caso, los miembros del Tribunal tienen la obligación de votar pudiendo, si no están conformes con el sentido general del voto, emitir votos particulares que deberán constar en la resolución a la que se refieran.

De cada sesión se deberá extender un acta en la que se indiquen los asistentes, el lugar y duración de la misma, los recursos examinados, resultado de las votaciones y sentido de las resoluciones adoptadas así como de los demás acuerdos que se tomen.

Prevé el decreto de creación del Tribunal que el mismo pueda contar con el soporte de personal experto que asista a sus miembros en la elaboración de resoluciones.

Ello permite una mayor especialización del mismo y garantiza la eficacia del Tribunal en el ejercicio de sus funciones, si bien, quizás, debería precisarse, más detalladamente, qué supone el concepto de personal experto, qué condiciones de capacidad e independencia debe reunir el mismo y qué criterio será el que determinará

si se necesita o no el soporte de este personal, no regulándose tampoco la retribución de aquellas personas que puedan cooperar con el Tribunal como externos ni quien es el órgano competente para su nombramiento.

H. PROCEDIMIENTO:

Se remite el Decreto de 2013 a las normas básicas de legislación de contratos³¹ y sus normas de desarrollo y a la normativa específica de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común³².

Deberá tenerse también en cuenta en este punto, si bien es cierto que se trata de un documento que carece de eficacia normativa, la “Guía Informativa sobre los procedimientos a tramitar por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público” que ha sustituido a la anterior que se refería al órgano unipersonal previo a la configuración del actual Tribunal como órgano colegiado, pero que, salvo en la denominación del órgano, sigue teniendo el mismo contenido.

1.- Tasa por la realización de actividades que son competencia del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público

Uno de los presupuestos que se prevén en esta guía, como previos y preceptivos a la interposición del recurso especial en materia de contratación, es el pago de la correspondiente Tasa por la realización de actividades que son competencia del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público³³.

³¹ Arts. 42 a 49 del TRLCSP aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre sobre legitimación, iniciación del procedimiento y plazo de interposición, efectos derivados de la interposición del recurso, tramitación, resolución, determinación de la indemnización y efectos de la Resolución.

³² Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

³³ En virtud el Título VII ter del Decreto legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña en la

Constituye así el hecho imponible de esta tasa la tramitación y resolución de los recursos, las reclamaciones y las cuestiones de nulidad que sean competencia del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, siendo sujetos pasivos de la misma las personas físicas o jurídicas que los presentan.

En cuanto a la constitucionalidad de esta tasa, si bien es cierto que a la fecha todavía no se ha planteado la misma, no podemos por menos que recordar lo que TORNOS MAS³⁴ afirma al valorar los presupuestos necesarios para que las vías previas al acceso a la jurisdicción superen el rasero de la constitucionalidad.

“Dos son las notas que exige el Tribunal Constitucional para admitir la existencia de vías previas. Por un lado, que en ningún caso excluyan el reconocimiento jurisdiccional de la cuestión controvertida. Por otro que el trámite previo sea proporcionado y justificado, es decir, no suponga una carga para el administrado sin beneficio alguno. En principio, el propio Tribunal Constitucional reconoce unas ventajas genéricas a las vías previa, ventajas para el recurrente (obtiene una respuesta rápida y adecuada a su pretensión) y para los intereses generales (que el poder judicial vea aliviada su carga de trabajo). En todo caso, este balance coste/beneficio de la vía previa deberá ser realizado ante cada caso concreto de remedio complementario teniendo en cuenta su aplicación real.”

En base a ello consideramos que este es, precisamente, uno de los supuestos en que este balance coste/beneficio puede quebrar, máxime si tenemos en cuenta el importe de la tasa en cuestión.

En cuanto al importe de la tasa, se establece una escala en función de la cuantía del procedimiento que a su vez se fijará en el valor estimado del contrato objeto del recurso o reclamación.

redacción dada por el artículo 39 de la Ley 2/2014, de 27 de enero de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público.

³⁴ TORNOS MAS, Joaquín. Vías alternativas a la resolución de conflictos en la esfera local. Anuario del Gobierno Local. ISSN 2013-4924 nº 1,1995.

Debemos además tener en cuenta que el importe de la tasa es tratándose de un recurso administrativo³⁵ y que recientemente se ha suprimido la obligación del pago de la tasa para las personas físicas que recurren en vía contenciosa administrativa³⁶.

Además y, si bien es cierto que, ni el Decreto de 2013 por el que se regula el Tribunal, ni tampoco el Texto Refundido de la Ley de contratos, se refieren a la tasa en cuestión, la Guía Informativa dispone que la no acreditación de su pago implicará la inadmisión a trámite del recurso.

Una afirmación de este tipo contenida en un texto que, como su propio nombre indica, no puede tener otra eficacia que la meramente informativa es, si más no, sorprendente y a ello debemos añadir que, cuanto menos y por imperativo legal, se deberá conceder al interesado el plazo previsto para subsanar los defectos de que pudiera adolecer el escrito de interposición antes de inadmitir a trámite el recurso.

2.- Interposición del recurso o reclamación. Legitimación. Cómputo del plazo de interposición.

En cuanto al inicio del procedimiento se iniciará por cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos resulten perjudicados por las decisiones objeto del recurso, reclamación o cuestión de nulidad que se promueva.

En caso de que concurra causa de inadmisión a trámite se resolvería mediante Diligencia del Secretario expresando la causa en concreto.

En cuanto a la interposición del recurso es de ver que el Texto refundido de la Ley de contratos del Sector Público establece, para la interposición del recurso especial en materia de contratación, el plazo de quince días a contar a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado.

³⁵ Hasta 500.000 euros	750 euros
De 500.001 euros a 1.000.000 de euros	1.500 euros
De 1.000.001 euros a 5.000.000 de euros	2.000 euros
De 5.000.001 euros a 10.000.000 de euros	3.500 euros
Más de 10.000.000 de euros	5.000 euros

³⁶ Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias forenses.

Es decir, no se empezará a contar el plazo de interposición desde la notificación del acto al interesado, sino desde la remisión del mismo por parte de la administración que lo dicte.

La previsión de que debe hacerse constar con claridad la fecha de remisión o, en caso contrario, se toma como fecha inicial para el cómputo del plazo de interposición el día siguiente a la fecha de recepción de la notificación, es, entiendo esta parte, a todas luces, insuficiente para evitar que esta regulación deje al administrado en una situación de total inseguridad jurídica.

Porque ¿qué criterio debe seguirse para considerar que la fecha de remisión consta con claridad?; ¿es el administrado que toma conocimiento del acto quien determina si la fecha de remisión consta o no debidamente y, por lo tanto, si el plazo perentorio de quince días empieza a contar desde la fecha de remisión o desde el día siguiente a recibir la notificación del acto?; ¿es el administrado quien debe sufrir los avatares y demoras de los medios de notificación que actuarán en claro detrimento de su plazo para impugnar el acto?.

Es más, el artículo 48 de la Ley 30/1992 sobre el cómputo de los plazos expresados en días prevé que los mismos se contarán “a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación del acto de que se trate en el caso de actos expresos”, que es lo que nos ocupa.

Por lo tanto, podríamos afirmar que el Real Decreto Legislativo 3/2011 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de contratos contraviene lo dispuesto en la Ley 30/1992 en cuanto al cómputo de plazos por días.

La inseguridad jurídica que ello supone para el administrado, que se ve sometido a una regulación mucho más restrictiva e incierta en un tema tan sensible como es el del plazo de interposición, pues la interposición fuera de plazo de la reclamación supondrá su inmediata inadmisión a trámite, debería ser resuelta necesariamente a favor de la solución que mayor seguridad y garantía otorgue al administrado.

Pero no parece que sea este el criterio de los órganos jurisdiccionales.

No es que exista una jurisprudencia al respecto, pues no hemos encontrado más de una Sentencia sobre el particular, pero, sin duda, el sentido de la misma es respetar la especialidad de la regulación de contratos e inadmitir a trámite el recurso interpuesto contando como *dies a quo* el de la notificación y no el de la remisión del acto.

Es la reciente Sentencia 125/2015 de 5 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) que examina la conformidad o disconformidad a derecho de la Resolución de fecha 16 de octubre de 2013 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid dictada en el recurso nº 170/2013 que inadmitió - por extemporáneo- el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente contra la Orden de 12 de septiembre de 2013 de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid mencionada anteriormente.

La misma resuelve desestimar el recurso por considerar conforme a derecho la especialidad prevista en materia de contratación en cuanto al *dies a quo*.

“En consecuencia, conforme a lo establecido en el artículo 44 de la TRLCSP, la presentación del escrito de interposición debe de hacerse en el plazo de quince días hábiles desde la remisión de la notificación, siendo dicho precepto norma especial en relación con el régimen general previsto en la LRJAPPAC, que conforme a la Disposición Final Tercera del TRLCSP tan solo es de aplicación subsidiaria, por cuanto que los procedimientos regulados en la Ley de Contratos del Sector Público (RCL 2007, 1964) se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246) , y normas complementarias.

Esta especialidad que tiene su razón de ser, en la necesidad de establecer un procedimiento de trámites ágiles en que la decisión resolutoria pueda adoptarse en el tiempo más breve posible sin dejar de atender a la garantía de los derechos de los interesados (Preámbulo Ley 34/2010), teniendo en cuenta, entre otros elementos, que la interposición del recurso especial contra el acto de adjudicación determina que quede en suspenso la tramitación del expediente de contratación hasta que se resuelva expresamente el recurso, ó la posibilidad de solicitar medidas cautelares entre las que se pueden incluir las destinadas a suspender o a hacer que se suspenda el procedimiento de adjudicación del contrato en cuestión o la ejecución de cualquier decisión adoptada por los órganos de contratación .

Ello está justificado, asimismo, por necesidad de que, según resulta de la Directiva 89/665/CEE (LCEur 1989, 1895) del Consejo, de 21 de diciembre de 1989 -la conocida como Directiva "recursos" - (modificada por la Directiva 2007/66/CE (LCEur 2007, 2226) , de 11 de diciembre), se garantice que las decisiones ilícitas de los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y lo más rápidamente posible (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002 , Universale-Bau y otros), admitiéndose que la formulación del recurso se sujete a un plazo preclusivo, siempre que dicho plazo sea razonable (Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de

diciembre de 2002, Universale-Bau y otros, citada, de 27 de febrero de 2003 , Santex , de 11 de octubre de 2007, Lämmerzahl , y de 28 de enero de 2010 , Uniplex, entre otras), cuestión que aquí no se discute. “

Justifica así el juzgador esta especialidad en la consecución de mayor agilidad en el procedimiento, así como en el cumplimiento de las directrices comunitarias sobre que las decisiones ilícitas de los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y lo más rápidamente posible.

Pero también es cierto que, como no puede ser otra manera, afirma la Sentencia que es preciso todo ello se lleve a cabo “sin dejar de atender a la garantía de los derechos de los interesados” y es, precisamente, aquí donde creemos que quiebra el argumento por los motivos ya expuesto y, en definitiva, porque el plazo de 15 días dejará de serlo para el administrado, desde el momento en que se admita que los 15 cuentan desde la fecha de remisión del acto.

Serán en unos casos de 14, en otros de 12, sin poderse determinar con certeza la duración pues, si bien sí cuentan para la administración, no pueden de ningún modo, contar para el administrado los días en que transcurre el plazo para impugnar un acto que ni conocen, ni pueden conocer porque no les ha sido debidamente notificado.

Será muy interesante observar sobre este aspecto cómo evoluciona la jurisprudencia en la resolución de los inevitables conflictos que la especial regulación del cómputo de los plazos traerá consigo en materia de contratación.

Algo más de seguridad jurídica concede el legislador al administrado al regular el cómputo de plazos para el resto de recursos o reclamaciones de que debe conocer el Tribunal Catalán de Contratos que se contarán;

. si se impugnan el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, desde que los pliegos se reciban o se pongan a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento.

. si se impugnan actos de trámite o un acto resultante del procedimiento negociado, desde el día siguiente a aquel en que en que se haya tenido conocimiento de una posible infracción.

. para la cuestión de nulidad el plazo será de treinta días y se contará desde la publicación de la adjudicación o desde la notificación a los licitadores afectados de los motivos del rechazo de sus candidaturas.

3.- Subsanación de defectos:

También la agilidad en la resolución de conflictos en esta materia debe imperar en la regulación de la subsanación de los posibles defectos de que adolezca el escrito de interposición, en tanto en cuanto, los diez días propios del procedimiento común quedan reducidos a tres días hábiles con la clásica advertencia de que, si no se subsana el defecto de que se trate, se tendrá al interesado por desistido.

De nuevo es, obviamente, el administrado, quien resulta perjudicado por el “recorte” tan evidente en un plazo, ya de por sí breve aunque razonable, que pasa de ser por lo tanto suficiente en la mayoría de los casos, a poder resultar insuficiente. Qué duda cabe de que tres días pueden resultar, desde luego, un plazo demasiado breve para subsanar omisiones relativas al trámite probatorio, entre otros.

4.- Lugar de presentación del recurso o reclamación.

Otra de las especialidades propias de las actuaciones ante el Tribunal es la relativa al lugar de presentación; los recursos y demás reclamaciones que sean de su competencia sólo, y así lo dice literalmente la norma, “sólo” podrán presentarse en el registro del órgano de contratación o ante el TCCSP, a excepción de las reclamaciones en materia de agua y energía y la cuestión de nulidad que sólo se pueden presentar ante el registro del Tribunal.

Y sigue diciendo el precepto³⁷, por si alguna duda cabía al respecto, que la presentación en la oficina de correos o cualquier otro registro administrativo diferente de los mencionados no interrumpe el plazo de presentación del recurso o reclamación de que se trate.

³⁷ Artículo 18 Decreto 221/2013, de 3 de septiembre.

Vemos como estamos, de nuevo, ante una restricción respecto a la regla general prevista en la Ley 30/1992 que la jurisprudencia se ha encargado de confirmar y avalar, según podemos ver en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de diciembre de 2014 resolviendo un recurso contencioso administrativo contra la inadmisión a trámite de un recurso especial en materia de contratación interpuesto ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales por considerarlo extemporáneo al no computar como fecha de interposición la presentación del mismo ante la Oficina de Correos sino el recibimiento del escrito por el Tribunal. Veamos:

“La lectura de la prevención que se acaba de transcribir revela que el requisito relativo al lugar de presentación es imperativo -nótese que el artículo dice que la presentación "deberá hacerse" en los sitios que indica-, constituyendo una excepción a las reglas generales sobre presentación de escritos dirigidos a los órganos de las Administraciones Públicas contenidas en el apartado 4 de artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246) , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , lo que implica, entre otras consecuencias, que la fecha de presentación del recurso especial no puede ser otra sino la de ingreso en alguno de los registros limitativamente indicados en el apartado 6 del artículo 37 de la Ley 30/2007 , que, por razones de especialidad, prevalece sobre la norma general del apartado 4 del artículo 38 de la Ley 30/1992 .

En este sentido, la obligatoria presentación del escrito de interposición del recurso especial en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para su resolución, cuando éste no coincide con aquél, está justificada, como acertadamente advierte el Abogado del Estado, por la necesidad de que, según resulta de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989 -la conocida como Directiva "recursos"-, se garantice que las decisiones ilícitas de los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y lo más rápidamente posible (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002 , Universale-Bau y otros), admitiéndose que la formulación del recurso se sujete a un plazo preclusivo, siempre que dicho plazo sea razonable (Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002, Universale-Bau y otros, citada, de 27 de febrero de 2003 , Santex, de 11 de octubre de 2007, Lämmerzahl , y de 28 de enero de 2010 , Uniplex, entre otras), como aquí ocurre, sin que siquiera se discuta tal cuestión.

Pero es que, además, no puede olvidarse que, en la redacción aplicable al caso, el apartado 7 del artículo 37 de la Ley 30/2007 disponía la suspensión automática de la tramitación del expediente de contratación hasta la resolución expresa del recurso especial, sin que, hasta entonces, pudiera procederse a la adjudicación definitiva y a la formalización del contrato.

Por consiguiente, no puede tenerse en cuenta, a los efectos del cómputo del plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, la fecha de presentación en otro lugar que no sea el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para resolver el recurso, lo que descarta aquella en la que el escrito se presentó en una oficina de correos.

De cuanto antecede deriva la procedencia desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto, sin necesidad de analizar la adecuación a Derecho de la exclusión de la recurrente de la licitación del caso, ya que para ello hubiera sido necesario que tal exclusión no deviniera

firme, habiendo quedado sin objeto igualmente la impugnación de la adjudicación definitiva, en la que, por aquella exclusión, carece aquí de interés, lo que ha hecho innecesaria la llamada a este recurso de la entidad adjudicataria del contrato.”

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de noviembre de 2012 y, si bien el Tribunal Supremo³⁸ ha venido admitiendo la validez de la presentación del recurso ante la Oficina de Correos, como no podía ser de otra manera teniendo en cuenta la supletoriedad de la Ley 30/1992, también lo es que ello no obsta para que la interrupción del plazo de presentación no se produzca sino hasta la llegada del recurso ante el Tribunal o ante el órgano de contratación.

De todo ello podemos concluir una advertencia para el administrado que pretenda interponer un recurso o reclamación ante el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, cuál es que es mucho más seguro para él mismo presentar el recurso directamente ante el Tribunal a fin de saber con exactitud la fecha que el Tribunal tomará como válida para computar el plazo de interposición del mismo pues, si lo presenta ante la Oficina de Correos, de ningún modo podrá controlar lo que correos tarda en hacer llegar el escrito de interposición ante el Tribunal.

5.- Efectos de la interposición: suspensión del acto de adjudicación. **Medidas provisionales.**

Y llegados a este punto en cuanto a las normas de procedimiento propias del Tribunal no podemos por menos que dedicar alguna líneas a la gran “ventaja”, permítase la expresión, que el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el acto de adjudicación del concurso tiene para el administrado que recurre, cual es la suspensión del inmediata de la tramitación del expediente de contratación del que trae causa el acto impugnado, suspensión que se hace efectiva desde que se interpone ante el órgano o desde que se requiere del Tribunal la remisión del expediente.

³⁸ Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2013 y de 4 de diciembre de 2013.

Se establece así de forma expresa y concisa en el artículo 45 del TRLCSP³⁹ y en el artículo 21 del Decreto 221/2013.

Y especialmente puede calificarse de ventaja la suspensión que origina la interposición del recurso especial en materia de contratación por cuanto, al ser potestativo el mismo, sólo en el caso de que el recurrente opte por este recurso, y no por acudir directamente a la vía contencioso administrativa, gozará de la misma.

En efecto, y si bien es cierto que la redacción originaria de la Ley 39/2007 configuraba el recurso especial en materia de contratación como obligatorio y preceptivo para acudir a la vía jurisdiccional, mediante el correspondiente recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución resultante del mismo, posteriormente la Ley 3/2010 de 5 de agosto modificó radicalmente esta configuración dotando al recurso en cuestión del carácter de recurso potestativo.

Esta nueva configuración permite al legitimado optar por interponer el recurso especial en materia de contratación en el plazo de 15 días o bien acudir a la vía jurisdiccional contenciosa en el plazo de dos meses.

Pero el efecto de la interposición no será el mismo.

Mientras que el recurso interpuesto ante el Tribunal administrativo producirá como efecto la suspensión automática sin caución del acto de adjudicación, en la interposición del recurso contencioso administrativo, la suspensión quedará sujeta a las reglas generales de las medidas cautelares propias del procedimiento contencioso administrativo.

También se prevé la adopción de medidas provisionales que pueden condicionarse a una caución fijada por el Tribunal. Como regla general se prevé que la caución sea del un importe correspondiente al 5% del presupuesto de licitación del contrato o del

³⁹ Artículo 45. Efectos derivados de la interposición del recurso. Una vez interpuesto el recurso, si el acto recurrido es el de adjudicación, quedará en suspenso la tramitación del expediente de contratación.

presupuesto de adjudicación si se ha adjudicado o lo que estime el TCCSP si no hay presupuesto.

En cuanto a la modalidad se admite el aval bancario, seguro de caución, depósito en metálico, o deuda pública del Estado o de la Generalitat de Cataluña.

6.- Tramitación. Alegaciones de las partes. Prueba.

El expediente de contratación se remitirá por el órgano de contratación al Tribunal acompañándolo de un informe sobre la tramitación del expediente de contratación que puede contener también alegaciones correspondientes al fondo del asunto.

Si bien nos referiremos más adelante a la generalización de la tramitación de los procedimientos a través de medios electrónicos y la nueva regulación prevista al respecto para los órganos colegiados, vemos como el Decreto que regula el Tribunal Catalán en materia de contratación sí prevé expresamente la utilización de dichos medios.

Si no remite el expediente y, sin perjuicio de responsabilidades en que pudieran incurrir los funcionarios correspondientes, se requerirá por el Tribunal al interesado para que aporte la documentación de la que disponga.

A continuación se dará traslado del expediente al resto de interesados a los efectos de presentación de alegaciones que deben presentarse en el registro del Tribunal o por vía telemática al correo del TCCSP.

Respecto al interesado recurrente, tendrá acceso al expediente como interesado en el mismo⁴⁰ y a la vista de este podrá presentar alegaciones complementarias en el registro del Tribunal o por vía telemática al correo electrónico del Tribunal.

Otro de los trámites específica y especialmente regulados para este tipo de procedimiento es el relativo a la prueba de que se pretenda valer el recurrente, la misma se deberá solicitar en el mismo el escrito de interposición.

⁴⁰ Artículo 35 a) Ley 30/1992.

Para el caso del resto de interesados deberán solicitarla con el escrito de alegaciones mientras que, si es la administración actuante, deberá presentar la solicitud junto al informe acompañando al expediente

Si se trata de una prueba pericial debe identificar las cuestiones a valorar que no podrán en ningún caso referirse a la aplicación de criterios dependientes de juicios de valor por cuanto y la persona para practicarla.

En caso de acordarse la prueba por el Tribunal se abrirá el periodo de práctica de la prueba en cuestión.

La importancia del trámite de prueba resulta de algunas resoluciones del Tribunal que se amparan en la falta de prueba de los hechos invocados por el interesado para desestimar sus pretensiones⁴¹.

En ellas se viene refiriendo a una Resolución del Tribunal Central de Recursos Administrativos, órgano del que es absolutamente independiente orgánica, jerárquica y funcionalmente, para fundamentar su argumentación:

“Atès que la UTE recurrent no aporta cap principi de prova, ja que no exposa quina va ser l'oferta que va presentar, aquest Tribunal no pot substituir la perícia de la recurrent i, en virtut del principi de congruència i objectivitat que ha de presidir les resolucions, ha de resoldre en funció de les al·legacions de la UTE recurrent.

En aquest sentit, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha afirmat que: **“La falta de prueba de sus afirmaciones impide que este Tribunal pueda si quiera analizar este motivo de impugnación pues la carga de la prueba corresponde a la parte que alega los hechos, no siendo misión del Tribunal adivinar los hechos en los que la parte recurrente pretende fundamentar sus alegaciones”** (Resolució 397/2014, de 23 de maig de 2014). En efecte, la resolució del recurs per part d'aquest Tribunal ha de limitar-se a comprovar el respecte de les normes de procediment i de motivació, així com l'exactitud material dels fets i la inexistència d'error manifest d'apreciació i de desviació de poder (Resolucions núm. 73/2014 i 74/2014) i la possible vulneració als principis de contractació pública de l'article 1 i 139 del TRLCSP, aspectes que són al·legats de manera genèrica per la UTE recurrent, però, sense que es concreti sobre quin aspecte concret de la seva oferta resulten vulnerats aquests principis.”

⁴¹ Resolución núm. 144/2014 de 15 septiembre. JUR 2015\56787; Resolución núm. 122/2014 de 28 julio. JUR 2015\52523

De tal afirmación podría concluirse que, cuanto menos y a los efectos de evitar una eventual Resolución desestimatoria sin entrar en el fondo por parte del Tribunal, el interesado debería solicitar valerse de cuantos medios de prueba le parezcan oportunos para acreditar sus argumentos fácticos o incluso jurídicos.

I. RESOLUCIÓN Y EFICACIA:

Una vez valoradas las alegaciones de las partes en conflicto y la prueba practicada por cada una de ellas, en su caso, el Tribunal deberá dictar una Resolución que podrá estimar en todo o en parte la reclamación o recurso de que se trate, desestimar las pretensiones formuladas por las partes o declarar su inadmisión.

En todo caso y, como es propio de toda Resolución dictada por un órgano administrativo, la Resolución deberá ser motivada y congruente con la petición.

En cuanto al posible contenido de la Resolución que se dicte, veamos cómo la misma puede anular las decisiones ilegales adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, suprimir las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en cualesquiera documentos relacionados con la licitación o adjudicación y acordar la retroacción de actuaciones al momento anterior en que se hubiere producido la irregularidad en cuestión.

El Tribunal también podrá, a solicitud del interesado, establecer los daños y perjuicios derivados de la actuación del órgano de contratación fijando una indemnización por ello que podría llegar a cubrir los gastos del procedimiento que se hubiere visto obligado a asumir el recurrente de modo que un parte de la indemnización haría las funciones propias de lo que sería la imposición de costas en vía contencioso-administrativa.

Por otro lado se prevé también que, si se aprecia temeridad o mala fe en el recurso, se puede imponer una sanción pecuniaria al recurrente. Veamos, por ejemplo la Resolución núm. 38/2015 de 16 de marzo por la que se impone una sanción de 8.000 € a la entidad recurrente.

Esta previsión parece inspirada en la anterior regulación de la imposición de costas prevista en la anterior redacción del artículo 139.1 de la Ley de jurisdicción

contencioso administrativa⁴² que imponía las costas a quien recurriera con mala fe o temeridad, lo que, según la redacción vigente, sólo puede acordarse si se produce una estimación o desestimación parcial y respecto de aquella parte que considere que ha sostenido la acción o interpuesto el recurso con mala fe.

Por lo que se refiere a la eficacia de las resoluciones dictadas por el Tribunal, las mismas son inmediatamente ejecutivas, ya sea por el órgano de contratación o por la entidad contratante autora del acto.

En caso de que la Resolución anule en su totalidad el procedimiento de adjudicación deberá convocarse una nueva licitación, si, en cambio, la misma acuerda retrotraer el procedimiento se mantendrá la validez de los actos y trámites cuya validez no se vea afectada.

En el supuesto de que la Resolución acuerde el pago de sanciones o indemnizaciones a las que nos referíamos, las mismas deberán hacerse efectivas en el plazo de un mes desde la fecha en que fueron acordadas pudiendo el Tribunal exigir el abono por vía de apremio en términos previstos en la legislación vigente.

A diferencia de lo que sucede con los acuerdos dictados por el Jurado de Expropiación de Cataluña, las resoluciones y los actos dictados por el Tribunal no son objeto de recurso en vía administrativa y sólo pueden ser impugnados ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

De hecho el artículo 49 del Texto Refundido de la Ley de contratos establece de forma expresa que no procederá la revisión de oficio de las mismas que tampoco estarán

⁴² Artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio antes de su modificación por la Ley 37/2011, de 10 de octubre de medidas de agilización procesal:

“1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría perder al recurso su finalidad.”

sujeta a fiscalización por los órganos de control interno de las Administraciones, en este caso del Departamento de la presidencia, no siendo así procedente recurso administrativo alguno contra tal resolución.

Si bien no puede contenerse en este trabajo por razón de la limitación de extensión del mismo y de la delimitación de su objeto, un análisis pormenorizado del contenido de las resoluciones del Tribunal de contratos, sí podemos afirmar que de las 85 resoluciones dictadas durante este año 2015 y publicadas en la web del Departamento de Presidencia⁴³, 31 lo son de inadmisión por causas tales como la extemporaneidad⁴⁴ o el no pago de la tasa⁴⁵. En total, un porcentaje del 36% de casos en que el Tribunal no entra a resolver sobre el fondo de la controversia planteada amparándose en cuestiones como la extemporaneidad del recurso o el no pago de una tasa, cuestiones sobre cuya legalidad y constitucionalidad ya nos hemos pronunciado a lo largo de este trabajo.

En cuanto a la competencia para conocer de los recursos contencioso administrativos contra las resoluciones del Tribunal Catalán de contratos, le corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña⁴⁶.

En virtud del artículo 21.3 de la Ley de jurisdicción, en el procedimiento contencioso administrativo interpuesto contra la resolución del Tribunal de contratos no se considerará parte al mismo⁴⁷, lo que responde al carácter de órgano resolutorio en vía

43

http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/tribunal_catala_de_contractes_del_sector_public/resoluciones_de_l_organ_administratiu_de_recurso_contractuals_de_catalunya/2015/

⁴⁴ Entre otras Resoluciones núm. 81/2012, de 27 de abril, núm. 90/2015, de 5 de mayo o núm. 102/2015 de 26 de marzo

⁴⁵ Resoluciones núm. 70/2015 de 28 de abril y núm. 103/2015, de 27 de mayo.

⁴⁶ Artículo 10.1 k) i 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa.

⁴⁷ Artículo 21.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa “3. En los recursos contra las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público los

administrativa del mismo, que actúa con plena independencia respecto de la administración contratante que sí sea parte en el procedimiento en cuestión.

Así, una vez interpuesto el recurso, el Tribunal remitirá al órgano contractual que ha llevado a cabo originariamente el acto, la documentación correspondiente para que se incorpore al expediente de contratación y lo remita al juzgado, debiendo también dicho órgano hacer las notificaciones a los interesados.

Ya para finalizar cabe destacar en este punto que el Decreto 221/2013 dedica un capítulo a la utilización de medios electrónicos en la tramitación de los recursos ante el Tribunal.

Se establece así que la tramitación se hará, preferentemente, por vía electrónica y se prevé la identificación y autenticación de las personas interesadas en el procedimiento por cualquiera de los sistemas de firma electrónica admitidos por la legislación vigente.

Impone incluso la obligatoriedad del uso de estos medios a aquellas personas ya sean físicas o jurídicas que tengan garantizado el acceso a estos medios en base a lo que la Ley de acceso electrónico establece en su artículo 27⁴⁸.

citados órganos no tendrán la consideración de parte demandada, siéndolo las personas o Administraciones favorecidas por el acto objeto del recurso, o que se personen en tal concepto, conforme a lo dispuesto en el artículo 49,”

⁴⁸ Artículo 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio: “Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.”

IV. JUNTA DE FINANZAS DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

A. ORIGEN Y REGULACIÓN:

La Junta de Finanzas de Cataluña, en su configuración actual, se regula en el Decreto 158/2007, que sucede al Decreto 73/2003 que sustituía las cuatro Juntas territoriales y la Junta Superior de Finanzas por un único órgano centralizado.

La nueva regulación de este órgano surge con el incremento del número de reclamaciones económico administrativas y la consiguiente necesidad de dotar a la organización administrativa catalana de un órgano capaz de asumir la resolución de tales reclamaciones con rapidez permitiendo una mayor accesibilidad a los administrados.

Así se opta por repartir las competencias entre el titular del Departamento de economía y finanzas y la Junta de finanzas como único órgano colegiado con competencia sobre todo el territorio de Cataluña.

La regulación en vigor se contiene en el calendario Decreto 158/2007 de 24 de julio que tiene por principal finalidad adaptar la regulación del órgano a lo dispuesto en Ley general tributaria y el Reglamento de desarrollo de la misma⁴⁹ en cuanto a lo que se refiera a la revisión de actos en vía administrativa.

B. NATURALEZA:

Como no podía ser de otro modo, dado el objeto de este trabajo, estamos ante un órgano administrativo y colegiado cuya función es la resolución de los conflictos que se planteen entre el administrado y la administración tributaria autonómica en relación a tributos autonómicos, órgano que, por razón de las funciones que le son propias está adscrito al Departamento de economía y conocimiento.

⁴⁹ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, Real decreto 520/2005, de 13 de mayo por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003.

Es, además un órgano especializado, por razón de las materias que le son propias, que actúa con independencia funcional en el ejercicio de sus competencias⁵⁰ y que debe resolver con total objetividad sobre las cuestiones que se le plantean.

Se predica así, respecto del mismo, la independencia, como presupuesto subjetivo de que no existe dependencia jerárquica o vinculación alguna entre este órgano y otro distinto de la administración autonómica y la objetividad, como presupuesto objetivo que implica que el mismo adoptará sus resoluciones con total neutralidad y sometiéndose únicamente al principio de legalidad.

Y, en los mismos términos en que TORNOS MAS afirma que ambos presupuestos permiten definir la naturaleza del Consell Tributari, podemos aquí afirmar que también la Junta de Finanzas puede definirse a partir de estos tres presupuestos cuya finalidad es dotar de eficacia a la misma, cuales son; la especialidad, la independencia y la objetividad.

Veremos no obstante si la composición del órgano y la tramitación del procedimiento permite resolver efectivamente tales necesidades de independencia y objetividad.

C. FUNCIONES:

Corresponde a la Junta de Finanzas de Cataluña la tramitación y resolución de las reclamaciones económico administrativas que se interpongan contra los actos dictados por la administración autonómica cuando los mismos se refieran a los actos relacionados en el artículo 227 LGT en relación con las materias a que se refiere el artículo 2 del Decreto 158/2007.

Se establece, así, un doble criterio; subjetivo, en función de la administración de la que emanan los actos que son objeto de impugnación ante la Junta de Finanzas, y objetivo, según cuáles de estos actos y en relación a qué materias serán susceptibles podrán ser recurridos ante el órgano.

⁵⁰ Artículo 5.1. del Decreto 158/2007.

Los actos serán los que vienen relacionados en el artículo 227⁵¹ de la Ley General Tributaria siempre y cuando se refieran a las siguientes materias:

. la aplicación de los tributos y sanciones tributarias llevada a cabo por la Generalitat de Cataluña y por las entidades de derecho público vinculadas a la misma, a excepción de los tributos cedidos por el Estado o recargos sobre tributos del estado así como sanciones derivadas de los mismos.

. los actos de recaudación relativos a ingresos de derecho público realizados por la Generalitat de Cataluña y sus entidades de derecho público.

⁵¹ Artículo 227. Actos susceptibles de reclamación económico-administrativa

1. La reclamación económico-administrativa será admisible, en relación con las materias a las que se refiere el artículo anterior, contra los actos siguientes:

- a) Los que provisional o definitivamente reconozcan o denieguen un derecho o declaren una obligación o un deber.
- b) Los de trámite que decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto o pongan término al procedimiento.

2. En materia de aplicación de los tributos, son reclamables:

- a) Las liquidaciones provisionales o definitivas.
 - b) Las resoluciones expresas o presuntas derivadas de una solicitud de rectificación de una autoliquidación o de una comunicación de datos.
 - c) Las comprobaciones de valor de rentas, productos, bienes, derechos y gastos, así como los actos de fijación de valores, rendimientos y bases, cuando la normativa tributaria lo establezca.
 - d) Los actos que denieguen o reconozcan exenciones, beneficios o incentivos fiscales.
 - e) Los actos que aprueben o denieguen planes especiales de amortización.
 - f) Los actos que determinen el régimen tributario aplicable a un obligado tributario, en cuanto sean determinantes de futuras obligaciones, incluso formales, a su cargo.
 - g) Los actos dictados en el procedimiento de recaudación.
 - h) Los actos respecto a los que la normativa tributaria así lo establezca.
3. Asimismo, serán reclamables los actos que impongan sanciones.

4. Serán reclamables, igualmente, previo cumplimiento de los requisitos y en la forma que se determine reglamentariamente, las siguientes actuaciones u omisiones de los particulares en materia tributaria:

- a) Las relativas a las obligaciones de repercutir y soportar la repercusión prevista legalmente.
- b) Las relativas a las obligaciones de practicar y soportar retenciones o ingresos a cuenta.
- c) Las relativas a la obligación de expedir, entregar y rectificar facturas que incumbe a los empresarios y profesionales.
- d) Las derivadas de las relaciones entre el sustituto y el contribuyente.

5. No se admitirán reclamaciones económico-administrativas respecto de los siguientes actos:

- a) Los que den lugar a reclamación en vía administrativa previa a la judicial, civil o laboral o pongan fin a dicha vía.
- b) Los dictados en procedimientos en los que esté reservada al Ministro de Economía y Hacienda o al Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos la resolución que ultime la vía administrativa.
- c) Los dictados en virtud de una ley del Estado que los excluya de reclamación económico-administrativa.

. el reconocimiento o liquidación de obligaciones del Tesoro de la Generalitat llevadas a cabo por los órganos competentes así como todas aquellas cuestiones relacionadas con operaciones de pago a cargo del Tesoro.

. y el reconocimiento y pago de toda clase de pensiones y derechos pasivos competencia de la Generalitat.

A tales efectos se tienen por tributos propios de la Generalitat, entre otros;

- el gravamen de protección civil⁵²
- los tributos sobre el juego⁵³
- impuesto sobre grandes establecimientos comerciales⁵⁴
- impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos⁵⁵
- impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito⁵⁶
- impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno en la atmósfera producidos por la aviación comercial
- impuesto sobre la emisión de gases y partículas en la atmósfera producida por la industria

⁵² Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Catalunya y Decreto 160/1998, de 23 de junio, por el que se regula el procedimiento de gestión del gravamen establecido por la Ley 4/1997

⁵³ Ley 5/2012, del 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos; Ley 21/2005, de 29 de diciembre, de medidas financieras; Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, financieras y administrativas; Decreto 27/2014, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de apuestas; Decreto 2/2014, de 7 de enero, por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen de pago de los tributos sobre el juego; Decreto 397/2011, d'11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias con finalidades publicitarias o promocionales; Decreto 3059/1966, d'1 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de tasas fiscales

⁵⁴ Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, Decreto 342/2001, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales

⁵⁵ Ley 5/2012, del 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos y Decreto 129/2012, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto.

⁵⁶ Ley 14/2014, del 4 de abril, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito

- impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear⁵⁷
- impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector audiovisual y la difusión cultural digital⁵⁸

Y finalmente, y una vez relacionados los actos que son susceptibles de impugnación ante la Junta de Finanzas, debemos añadir un tercer criterio por razón de qué tipos de recursos y reclamaciones pueden interponerse ante ésta:

- a) Las reclamaciones económico administrativas interpuestas contra actos dictados por el Departamento de economía y finanzas u de otros departamentos o entidades de derecho público vinculadas o dependientes de los mismos.
- b) Los recursos extraordinarios de revisión que se interpongan contra los actos administrativos firmes y contra las resoluciones firmes de reclamaciones económicas administrativas dictadas por la propia Junta.
- c) Las solicitudes de rectificación de errores en que incurran sus propias resoluciones.
- d) Las reclamaciones que se interpongan contra actuaciones de los particulares en materia tributaria y que sean susceptibles de reclamación económica administrativa.
- e) El recurso extraordinario para unificación de criterio.

En cuanto a este último recurso fue introducido por el Decreto de 2007, teniendo legitimación para interponer el mismo los órganos de dirección de los departamentos y entidades de derecho público contra las resoluciones dictadas por los distintos órganos de la Junta, ostentando competencia para conocer del mismo el Pleno de la Junta. El mismo tiene por finalidad unificar criterios a aplicar con carácter vinculante

⁵⁷ Ley 12/2014, del 10 de octubre, del impuesto sobre emisión de nitrógeno en la atmósfera producidos por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas en la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.

⁵⁸ Ley 15/2014, del 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de Servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector audiovisual y la difusión cultural digital.

tanto para la propia Junta como para el resto de órganos de la administración pública de la Generalitat.

D. ORGANIZACIÓN:

La Junta de Finanzas de Cataluña se organiza, del mismo modo que el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, de forma centralizada, si bien, a diferencia de aquel, en este caso esta organización es fruto de una evolución respecto a lo previsto en la regulación anterior al Decreto de 2003 que, según ya hemos mencionado, centraliza en una sólo Junta las anteriores cuatro Juntas territoriales y la Junta Superior.

E. COMPOSICIÓN:

En cuanto a la composición de la Junta de finanzas se integra por un Presidente, un Vicepresidente, ocho vocales y un Secretario.

A diferencia de lo que sucedía en los otros dos órganos objeto de este análisis, en este caso el Secretario de la Junta tiene voz y voto siendo así un miembro con todos los derechos y funciones propios del resto de miembros de la Junta, y ello en contra de lo que dispone el artículo 14 de la Ley de procedimiento administrativo de Cataluña⁵⁹ sobre el régimen jurídico de los órganos colegiados.

Todos los miembros de la Junta deberán ser funcionarios del grupo A nombrados por el Consejero de Economía y deberán ocupar el cargo en régimen de dedicación exclusiva.

Y ante ello nos preguntamos qué garantías de especialidad e independencia puede otorgar a los administrados un órgano, supuestamente especializado, a cuyos miembros no se les requiere, como sí sucede, por ejemplo, en el caso del Consell Tributari, reconocida competencia técnica en materia tributaria autonómica y que además reúnen todos ellos la condición de funcionarios públicos de la Generalitat de

⁵⁹Ley 26/2010, de 3 de agosto. Art. 14.2. “La secretaría es ejercida por un vocal o una vocal del mismo órgano o por una persona al servicio de la correspondiente administración pública. En este último caso, asiste a las sesiones con voz y sin voto.”

Cataluña, nombrados por y, se entiende, a criterio y elección, del Consejero de economía de la administración autonómica, administración que es precisamente la administración que dicta los actos que son objeto de impugnación ante la Junta de Finanzas.

F. ESTATUTO DE SUS MIEMBROS:

A los efectos de tratar de dotar al órgano cuanto menos de una apariencia de independencia funcional, los mismos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades y a las causas de abstención previstas con carácter general para los funcionarios de la Generalitat, advirtiéndose en garantía de su independencia, imparcialidad y objetividad, que los mismos ejercen sus funciones con independencia y sin estar sometidos a instrucciones superiores.

No se regula, sin embargo, régimen disciplinario alguno que permita controlar el cumplimiento de dicha previsión con la consiguiente pérdida de eficacia de la misma que queda reducida así a un desiderátum del legislador y no puede constituir una verdadera garantía para el administrado de los presupuestos de independencia, objetividad e imparcialidad que se deberían presumir a la Junta.

No obstante, los criterios establecidos por el Pleno en la resolución de los recursos extraordinarios para la unificación de criterio y los de las Salas sí son vinculantes para los miembros de la Junta lo que se entiende no afecta a la independencia de los mismos por cuanto han sido adoptados por los quórum y las mayorías adecuadas.

G. FUNCIONAMIENTO:

La Junta de Finanzas ejerce sus funciones actuando en Pleno, en Sala y también de forma unipersonal.

El Pleno estará formado por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario y los ocho vocales, es decir, por la totalidad de sus miembros.

Será competencia del Pleno resolver los recursos extraordinarios para unificación de criterio que se interpongan ante el mismo, siendo los criterios contenidos en estas resoluciones vinculantes para la administración si bien, deberá respetar la situación

jurídica derivada de la resolución objeto de recurso, no ostentando así efectos retroactivos.

En cuanto a las Salas, existen dos tipos de Salas por razón de los asuntos que son competencia de la misma. Dos Salas de resolución de reclamaciones y una Sala de resolución de suspensiones.

La Salas de resolución de reclamaciones están compuestas por el Presidente de las mismas, cargo que ostentará el Presidente de la Junta en la Sala 1ª y el Vicepresidente de la Junta en la Sala 2ª más un vocal y el Secretario.

Por su parte, la Sala de resolución de suspensiones la conforman el Presidente de la Junta, un vocal y el Secretario.

También se prevé que la Junta de finanzas actúe de forma unipersonal a través de su Presidente, de cualquiera de sus vocales o de su Secretario para la resolución de inadmisibilidad de reclamaciones, cuestiones incidentales planteadas o archivo de actuaciones en caso de caducidad, renuncia, desistimiento o satisfacción extraprocesal.

Esto deja en manos de uno sólo de sus miembros, que ni siquiera es preciso que sea el Presidente de la Junta sino que puede ser uno de los ocho vocales, la resolución de cuestiones sustantivas y determinantes como puede ser la inadmisión a trámite de las reclamaciones interpuestas ante la Junta o el archivo de las actuaciones de una reclamación.

Tanto las sesiones del Pleno como las de las Salas serán convocadas por el Presidente de uno u otras, conteniéndose en la convocatoria el orden del día correspondiente.

El quorum de constitución es el de la totalidad de los miembros de la Junta para el Pleno, mientras que las Salas de resolución se entenderán válidamente compuestas con la presencia del Presidente, dos vocales y el Secretario y la de suspensión con un vocal además del Secretario y el Presidente.

Se regula un detallado régimen de sustituciones para los casos de vacante, ausencia, enfermedad o cualquier otra causa legal, de modo que el Presidente de la Junta sea sustituido por el Vicepresidente y los Presidentes de Sala y el Secretario sean sustituidos por el vocal que designe el Presidente de la Junta.

La mayoría prevista para la válida adopción de acuerdos es la simple de los presentes ostentando el Presidente voto de calidad, de modo que la Sala de suspensiones actúa en realidad como órgano unipersonal toda vez que su voto será determinante en caso de no existir unanimidad en el sentido de la resolución.

Se prevé, de forma expresa, el deber de los miembros de la Junta de asistir a las sesiones correspondientes y participar en las deliberaciones permitiéndose el voto particular de quien disienta de la mayoría, voto particular que deberá presentarse en el plazo de 48 horas por escrito que será incorporado al expediente pero no se reproducirá en la resolución.

De cada sesión del Pleno o de las Salas, el Secretario levantará la correspondiente acta que deberá contener la relación de asistentes, lugar de celebración, duración de la reunión, recursos examinados, resultado de las votaciones y sentido de las mismas.

Cada acta deberá estar firmada por el Secretario con el visto bueno del Presidente del Pleno o Sala de que se trate.

Finalmente y por lo que se refiere a las funciones específicas de los miembros de la Junta en función de sus cargos son las siguientes:

- a. El Presidente ostenta la dirección orgánica y funcional del órgano, le corresponde acordar la composición de las Salas, el reparto de atribuciones y distribución de asuntos entre las mismas, el Pleno y los miembros de la Junta cuando actúen unipersonalmente, y la distribución de los expedientes en fase de resolución entre los vocales adscritos a la Sala primera de resolución.
- b. Al Vicepresidente le corresponde distribuir los expedientes en fase de resolución entre los vocales adscritos a la Sala segunda de resolución que él preside, redactar la propuesta de resolución y la resolución definitiva y unipersonal en el caso de los expedientes que se le han asignado con este carácter y ejercer las competencias que le sean delegadas por el Presidente.

- c. Por su parte a los Vocales les corresponde preparar las propuestas de resolución y resolución definitiva de los asuntos que tengan asignados y resolver de forma unipersonal asuntos o tareas que se les atribuyan.
- d. Finalmente el Secretario de la Junta ostenta dos tipos de funciones; funciones técnicas, como director y coordinador de la tramitación de los expedientes, dictando actos de trámite, notificaciones e impulsando de oficio el procedimiento y funciones de resolución adoptando unipersonalmente las resoluciones de los asuntos que se le hayan asignado.

H. PROCEDIMIENTO:

El Decreto aprobado en 2007 preveía con carácter transitorio en su Disposición Transitoria Primera que mientras la Generalitat de Cataluña no aprobase un reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico administrativa se aplicaría lo previsto para las mismas en el reglamento de desarrollo de la ley estatal⁶⁰.

A la vista está que ocho años después de la publicación de este Decreto que regula la Junta de finanzas de Cataluña no se ha aprobado reglamento alguno sobre el particular por lo que sigue aplicándose, transitoriamente, la legislación estatal en materia de revisión de actos en vía administrativa, teniendo en cuenta las advertencias que se hacen en esta Disposición transitoria en cuanto a los términos expresados en la legislación estatal y lo que debe entenderse a los efectos de la regulación de la Junta de Finanzas⁶¹.

⁶⁰ Real decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria en materia de revisión en vía administrativa.

⁶¹ DT 1ª. Reglamento de procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas: "Mientras la Generalidad de Cataluña no apruebe un reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, se aplicará el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo (RCL 2005, 1069, 1378) , por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, en el ámbito de los tributos propios de la Generalidad mientras no se oponga al que establece este Decreto, teniendo en cuenta que allí donde dice «Tribunal Económico-Administrativo Central» y «tribunales económico-administrativos regionales», debe entenderse Junta de Finanzas, y donde dice «órganos unipersonales», debe entenderse los miembros de la Junta que actúen de forma unipersonal, con respecto a las resoluciones de inadmisibilidades o cuestiones incidentales o en el archivo de actuaciones en caso de caducidad, renuncia,

Se aplicará, por tanto, lo dispuesto en la norma estatal en cuanto a la revisión de actos nulos de pleno derecho y declaración de lesividad de actos anulables, cuando lo que pretenda sea interponer ante la Junta un recurso extraordinario de revisión contra los actos administrativos firmes y contra las resoluciones firmes de reclamaciones económicas administrativas dictadas por la propia Junta.

A la interposición de reclamaciones económico administrativas interpuestas contra actos dictados por el Departamento de economía y finanzas u otros departamentos o entidades de derecho público vinculadas o dependientes de los mismos se aplicará lo dispuesto en el Título IV del Reglamento sobre reclamaciones económico administrativas, sin perjuicio de lo que dispone la DT1ª ya citada, y a las solicitudes de rectificación de errores en que incurran las propias resoluciones de la Junta se aplicará lo dispuesto en el Capítulo IV del Título II sobre procedimiento de rectificación de errores.

A ello cabe añadir el recurso extraordinario para unificación de errores, creado al amparo del Decreto 158/2007, que tiene por objeto la unificación de la doctrina que surja de las resoluciones de los distintos órganos de la Junta de Finanzas, ostentando legitimación para la interposición del mismo, no los particulares que pudieren resultar afectados por las resoluciones cuyos criterios se pretendan contrastar, sino los órganos de dirección de los departamentos y entidades de derecho público vinculadas a los mismos cuando consideren las resoluciones en cuestión pudieren ser gravemente dañosas para sus intereses o erróneas o, cuando aplicaren criterios contradictorios entre unos y otros órganos.

Es así que uno de los supuestos que pueden dar lugar a la interposición de este recurso es que la Resolución dictada por la Junta pudiera ser perjudicial para los intereses de la administración que sea parte en la reclamación que dé lugar a la resolución.

desistimiento o satisfacción extraprocesal, y Sala o Pleno para el resto de resoluciones correspondientes al procedimiento abreviado.

Y se entiende este presupuesto como distinto al otro que puede dar lugar a esta recurso, cual es la aplicación de criterios distintos por órganos de la Junta, por ejemplo, cuando una resolución dictada por la Sala 1º y otra dictada por la Sala 2ª de resolución den lugar a resultados distintos como consecuencia de basarse en criterios distintos.

Pues bien, mientras que este último presupuesto de este recurso extraordinario es propio de los recursos de unificación de criterio, en este caso, o de doctrina, en el caso de los recursos jurisdiccionales, no lo es así el primero de ellos.

Admitir que la administración actuante tiene una vía de recurso contra las resoluciones dictadas por la Junta de Finanzas cuando consideren que las mismas les son gravemente dañosas o erróneas, es tanto como dotar a la administración de una nueva instancia administrativa frente a las mismas, instancia de la que no gozan los particulares, por muy perjudiciales que les resulten las resoluciones o erróneas que les parezcan.

Si a ello añadimos que esta vía de recurso exclusiva de la administración se engloba bajo una denominación que no le debería ser propia, cual es la de recurso extraordinario para la unificación de criterio, y decimos que no le debería ser propia por no ser en absoluto ésta la finalidad del recurso, cuando es únicamente el perjuicio de la administración lo que trae causa del mismo, podríamos llegar a admitir que estamos ante la existencia de un encubierto recurso administrativo contra las resoluciones de la Junta de Finanzas que únicamente puede interponer la administración que se ve perjudicada por las decisiones de la misma pero, en ningún caso, el particular a quien, según veremos a continuación, únicamente le queda la vía jurisdiccional.

Un privilegio encubierto para la administración que tiene una opción más de hacer valer sus pretensiones frente al administrado.

En cualquier caso y para ambos supuestos, es decir, tanto si el recurso se interpone por la administración contra las resoluciones que le resultan gravemente dañosas para sus intereses o que le parecen erróneas como si se interpone contra resoluciones que aplicaren criterios contradictorios entre unos y otros órganos, tiene competencia para resolver el Pleno.

El plazo de interposición es de tres meses des el siguiente a la notificación de la Resolución a impugnar y el Pleno tiene 6 meses para dictar la Resolución que ha de respetar las situaciones jurídicas particulares y unificar el criterio aplicable.

Según ya hemos dicho, los criterios resultantes del recurso vinculan a la Junta y a la administración en general.

I. RESOLUCIÓN Y EFICACIA:

Con la excepción que acabamos de analizar en al apartado anterior al analizar uno de los supuestos en que la administración puede interponer el recurso extraordinario para la unificación de criterio, las resoluciones dictadas por la Junta de Finanzas ponen fin a la vía administrativa y sólo pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuanto a quién ostenta la competencia para conocer de los recursos contencioso administrativos contra las resoluciones de la Junta de Finanzas, será la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por mor del artículo 10.1 d) de la Ley de jurisdicción⁶² quien tendrá competencia para ello.

Esta cuestión ha sido planteada en casación ante el Tribunal Supremo quien en Auto de 14 de noviembre de 2013 acordó que la competencia es del Tribunal Superior de Justicia y no del Juzgado de lo contencioso administrativo por cuanto la Junta de Finanzas no resuelve en alzada sino en única instancia. Veamos lo que dispone en su Fundamento de Derecho Cuarto:

“ En el asunto de que se trata, la actuación administrativa impugnada está constituida por la Resolución de la Junta de Finanzas del Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad de Cataluña que desestima, en única instancia, la reclamación económico-administrativa interpuesta por "Sfera Joven, S.A." contra la liquidación correspondiente al Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales, ejercicio 2002, giradas por la

⁶² Artículo 10.1 LJCA 29/1998 de 13 de julio. “Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con: ...d) Los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa.”

Delegación de Tributos de Barcelona, debiendo resolverse qué órgano jurisdiccional, el Juzgado de Barcelona o el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, es el competente para conocer del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra dicho acto.

Pues bien, partiendo de que la Resolución de la Junta de Finanzas del Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad de Cataluña no resuelve en alzada el recurso interpuesto contra las liquidaciones del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales, como se establecía en el Auto aquí objeto de nulidad y en cuyo caso la competencia objetiva correspondería a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo -ex artículo 8.3 LRJCA (RCL 1998, 1741) -, sino que resuelve en única instancia la reclamación económico-administrativa interpuesta contra dichas liquidaciones, hay que concluir que la competencia objetiva corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña -ex artículo 10.1.d) LRJCA (RCL 1998, 1741) -. “

Sobre la necesidad de agotar la vía administrativa a través de la interposición de la correspondiente reclamación ante la Junta de finanzas y por lo tanto sobre el carácter preceptivo de esta vía, no pudiendo recurrirse directamente ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, se ha pronunciado el Tribunal Supremo en varias sentencias y así la Sentencia de la Sala Contencioso Administrativa Sección 2ª del Tribunal Supremo de 10 julio 2004:

“F) Teniendo en cuenta la naturaleza del ITS, Incremento de la Tarifa de Saneamiento, y del CH, Canon Hidráulico (que, objetivamente, y según el parecer coincidente de las partes, son tributos propios de la Comunidad Autónoma de Cataluña), resulta incuestionable, como se declara en la sentencia de instancia, la necesidad, por imperativo legal, de agotar la vía económico administrativa antes de acudir a la presente vía jurisdiccional, pues; (a), en efecto, tanto el ITS (que grava el consumo potencial o real de agua por razón de la contaminación que pueda producirse) como el CH (que grava el consumo de agua para financiar las obras e inversiones en infraestructuras hidráulicas) son tributos propios de la Generalidad de Cataluña, y, por ello, para que la empresa concesionaria o arrendataria del servicio de suministro pudiera impugnar la facturación de tales tributos debería haberse interpuesto previamente la preceptiva reclamación económico administrativa ante la Junta Superior de Finanzas de la Generalidad, con independencia de cuál fuese el motivo de la impugnación (la pretendida irregularidad del Reglamento Municipal de 1992, en este caso), ya que así lo exige expresamente la propia normativa reguladora de dichos tributos (el artículo 18 de la Ley catalana 5/1990 [RCL 1990, 769 y LCAT 1990, 108] y el artículo 28.6 del Decreto 320/1990 [LCAT 1990, 490 y LCAT 1991, 306]); (b), al omitirse tal trámite previo y acudir directamente a la vía contenciosa, lo procedente era, como así se ha declarado, la inadmisibilidad del recurso contra tales tributos, de acuerdo con el artículo 82.c y e de la LJCA (RCL 1956, 1890) (versión del año 1992 [RCL 1992, 1027]), pues, en caso contrario, se estaría admitiendo la impugnación de actos firmes y consentidos y vulnerando, por tanto, las propias reglas del juego de esta Jurisdicción, sin que, frente a tal exigencia de orden público procesal, sea de recibo la invocación del principio de tutela judicial efectiva, ya que, según la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el acceso a los recursos legalmente establecidos y a obtener una resolución fundada jurídicamente exige al recurrente el cumplimiento de los requisitos y trámites procesales (y, además, esa resolución puede ser perfectamente la de inadmisión del recurso); (c), no es exactamente cierto que el único motivo de impugnación de los comentados tributos autonómicos sea la pretendida nulidad de las normas del Reglamento Municipal de 1992 del servicio de abastecimiento de agua (relativas al sistema de mínimos, a la facturación trimestral, etc.), pues tales normas se ajustan plenamente a la normativa reguladora de dichos tributos

autonómicos (Leyes 5/1990, 19/1991 [RCL 1991, 2871 y LCAT 1991, 459] y 7/1994 [RCL 1994, 1952 y LCAT 1994, 293] y Decreto 320/1990), en la que, precisamente, se establece también un sistema de mínimos de facturación al objeto de determinar la base imponible (ya que el hecho imponible es el consumo potencial o real del agua); y, (d), por tanto, la facturación del ITS y del CH impugnada por los recurrentes se atempera plenamente no sólo al Reglamento Municipal de 1992 sino también a la referida normativa tributaria autonómica.”

Sin perjuicio de analizar, más adelante, esta cuestión vemos como se pone así de manifiesto una clara distinción entre las reclamaciones ante la Junta de finanzas y el recurso especial en materia de contratación toda vez que éstas serán preceptivas para poder acudir a la vía contencioso administrativa siendo aquel potestativo toda vez que el administrado puede optar entre interponer el recurso ante el Tribunal Catalán de contratos del Sector Público o acudir directamente a la vía jurisdiccional.

V. ANÁLISIS COMPARATIVO:

A. ELEMENTOS COMUNES:

1. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS

Según se anunciaba en la introducción de este trabajo, el mismo tiene por finalidad analizar aquellos órganos colegiados de ámbito autonómico que tienen por objeto la resolución de conflictos entre el administrado y la administración pública y en base a este análisis individual y comparativo de los mismos, concretar si su configuración y la regulación de los mismos les permite cumplir con su función de resolución con plenas garantías para las partes que se someten a los mismos.

Si una característica común se puede predicar respecto de los tres órganos que son objeto del presente análisis es que los tres responden a la categoría de órganos administrativos, colegiados, de ámbito autonómico, que tienen por objeto la resolución de conflictos entre la administración pública y los administrados.

En efecto, todos ellos son órganos administrativos pertenecientes a la administración autonómica, adscritos a los correspondientes Departamentos de la Generalitat de Cataluña⁶³.

Es así el departamento correspondiente al que están adscritos quien deberá dotar a los mismos de los medios materiales y personales que precisen y cuyo Consejero tendrá competencia para nombrar a sus miembros entre las personas que reúnan los requisitos previstos para cada supuesto.

Además, son todos ellos órganos colegiados a los que se aplicará, por lo tanto, lo previsto en cuanto al régimen jurídico de los órganos colegiados en la Ley de procedimiento de la Generalitat de Cataluña⁶⁴ cuyo artículo 13.1 establece lo siguiente:

“Los órganos colegiados, cualquiera que sea la naturaleza de sus funciones, se rigen en cuanto a su composición, funciones y funcionamiento por las normas específicas o los convenios que los crean o regulan, y les son de aplicación preferente las disposiciones de los artículos 14.2, 17.4 y 5, 18.4 y 19.3. En defecto de regulación propia, se rigen por las demás normas contenidas en el presente capítulo.”

Se regirán, pues, los mismos, por las ya citadas normas aplicables a cada uno de ellos sin perjuicio de la aplicación supletoria de lo dispuesto en la norma de procedimiento general, así como de la consideración de preferente que se otorga a alguno de los preceptos de la misma, cuales son;

- El artículo 14.2, relativo a la Secretaría de tales órganos, según el cual;

“... La secretaría es ejercida por un vocal o una vocal del mismo órgano o por una persona al servicio de la correspondiente administración pública. En este último caso, asiste a las sesiones con voz y sin voto.”

Precisamente el cargo del Secretario presenta diferencias en los órganos analizados pues, mientras que en la Junta de finanzas el Secretario es un miembro más del órgano que asiste a las reuniones con voz y voto, no sucede así en el Jurado de

⁶³ El Jurado de expropiación de Cataluña al Departamento de Gobernación y relaciones institucionales, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público al Departamento de la Presidencia y la Junta de Finanzas al Departamento de Economía y Sostenibilidad.

⁶⁴ Capítulo II del Título I de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña

expropiación ni en el Tribunal de Contratos en los que, pese a requerirse la condición de funcionario del cuerpo superior, el mismo tendrá voto.

- El artículo 17 puntos 4 y 5 sobre el quorum necesario para la válida constitución del órgano;

“... **4.** Para la válida constitución del órgano en primera convocatoria, a los efectos de la celebración de sesiones y deliberaciones y de la toma de acuerdos, se requiere la presencia de los titulares de la presidencia y de la secretaría, o en su caso de quienes les sustituyan, y la de la mitad, como mínimo, de sus miembros, sin perjuicio de lo establecido por el apartado 5.

5. Si en los órganos colegiados participan organizaciones representativas de intereses sociales o están formados por distintas administraciones públicas, el presidente o presidenta puede considerar válidamente constituido el órgano en primera convocatoria si están presentes los representantes de las administraciones y de las organizaciones representativas de intereses sociales a quienes se ha atribuido la condición de portavoces.”

En cuanto a ello vemos como la regulación propia de cada uno de los órganos respeta lo dispuesto en el punto 4 del precepto.

Respecto a lo establecido en el punto 5, únicamente sería aplicable al Jurado de expropiación y al Tribunal Catalán de contratos. No obstante en la normativa sectorial que, hemos visto, regula estos dos órganos, no se recoge de forma expresa esta previsión, si bien, por aplicación supletoria de la misma sí debemos considerar aplicable.

- El artículo 18.4 sobre la el desarrollo de las sesiones según el cual:

“... **4.** Sólo pueden ser tratados los asuntos que figuran en el orden del día, salvo que estén presentes todos los miembros del órgano colegiado y se declare la urgencia del asunto con el voto favorable de la mayoría absoluta.”

No es preciso pues la unanimidad en el voto pero sí en el quorum, es decir, que estando todos los miembros presentes se acuerde, por mayoría absoluta, la urgencia de un asunto a deliberar que no consta en el orden del día.

Esta excepción, en cuanto a la regla general, ha sido expresamente confirmada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 abril 1988. RJ 1988\2612 relativa a la formación de voluntad de los colegios profesionales.

No obstante y según pone de manifiesto TRAYTER JIMÉNEZ, en su estudio sobre Los órganos colegiados en el momento presente⁶⁵, el Tribunal Supremo no parece muy propenso, si se nos permite la expresión, a sancionar con nulidad el incumplimiento de los requisitos para poder adoptar resoluciones que no formen parte del orden del día amparándose en el concepto jurídico indeterminado de la “urgencia”.

Veamos lo que al respecto afirma en la Sentencia de 1 de marzo del año 2000⁶⁶ sobre el particular:

“La finalidad que ha de presidir las decisiones de anulación de los actos administrativos, y en concreto de los acuerdos adoptados en una sesión convocada por razones de urgencia, han de partir de que el defecto que acarree la anulabilidad del acto sea de tal entidad que haya tenido trascendencia bastante para posibilitar la alteración del resultado final, bien porque se modifique la composición del órgano colegiado, bien porque de algún modo se impida la libre asistencia, deliberación o formación de voluntad en el mismo. En caso de que no sea así, el defecto existente pierde sus características anulatorias y se transforma en mera irregularidad (artículo 48.2 de la Ley de 17 de julio de 1958 [RCL 1958, 1258, 1469, 1504; RCL 1959, 585 y NDL 18435] , hoy 63.2 de la Ley de 26 de abril de 1992 [RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246]) no susceptible de ocasionar el efecto invalidante, de acuerdo con la doctrina de esta Sala manifestada, entre otras, en las Sentencias de 21 de enero de 1936 (RJ 1936, 295) (referente a la parsimonia con que ha de aplicarse la declaración de nulidad de los actos administrativos si no existe lesión o quebrantamiento del derecho de un tercero), 17 de junio de 1980, 15 de noviembre de 1984 (RJ 1984, 5786) , 26 de abril de 1985 (RJ 1985, 2240) , 26 de marzo de 1987 (RJ 1987, 3948) (es preciso que el defecto sea de tal entidad que altere la composición del órgano colegiado de manera que, como tal, resulte irreconocible), 5 de abril de 1988 (RJ 1988, 2612) (precisamente citada por la parte recurrente en ese mismo sentido) e incluso, «a contrario sensu», las ya mencionadas de 12 de noviembre de 1997 y 20 de mayo de 1998.”

Se puede apreciar así una cierta flexibilidad en la aplicación de las consecuencias previstas inicialmente para el incumplimiento de lo previsto en cuanto a la adopción de acuerdos que no consten en el orden del día, lo cual, sin duda, responde a la voluntad de que los órganos colegiados sean órganos eficaces en los que la colegialidad no pueda ser motivo de falta de agilidad en la toma de decisiones.

⁶⁵ TRAYTER JIMÉNEZ, JOAN MANUEL. Los órganos colegiados en el momento presente. Revista española de Derecho Administrativo núm. 150/2011. Editorial Civitas SA.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección4) de 1 marzo 2000. RJ 2000\8653

- El artículo 19.3, de esencial importancia en cuanto exime de responsabilidad a aquellos miembros de los órganos colegiados que no voten en el sentido de la mayoría;

“...3. Los miembros de los órganos colegiados que hacen constar en acta su voto contrario o su abstención con relación a un acuerdo adoptado quedan exentos de la responsabilidad que de ello pueda derivarse.”

Y así se entenderá también para los que emitan voto particular, posibilidad que se prevé para los miembros de los tres órganos.

Otro de los aspectos que se puede predicar respecto de los tres órganos, dado su carácter colegiado, es la necesidad de una progresiva incorporación de las nuevas tecnologías a la actividad de estos órganos.

Ya se ha expuesto en cuanto al Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, la preferencia de la vía electrónica en cuanto a la tramitación de sus procedimientos, expresamente regulada en el artículo 31 del Decreto que lo regula⁶⁷ ;

“La tramitación de los escritos de interposición de recurso, reclamación o cuestión de nulidad, las comunicaciones y notificaciones a realizar en el procedimiento, la elaboración y la remisión del expediente, así como la consulta del estado de tramitación de este y cualquier otro trámite necesario para el desarrollo del procedimiento se tramitarán preferentemente por vía electrónica. En este caso, la identificación y autenticación de las personas interesada en el procedimiento podrá realizarse por cualquiera de los sistemas de firma electrónica admitidos por la legislación vigente.”

Pero dicha previsión, pese a no establecerse de forma expresa en las demás normas reguladoras de los otras dos órganos objeto de este análisis, es igualmente aplicable a los mismos.

La Ley 11/2007, de 22 de junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos⁶⁸, en atención a las tendencias comunitarias e internacionales⁶⁹ y

⁶⁷ Artículo 31 Decreto 221/2013 de 3 de septiembre

⁶⁸ Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos desarrollada en parte por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre.

⁶⁹ La Exposición de Motivos de la Ley de acceso electrónico relaciona las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito internacional sobre la implantación de los medios electrónicos en el procedimiento administrativo:

en desarrollo de las previsiones que al respecto se contienen en la Ley 30/1992⁷⁰ dispone en relación a los órganos colegiados, en su Disposición Adicional primera bajo la rúbrica “Reunión de Órganos colegiados por medios electrónicos”:

“1. Los órganos colegiados podrán constituirse y adoptar acuerdos utilizando medios electrónicos, con respeto a los trámites esenciales establecidos en los artículos 26 y el 27. 1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

“Debe recordarse que el impulso de una administración electrónica supone también dar respuesta a los compromisos comunitarios y a las iniciativas europeas puestas en marcha a partir de Consejo Europeo de Lisboa y Santa María da Feira, continuado con sucesivas actuaciones hasta la actual comunicación de la Comisión «i2010: Una Sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo».

El impulso comunitario a la iniciativa e-Europa da la máxima importancia al desarrollo de la administración electrónica, buscando aprovechar todas las posibilidades de las nuevas tecnologías como un factor determinante del futuro económico de Europa.

En estos años de vigencia de la iniciativa e-Europa el ámbito de actuación de la administración electrónica ha crecido considerablemente en sucesivas revisiones, hasta llegar a noviembre de 2005, cuando, tras la publicación de la comunicación relativa a i2010 se aprobó, en la Cumbre de Manchester, una resolución ministerial, con objetivos concretos para el desarrollo de la administración electrónica en la Unión. Tras esta resolución se aprobó el Plan de Acción sobre administración electrónica i2010, en la que se señala que los éxitos de la administración electrónica son ya claramente visibles en varios países de la UE, estimando en 50.000 millones de euros el ahorro anual en toda la Unión que una implantación generalizada de ella podría generar.

Asimismo, el 12 de diciembre de 2006, y con objeto de avanzar en la consecución del objetivo fijado por el Consejo Europeo de Lisboa, se aprobó la Directiva 2006/123/CE (LCEur 2006, 3520), relativa a los servicios en el mercado interior.

Esta Directiva establece, entre otras obligaciones para los Estados miembros, la de facilitar por medios electrónicos acceso a los trámites relacionados con las actividades de servicios y a la información de interés tanto para los prestadores como para los destinatarios de los mismos.

Por ello, y dada la analogía de esta finalidad con el objetivo de esta Ley, se realiza en la misma una referencia expresa a la información y trámites relacionados con las actividades de servicios, de forma que los artículos 6, 7 y 8 de la Directiva pueden considerarse traspuestos por esta Ley.

Por otra parte, en el contexto internacional, también otros organismos se han interesado en la administración electrónica como forma de activar la economía y mejorar el gobierno de los países como es el caso de la OCDE, que publicó en 2004 un estudio con un título casi autodescriptivo: «La administración electrónica: Un imperativo», donde resalta los ahorros que la administración electrónica puede generar al permitirles aumentar su eficacia.

También el Consejo de Europa, desde una perspectiva más social, está analizando la administración electrónica como un motor de desarrollo. En diciembre de 2004 el Comité de Ministros adoptó una recomendación donde se señala que la administración electrónica no es asunto meramente técnico, sino de gobernanza democrática.”

⁷⁰ En el artículo 45 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común cuyos puntos 2, 3 y 4 han sido derogados por la Ley 11/2007

Se pretende así el impulso en el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en todos los órganos que revistan el carácter de colegiados.

En cumplimiento de ello, la Ley 26/2010 de régimen jurídico y procedimiento administrativo de Cataluña recoge en su artículo 13.2⁷¹ la posibilidad de utilización de tales medios que cada vez han de ser menos “alternativos y posibles” y más usuales y propios de este tipos de órganos.

Ello es, precisamente, lo que se pretende en la regulación del Tribunal Catalán de Contratos que establece la utilización preferente de estos medios.

No obstante lo que no puede permitirse es que la utilización de estos medios pueda mermar las garantías del procedimiento administrativo tramitado ante estos órganos, dificultar el acceso de los administrados a la información contenida en los expedientes que son de su interés, ni mucho menos ser un cauce para el incumplimiento de las normas de formación de voluntad de los órganos.

Deberán establecerse en la normativa aplicable a cada órgano, unas reglas específicas que permitan conciliar las garantías y los principios rectores del procedimiento administrativo con la introducción de las TIC en la tramitación del mismo y no podrán imponerse como obligatorias, sino a lo sumo como de uso preferente, hasta que, tanto a nivel de regulación, como en el plano más material de implantación en la administraciones públicas, estén plenamente consolidadas.

Hay que superar todavía para ello escollos tan insondables como pueden serlo la propia confianza que los usuarios de la administración tengan en la eficacia de estos medios como sustitutivos de la tramitación personal y presencial.

2. COMPOSICIÓN:

⁷¹ Artículo 13.2 de la Ley 26/2010 “2. El funcionamiento de los órganos colegiados y las comunicaciones y documentación correspondientes pueden tener lugar de forma presencial, a distancia o mixta, y a través de cualquier soporte, de conformidad con lo establecido por la presente ley.”

Otro de los aspectos en los que los tres órganos presentan una sustancial similitud es en cuanto a su composición, lo cual, por otro lado, no sorprende en absoluto al serles de aplicación a todos ellos las normas generales relativas a la composición de los órganos colegiados tanto estatales como autonómicas.

No obstante algunas diferencias sí se pueden apreciar en una observación detallada de los mismos.

Los tres órganos tienen en común:

- que están integrados por un Presidente y varios vocales
- que en todos ellos concurre la figura del Secretario si bien no en todos los casos con las mismas funciones
- que el nombramiento de sus miembros corresponde al Consejero del Departamento de la Generalitat de Catalunya al que están adscritos.

Sin embargo pueden destacarse algunas diferencias entre ellos de las que pueden resultar consecuencias prácticas que deberán tenerse en consideración.

1ª.- Así, en cuanto al número de vocales, son sólo dos en el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, mientras que les corresponden seis y ocho al Jurado de Expropiación de Catalunya y a la Junta de Finanzas, respectivamente.

Si a esta mínima composición del Tribunal de contratos le añadimos que, según hemos visto en cuanto a su funcionamiento, el quórum de constitución es de dos, contando al Secretario que no tiene voto, resulta que basta con la presencia y el voto del Presidente para dictarse una resolución.

Estaríamos pues en presencia de un órgano colegiado que, eventualmente, podría actuar como unipersonal, pero no porque así esté previsto específicamente para la adopción de determinados tipos de decisiones, como sucede con la Junta de Finanzas según se ha analizado anteriormente.

En el caso del Tribunal de Contratos del Sector Público basta con que no exista quorum suficiente para que, siempre y cuando estén el Presidente y el Secretario, éste

pueda unilateralmente adoptar resoluciones cualquiera que sea la cuestión o tipo de recurso que se plantee.

No sucede esto, en cambio, en ningún caso, ni el Jurado de expropiación ni en la Junta de Finanzas, en los que los requisitos relativos al quorum de constitución no posibilitan este resultado que, difícilmente, concuerda con las garantías de la formación de voluntad que deben presidir los órganos colegiados, sobre todo si tenemos en cuenta que la función de los mismos es resolver conflictos entre los administrados y la administración pública.

2ª.- En cuanto al Presidente de los órganos en cuestión, vemos como, únicamente en el Presidente del Jurado de Expropiación de Cataluña no deberá reunir la condición de funcionario de carrera del Cuerpo superior de la Generalitat de Cataluña, requiriéndose que sea un jurista de reconocido prestigio que no ejerza funciones de asesoramiento en materias comunes a las propias del ejercicio de su cargo como Presidente del Jurado.

En los otros dos casos el Presidente del órgano será un alto funcionario de la Generalitat de Cataluña.

Además, únicamente se prevé que el Presidente sea asistido por un Vicepresidente en la composición de la Junta de Finanzas, asignándole al mismo, además de la función de sustituir al Presidente que le es propia, funciones distintas como el reparto de expediente entre los vocales, o el ejercicio de las funciones de Presidente de la Sala de resoluciones de la Junta.

3ª.- Por lo que se refiere a la Secretaría de estos órganos únicamente se considerará propiamente miembro del órgano con voz y voto el Secretario de la Junta de Finanzas yendo así su función más allá de la estrictamente administrativa y técnica y ostentando el mismo, incluso, la facultad de dictar resoluciones actuando unipersonalmente.

4ª.- Otra de las diferencias entre los órganos a nivel de composición es que, mientras que todos los miembros del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y de la Junta de Finanzas han de ser funcionarios de carrera del cuerpo superior de la administración autonómica o local, en el Jurado de Expropiación de Cataluña se exigen requisitos distintos según cuál sea el cargo que cada miembro deba ocupar en

el órgano, exigiéndose únicamente que sean funcionarios el Secretario y dos vocales, sin perjuicio de la condición de Registrador o Notario que debe ostentar uno de sus miembros.

3. ESTATUTO DE SUS MIEMBROS:

Aunque aparentemente responde a un esquema el Estatuto de los miembros de los órganos revela diferencias entre los mismos:

1ª.- Es para el Jurado de Expropiación de Cataluña, que de los tres es el único órgano no sólo compuesto por funcionarios públicos de la Generalitat sino también por particulares, como, por ejemplo, el jurista de reconocido prestigio que debe ejercer funciones de Presidente, para el que se regula con mayor detalle el estatuto personal de sus miembros.

Así, el régimen de incompatibilidades y las causas de abstención de los mismos se configura teniendo en cuenta la profesión que ejercen o el interés directo o indirecto que el miembro en cuestión pudiera tener sobre el bien expropiado⁷².

2ª.- Asimismo, también en relación a los miembros del Jurado se prevé de forma expresa la regulación relativa a la retribución de los mismos, que se percibirá por asistencia y por informe.

En cuanto a la retribución de los miembros del Tribunal de Contratos se establece que la misma deberá asimilarse a la que corresponda al personal funcionario de la Generalitat de Cataluña, mientras que nada se dice al respecto de la retribución de los miembros del Jurado debiendo entenderse que, al igual que sucede en el caso del Tribunal de contratos y dada la condición de funcionarios públicos de todos sus miembros, será la propia de su categoría o del cargo.

3ª.- En cuanto a la duración del mandato o el plazo para el que se prevé que los miembros de cada órgano deban ejercer sus cargos, únicamente se regula de forma

⁷² Artículo 5 de la Ley 9/2005 de 7 de julio del Jurado de expropiación de Cataluña y Artículo 8 y 9 del Decreto 120/2009, de 28 de julio por el que se aprueba el Reglamento del Jurado de Expropiación.

expresa para el Tribunal Catalán de Contratos de Sector Público, siendo esta una duración de cinco años.

3ª.- También es, únicamente, para los miembros del Tribunal de Contratos para los que se prevé de forma expresa la inamovilidad de los mismos lo cual constituye una garantía fundamental de su independencia.

Y siendo la inamovilidad de los miembros del Tribunal de Contratos una medida adoptada como garantía fundamental de la independencia de sus miembros, no se establece, en cambio para los miembros del Jurado de expropiación ni de la Junta de Finanzas para los que, únicamente, se establece su independencia funcional y especialización pero no su inamovilidad.

La especialización se fundamenta en los requisitos exigidos para poder ser miembro del órgano.

En cuanto a ello, se exige una mayor especialización a los miembros del Jurado de expropiación, a los que se les requiere unas condiciones de preparación especialmente relacionadas con las materias que son objeto del mismo, que a los miembros de los otros dos órganos para los que únicamente se requiere que sean funcionarios del cuerpo superior de la Generalitat sin más detalle lo que es sensiblemente criticable dado que precisamente estamos ante órganos una de las características esenciales de los cuales es la especialización.

En cuanto a la independencia funcional de los mismos, se basa en la no sumisión ni vinculación alguna de los miembros de estos órganos a otro órgano administrativo, de modo que actuarán en el ejercicio de sus funciones con total neutralidad y exclusiva sumisión a derecho.

Finalmente, el hecho de que no se predique de forma expresa la inamovilidad de los miembros del Jurado y de la Junta no es, en principio, obstáculo para que pueda apreciarse su verdadera independencia.

Interesa aquí lo que, en relación a las denominadas Administraciones Independientes, RODRÍGUEZ PONTÓN⁷³ analiza sobre el concepto de independencia pues entendemos que análisis es perfectamente aplicable a los órganos que son objeto del presente trabajo.

Considera que, en realidad, no puede hablarse de una independencia total sino de “cierto grado de independencia” en el sentido de que la misma se corresponde, en realidad, con neutralidad. Neutralidad que, para el supuesto que nos ocupa, se traduce en la que los órganos deben mantener en la resolución de las controversias en relación a la administración actuante, a la administración autora del acto que ante los mismos se impugna.

En definitiva, la verdadera independencia de estos órganos consistirá en que los mismos ejerzan sus funciones como un verdadero “tercero” ajeno a cualquier relación de dependencia o sumisión a las partes en conflicto, ya sea la administración o el administrado, pues de lo contrario se estaría infringiendo el derecho a la tutela, no judicial, pero sí efectiva que ostentan las partes en la defensa de sus intereses.

4. EFICACIA DE SUS RESOLUCIONES Y ACUERDOS. REGULACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO. INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN:

Tanto los acuerdos adoptados por el Jurado de expropiación forzosa, como las Resoluciones dictadas por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y por la Junta de Finanzas, agotan la vía administrativa de modo que los mismos son susceptibles de recurso contencioso administrativo.

No obstante, en relación a los acuerdos del Jurado de expropiación y según ya se analizó en el correspondiente apartado de este trabajo, los mismos son también susceptibles de recurso potestativo de reposición.

⁷³ RODRÍGUEZ PONTÓN, Francisco José. Gobierno, política y administración: Elementos de debate para las Administraciones independientes.

Pero no sólo un acto o resolución expresa puede derivarse del procedimiento tramitado ante tales órganos sino que, en caso de que los mismos no resuelvan en el plazo correspondiente, deberá entenderse que estamos ante un acto presunto.

Se regula de forma expresa el silencio en cuanto al Jurado de Expropiación debiendo entenderse que el mismo estima las pretensiones de la administración expropiante, a modo de silencio negativo, en caso de que el mismo no resuelva.

Asimismo, en cuanto a los efectos de la no resolución expresa del recurso especial en materia de contratación, el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público establece que el Tribunal deberá resolver en el plazo de 5 días hábiles, desde la recepción de las alegaciones de las partes. Pero nada dice al respecto del supuesto en que se produjera el silencio por la falta de resolución expresa como tampoco lo hace el Decreto 221/2013.

No obstante la Guía informativa sobre los procedimientos a tramitar ante el Tribunal, establece en el apartado relativo a los efectos de la resolución que transcurrido el plazo de tres meses, desde la interposición del recurso, sin que se haya dictado resolución expresa, el interesado puede entender desestimadas sus pretensiones al efecto de interponer recurso contencioso administrativo.

Establece por lo tanto un silencio negativo ante la falta de resolución por parte del Tribunal de Contratos, según la regla general del silencio prevista en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992.

Finalmente otra cuestión que puede plantearse respecto de la eficacia de las resoluciones es la posibilidad de que, siendo las mismas directamente ejecutivas y en el caso de que estimando las pretensiones de las partes impongan obligaciones para la administración, la misma no proceda a dar cumplimiento a las mismas. Es lo que sucedería, por ejemplo, en el caso de que el Jurado de expropiación acordase el pago de un justiprecio o el Tribunal de Contrato el pago de una indemnización a cargo de la administración que ha sido parte en el procedimiento y no se hiciera efectivo el pago ni de uno ni de otra.

En cuanto a ello, GONZÁLEZ ALONSO⁷⁴, se refiere a la interposición del correspondiente recurso contencioso administrativo contra la inactividad de la administración, previo al cual, deberá haberse conminado a la administración para que recurra el acto en cuestión.

Afirma que este recurso está justificado en la necesidad de establecer un instrumento judicial eficaz y de tramitación rápida para obligar a la Administración Pública a que adopte los actos destinados a ejecutar acuerdos o resoluciones firmes y definitivas, de los que existen numerosos en la amplísima actividad administrativa, como serían los aquí mencionados a modo de ejemplo.

En cuanto a la necesidad de requerimiento previo manifiesta además que:

“Que la LJCA declare que los afectados «podrán» solicitar la ejecución no ha de interpretarse como una posibilidad que se deja en manos de aquéllos para, ora solicitar la ejecución, ora formular el recurso contencioso-administrativo, sino que es obligatorio conminar primero a la Administración Pública para que ejecute sus actos firmes voluntariamente para, en caso de no hacerlo en el plazo voluntario de un mes desde la petición, acudir ya a los Tribunales del orden contencioso-administrativo.”

Por lo tanto podemos afirmar que contra la inactividad de las administraciones ante el acuerdo o resolución dictados por cualquiera de los tres órganos que son objeto de este trabajo, cuando de los mismos resulten obligaciones para la administración pública, el administrado deberá requerir a la administración en cuestión para que proceda a su cumplimiento y ante la nueva omisión de la administración quedará expedita la vía contenciosa contra la inactividad de la administración⁷⁵.

⁷⁴ GONZÁLEZ ALONSO, Augusto. El recurso contencioso-administrativo frente a los actos firmes no ejecutados de la administración y la posición de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Revista Aranzadi Doctrinal núm. 10/2013. Editorial Aranzadi, SA.

⁷⁵ Artículo 29 Ley 29/1998, de 13 de julio de jurisdicción contencioso administrativa. Prestaciones o ejecución de actos. 1. Cuando la Administración , en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto , contrato o convenio administrativo , esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas , quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación . Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados , éstos pueden deducir recurso contencioso - administrativo contra la inactividad de la Administración .2 Cuando la Administración no ejecute

B. ELEMENTOS DIFERENCIALES:

1. ORGANIZACIÓN:

Una de las principales diferencias que pueden apreciarse en relación a los tres órganos objeto del presente trabajo es la relativa al modo en que los mismos se organizan desde un punto de vista territorial.

En este sentido, el Jurado de Expropiación responde a un sistema de organización descentralizada actuando en distintos ámbitos geográficos a través de sus Secciones territoriales mientras que, tanto el Tribunal de Contratos, como la Junta de Finanzas ejercen sus funciones de forma centralizada.

Seguramente es la materia sobre la que el Jurado tiene por objeto resolver, arraigada a un concepto territorial por cuanto se trata de la valoración de inmuebles, la razón por la cual el mismo funciona de modo no centralizado, a diferencia de los demás órganos.

Sin perjuicio de ello, el Jurado opera también a través del Pleno que debe reunirse tres veces al año con el objeto de aunar criterios y resolver cuestiones de competencia e interpretación, así como de aprobar una memoria anual de las actuaciones llevadas a cabo por el mismo y por sus Secciones.

Esta descentralización en cuanto a su organización y el hecho de que sean la Secciones territoriales las que dicten los acuerdos resultantes del mismo ha sido el origen de la tradicional discusión doctrinal ya resuelta, según analizamos en el apartado relativo a la eficacia de las resoluciones del Jurado de expropiación, sobre quién ostenta la competencia para conocer los recursos en vía contenciosa administrativa.

sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución , y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición , podrán los solicitantes formular recurso contencioso - administrativo , que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78

Este debate planteado a partir de la consideración de las Secciones del Jurado como administración periférica de las comunidades autónomas ha quedado, de momento, superado por la jurisprudencia del tribunal Superior de Justicia en el sentido de asumir la competencia al respecto.

No se plantea, en cambio, discusión alguna en cuanto a la competencia del Tribunal Superior de Justicia para conocer de las resoluciones dictadas, tanto por el Tribunal de Contratos⁷⁶, como por la Junta de Finanzas de Cataluña⁷⁷ dado su funcionamiento como órganos centralizados de la administración autonómica.

Si bien es cierto que la Junta de Finanzas actúa centralizadamente, esta organización es fruto de la evolución desde la versión anterior en la cual se preveían cuatro juntas territoriales y una Junta Superior central.

2. FUNCIONES:

Si bien es cierto que los tres órganos llevan cabo una labor principal de resolución de conflictos en la esfera autonómica, resolviendo así aquellas controversias que entre la administración y el administrado se planteen en materia de expropiación, de contratación o de aplicación de tributos, respectivamente, a esta función se puede añadir, para el caso del Jurado de expropiación, una labor de mediación que el mismo llevará a cabo en aquellos supuestos en que las partes, de común acuerdo decidan someter la controversia que mantienen sobre el precio de la expropiación a la denominada sesión de avenencia.

Es este trámite de avenencia ante el Tribunal del Jurado uno de los escasos supuestos en que derecho administrativo recurre a fórmulas de conciliación o mediación para la resolución de conflictos administrativos, pese a estar esta posibilidad prevista de forma expresa en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992.

3. FUNCIONAMIENTO:

⁷⁶ Artículo 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa.

⁷⁷ Artículo 10.1 LJCA 29/1998 de 13 de julio

Otra de las distinciones que se pueden hacer en relación a los tres órganos es la relativa a su funcionamiento, concretamente al quorum y régimen de mayorías previsto.

Mientras que para la válida composición de las Secciones territoriales del Jurado se prevé un quorum de cuatro sobre siete y para la composición de las Salas de resolución de la Junta de Finanzas han de estar presentes el Presidente, al menos un vocal y el Secretario, por lo tanto, al menos tres miembros con derecho a voto, no sucede así en el caso del Tribunal de Contratos.

Este órgano funciona a través de las sesiones para cuya válida constitución basta la presencia de dos de sus miembros, pues se requiere la asistencia de la mayoría absoluta y son tres en total, siempre y cuando estén presentes el Presidente o vocal que lo sustituya y el Secretario.

Es decir, estando presentes el Presidente y el Secretario y un vocal, se considera válidamente celebrada la sesión lo que es bastante sorprendente máxime si tenemos en cuenta que el Secretario no tiene voto y que los acuerdos deben adoptarse por mayoría simple teniendo el Presidente además voto de calidad.

¿Debe entonces entenderse que este quorum y régimen de mayorías previsto da lugar a que el Presidente pueda adoptar las resoluciones del Tribunal actuando como órgano unipersonal pese a su carácter colegiado?.

Ello es lo que sucedería en el caso de que constituido válidamente el Tribunal con la Presencia del Presidente, un vocal y el Secretario, el Presidente votase en un sentido y el vocal en otro. En este supuesto de hecho prevalecería el voto del Presidente por ser este dirimente o de calidad en caso de empate. O lo que es lo mismo, o el vocal vota en el mismo sentido que el Presidente, en cuyo caso estaríamos ante una resolución adoptada por unanimidad, o el Presidente decide.

En cuanto a la Junta de Finanzas, su funcionamiento es algo más complejo desde el punto de vista organizativo que el del Tribunal, en tanto en cuanto se prevé que sus miembros puedan reunirse en Pleno, lo que implica la presencia de todos ellos, en Salas, distinguiéndose entre dos Salas de resolución de reclamaciones y una Sala de

resolución de suspensiones, con un solo vocal además de Presidente y Secretario y de forma unipersonal para resolver sobre determinadas materias.

Debemos advertir que este quorum tan reducido previsto para la composición de las Salas de la Junta de Finanzas, que únicamente supera al del Tribunal porque en este caso el Secretario de la Junta sí tiene voto, ha sido fruto de la última modificación de su regulación por cuanto la redacción original del Decreto preveía la presencia de dos miembros, además del Presidente y el Secretario, para la válida constitución de las Salas de resolución⁷⁸.

4. **PROCEDIMIENTO:**

La principal peculiaridad que encontramos en el análisis comparativo de estos tres órganos es, de nuevo y al igual que sucedía al hablar de la organización de estos órganos, para el Jurado de expropiación de Cataluña al prever la regulación del procedimiento del mismo una sesión de avenencia entre las partes.

Este “sesión de avenencia” previa a la “toma de acuerdo de justiprecio” sólo se prevé en este órgano, no otorgando en cambio, ni el órgano contractual, ni el tributario, una posibilidad similar a las partes, pese a ser la regulación de estos dos órganos algo más reciente.

Consiste así esta sesión de avenencia en una posibilidad que tienen las partes, puesto que es potestativa y debe ser instada por ambas.

Es decir, en lo primero que deben ponerse de acuerdo las partes es en querer intentar conciliar sus posturas, para comparecer, exponer sus criterios de valoración y hojas de aprecio e intentar llegar a un acuerdo según lo que hemos expuesto en relación con el procedimiento de este órgano. Llama la atención que a la vista de la última Memoria de actividad del Jurado de expropiación publicada, durante el periodo 2013

⁷⁸ Decreto núm. 76/2012 de 10 de julio. Disposición Final Segunda. Modificación del artículo 5 del Decreto 158/2007, de 24 de julio (LCAT 2007, 462), de regulación de la Junta de Finanzas de la Generalidad de Cataluña

únicamente se intentó la avenencia en dos expedientes y para ninguno de los dos se consiguió, lo que dice poco o nada ya no sólo de la labor del Jurado como órgano mediador sino de la inclinación de las partes por esta opción de acuerdo, trasluciéndose así la poca confianza del administrado, expropiado en este caso, de poder llegar a un acuerdo con la administración expropiante.

Ninguno de los otros dos órganos prevé posibilidad de avenencia alguna entre las partes dentro de lo que es estrictamente el procedimiento en cuestión.

Esto parece lógico para el caso del Tribunal Catalán de Contratos por cuanto difícilmente se podrá plantear un acuerdo entre una administración que adjudica un contrato a favor de un tercero y el interesado en la adjudicación que se considera con más derecho que el tercer adjudicatario.

En este supuesto se entiende que debe plantearse ante un órgano independiente la resolución de las pretensiones de ambas partes que no serán conciliables.

No obstante, para otro tipo de conflictos que puedan plantearse en otras fases del contrato, como en la ejecución del mismo, sí se prevé, no una fase de avenencia dentro del procedimiento ante el Tribunal, sino la posibilidad de someter a arbitraje estas cuestiones, como sistema alternativo al recurso especial y al amparo de lo dispuesto en el artículo 50 del Texto Refundido de la Ley de contratos⁷⁹.

GIL CRUZ, sobre el arbitraje en la contratación pública, analiza esta posibilidad si bien considera que únicamente se pueden someter a arbitraje aquellas controversias que coincidan con la disponibilidad de su objeto para las partes siendo así cuestiones arbitrales únicamente las disponibles⁸⁰ y critica la incoherencia generada por el hecho

⁷⁹ Artículo 50 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. “Los entes, organismos y entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas podrán remitir a un arbitraje, conforme a las disposiciones de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, la solución de las diferencias que puedan surgir sobre los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos que celebren.”

⁸⁰ GIL CRUZ, Eva M^a. El arbitraje en la contratación pública. Revista Aranzadi Doctrinal núm. 5/2010 Editorial Aranzadi SA.

de que sí sea posible someter arbitraje los contratos celebrados en el extranjero y no los celebrados a nivel estatal.

“Si a nivel internacional es posible que el Estado o los organismos o entidades controladas por el Estado en los contratos que celebren incluyan convenios arbitrales en los que se obligan a acatar el laudo que al respecto se dicte y en los que al obligarse la Administración entra en juego el orden público y el interés general, no entendemos, desde nuestra modesta opinión, las limitaciones e incluso la prohibición que a nivel del Derecho interno establecen distintos legisladores pues el sustento de la solución de conflicto a través de técnicas extrajudiciales es la buena fe así como la seguridad jurídica, pilares que deben ser los mismos tanto a nivel nacional como internacional.

(...)

En este sentido se ha manifestado el Consejo de Estado defendiendo la necesidad creciente de la admisión en materia de contratación pública y no limitarlo exclusivamente a contratos celebrados en el extranjero.

En su Dictamen 4464/1998, de 22 de diciembre ²⁷ y siguiendo las consideraciones del Consejo Económico y Social y de la OCDE, el Consejo de Estado apunta la conveniencia de potenciar la institución del arbitraje en el ámbito de la contratación administrativa al tratarse de una técnica «para solucionar en breve los conflictos existentes entre todos los que intervienen en la contratación pública» y que en la actualidad se limita exclusivamente al carácter específico de los contratos celebrados en el extranjero.”

En cuanto a los conflictos planteados ante la Junta de Finanzas es cierto que en la práctica son muchos los conflictos que se resuelven entre las partes llegando a un acuerdo el actuario correspondiente y el administrado, si bien se hace al margen de cualquier tipo de regulación y del procedimiento previsto ante la Junta de finanzas, con la falta de objetividad y de seguridad que ello puede suponer para el administrado quien puede llegar a verse compelido a aceptar el acuerdo con la única finalidad de no verse inmerso en un proceso largo y tedioso que puede desembocar en un procedimiento judicial más largo y tedioso si cabe, a la par que costoso.

5. RESOLUCIONES QUE SE DICTAN PONIENDO FIN AL PROCEDIMIENTO POR CADA UNO DE LOS ÓRGANOS:

En cualquiera de los tres casos, tanto los acuerdos dictados por el Jurado como las Resoluciones del Tribunal y de la Junta, ponen fin a la vía administrativa y son susceptibles de ser recurridos en vía jurisdiccional contencioso administrativa.

No obstante, los acuerdos del Jurado de Expropiación de Cataluña, tanto si son fruto de la avenencia de las partes como si han sido adoptados por el Jurado en una Sesión

de toma de acuerdo de justiprecio, si bien agotan la vía administrativa y son inmediatamente ejecutivos y así lo establece expresamente el artículo 13 de la Ley del Jurado, son susceptibles de ser recurridos también en vía administrativa.

Se puede así interponer, contra los mismos, recurso potestativo de reposición como alternativa al recurso ordinario ante la jurisdicción contencioso-administrativa ya que así lo establece el artículo 21 del Reglamento del Jurado.

No cabe, en cambio, recurso administrativo alguno contra las Resoluciones dictadas por el Tribunal de Contratos ni por la Junta de Finanzas que son únicamente recurribles ante la jurisdicción contenciosa administrativa lo cual responde más estrictamente a la característica propia de las mismas en el sentido de agotar la vía administrativa.

Permite ello afirmar que, por lo tanto y por comparación, aun cuando en los tres casos se establece que las resoluciones agotan la vía administrativa, en realidad este “agotamiento” únicamente se produce estricto sensu en el caso de las resoluciones del Tribunal Catalán de Contratos y en las de la Junta de Finanzas por cuanto, ante el acuerdo del Jurado de expropiación aún cabe interponer ante el mismo órgano un recurso administrativo.

Sobre la oportunidad de mantener un recurso más en vía administrativa, aun siendo potestativo y no preceptivo para acudir a la vía contencioso administrativa, ya nos hemos pronunciado a lo largo de este trabajo.

En cualquier caso, valga decir de nuevo que la práctica permite afirmar que muy pocos son los casos en que la propia administración que dicta una resolución la revoca, sin que concurra error o irregularidad flagrante en el procedimiento que dio lugar a la misma lo que, por otro lado, no es más que una demostración de coherencia. Por ello no resulta demasiado útil esta última vía de recurso administrativo que somete a la valoración del Jurado el acuerdo dictado por el mismo.

VI. CONCLUSIONES:

Pretendía ser este trabajo, y así se apuntaba en su introducción, una especie de guía o ensayo elaborado con la finalidad de concebir una idea clara sobre tres cuestiones;

- qué órganos administrativos colegiados e independientes son los que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, tienen por objeto la resolución de conflictos entre administrados y administraciones públicas.
- cuáles son las características de los mismos y si, efectivamente, responden a la naturaleza que de ellos se predica, especialmente, si verdaderamente se trata de órganos independientes y especializados que resuelven de forma eficaz y al amparo de criterios objetivos las controversias que se les plantean y
- qué normas de procedimiento administrativo serán las aplicables para cada uno de ellos

Todas y cada una de estas cuestiones se han ido analizando a lo largo del mismo. Procedemos a detallar, a modo de conclusiones, aquellos aspectos de cada uno de estos órganos que, de aplicarse a los tres, dotarían al sistema administrativo de resolución de conflictos en el ámbito autonómico de órganos colegiados verdaderamente eficaces que cumplirían con los principios y garantías a los que se refiere el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, así como aquellos extremos que consideramos los grandes desaciertos de su regulación.

1ª.- En cuanto al Jurado de Expropiación de Cataluña;

a) La organización descentralizada del órgano;

Si bien es cierto que, en este caso, la descentralización del órgano responde a una tradición histórica y a razones objetivas de eficacia, teniendo en cuenta la materia que tiene por objeto el mismo, consideramos que la opción de que los órganos colegiados de resolución de conflictos operen a través de Secciones territoriales dota al órgano de una mayor proximidad y accesibilidad para el administrado que va a someterse a un procedimiento defendiendo sus pretensiones frente al mismo.

- b) La previsión expresa de que el Pleno tiene, entre otras, la función de coordinar y concretar los criterios de valoración que deben establecer las Secciones y analizar la jurisprudencia en materia de expropiación forzosa.

El hecho de que los órganos tengan unos criterios de actuación claros dota de seguridad jurídica a las partes que van a someter sus controversias a su consideración.

Además, y toda vez que las resoluciones de los mismos son susceptibles de ser recurridas ante la jurisdicción contencioso administrativa, reforzará su eficacia el hecho de que los órganos en cuestión actúen teniendo en cuenta las tendencias jurisprudenciales al respecto de las materias que tengan por objeto resolver, al efecto de evitar impugnaciones innecesarias. El hecho de que esta función del Pleno no se prevea de forma expresa para los otros órganos no implica necesariamente que los mismos no cumplan con este requisito pero sin duda la regulación expresa de esta función es más que oportuna.

- c) La composición del Jurado:

Es, de los tres órganos analizados, el único que no está íntegramente compuesto por funcionarios de la Generalitat de Cataluña.

Si bien es cierto que no podemos olvidar aquí lo que al respecto de la integración de los órganos administrativos tiene establecido el Tribunal Supremo, por todas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 julio 2012 y 13 de mayo de 2009 , tampoco podemos obviar que por la naturaleza y las funciones de los órganos que son objeto de este trabajo, debería encontrarse una fórmula alternativa de composición de los mismos.

La presencia en este tipo de órganos, junto a funcionarios públicos, de juristas de reconocido prestigio, dedicados de forma exclusiva a los mismos, que reúnan la condición de ostentar una espacial preparación y especialización en la materia que tengan por objeto el órgano en cuestión, permitirá que estos órganos cumplan su labor con mayor efectividad.

La especialización y preparación de los miembros garantizará el que las resoluciones adoptadas por los mismos sean lo más ajustadas a derecho lo que, al fin y al cabo, es lo que se pretende obtener de los mismos.

Además, y si bien es cierto que la siguiente afirmación puede resultar algo subjetiva, no es descabellado pensar que la constatación de que estos órganos de resolución de conflictos están íntegramente compuestos por funcionarios públicos de la Generalitat de Catalunya, pueda generar en el administrado que a los mismos se somete la sensación de que está sometiendo a la administración un conflicto que tiene ante la misma, con la consiguiente falta de confianza en las garantías de imparcialidad y objetividad que este tipo de procedimientos administrativos deberían ofrecer.

Debería, además, regularse una única forma de acceso de los miembros de estos órganos a través de un sistema que permitiera seleccionar a personas especial y específicamente preparadas en las materias que tengan por objeto los mismos, no bastando la pertenencia al Cuerpo Superior de la Generalitat de Cataluña para garantizar el especial conocimiento de la materia en cuestión pues, si bien no cabe duda de que se trata de el más alto rango de funcionarios de la administración autonómica no debemos olvidar lo específico de las materias sobre las que versan los conflictos que estos órganos deben resolver.

d) Previsión de un régimen disciplinario;

Únicamente la regulación del Jurado de expropiación prevé de forma específica el régimen disciplinario aplicable a sus miembros.

Si bien es cierto que, según se ha podido comprobar a través del análisis del mismo, no es que éste resulte especialmente riguroso, en tanto en cuanto deja abierta la posibilidad de que un miembro del Jurado incumpla con las causas de incompatibilidad o abstención, interviniendo, por ejemplo, en la toma de decisiones relativas a un bien en el que tenga interés directo, y pese a ello, no sea removido de su cargo, sí prevé un régimen específico, lo que no deja de ser una garantía para las partes y lo que no hace ni la regulación del Tribunal de Contratos ni la de la Junta de Finanzas.

e) Determina el sentido del silencio;

Podemos decir en cuanto a este punto lo mismo que hemos dicho respecto del anterior, no es que la regulación del silencio que se prevé para el Jurado de Expropiación sea especialmente encomiable, en tanto en cuanto establece una especie de silencio negativo en el sentido de considerar que, si el Jurado no resuelve en el plazo previsto al efecto, se entenderá que está conforme con el justiprecio contenido en la hoja de aprecio de la administración, pero cuanto menos contiene una regulación del silencio que no deja de ser una garantía para el administrado ante el cual se genera un acto presunto contra el que recurrir en vía contencioso administrativa.

En cualquier caso, y si bien es cierto que el silencio administrativo constituye una garantía del administrado de su derecho a la tutela judicial efectiva pues genera la presunción de existencia de un acto ante el que el mismo puede recurrir, también lo es que resulta ciertamente absurdo regular el silencio para un órgano cuya función es precisamente resolver de forma expresa. Resulta absurdo de la misma forma en que lo resultaría si se regulara el silencio de los órganos jurisdiccionales y además de absurdo genera en quien lo analiza la apariencia de que el legislador atisba la posibilidad de que el órgano no cumpla con su función lo que es muy halagüeño para el órgano en cuestión.

f) Trámite de avenencia

Y el último de los aspectos que se quiere poner de manifiesto como gran acierto de la regulación del Jurado es la regulación expresa de un trámite de avenencia previo al inicio del procedimiento de fijación del justiprecio propiamente dicho.

Este trámite del cual ya hemos visto su escasa aplicación práctica y que tiene carácter potestativo para las partes, dota al órgano en cuestión de una facultad que va más allá de la propia de resolución de conflictos, cual es la de actuar como mediador o conciliador de las posiciones que defienden las partes en conflicto.

2º.- Sobre el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público;

a) Su composición;

Lo primero que debemos destacar respecto de este órgano es que responde a duras penas con su carácter de colegiado.

Y no sólo porque se trate de un órgano colegiado de composición mínima como ya hemos puesto de manifiesto, por cuanto son únicamente tres los miembros con voz y voto que configuran el mismo, sino porque además, para el mismo se prevé un quorum y un régimen de mayorías que permite que las resoluciones se adopten por el Presidente del Tribunal como si se tratase de un órgano unipersonal.

Si bien es cierto que ello sólo se dará cuando sólo estén presentes dos de sus miembros, lo que no debería ser habitual dado el deber de asistencia y voto de los mismos, también lo es que estando presentes el Presidente y un vocal el Tribunal se entiende válidamente constituido y puede adoptar las resoluciones que tenga por oportuno.

Consideramos así que los órganos colegiados de resolución de conflictos deben tener un mayor número de miembros a fin de evitar que pueda producirse este efecto de unilateralidad de un órgano colegiado, con el correspondiente riesgo de merma de objetividad e imparcialidad para el mismo, bastando con una composición mínima de cinco miembros para que ello no suceda.

b) El estatuto de sus miembros;

Son varios los elementos propios de la regulación del estatuto de los miembros del Tribunal Catalán de Contratos que pueden considerarse acertados;

- el fijar un plazo concreto de duración del mandato de los mismos, si bien entendemos que a ello debería añadirse la no posibilidad de renovación de los mismos, a diferencia de lo que prevé el Decreto que regula el órgano.
- el establecer de forma expresa la inamovilidad de los miembros del Tribunal como medida de garantizar la independencia e imparcialidad de los miembros

- y la previsión de un régimen expreso de sustituciones que para este órgano es de especial interés práctico, precisamente por la condición de órgano colegiado de mínimos que antes apuntábamos.

c) La posible intervención de personal experto;

Otro de los aciertos de la regulación del Tribunal de Contratos es prever la posibilidad de que el mismo cuente con el soporte de personal experto que asista a sus miembros en la elaboración de resoluciones.

Ello permite una mayor especialización del mismo y garantiza la eficacia del Tribunal en el ejercicio de sus funciones, si bien debería precisarse más detalladamente qué supone el concepto de personal experto, qué condiciones de capacidad e independencia debe reunir el mismo y qué criterio será el que determinará si se necesita o no el soporte de este personal.

d) La tasa;

Únicamente el carácter potestativo del recurso especial en materia de contratación puede atenuar la carga que supone, para el administrado que quiere interponer un recurso ante el Tribunal, tener que hacer efectiva una tasa que, en la práctica cumple, en muchas ocasiones, con una impropia finalidad disuasoria del recurso, ello sin perjuicio del necesario análisis de su constitucionalidad según lo ya expuesto en el correspondiente apartado de este trabajo.

No es difícil imaginar cómo se sentirá aquel administrado que concurre a un procedimiento de contratación creyendo que reúne las mejores condiciones para ello y que, ante un acto de adjudicación a favor de otro licitador, se ve obligado a presentar, en el breve y perentorio plazo de quince días, un recurso fundamentado, proponiendo la prueba de la que quiere valerse y además debiendo satisfacer una tasa para su admisión a trámite.

Si a ello añadimos que, pese a que no es preceptiva la intervención de abogado ni procurador en los recursos ante el Tribunal, tanto la complejidad del procedimiento como de la materia hacen necesaria, las más de las veces, la colaboración de

profesionales expertos en la materia, vemos como la tasa no hará más que añadir un coste adicional a un procedimiento ya de por sí costoso.

e) La suspensión automática que conlleva la interposición del recurso especial en materia de contratación:

Ya se ha afirmado a lo largo de este trabajo y no podemos por menos que hacerlo de nuevo en las conclusiones del mismo que estamos ante lo que, desde el punto de vista del recurrente, es, sin duda, una de las mayores ventajas de este procedimiento frente al alternativo recurso contencioso en vía jurisdiccional.

Valga decir además, que esta suspensión automática del acto impugnado sin caución debería imponerse en todos aquellos recursos administrativos ante órganos de resolución de conflictos en que dicha suspensión no ocasione perjuicios de imposible o difícil reparación, como sucedería, las más de las veces, en las reclamaciones económico administrativas ante la Junta de Finanzas.

Es una medida que permite al recurso de que se trate cumplir con su finalidad y que debería ser posible siempre que el procedimiento de resolución sea lo suficientemente ágil como, sin duda, sucede en los procedimientos ante el Tribunal de Contratos. Dada la brevedad de los plazos de su procedimiento.

3ª.- Sobre la Junta de Finanzas de Cataluña:

a) Sobre la regulación de los procedimientos ante la Junta de Finanzas de Cataluña:

Si algo llama la atención en cuanto a la regulación contenida en el Decreto 158/2007 de 24 de julio es la profusión de remisiones que hace el mismo, especialmente en cuanto a las cuestiones relativas al ámbito de aplicación, las competencias y las cuestiones relativas al procedimiento que debe seguirse en las reclamaciones ante este órgano.

No responde el contenido del Decreto a su denominación pues más que un Decreto de regulación es un Decreto de creación de la Junta que se limita a contener una serie de reglas sobre composición y el funcionamiento de la misma.

Pero, para averiguar cuestiones tan esenciales como son los actos recurribles o el procedimiento a seguir en las reclamaciones económico administrativas, el particular deberá seguir las remisiones que hace el Decreto en tanto en cuanto no se apruebe un reglamento de procedimiento propio para este órgano.

Si la dispersión normativa resulta un obstáculo para los operadores jurídicos mucho más lo será para aquel sujeto pasivo de un impuesto que pretenda recurrir ante la Junta de Finanzas y no pueda encontrar un único texto que integre todas las reglas aplicables para ello.

No debería admitirse que la creación de un órgano de resolución de conflictos ante el que deban promover sus intereses los administrados no vaya seguida de una regulación integrada por todos los trámites y normas de procedimiento que los mismos deban tener en cuenta.

Esta situación genera, no sólo inseguridad jurídica, sino una discriminación para el administrado, quien no tiene por qué conocer los entresijos regulatorios del órgano que debe resolver, frente a la administración contra la que pretende recurrir, la cual, qué duda cabe, gozará del soporte técnico adecuado y oportuno para guiarla y defenderla en el procedimiento en cuestión.

b) Sobre su composición:

Nos encontramos de nuevo ante un órgano compuesto en exclusiva por funcionarios del grupo A de la Generalitat todos ellos nombrados por el Consejero de economía y finanzas.

Debemos así reproducir aquí la observación anterior sobre la composición de los órganos de resolución de conflictos entre la administración y el administrado.

No puede pretender el legislador que el administrado se sienta en igualdad de condiciones que la administración actuante que le impone el acto contra el que

recurre cuando ésta, no sólo goza de los privilegios y prerrogativas que le son propios, sino que, además, ve sometida la controversia a un órgano compuesto íntegramente por funcionarios públicos designados por el titular del Departamento de Economía, en este caso, sin que se prevea otro criterio selectivo que el pertenecer al Cuerpo Superior de la Generalitat de Cataluña.

c) Sobre el estatuto de sus miembros:

No prevé el Decreto de regulación de la Junta de finanzas una regulación clara y precisa relativa al estatuto de los miembros de la misma ni, en consecuencia, un régimen disciplinario que permita controlar el incumplimiento de aquellas normas que garanticen la independencia jerárquica y funcional de los mismos.

Entendemos, que todos y cada uno de los órganos de resolución de conflictos deberían contener en su regulación un capítulo relativo a esta materia, lo que dotaría así al órgano de una mayor presunción de imparcialidad porque, permítase aquí traer a colación la tan socorrida pero idónea expresión, para este caso, relativa a la mujer del César.

d) Sobre la idoneidad que un trámite de avenencia entre las partes tendría ante este órgano:

Finalmente consideramos que sería más que conveniente articular un trámite potestativo de avenencia entre las partes ante la Junta de finanzas que operaría en estos casos, no como órgano de resolución de conflictos, sino como mediador entre la administración y el administrado en la consecución de un acuerdo que pusiera fin al procedimiento.

Si bien es cierto que a la práctica son muchas las ocasiones en que este acuerdo se logra entre las partes entendemos que una regulación de este trámite incorporándolo como parte del procedimiento ante la Junta dotaría de mayor seguridad y garantías a las mismas.

En conclusión, la regulación de los órganos de resolución de conflictos debería prever:

- I. Un estricto sistema de elección y designación de los miembros de estos órganos que permita seleccionar, entre quienes concurren a la convocatoria pública para ocupar los cargos, aquellos candidatos que gocen de una mayor preparación y especialización en la materia.
- II. Una amplia regulación del estatuto de sus miembros, con previsión específica de su inamovilidad, detalle de las causas de abstención y recusación de los mismos y régimen disciplinario previsto para el caso de incumplimiento de sus obligaciones.
- III. Regulación global, completa y detallada que integre todas las normas relativas a la regulación de dichos órganos y a los procedimientos que puedan hacerse valer ante los mismos y que permita a ambas partes comprender y aplicar la misma de forma sencilla.
- IV. Opción por un proceso que permita garantizar al máximo la igualdad entre las partes, la seguridad jurídica de las mismas y la imparcialidad e independencia funcional y jerárquica del órgano, evitando normas que sitúen al administrado en una clara situación de indefensión, como serían las relativas al pago de la tasa, cómputo del plazo o lugar de interposición del recurso especial ante el Tribunal Catalán de Contratos o la posible resolución unilateral de inadmisión a trámite de una reclamación en la Junta de Finanzas.
- V. Inclusión de un trámite de avenencia debidamente regulado para cada órgano que dote a las partes de una última oportunidad de no verse sometidas a la resolución de un órgano de judicialización que actuará en este caso como mediador y componedor entre las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: Curso de Derecho Administrativo, t II, cuarta edición. Ed. Civitas Madrid, 1993.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. El justiprecio de la expropiación forzosa. Editorial Comares. 1997.

GIL CRUZ, Eva M^a. El arbitraje en la contratación pública. Revista Aranzadi Doctrinal núm. 5/2010 Editorial Aranzadi SA.

GIMENO FELIU, José María. Los tribunales administrativos especiales de contratación pública ante las previsiones del informe de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas. Balance y perspectiva. Revista Catalana de dret públic, núm 47 (2013).

GONZÁLEZ ALONSO, Augusto. La competencia de los juzgados de lo Contencioso-Administrativo en relación con los actos de la administración periférica e institucional del estado y de las comunidades autónomas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Revista española de Derecho Administrativo núm. 152/2011. Editorial Civitas.SA.

GONZÁLEZ ALONSO, Augusto. El recurso contencioso-administrativo frente a los actos firmes no ejecutados de la administración y la posición de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Revista Aranzadi Doctrinal núm. 10/2013. Editorial Aranzadi, SA.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando. La inconstitucionalidad de la reforma de los jurados provinciales de expropiación operada por la ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del estado para el año 2013.

REBOLLO PUIG, M. La presunción de validez. Revista española de Derecho Administrativo núm. 128/2005. Ed. Civitas.SA

RODRÍGUEZ PONTÓN, Francisco José. Gobierno, política y administración: Elementos de debate para las Administraciones independientes.

RODRÍGUEZ TOYOS, Pedro. Algunas observaciones acerca del Jurado provincial de expropiación forzosa. Su posible reforma y el desarrollo de su régimen jurídico. Repertorio de Jurisprudencia num. 17/2000 parte Estudio. Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2000.

TORNOS MAS, Joaquín. Vías alternativas a la resolución de conflictos en la esfera local. Anuario del Gobierno Local. ISSN 2013-4924 nº 1,1995.

TORNOS MAS, Joaquín. El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona. Documentación administrativa, ISSN 0012-4494, Nº 220,1989.

TRAYTER JIMÉNEZ, JOAN MANUEL. Los órganos colegiados en el momento presente. Revista española de Derecho Administrativo núm. 150/2011. Editorial Civitas SA.

ÍNDICE DE NORMAS

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, en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.

Ley de 16 de diciembre de 1954 de expropiación forzosa.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Catalunya

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria

Ley 9/2005, de 7 de julio del Jurado de Expropiación Forzosa

Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña

Ley 34/2010 de 5 de agosto de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales

Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

Real decreto 520/2005, de 13 de mayo por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003 general tributaria en materia de revisión de actos en vía administrativa.

Real decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Decreto 158/2007, de 24 de julio, de regulación de la Junta de Finanzas de la Generalidad de Cataluña

Decreto legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña

Decreto 120/2009, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Jurado de Expropiación de Cataluña.

Decreto 221/2013, de 3 de septiembre por el que se regula el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y aprueba su organización y funcionamiento.