

COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

GRUPO 1. DUPLICIDADES ADMINISTRATIVAS

MEDIDA NÚMERO 1.04.006

Centralización en el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de la resolución de los recursos especiales en contratos de ámbito autonómico y local.

1. ANÁLISIS DEL ALCANCE DE LA MEDIDA

Esta centralización en el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) se conseguiría a través de la generalización del sistema ya existente de celebrar Convenios con CC.AA. en los que, a cambio de una remuneración muy ajustada, el TACRC se compromete a resolver los recursos especiales en materia de contratación generados en la CC.AA. y en los municipios de su ámbito territorial.

- Por exigencias derivadas de las directivas comunitarias en la materia se ha regulado un sistema específico de resolución de determinados recursos especiales en materia de contratación del sector público.
- El artículo 41.1 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 establece que en el ámbito AGE el conocimiento y resolución de los recursos corresponderá a un órgano independiente.
- El artículo 41.3 señala que en el ámbito de las CCAA la competencia para resolver estos recursos será establecida en sus normas respectivas.
- El artículo 41.4 indica que en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las CCAA.
- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41.1 del TRLCSP se ha creado un Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) con funcionamiento en el ámbito AGE.
- De acuerdo con el artículo 41.3 las siguientes CCAA han suscrito convenio con la AGE para atribuir la competencia para la resolución de los recursos al TACRC:

Extremadura, Ciudad Autónoma de Melilla, La Rioja, Castilla La Mancha, Región de Murcia, Cantabria, Illes Balears.

Se encuentran firmados y pendientes de publicación el B.O.E. los convenios con la Generalitat Valenciana y con la Ciudad Autónoma de Ceuta.

La Comunidad Autónoma de Asturias ha manifestado recientemente su interés por suscribir el correspondiente convenio y el mismo se encuentra en tramitación.

El resto de CC.AA. han constituido un órgano independiente propio a tales efectos o se encuentran en fase de constitución del mismo:

Andalucía, Castilla y León, Madrid, Cataluña, País Vasco, Aragón, Navarra, Canarias y Galicia

- De acuerdo con el artículo 41.4 las siguientes CCAA han previsto en su normativa propia la creación de órganos independientes en Entidades Locales:

Comunidad Autónoma de Andalucía: *Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.*

Las Entidades Locales pueden crear órganos independientes, si bien pueden atribuir esta competencia a los órganos que creen las Diputaciones Provinciales.

Comunidad Autónoma de Cataluña: *Disposición Adicional cuarta de la Ley de Medidas de Cataluña 2011. Ley 7/2011, de 27 de julio*

Los municipios de más de 50.000 habitantes del territorio de Cataluña pueden crear un órgano propio con competencia para resolver los recursos de su ámbito local y sector público.

Comunidad Autónoma del País Vasco: *Disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos del País Vasco 2011. Ley 5/2010, de 23 de diciembre*

Los municipios de más de 50.000 habitantes integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán crear su propio órgano competente para la resolución de los recursos de su ámbito local y sector público respectivo.

- En este esquema la medida supondría generalizar la celebración de Convenios con CC.AA. teniendo en cuenta que la experiencia de los Convenios ya firmados ha resultado satisfactoria.

2. ANÁLISIS DE LAS INEFICIENCIAS EXISTENTES Y DE LAS MEJORAS DERIVADAS DE LA MEDIDA

De acuerdo con lo descrito en el apartado 2, la normativa contractual otorga la facultad a CC.AA. para la creación directa o indirecta de una multitud de órganos independientes competentes para conocer y resolver el recurso especial en materia de contratación. Esta multiplicación de órganos supone una multiplicación de costes para las diferentes administraciones. La centralización en el TACRC generaría economías de escala y una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos, evitando la proliferación de órganos administrativos y, además, redundaría previsiblemente en un reforzamiento de la independencia y unidad de criterio en la resolución de recursos contractuales.

3. MINISTERIOS Y/O UNIDADES A LAS QUE AFECTA LA MEDIDA

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

4. LEGISLACIÓN AFECTADA POR LA MEDIDA

Normativa de CC.AA. afectada:

- Comunidad Autónoma de Andalucía: Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.
- Comunidad Autónoma de Castilla y León: Ley 1/2012 de 28 de febrero de medidas de Castilla y León.
- Comunidad Autónoma de Madrid: artículo 3 de Ley de Medidas de Madrid 2011. Ley 9/2010 de 23 de diciembre.
- Comunidad Autónoma de Cataluña: Disposición Adicional cuarta de la Ley de Medidas de Cataluña 2011. Ley 7/2011, de 27 de julio.
- Comunidad Autónoma del País Vasco: Disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos del País Vasco 2011. Ley 5/2010, de 23 de diciembre.
- Comunidad Autónoma de Aragón: artículo 17 a 22 de la Ley de Medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón. Ley 3/2011 de 24 de febrero
- Comunidad Autónoma de Navarra: artículo 208 bis de la Ley Foral 3/2013 de 25 de febrero: modificación de la Ley Foral 6/2006 de 9 de junio de 2006 de contratos Públicos.
- Comunidad Autónoma de Canarias: Decreto Legislativo 1/1994 de 29 de julio. Aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

5. AHORRO ESTIMADO CON LA PUESTA EN MARCHA DE LA MEDIDA

Teniendo en cuenta una hipótesis razonable sobre la estructura de costes de los órganos independientes de CC.AA. y Corporaciones Locales ya creados o susceptibles de ser creados en un futuro próximo, el ahorro para las CC.AA. puede calcularse en el entorno de 5.665.000 €/año.

Impacto estimado en los Presupuestos Generales del Estado			Ahorro estimado, en tres años,		
1er año	2º año	3er año	Estado (AGE y Órganos constitucionales)	Otras Administraciones	Ciudadanos y empresas
				16.995.000	

En todo caso, el ahorro en otras Administraciones tiene un carácter de “máximos”, ya que siendo voluntaria la celebración de los correspondientes convenios, está calculada para el supuesto de que todas las Comunidades Autónomas decidan adherirse al esquema propuesto.

6. HERRAMIENTAS USADAS

Para diseñar esta medida se ha realizado un análisis de situación teniendo en cuenta especialmente la experiencia suministrada por la ejecución y desarrollo de los Convenios ya celebrados

7. CALENDARIO DE IMPLANTACIÓN

	Nº de Meses
Plazo implantación	2 - 6 meses*

* Los Convenios Estado CC.AA. a los que se refiere el art. 41 de TRLCSP se tramitan generalmente en un plazo de entre 2 y 6 meses.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en muchos casos, ya se ha producido la creación de los órganos autonómicos (e incluso locales) de tal modo que, para conseguir la eficiencia y ahorro perseguidos sería necesario que, con carácter previo, las CC.AA. que han dictado normativa en la materia en la que se prevé la creación de órganos independientes (referenciada en el apartado 4 de esta ficha) procedieran a su derogación o modificación.

MEMORIA

1. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

La exigencia de un órgano especializado con independencia funcional para resolver los recursos en materia de contratación pública, viene requerida por las directivas europeas en la materia.

La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) -texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre- establece (artº 41) que, además del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), las CC.AA. deben crear su propio Tribunal o convenir con la AGE para atribuir la competencia al TACRC. En cuanto a las CC.LL., la legislación autonómica en la materia debe definir si pueden crear sus propios tribunales; si no lo prevén expresamente, se atribuye la competencia al tribunal autonómico correspondiente.

Por el momento han creado Tribunal u órgano unipersonal: **País Vasco** (además, las Diputaciones Forales, han creado también tribunales propios); **Madrid; Aragón; Cataluña; Andalucía** (que permite a las CC.LL crear también tribunales propios, o convenir con el de la C.A.); **Castilla y León; Navarra y Canarias**.

El resto de CC.AA., a lo largo de 2012, ha optado por **convenir con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** para atribuir al TACRC la competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación en el ámbito autonómico correspondiente: **Extremadura; Melilla; La Rioja; Castilla-La Mancha; Región de Murcia; Cantabria e Illes Balears**. El convenio con la **Comunidad Valenciana** y con la Ciudad de **Ceuta** está pendiente de publicación en el BOE. Con el **Principado de Asturias** y con **Galicia** hay conversaciones avanzadas que, muy probablemente, fructificarán en la firma del respectivo convenio antes de mediados del año en curso.

En virtud del convenio se someten al TACRC, los recursos en materia de contratación correspondientes a los poderes adjudicadores de la C.A. y las CC.LL. de su ámbito.

El convenio regula también la compensación por parte de la Comunidad Autónoma de los gastos derivados de la asunción de competencias por el Tribunal. Esta compensación, a la que hace referencia la Ley de Contratos, se articula mediante una anualidad fija para cada C.A. que cubre un número mínimo de recursos resueltos¹ y una cantidad adicional por resolución dictada -350 €/resolución- que supere ese mínimo.

Los recursos provenientes de CC.AA. con las que se ha establecido convenio suponen ya más de la mitad de los recursos totales tramitados por el TACRC. Hasta el momento se ha podido absorber la mayor carga de trabajo, sin necesidad de aumentar los miembros del Tribunal (Presidente y dos vocales) ni reforzar significativamente su plantilla. Ello ha sido posible gracias al protocolo de acuerdo suscrito con el Servicio Jurídico del Estado, mediante el cual los Abogados del Estado colaboran con el TACRC para estudiar, preparar y elaborar las ponencias de las resoluciones que se dictan. Tal colaboración, ha permitido que el aumento de recursos derivado de los convenios con las CC.AA. (casi el 100% en el 1º trimestre de 2013), se haya podido resolver sin aumentar los miembros del Tribunal y sin demora en los plazos previstos en la Ley de Contratos.

¹ La cuantía depende del tamaño de la C.A.; varía entre 1.500 €/año (Melilla) y 20.000 €/año (Castilla-La Mancha) y cubre la resolución de hasta 3 y 40 recursos, respectivamente.

2. MOTIVACIÓN DE LA MEDIDA

La extensión de los convenios de colaboración a las CC.AA. que ahora disponen de tribunal propio (o que están pensando en crearlo) podría suponer la supresión de hasta nueve tribunales autonómicos, además de los de las entidades locales que los han creado (las diputaciones forales vascas; varias diputaciones y ayuntamientos andaluces como Granada, Córdoba, Málaga, Cádiz;...).

- Con ello, se **evitaría la proliferación de órganos administrativos** que cumplen la misma finalidad y aplican la misma normativa², con la consiguiente simplificación administrativa y claridad sobre la instancia a la que recurrir. No tiene fundamento lógico que cada Administración cree su propio Tribunal para resolver sobre recursos planteados a sus poderes adjudicadores, cuando todos ellos, con independencia de la Administración de la que dependan, deben aplicar las mismas normas (LCSP y normas de desarrollo de la Ley). La territorialización de los tribunales no presta ningún valor añadido, puesto que la utilización de medios electrónicos simplifica las comunicaciones con independencia de la localización del recurrente o del poder adjudicador.
- Además se produciría un **significativo ahorro global de costes para el conjunto de las administraciones**. Es verdad que para hacer frente al volumen de recursos inducido por la ampliación del sistema de convenios a todas las CC.AA., habría que aumentar el número de vocales del TACRC y ampliar su plantilla. Pero, aunque se duplicara el número de vocales y la plantilla de personal de apoyo, los costes adicionales serían del orden de 500.000 €, muy inferior al de los tribunales a suprimir.³ Con el sistema de aportaciones de las CC.AA., éstas serían también muy inferiores al coste de su propio Tribunal.⁴
- Al haber un único Tribunal, habría también **unidad de criterio**: se evitaría la dispersión doctrinal que provoca la existencia de múltiples Tribunales, sin ninguna instancia administrativa superior que unifique los criterios.

3. EFECTOS INDUCIDOS POR LA MEDIDA

Además de los resultados que motivan la adopción de la medida (evitar la proliferación de órganos idénticos; reducir costes, unificar criterios), de llevarse a cabo tendría también otros efectos inducidos no menos importantes:

- **Se refuerza la independencia** del Tribunal que debe resolver los recursos: en la medida que el TACRC está más lejos que los tribunales autonómicos (y aún más que los locales) de los órganos administrativos sobre cuyas actuaciones ha de resolver hay una mayor garantía de independencia en sus decisiones.

² La práctica totalidad de la LCSP y de sus normas de desarrollo tiene carácter básico al amparo del artº 149.1.18ª de la Constitución. Sólo la Comunidad Foral de Navarra ha hecho un desarrollo legislativo propio de las directivas comunitarias.

³ El TARC de Madrid, tiene un Presidente, dos vocales, un Secretario y otras tres personas de apoyo. El de Andalucía (aparte los tribunales de las CC.LL. que los han constituido) cuenta con un Presidente, un Secretario y dos personas de apoyo... En otras CC.AA., los funcionarios que forman parte o prestan apoyo a los tribunales respectivos, perciben dietas y no se dedican en exclusiva a las tareas del Tribunal.

⁴ Salvo tal vez en la C.A. de Castilla y León, donde las funciones del Tribunal, se desarrollan por el Consejo Consultivo, sin que ello haya supuesto un mayor coste para la C.A.

- Muy probablemente **disminuirían los recursos ante los Tribunales de Justicia**, puesto que en el caso del TACRC, las resoluciones que se recurren son cada vez menos. De las dictadas en 2012, apenas el 7% se han impugnado en la jurisdicción contencioso-administrativa. Más del 75% de las sentencias dictadas hasta el momento confirman la resolución del TACRC.

Por otra parte, en lo que se refiere a los ahorros que podría generar esta medida, su cuantificación requiere la formulación de hipótesis sobre la estructura de costes de estos órganos para lo cual homogenizaremos los mismos de acuerdo con su normativa reguladora.

Teniendo en cuenta las CCAA que han constituido este órgano y analizando su normativa reguladora se producen las siguientes estructuras de costes:

- El órgano independiente utiliza la estructura de otro órgano ya existente, por lo que se estima que su coste será mínimo (Castilla y León, Aragón y Navarra).
- El órgano independiente tiene estructura propia, por lo que se estima que su coste no será inferior a 100.000 euros anuales (Andalucía, Madrid, Cataluña, País Vasco, Canarias). Coste total no inferior a 500.000 euros anuales vinculados principalmente a capítulo 1.

Significar que Madrid y Canarias han creado una tasa vinculada a la interposición del recurso, si bien se estima que su poder recaudatorio será escaso y no lo tendremos en cuenta a efectos de cálculo del ahorro.

Por otro lado se debe considerar que en la legislación de algunas CCAA se autoriza a las Entidades Locales a crear este órgano independiente:

- Andalucía: cualquier Entidad Local podría constituirlo. Planteamos la hipótesis de que el 5% de las Entidades Locales con autorización normativa crearían este órgano y presupuestamos un coste mínimo anual de 100.000 euros (capítulo 1).

$771 \text{ municipios} + 8 \text{ diputaciones provinciales} = 779 \text{ Entidades Locales.}$

$779 \text{ municipios} * 5\% * 100.000 \text{ euros} = 3.895.000 \text{ euros anuales.}$

- Cataluña y País Vasco: podrán constituirlo los municipios de más de 50.000 habitantes. Planteamos la hipótesis de que el 50% de estos municipios lo crearían y presupuestamos un coste mínimo anual de 100.000 euros (capítulo 1).

$\text{Cataluña: } 23 \text{ municipios} * 50\% * 100.000 \text{ euros} = 1.150.000 \text{ euros anuales.}$

$\text{País Vasco: } 6 \text{ municipio} * 50\% * 100.000 \text{ euros} = 300.000 \text{ euros anuales.}$

- De acuerdo con las previsiones anteriores el coste de mantenimiento en CCAA y Entidades Locales supondría:

$500.000 + 3.895.000 + 1.150.000 + 300.000 = 5.845.000 \text{ euros anuales.}$

- Tras la suscripción de los convenios Estado-CCAA, las CCAA se comprometen a transferir al Estado una cantidad variable que estimamos en 20.000 euros anuales:

$9 \text{ CCAA} * 20.000 = 180.000 \text{ euros.}$

- El ahorro para las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, de acuerdo con las previsiones anteriormente analizadas sería:

$5.845.000 - 180.000 = 5.665.000 \text{ euros anuales (corresponderían casi en su totalidad a capítulo 1).}$

- En el Estado se produciría un ingreso de 180.000 €, que compensaría los costes en que incurriría como consecuencia del incremento de la carga de trabajo del Tribunal Central.