

RECURSOS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN: ¿DÓNDE ESTAMOS?

JAN SARSANEDAS COLL

Universidad de Barcelona

La importancia del recurso especial en materia de contratación se comprende de inmediato cuando se conoce el peso económico de la contratación pública y la actividad que lleva asociada. En 2017, la contratación pública en el conjunto de la Unión Europea ascendió a más de 2 billones de euros anuales, equivalente a un 13,3% del PIB comunitario (1). En España, según indicó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, «CNMC»)

en 2017 (2), el aprovisionamiento del sector público en sentido amplio (incluyendo la contratación pública, encargos o encomiendas y los convenios públicos) alcanzó el 20% del PIB. Esto es, sobre un PIB de 2018 de 1.202.193 millones de Euros, la contratación pública ascendería a 240.438,60 millones de Euros. Además, la CNMC ha destacado que la contratación pública afecta virtualmente a todos los mercados y, en consecuencia, a la productividad del país, a los precios, la calidad, la innovación y los niveles de bienestar a disposición de los ciudadanos (3).

Por ello, las disfunciones e ineficiencias en un ámbito tan relevante de la economía como es la contratación pública también pueden provocar un daño potencialmente importante. En este sentido, el propio preámbulo de la Ley 9/2017 de contratos del sector público (en adelante, «LCSP») pone de manifiesto que el ámbito de la contratación pública es proclive al mal de la corrupción, según datos de la CNMC de 2015 (4), las «ineficiencias» en la contratación pública representan un 25% de sobrecoste (5), lo

que equivale a un 4,6% del PIB anual, es decir, unos 47.500 millones de euros anuales de daño económico a la sociedad española.

Este artículo tiene por objeto analizar el recurso especial de contratación, una pieza fundamental para asegurar un buen uso del dinero de los contribuyentes en cuanto a la adjudicación de los contratos a las ofertas más beneficiosas. Interesará, en concreto, exponer su origen, razón de ser y evolución, analizar su funcionamiento actual y reflexionar sobre su futuro.

Para ello, se han consultado los datos de las últimas memorias publicadas por los tribunales de contratos (correspondientes a los años 2017 y 2018) y el Informe sobre la Justicia Administrativa de 2019. Asimismo, se han tenido en cuenta datos publicados por la Comisión Europea y, especialmente, el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CE y la Directiva 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/

CE, en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública, de 24 de enero de 2017. No obstante, se considera que no hay información pública, ordenada y global para analizar la «eficiencia» social del recurso y compararlo con los recursos administrativos ordinarios y el recurso judicial ante la jurisdicción contencioso-administrativo. Aun así, a partir de los datos desagregados que existen, es posible sacar algunas conclusiones y reflexionar sobre dónde estamos y cómo avanzar en el debate sobre el recurso especial.

EL ORIGEN DEL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN (6) ↓

El recurso especial en materia de contratación nació en el ámbito comunitario, con las Directivas 89/665/CEE y la 92/13/CEE (7), con la convicción de que era necesario un recurso rápido y eficaz para garantizar la apertura de la contratación pública de los Estados Miembros a la competencia comunitaria y evitar medidas proteccionistas contrarias al derecho europeo.

No obstante, la llegada a España del recurso especial en materia de contratación se hizo esperar. El legislador español no consideró necesario transponer aquellas directivas comunitarias ni en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, ni tampoco en la ley de contratos posterior, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Esa falta de transposición de las directivas comunitarias en materia de recursos le valió al Reino de España dos condenas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencias de 15 de mayo de 2003 (C-214/00, Comisión/Reino de España) y de 16 de octubre de 2003 (C-283/00, Comisión Reino de España).

Fue con las Leyes 30/2007 (8) y 31/2007 (9) que, coincidiendo con la transposición del tercer paquete de directivas de contratación (Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo), llamadas de «tercera generación», se aprovechó para transponer las previsiones relativas al recurso especial en el ámbito de la contratación pública y de determinados sectores excluidos de la ley de contratos del sector público (agua, energía, transportes y servicios postales). No obstante, dicha transposición tampoco fue correcta y así lo manifestó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia de 3 de abril de 2008 (C-444/06, Comisión c. Reino de España).

La Directiva de recursos 2007/66/CE, de 11 de diciembre, modificó el régimen anterior con la finalidad de dotar el recurso especial en materia de contratos de mayor eficacia y rapidez, estableciendo un plazo de suspensión de los efectos de la adjudicación del contrato, impidiendo la celebración del contrato hasta que se resolviera el recurso y atribuyendo

la resolución del recurso a un órgano independiente. En España, se aprobó la Ley 34/2010, que modificó las leyes de contratos 30/2007 y 31/2007, instaurando el nuevo régimen del recurso especial de contratación. Ese régimen fue recogido en el posterior Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La última reforma de la legislación de contratos del sector público ha supuesto, entre otros cambios de calado, una evolución del recurso especial en materia de contratación. Así, la LCSP, por la que se transpusieron al ordenamiento jurídico español (fuera de plazo) las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 febrero 2014 (10), ha configurado un recurso especial en materia de contratación que mantiene su carácter potestativo (el recurrente puede escoger entre interponer el recurso especial o acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa) y exclusivo (si cabe dicho recurso, no es posible interponer un recurso administrativo ordinario). No obstante, a diferencia del régimen anterior en que se configuraba como un recurso precontractual (servía para impugnar determinadas actuaciones anteriores a la formalización del contrato como la aprobación de los pliegos de contratación y la adjudicación de contratos, entre otras, pero las discrepancias sobre la ejecución, modificación o extinción del contrato quedaban excluidas), actualmente se permiten impugnar también determinadas actuaciones posteriores a la celebración del contrato (por ejemplo, las modificaciones de contrato).

Asimismo, la LCSP ha ampliado la posibilidad de interponer el recurso especial a más contratos que los armonizados, (11) mediante la reducción de los umbrales económicos establecidos en las directivas comunitarias. En concreto, el recurso especial cabe en relación con todo tipo de contratos de las Administraciones Públicas y poderes adjudicadores cuyo valor estimado supere los 3 millones de euros para los contratos de obras y de concesión de obras y de servicios, y de 100.000 euros para los contratos de servicios y suministros. Además, se pueden recurrir los acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos mencionados, así como los contratos basados en cualquiera de ellos, y, en ciertos casos, los contratos administrativos especiales y los contratos subvencionados.

En la misma línea, la LCSP ha eliminado formalidades que dificultaban la interposición del recurso especial como eran el requisito de presentar un anuncio previo dirigido al órgano de contratación o la exigencia de presentar el recurso en el registro del tribunal de contratos, siendo ahora posible su presentación en cualquiera de los registros previstos con carácter general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Otro aspecto importante de la LCSP es que establece que el recurso especial es gratuito, poniendo fin a la posibilidad de imponer una tasa para la tramitación del recurso, como había sucedido, por ejemplo, en el caso del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

Es importante destacar que el recurso especial sigue manteniendo un efecto suspensivo automático cuando se recurre la adjudicación de un contrato (salvo para los contratos basados en un acuerdo marco o contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición) y, en los demás casos, pueden solicitarse medidas cautelares, lo cual es crucial para asegurar la eficacia del recurso.

EL FUNCIONAMIENTO DEL RECURSO ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ↓

Con la finalidad de valorar el funcionamiento del recurso especial en materia de contratación, se han tenido en cuenta los siguientes aspectos:

- (1) el plazo de resolución del recurso
- (2) la calidad de las resoluciones de estos recursos, y
- (3) su «eficiencia» social.

A su vez, para «medir» la calidad del recurso, se han empleado los siguientes indicadores:

- (a) la independencia de los tribunales administrativos de contratos (12)
- (b) la especialización de sus miembros,
- (c) la satisfacción de los ciudadanos y
- (d) el grado de confirmación de las resoluciones en vía judicial.

El plazo de resolución del recurso especial ↓

Suele decirse que «si la justicia llega tarde, no es justicia». En este sentido, es importante conocer el periodo de resolución de los recursos especiales por parte de los tribunales de contratación.

Según los cálculos realizados al respecto, a partir de las memorias más recientes publicadas por los tribunales de contratos (13), el plazo de resolución de un recurso especial es ligeramente inferior a los 40 días naturales (14). El hecho de que algunos tribunales autonómicos todavía no hayan publicado la memoria de 2018 y que algunos miden el plazo de resolución en días naturales y otros en días hábiles, impide obtener unos datos más completos y exactos. En todo caso, a título indicativo no cabe duda de que el recurso especial sigue siendo una vía impugnatoria rápida y que parece que ningún tribunal está superando los dos meses de plazo máximo que establece la ley.

Si se compara el recurso especial con los recursos administrativos ordinarios de alzada y reposición, tenemos que el de alzada tiene por ley un plazo de resolución de tres meses y el de reposición de un mes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Administración no siempre resuelve en plazo y que a veces ni siquiera resuelve de forma expresa (es el fenómeno conocido como «silencio administrativo»). Lamentablemente, no consta que hayan datos publicados sobre el plazo de resolución de estos recursos, lo que resultaría útil para comparar el recurso especial en materia de contratación y los recursos administrativos ordinarios. (15)

En cambio, sí hay datos del plazo de resolución del recurso contencioso-administrativo. La jurisdicción contencioso-administrativa tiene de promedio los procedimientos con un plazo más largo de resolución, situándose en 326 días en 2018. (16) Se entiende que ese plazo se refiere a días hábiles y no naturales, con lo cual, el plazo de resolución de los procedimientos judiciales ante la jurisdicción contencioso-administrativa es superior a un año.

A la luz de lo anterior, se concluye que el recurso especial es un mecanismo más justo que otros recursos administrativos y el judicial para obtener justicia en materia de contratación pública, en cuanto a que proporciona una resolución rápida a los litigios.

La calidad de las resoluciones de los recursos especiales ↓

En este apartado se valora teóricamente y con carácter general la calidad jurídica que se puede esperar de la resolución del recurso especial a partir de las siguientes variables/indicadores:

La independencia de los tribunales de contratos ↓

Aquí se entiende por independencia de los tribunales que su creación, composición y funcionamiento garanticen, por lo menos teóricamente, la imparcialidad de sus resoluciones. Pues bien, la creación de los tribunales de contratos viene establecida por la LCSP y, en el caso de los tribunales autonómicos y locales, la ley estatal hace una remisión a las normas que dictan las Comunidades Autónomas dentro de los estándares de independencia fijados por la norma estatal. En todo caso, la ley declara la independencia funcional de todos estos tribunales.

En cuanto al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, la LCSP determina su organización en una presidencia y un número mínimo de dos vocales, con apoyo de servicios administrativos. Los miembros del tribunal son designados por el Gobierno estatal a propuesta del Ministerio competente en materia de hacienda y función pública, pero tienen carácter independiente e inamovible, lo que significa que una vez nombrados permanecen en el cargo durante seis años y no pueden ser removidos si no es por el Gobierno y cuando se da alguna de las

causas objetivas y tasadas que prevé la ley. Asimismo, el presidente y vocales de ese Tribunal deben ser funcionarios de carrera, lo que tradicionalmente también es considerado como una garantía de independencia.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en función de sus competencias, cabe atribuir la competencia de los recursos al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales o aprobar una norma autonómica para crear sus respectivos órganos de contratación, unipersonales o colegiados. Esos órganos se regirán, pues, por una regulación diferente a la del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, antes analizada. En todo caso, la LCSP exige, con carácter básico, que en esos casos las reglas sobre nombramiento y terminación de mandatos del titular o Presidente del órgano de resolución de los recursos especiales garanticen su independencia e inamovilidad.

En el ámbito local, las leyes autonómicas pueden prever la creación de órganos locales de resolución de recursos contractuales o, en su defecto, resultará competente el mismo órgano que a nivel autonómico. Además, la LCSP prevé que los municipios de gran población y las Diputaciones puedan crear órganos y que el resto de Ayuntamientos puedan atribuir la competencia para resolver los recursos al órgano creado por la Diputación. Dichos órganos se regirán por las normas establecidas en la norma autonómica o, en su defecto, la LCSP en cuanto a su constitución y funcionamiento y los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato. Por último, en el ámbito de los Territorios Históricos Forales, la competencia para resolver los recursos puede corresponder a los órganos y Tribunales administrativos forales de Recursos Contractuales.

La independencia de los tribunales de contratos españoles ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, «TJUE») (17), en tanto en cuanto admite su carácter jurisdiccional a los efectos de poder plantear cuestiones prejudiciales ante el TJUE (18) en el seno de los recursos especiales que estén enjuiciando. Condición que, en principio, se reconoce de los tribunales de justicia y que no necesariamente tienen los tribunales administrativos. (19)

Otra variable que se considera indicativa del grado de independencia de los tribunales de contratos es el porcentaje de recursos especiales que estiman, es decir, cuántas veces dan la razón a un recurrente en contra de lo decidido por la entidad contratante. Pues bien, según los datos analizados, en promedio los tribunales de contratación españoles estiman alrededor del 28% de los recursos. (20) Este dato es consistente con la afirmación del Informe sobre la Justicia Administrativa de 2019 de que las estimaciones de los tribunales de contratos rondan entre

el 20% y el 30%. (21) No obstante, hay procedimientos que finalizan por inadmisión (rechazo del recurso por razones formales) o desistimiento del recurso (decisión del recurrente de retirar el recurso), por lo que cabría analizar el porcentaje de estimaciones en relación únicamente con aquellos recursos respecto de los que ha habido un pronunciamiento del tribunal sobre el fondo del asunto. Es lo que el Informe sobre la Justicia Administrativa de 2019 llama «tasa de éxito» y se calcula como la fracción entre el número total de estimaciones (totales y parciales) de un año determinado sobre el número total de resoluciones sobre el fondo (excluyendo, por tanto, inadmisiones y desistimientos). Pues bien, a la luz de los datos que se han analizado, resulta que de los casos sobre los que hay un pronunciamiento sobre el fondo, los tribunales de contratación estiman de promedio más del 37% de los recursos. (22) Asimismo, el Informe sobre Justicia Administrativa de 2019 destaca el caso de algunos tribunales con un porcentaje de estimaciones superior a la media: el 47% en Cataluña (2018), el 45% en Madrid (2017) y 40% en País Vasco (2018), entre otros. (23) Así, dado el elevado porcentaje de estimaciones de los recursos se considera que los tribunales de contratos están actuando con independencia de las entidades contratantes.

La especialización de los miembros de los tribunales de contratos

Otro aspecto relevante de la calidad de las resoluciones de los recursos especiales es el nivel de especialización de los miembros del órgano administrativo de resolución de dichos recursos. Para seguir con el ejemplo del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, la ley exige que sus miembros sean funcionarios de carrera, de cuerpo o escala para cuyo acceso sea requisito necesario el título de licenciado o grado en derecho y haber desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a 15 años en el caso del presidente y de 10 años en el caso de los vocales, preferentemente en el ámbito del derecho administrativo relacionado directamente con la contratación pública. Respecto de los tribunales autonómicos y locales corresponde analizar sus respectivas leyes de creación. En todo caso, la LCSP exige, con carácter básico, que el titular del órgano o su Presidente debe ostentar cualificaciones jurídicas y profesionales que garanticen un adecuado conocimiento de las materias que sean de su competencia.

Así, se ha llegado a afirmar, con razón, que los miembros de los tribunales de contratos tienen un nivel de especialización muy elevado y superior al que tienen la generalidad de miembros de los tribunales de justicia. (24) También se ha destacado el talento de los responsables de estos tribunales de contratación que, más allá de lo exigido estrictamente por la ley, han establecido mecanismos de coordinación entre los distintos tribunales, en beneficio de la segu-

ridad jurídica y, por tanto, de la calidad de la justicia administrativa ofrecida por esos tribunales. (25)

La satisfacción de las partes con el recurso especial ↓↓

Siguiendo con el análisis de la calidad de las resoluciones de los tribunales de contratos, una variable que se considera que puede ser indicativa es el número de resoluciones de esos tribunales que son impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Pues bien, de acuerdo con los datos analizados, esa ratio de impugnación o grado de disconformidad con las resoluciones de los tribunales de contratación es, de promedio, del 5,94%. (26) Ese dato es coherente con el que se indica en el Informe sobre la Justicia Administrativa de 2019, de que en 2018 se impugnaron entre el 2% y el 7,4% de las resoluciones de los órganos de recursos contractuales, y que la cifra máxima ha disminuido respecto del 2017. (27) Se coincide con dicho informe en que un porcentaje tan bajo de impugnaciones en vía judicial puede tomarse como un indicador de la satisfacción general de las partes con las resoluciones de los tribunales de contratación.

La satisfacción con el recurso especial en materia de contratación parece ser generalizada en la Unión Europea. Según una encuesta realizada por servicios de la Comisión Europea, las Directivas de recursos han tenido un efecto positivo para la contratación pública, que se considera más transparente (80,59%), más justa (79,42%) y más abierta y accesible (77,65%) y que proporciona mayores incentivos para cumplir con las normas de contratación pública (81,77%). Y, como tendencia general, los recursos especiales son más eficaces que los judiciales (74,7%), al considerar que los recursos judiciales suelen llevar más tiempo y dan lugar a criterios de adjudicación menos estrictos que los recursos ante órganos especializados. (28)

Confirmación de las resoluciones en vía judicial ↓↓

La calidad o acierto de las resoluciones de los tribunales de contratación también puede medirse con el número de confirmaciones en vía judicial. Dado que las memorias de los tribunales de contratación se circunscriben al último año y es probable que no se disponga todavía de un pronunciamiento por parte de la justicia respecto de las resoluciones impugnadas, se ha tomado como referencia el dato del Informe sobre la Justicia Administrativa de 2019 de que un poco menos del 65% de los recursos contencioso-administrativos en materia de contratación son estimados (total o parcialmente) en primera instancia. (29) Pues bien, esto significa que las resoluciones de los tribunales de contratación que resuelven sobre el fondo de los recursos especiales son aceptadas por las partes o confirmadas por la justicia en el 96,14% de los casos y únicamente son impugnadas y anuladas total o parcialmente por sentencia judicial en el 3,86% de los casos. Además,

podría considerarse que este dato es una estimación de máximos y que el dato real sería todavía inferior, puesto que se ha tomado como referencia las estimaciones en primera instancia, pero algunas de estas sentencias judiciales podrían ser revertidas en apelación (en 2018 se estimaron parcial o totalmente más del 50% de los recursos de apelación) o en casación. (30)

La «eficiencia» social del recurso especial ↓↓

El recurso especial en materia de contratación es gratuito. Así lo establece la LCSP, poniendo fin a la posibilidad de que los tribunales de contratación cobren una tasa por la tramitación del recurso especial (por ejemplo, este era el caso del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público). Por otra parte, en tanto que recurso administrativo, el recurrente puede interponer el recurso sin necesidad de acudir a los servicios de representación de un procurador ni defensa letrada. (31) A la luz de lo anterior, desde la perspectiva del recurrente, el recurso especial es un mecanismo de impugnación que permite obtener resoluciones rápidas, de calidad y, además, de forma gratuita.

Siendo el recurso especial un instrumento de impugnación financiado por los contribuyentes y no por los recurrentes, se considera oportuno calcular la «eficiencia» social de este recurso, contraponiendo el beneficio que aporta a la sociedad en su conjunto (y no únicamente para el recurrente) con el coste que tiene para el contribuyente. También resultaría útil comparar la «eficiencia» social de este recurso con respecto a otros mecanismos de impugnación alternativos como el recurso contencioso-administrativo o los recursos administrativos ordinarios.

Para ello, sería necesario realizar un análisis que excede del propósito de este trabajo y para el que, sin duda, sería necesario disponer de muchos más datos que no son públicos de forma ordenada. Por ejemplo, sería necesario conocer el ahorro económico que el recurso especial aporta vía reducción de la corrupción y la adjudicación de los contratos a las ofertas más ventajosas para la sociedad, y también por liberar recursos de la Administración y descongestionar los tribunales. Adicionalmente, no se dispone de datos sobre la parte del presupuesto destinado a los recursos administrativos ordinarios ni al recurso especial. En cuanto al recurso judicial, según el Informe sobre la Justicia Administrativa 2019, en el año 2018 el presupuesto anual en justicia alcanzó los 1.781 millones de euros, equivalente a unos 79,05 euros por habitante. Pero ese dato no está desglosado para la jurisdicción contencioso-administrativa ni para asuntos relativos a la contratación pública. Se considera que recabar y analizar estos datos sería importante para sustentar cualquier reforma de los mecanismos de recurso con base a razones de «eficiencia».

A falta de un estudio económico riguroso sobre esta cuestión en España, cabe tomar como referencia el dato proporcionado por la Comisión Europea sobre el ahorro económico que puede aportar el recurso especial (en el sentido, de que el recurso especial se entiende como un mecanismo esencial para conseguir la finalidad de la legislación de contratos del sector público de adjudicar los contratos con una mejor relación calidad-precio). En 2015 la Comisión Europea estimó que los ahorros conseguidos con el recurso especial superan los costes que este mecanismo supone para los Estados Miembros, si bien también precisaba que esa conclusión se basaba en datos sobre una muestra reducida de Estados y que serían necesarios más datos para obtener resultados más robustos y representativos. (32) En el 2017, la Comisión Europea indicó que la aplicación efectiva de las Directivas sobre procedimientos de recurso puede aumentar la probabilidad de que se consiga un ahorro similar al estimado procedente de las Directivas sobre contratación pública, de alrededor del 5% sobre el volumen total de contratos públicos. (33) Es así que algún autor afirma, con razón, que el recurso especial es una inversión y no un gasto. (34)

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DEL RECURSO ESPECIAL ↓

Ampliar el objeto del recurso especial ↓

El recurso especial en materia de contratación tiene un ámbito restringido que impide considerarlo plenamente como una alternativa real al recurso administrativo ordinario o el recurso contencioso-administrativo. Ello se debe a que, como se ha explicado anteriormente, el recurso especial puede interponerse en relación con un listado cerrado de actuaciones y en relación con contratos cuyo valor estimado supera un determinado umbral económico.

Si partimos de la hipótesis de que el valor estimado de los contratos está relacionado con la capacidad de los licitadores que se presentan, podría ser que establecer un umbral mínimo para los recursos especiales implicara en la práctica que únicamente las empresas más solventes tengan acceso a ese mecanismo privilegiado de impugnación de las actuaciones en materia de contratación (lo cual equivaldría *de facto* a una limitación subjetiva). Las empresas de menor tamaño, por el contrario, podrían no tener otra alternativa que plantear un recurso administrativo ordinario, sin las mismas garantías de independencia, calidad y rapidez que los tribunales de contratos, o acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, pagando el peaje de una justicia lenta y más cara por tener que pagar los honorarios de abogado y procurador, y, en su caso, las costas judiciales.

La LCSP proclama el principio de igualdad y no discriminación y también se propone como uno de sus

objetivos favorecer la participación de las PYMES. Pues bien, ¿qué impacto tiene para la consecución de esos principios excluir *de facto* a determinadas PYMES (recordemos que las PYMES constituyen el 99,8% del tejido empresarial español) (35) del mecanismo más eficaz, eficiente y gratuito para impugnar las actuaciones en materia de contratación pública?

Dejando de lado el posible efecto discriminatorio, la limitación material y cuantitativa de los contratos respecto de los que cabe interponer el recurso especial, ¿no supone desaprovechar el potencial de este recurso para corregir las ineficiencias de la contratación pública?

Ya en 2006, el Consejo de Estado, en su dictamen nº 514/2006, con ocasión del anteproyecto de una Ley de Contratos del Sector Público anterior a la vigente, aconsejó valorar la extensión del recurso especial a todos los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley como se había hecho en Francia, por resultar más garantista para los derechos de los particulares. (36) Cuestión sobre la que volvió a insistir en su dictamen nº 1116/2015 al anteproyecto de la LCSP. (37)

Después de años de experiencia exitosa con el recurso especial y a la luz de los datos analizados, se considera que, con más razón, debería valorarse abrir el recurso especial a todos los contratos. (38) Con ello no únicamente se lograría una justicia administrativa más democrática, rápida y de calidad en el ámbito de la contratación pública, sino que se podrían descongestionar los tribunales contencioso-administrativos y obtener mayores ahorros económicos y beneficios sociales.

Replicar el modelo del recurso especial a otros ámbitos ↓

Los recursos administrativos ordinarios no resisten una comparación con el recurso especial en materia de contratación (especialmente, el recurso potestativo de reposición, tantas veces criticado por parte de la doctrina legal administrativista por su dudosa utilidad), por lo que podría ser conveniente reformarlos a imagen y semejanza de aquél.

El modelo exitoso del recurso especial también podría ser un buen referente para reformar el funcionamiento de los tribunales económico-administrativos que resuelven las reclamaciones económico-administrativas en materia de tributos, pues actualmente no ofrecen un nivel de independencia y rapidez equiparables a los del recurso especial. En efecto, por un lado, ya hemos indicado que el TJUE negó que los tribunales económico-administrativos españoles sean independientes. (39) Y, por otro lado, el plazo de un año para resolver las reclamaciones económico-administrativas (de por sí muy largo) es incumplido de forma sistemática. (40)

¿Puede el recurso especial morir de éxito? ↓

Como se ha explicado, la LCSP (que entró en vigor el 9 de marzo de 2018) amplió los supuestos en los que cabe interponer el recurso especial en materia de contratación: disminuyendo el umbral cuantitativo y añadiendo supuestos de impugnación. Esto ha representado un incremento en el número de recursos, alcanzado el 53% en Andalucía, 48% en Cataluña (41), 56% en Extremadura, 31% en Canarias, si bien en otras comunidades el incremento ha sido inferior (6% en Madrid). (42)

El incremento de recursos también se explica por un factor educacional: conforme pasan los años, los licitadores son cada vez más conscientes de que el recurso especial es un mecanismo de impugnación gratuito, rápido y con una probabilidad razonable de que el tribunal administrativo estime el recurso y dé la razón al recurrente. (43) Así, el éxito del recurso ha hecho que más licitadores confíen en este mecanismo de impugnación para corregir las irregularidades que detectaban en los procedimientos de contratación pública. Además, esto evidencia que los licitadores han perdido el miedo de antaño a recurrir la actuación de su cliente del sector público. En este sentido, el ecosistema de la contratación pública ha madurado y entiende que la interposición del recurso no es para hacer daño a la Administración en una guerra larga y dolorosa, sino para corregir su actuación mediante un mecanismo rápido, técnico e «indoloro», con el propósito último de asegurar el buen funcionamiento del sistema en beneficio de todos.

En cambio, el aumento de expedientes no se debe a un uso abusivo del recurso especial por parte de los ciudadanos, pues en 2018 los tribunales de contratos únicamente impusieron multas por temeridad y mala fe de los recurrentes en un 1,46 – 2,6% de los casos. (44)

En todo caso, el aumento de actividad de los tribunales de contratos no ha ido acompañado de mayores recursos personales y materiales. Esto ha implicado que en el último año se hayan prolongado los plazos de resolución y que haya empeorado la tasa de congestión de los tribunales (fracción entre el número de recursos nuevos y pendientes sobre el número de recursos que el tribunal es capaz de resolver en un año determinado), que en el caso de Andalucía, Cataluña, País Vasco y Canarias se sitúa cerca del 150%, lo que significa que esos tribunales tienen 1,5 veces más de casos de los que pueden asumir en un año. (45) Otro signo de agotamiento de los tribunales es la demora de algunos en publicar las memorias de actividad correspondientes a 2018. (46)

A la luz de lo anterior, cabe pensar que de mantenerse esa tendencia, a medio o largo plazo se podría poner en peligro una de las claves del éxito del recurso especial, su rapidez.

Incluso puede pensarse que el exceso de carga y la precariedad de recursos personales y materiales de los tribunales de contratos podría mermar la calidad de las resoluciones de los recursos especiales, que es otro de sus claves de éxito.

En este sentido, el Informe sobre Justicia Administrativa de 2019 denuncia el empeoramiento del funcionamiento del sistema de recursos especiales y demanda poner a disposición de los órganos de recursos contractuales más medios, que les permita hacer frente al mayor volumen de actividad, garantizando la eficacia y rapidez del recurso especial. Asimismo, el Informe indica que hay que reforzar la independencia de esos tribunales, asegurando la dedicación exclusiva de sus miembros y la dedicación exclusiva de sus colaboradores y asesores, y dotándoles de un presupuesto adecuado y suficiente para adecuarse a las fluctuaciones de su volumen de actividad. (47)

Otra amenaza para el buen funcionamiento del recurso especial es la posibilidad prevista en la LCSP, ya comentada anteriormente, de que se creen tribunales de contratos locales, lo cual ya es una realidad en las Diputaciones forales vascas, el cabildo de Gran Canaria y algunos municipios y diputaciones andaluzas. (48) Y también que la LCSP permita que esos órganos puedan ser unipersonales y no colegiados como se entiende que exige la Directiva de recursos (49). La multiplicación de órganos y su carácter unipersonal puede ser una traba para la coordinación de esos tribunales en detrimento de la seguridad jurídica, puede suponer una pérdida de eficiencias, y podría afectar a la independencia y competencia técnica de esos órganos, tan importantes para garantizar la calidad de la justicia administrativa que imparten. (50)

La posibilidad de establecer una tasa para regular el uso del recurso especial, ya hemos visto que actualmente está expresamente prohibida por la LCSP. Se trata de una decisión del legislador español entre las opciones posibles, pues las Directivas de recursos no se pronuncian sobre el coste del recurso especial. (51) El TJUE (52) consideró que esas directivas no impiden que las legislaciones nacionales establezcan como requisito para interponer el recurso especial el previo pago de una tasa, siempre que no haga imposible o excesivamente difícil el ejercicio del derecho a recurrir. Y, según datos de la Comisión Europea de 2013 (53), existen ejemplos de varios Estados Miembros en los que el recurso especial ha ido asociado a algún coste para el recurrente.

En todo caso, y salvando lo que pueda resultar de un análisis más extenso y sobre la base de más datos, se entiende que actualmente exigir una tasa al recurso especial no estaría justificado porque: (1) supondría una barrera al derecho de defensa de los ciudadanos, (2) no se exige a otros recursos administrativos más lentos y de menor calidad (recursos administrativos ordinarios), a los que el recurso especial

permitiría sustituir, (3) es un mecanismo para corregir ineficiencias de la contratación pública y tiene un enorme potencial de ahorro económico y otros beneficios sociales, por lo que debería verse como una inversión (54), y (4) el incremento en el número de recursos se debe a un uso adecuado del mismo y no a un uso abusivo o fraudulento.

CONCLUSIONES ↓

Después de más de una década de funcionamiento del recurso especial en materia de contratos del sector público, el balance es muy positivo: permite solucionar litigios en materia de contratación pública rápidamente (40 días naturales de media), gratuitamente y con resoluciones de calidad (por la independencia y especialización de los tribunales administrativos de contratos).

Dicho instrumento es fundamental para combatir la corrupción e ineficiencias de la contratación pública, que estarían provocando un sobrecoste a la sociedad española de 47.500 millones de euros cada año. Por lo que de él se ha dicho que no debe verse como un gasto sino como una inversión. (55)

Dado el éxito del recurso especial y su potencial impacto positivo para la sociedad, existen razones no únicamente de justicia sino de «eficiencia» social para defender que todos los contratos tengan acceso al mismo (y no únicamente los que sobrepasan un valor estimado considerable).

La experiencia con el recurso especial también podría servir como modelo a extender a otros ámbitos, por ejemplo, en el ámbito tributario, para solucionar la falta de independencia de los tribunales económico-administrativos y el retraso sistemático del plazo de resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

No obstante, para que el recurso especial no muera de éxito, es esencial que el incremento en el número de expedientes vaya acompañado de un aumento de recursos personales y materiales de los tribunales de contratos y el mantenimiento de una planta cerrada de tribunales con carácter colegiado, que aseguren la misma rapidez y calidad que han sido claves de su éxito.

NOTAS ↓

- [1] Public Procurement Indicators 2017 DG GROW, G - Single Market for Public Administration G4 - Innovative and eProcurement, July 9, 2019. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38003> (pág. 9).
- [2] CNMC, Por una normativa eficiente, Blog de la CNMC (febrero 2017). <https://blog.cnmc.es/2017/02/02/por-una-normativa-eficiente-de-contratacion-publica-i/>
- [3] CNMC, Por una normativa eficiente, Blog de la CNMC (febrero 2017). <https://blog.cnmc.es/2017/02/02/>

por-una-normativa-eficiente-de-contratacion-publica-i/

- [4] PRO/CNMC/001/15: Análisis de la Contratación Pública en España: Oportunidades de Mejora desde el punto de vista de la Competencia, de 5 de febrero de 2015.
- [5] La CNMC se refiere a casos de ausencia de presión concurrential, pero en el mismo documento menciona que Transparencia Internacional cifra en ese porcentaje el daño derivado de la corrupción en la contratación pública.
- [6] Para elaborar este apartado sobre la historia del recurso especial, nos hemos basado, principalmente, en la síntesis que ofrecen las obras de Juan Pedro Quintana Carretero, *El recurso especial en la contratación pública: las novedades introducidas por la LCSP*, de 3 de octubre de 2018, elderecho.com (Lefebvre) y Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*, Thomson Reuters, Aranzadi, (Julio 2015).
- [7] De un lado, la Directiva del Consejo, de 21 diciembre 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (89/665/CEE), y, de otro lado, la Directiva del Consejo, de 25 febrero 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (92/13/CEE).
- [8] Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- [9] Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- [10] Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; y Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 febrero, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.
- [11] Se definen como «contratos armonizados» los regulados por las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE.
- [12] Como se explicará, la LCSP permite que los órganos de contratación sean unipersonales o colegiados. No obstante, para simplificar, en adelante nos referiremos a estos órganos como «tribunales de contratos».
- [13] Memorias de los tribunales de contratos de 2018 o de 2017, cuando la otra no estaba disponible.
- [14] Dado que algunas memorias indican el plazo de resolución en días naturales y otros en días hábiles, se ha optado por utilizar los datos relativos a plazos por días naturales.
- [15] En el *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*,

- CIJA 2019, concretamente en el apartado elaborado por Silvia Díez Sastre (página 110), se pone de manifiesto esta falta de información.
- [16] Alfonso Egea de Haro, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019 (página 47)
- [17] En este sentido puede citarse, entre otras, la sentencia del TJUE de 20 de septiembre de 2018, asunto Montte, S.L. y Musikene, C-546/16, en que el TJUE reconoció el carácter jurisdiccional del órgano administrativo de recursos contractuales de la comunidad autónoma del País Vasco.
- [18] La cuestión prejudicial es un mecanismo que permite a los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros plantear al TJUE dudas acerca de la interpretación del derecho europeo que susciten en el marco de los procedimientos que estén enjuiciando.
- [19] La sentencia del TJUE de 21 de enero de 2020 en el asunto C-274/14 Banco Santander, S.A., da la razón a lo indicado en las conclusiones del Abogado General Sr. Gerard Hogan, presentadas el 1 de octubre de 2019, de que los tribunales económico-administrativos españoles que conocen de las reclamaciones económico-administrativas en materia de tributaria no tienen carácter jurisdiccional y no pueden presentar cuestiones prejudiciales al TJUE, precisamente porque les falta la necesaria independencia.
- [20] Este dato se ha obtenido de la tabla nº 1 anexada al final de la obra, la cual se elaboró a partir de datos de las memorias de los tribunales de contratos de 2018 o, cuando aquella faltaba, la de 2017.
- [21] Silvia Díez Sastre, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019, (página 119).
- [22] Este dato se ha obtenido de la tabla nº 1 anexada al final de la obra, la cual se elaboró a partir de datos de las memorias de los tribunales de contratos de 2018 o, cuando aquella faltaba, la de 2017.
- [23] Silvia Díez Sastre, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019, (página 120)..
- [24] Patricia Valcárcel Fernández, *Análisis de los rasgos y peculiaridades del recurso especial en materia de contratación pública: en la senda hacia el cumplimiento efectivo del derecho a una buena administración*, XI Congreso AEPDA (febrero 2016), página 11.
- [25] Patricia Valcárcel Fernández, *Análisis de los rasgos y peculiaridades del recurso especial en materia de contratación pública: en la senda hacia el cumplimiento efectivo del derecho a una buena administración*, XI Congreso AEPDA (febrero 2016), página 51.
- [26] Este dato se ha obtenido de la tabla nº 1 anexada al final de la obra, la cual se elaboró a partir de datos de las memorias de los tribunales de contratos de 2018 o, cuando aquella faltaba, la de 2017.
- [27] Silvia Díez Sastre, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019, (página 122).
- [28] Informe de la Comisión al Parlamento Europea y al Consejo sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CEE y la Directiva 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE, en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública, SWD(2017)13 final, COM(2017)28 final, Comisión Europea, 24 de enero de 2017.
- [29] Silvia Díez Sastre, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019, (página 130).
- [30] Silvia Díez Sastre, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019, (página 130).
- [31] Ciertamente, una cosa es que la asistencia letrada no sea legalmente obligatoria y otra cosa es que no sea recomendable asesorarse jurídicamente. La defensa jurídica en un recurso especial en materia de contratación exige un conocimiento jurídico especializado, por lo que entendemos que en general será aconsejable el asesoramiento de un profesional de la abogacía y, en particular, de alguien especializado en materia de contratación pública.
- [32] Europe Economics and Millieu, *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts, Final Study Report, MARKT/2013/072/C*, de abril 2015 (página 139).
- [33] Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CEE y la Directiva 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE, en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública*, SWD(2017)13 final, COM(2017)28 final, 24 de enero de 2017.
- [34] Gimeno Feliú en *Informe Especial. Sistema de control de la contratación pública en España. Cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos. La Doctrina fijada por los órganos de contractuales, enseñanzas y propuestas de mejora*, Observatorio de Contratación Pública www.obcp.es, (página 3).
- [35] Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, *Cifras PYME de octubre de 2019*. <http://www.ipyme.org/es-ES/ApWeb/EstadisticasPYME/Documents/CifrasPYME-octubre2019.pdf>
- [36] Dictamen del Consejo de Estado nº 514/2006, de 25 de mayo de 2006 (página 66).
- [37] Dictamen del Consejo de Estado nº 1116/2015, de 10 de marzo de 2016 (página 57).
- [38] También ha defendido la apertura del recurso especial a todos los contratos Gimeno Feliú en *Informe Especial. Sistema de control de la contratación pública en España. Cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos. La Doctrina fijada por los órganos de contractuales, enseñanzas y propuestas de mejora*, Observatorio de Contratación Pública www.obcp.es
- [39] La sentencia del TJUE de 21 de enero de 2020 en el asunto C-274/14 Banco Santander, S.A., da la razón a lo indicado en las conclusiones del Abogado General Sr. Gerard Hogan, presentadas el 1 de octubre de 2019, de que los tribunales económico-administrativos españoles que conocen de las reclamaciones económico-administrativas en materia de tributaria no tienen carácter jurisdiccional y no pueden presentar cuestiones prejudiciales al TJUE, precisamente porque les falta la necesaria independencia.
- [40] César Martínez Sánchez, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019 (página 65).
- [41] En el caso de Cataluña, el aumento de la actividad del tribunal de contratos puede deberse también

- a que el recurso especial ha pasado a ser gratuito, igual que en el resto del Estado.
- [42] Silvia Díez Sastre, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019, (página 110).
- [43] En sentido similar se expresa Daniel Ortiz Espejo, en *La nueva Ley de Contratos del Sector Público y su repercusión competencial y territorial en el marco del recurso especial en materia de contratación*, INAP (julio de 2018).
- [44] Este dato se ha obtenido de la tabla nº 1 anexada al final de la obra, la cual se elaboró a partir de datos de las memorias de los tribunales de contratos de 2018 o, cuando aquélla faltaba, la de 2017.
- [45] Silvia Díez Sastre, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019, (página 130).
- [46] Silvia Díez Sastre, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019, (página 107).
- [47] Silvia Díez Sastre, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019, (página 139).
- [48] Silvia Díez Sastre, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*, CIJA 2019, (página 108).
- [49] El artículo 2.9 de la Directiva de recursos 2007/66/CE se refiere a los miembros de estos órganos (en plural) y a que dichos órganos tendrán un presidente. Así lo han sostenido también Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*, Thomson Reuters, Aranzadi, (julio 2015) y Tomás Cano Campos en *La nueva Ley de contratos del sector público y las patologías del legislador: perspectiva general y principales novedades*, Cuadernos de Derecho Local QDL48, número monográfico sobre contratación pública, de la Fundación Democracia y Gobierno Local (octubre de 2018).
- [50] Varios autores han expresado su malestar por esta posibilidad. Así, por ejemplo: Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*, Thomson Reuters, Aranzadi, (julio 2015); Gimeno Feliú en *Informe Especial. Sistema de control de la contratación pública en España. Cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos*. La Doctrina fijada por los órganos de contractuales, enseñanzas y propuestas de mejora, Observatorio de Contratación Pública www.obcp.es; Tomás Cano Campos en *La nueva Ley de contratos del sector público y las patologías del legislador: perspectiva general y principales novedades*, Cuadernos de Derecho Local QDL48, número monográfico sobre contratación pública, de la Fundación Democracia y Gobierno Local (octubre de 2018); y Daniel Ortiz Espejo, en *La nueva Ley de Contratos del Sector Público y su repercusión competencial y territorial en el marco del recurso especial en materia de contratación*, INAP (julio de 2018).
- [51] Comisión Europea, *Commission Staff Working Document - Evaluation of the modifications introduced by Directive 2007/66/EC to Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC concerning the European framework for remedies in the area of public procurement refit evaluation*, SWD(2017)13 final, 24 de enero de 2017.
- [52] Sentencia del TJUE de 6 de octubre de 2015, caso C-61/14 Orizzone Salute.
- [53] Europe Economics and Milieu, *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts, Final Study Report, Markt/2013/072/C*, (abril 2015).
- [54] Gimeno Feliú en *Informe Especial. Sistema de control de la contratación pública en España. Cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos*. La Doctrina fijada por los órganos de contractuales, enseñanzas y propuestas de mejora, Observatorio de Contratación Pública www.obcp.es, (página 3)
- [55] Gimeno Feliú en *Informe Especial. Sistema de control de la contratación pública en España. Cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos*. La Doctrina fijada por los órganos de contractuales, enseñanzas y propuestas de mejora, Observatorio de Contratación Pública www.obcp.es, (página 3).
- [56] La tabla se ha elaborado a partir de las memorias de los Tribunales Administrativos de Contratos (la de 2018 y, cuando ésta no estaba disponible, la de 2017)
- [57] Extremadura tiene un órgano administrativo de resolución de recursos especiales, pero no ha publicado ninguna memoria en 2018. Aun así, algunos datos se han obtenido a partir del *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019* del CIJA, ya citado.
- [58] Canarias tiene un órgano administrativo de resolución de recursos especiales, pero no ha publicado ninguna memoria en 2018. Aun así, algunos datos se han obtenido a partir del *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019* del CIJA, ya citado.

REFERENCIAS ↓

Informes:

Memoria Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (2018)

Memoria del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía (2018)

Memoria del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (2017)

Memoria del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (2018)

Memoria del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (2018)

Memoria del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia (2018)

Memoria del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid (2018)

Memorias del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco (2017 y 2018)

Memoria del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Navarra (2018)

Informe sobre la Justicia Administrativa 2019, CIJA – UAM, 2019. Especialmente, los apartados «Datos generales de funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa» de Alfonso Egea de Haro; «Análisis de la vía económico-administrativa y contencioso-administrativa» de César Martínez Sánchez y «Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de contratación pública» de Silvia Díez Sastre.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo

TABLA 1
ESTADÍSTICAS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE CONTRATOS (56)

Tribunal Administrativo de Contratos	Recursos presentados	Recursos resueltos	Plazo de resolución	Recursos estimados (total/parcial)	Recursos desestimados	Recursos desistidos/inadmitidos/otras causas	Multas mala fe / temeridad	Resoluciones impugnadas en vía judicial
Central	1.396	1220 resoluciones	57 días naturales	24,90%	72%	3,10%	Multa a 21 recurrentes por mala fe/temeridad (1,5%)	73 (5,98%)
Galicia (desde abril 2018)	161	148 resoluciones	18,3 días naturales	31%	42,70%	26,30%	-	12 (8,1%)
Andalucía (2018)	466	363 resoluciones	25 días hábiles	86 recursos (23,69% del total)	126 recursos (34,71% del total)	151 recursos (41,6% del total)	-	16 (4,40%)
Castilla y León (2018)	136	132	25,18 días hábiles	39 recursos (29,55% del total)	67 recursos (50,76% del total)	26 recursos (19,7% del total)	-	6 (4,54%)
Cataluña (2018)	358	316 recursos resueltos y 292 resoluciones (24 resoluciones sobre 44 acumulaciones)	54 días	79 recursos (27,05%)	110 recursos (37,67%)	103 recursos (35,27%)	-	13 (4,45%)
Madrid (2018)	447	413	26 días naturales	118 (28,57%)	198 (47,94%)	97 (23,48%)	7 (1,46%)	5 (1,21%)
País Vasco (2018)	199	186 (que corresponden a 192 recursos, puesto que algunos se acumularon)	52 días naturales desde la presentación	46%	30%	24% inadmitidos	0	17 (9,13%)
Navarra (2018)	101	101	23 días hábiles	32 (31,68%)	32 (31,68%)	37 (36,63%)	0	8 (7,92%)
Aragón (2017)	150	141 (9 pendientes de resolución)	27,12 días naturales	27 (18%)	63 (42%)	51 (34%)	4 (2,66%)	11 (7,8%)
Extremadura (2018) (57)	122	92		19%	39%	42%		
Canarias (2018) (58)	158	126	45	32% tasa de éxito (sobre los recursos en los que se entra en el fondo)		36%		

Fuente: Elaboración propia

sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CE y la Directiva 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE, en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública, de 24 de enero de 2017, {SWD(2017)13 final}, COM(2017)28 final, 24 de enero de 2017.

Europe Economics and Milieu, *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts Final Study Report MARKT/2013/072/C*, (abril 2015). <https://ec.europa.eu>

Commission Staff Working Document - Evaluation of the modifications introduced by Directiva 2007/66/EC to Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC concerning the European framework for remedies in the area of public procurement refit evaluation, SWD(2017)13 final, 24/01/2017.

Public Procurement Indicators 2017 DG GROW, G - Single Market for Public Administration G4 - Innovative and eProcurement, July 9, 2019. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38003>

Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2018, https://www.fiscal.es/memorias/memoria2019/FISCALIA_SITE/index.html

PRO/CNMC/001/15: Análisis de la Contratación Pública en España: Oportunidades de Mejora desde el punto de vista de la Competencia, de 5 de febrero de 2015.

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Cifras PYME de octubre de 2019. <http://www.ipyme.org/es-ES/ApWeb/EstadisticasPYME/Documents/CifrasPYME-octubre2019.pdf>

Resoluciones:

Dictamen del Consejo de Estado nº 514/2006, de 25 de mayo de 2006 (página 66).

Dictamen del Consejo de Estado nº 1116/2015, de 10 de marzo de 2016 (página 57).

Sentencia del TJUE de 15 de mayo de 2003 (C-214/00, Comisión/Reino de España).

Sentencia del TJUE de 16 de octubre de 2003 (C-283/00, Comisión Reino de España).

Sentencia del TJUE de 3 de abril de 2008 (C-444/06, Comisión c. Reino de España).

Conclusiones del Abogado General Sr. Gerard Hogan, presentadas el 1 de octubre de 2019, en el asunto C-274/14 Banco Santander, S.A.

Obras doctrinales:

Tomás Cano Campos, *La nueva Ley de contratos del sector público y las patologías del legislador: perspectiva general y principales novedades*, Cuadernos de Derecho Local QDL48, número monográfico sobre contratación pública, de la Fundación Democracia y Gobierno Local (octubre de 2018).

JR Chaves, *Acción pública pero no para todos los públicos* del blog delaJusticia.com (octubre 2018).

Gimeno Feliú, *Informe Especial. Sistema de control de la contratación pública en España. Cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos. La Doctrina fijada por los órganos de contractuales, enseñanzas y propuestas de mejora*, Observatorio de Contratación Pública www.obcp.es (diciembre 2015).

Daniel Ortiz Espejo, *La nueva Ley de Contratos del Sector Público y su repercusión competencial y territorial en el*

marco del recurso especial en materia de contratación, INAP (julio de 2018).

Juan Pedro Quintana Carretero, *El recurso especial en la contratación pública: las novedades introducidas por la LCSP*, de 3 de octubre de 2018, elderecho.com (Lefebvre).

Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*, Thomson Reuters, Aranzadi, (julio 2015).

Patricia Valcárcel Fernández, *Análisis de los rasgos y peculiaridades del recurso especial en materia de contratación pública: en la senda hacia el cumplimiento efectivo del derecho a una buena administración*, XI Congreso AEPDA (febrero 2016).

CNMC, *Por una normativa eficiente*, Blog de la CNMC (febrero 2017). <https://blog.cnmcc.es/2017/02/02/por-una-normativa-eficiente-de-contratacion-publica-i/>