

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Pablo Hernández-Lahoz Ortiz

Abogado del Estado en Servicios Especiales

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Manuel ARENILLA SÁEZ, don Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, don Federico Andrés LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, don Javier MANCHADO DE ARMAS y don Alberto PALOMAR OLMEDA.

EXTRACTO

El actual Gobierno ha presentado un proyecto ambicioso de reforma de la Administración integrado por dos fases: una de auditoría, con propuesta de 217 medidas de mejora, y otra de ejecución y supervisión de las medidas. Tienen especial relevancia las medidas sobre contratación administrativa por su diversidad e impacto tanto en la Administración, al obtenerse ahorros y mejorar su eficiencia, como en el ciudadano, al eliminarse trabas innecesarias. Se obtienen ahorros generalizando la contratación centralizada o unificando órganos duplicados Estado-comunidades autónomas y se eliminan trabas sustituyendo documentos por declaraciones responsables o facilitando el acceso de las pymes a licitaciones. En el trabajo se pretende una aproximación al conjunto del proyecto, metodología utilizada y problemas suscitados, y un análisis concreto de las implicaciones en la contratación pública.

Palabras claves: Administración, reforma, CORA y contratación administrativa.

Fecha de entrada: 30-04-2014 / Fecha de aceptación: 10-07-2014

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM: ANALYSIS OF MEASURES FOR PUBLIC PROCUREMENT

Pablo Hernández-Lahoz Ortiz

ABSTRACT

The present Government has submitted an ambitious project to reform the Administration. It is integrated by two phases: an audit phase, with the proposal of 217 improvement measures, and a second phase, of implementation and supervision of the measures. The measures on administrative contracts are specially significant, due to their diversity and to their impact both on the Administration –since savings are achieved and its efficiency is improved–, and on the citizen, as unnecessary obstacles are removed. Savings are obtained by generalizing the centralized contracting or by unifying redundant bodies State-Autonomous Communities; and obstacles are removed by replacing documents by responsible declarations or by facilitating the access of the SMES to tenders. This work tries to make an approach to the project as a whole, to the methodology used and to the problems that have arisen, as well as an analysis of the implications on public procurement.

Keywords: administration, reform, CORA and public procurement.

Sumario

- I. Introducción
 - II. Aproximación a la reforma de las Administraciones públicas
 1. La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas como punto de partida
 2. Una reforma hecha por funcionarios y con participación de la sociedad civil
 - 2.1. Reforma hecha por funcionarios
 - 2.2. Participación de la sociedad civil
 3. El informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
 - 3.1. Aproximación a su contenido
 - 3.2. Posibles problemas competenciales
 4. La ejecución de las medidas y su seguimiento
 - III. Medidas adoptadas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en materia de contratación administrativa
 1. Medidas de mejora de gestión
 - 1.1. De dónde venimos
 - 1.2. A dónde vamos: pasos dados tras el informe CORA
 - 1.3. Tareas pendientes
 2. Medidas encaminadas a evitar duplicidades
 - 2.1. Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Sector Público
 - 2.2. Centralización en el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de la resolución de los recursos especiales en contratos de ámbito autonómico y local
 - 2.3. Clasificación de empresas y Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas
 - 2.4. Plataforma de Contratación del Sector Público
 3. Medidas de simplificación
 - 3.1. Elevación de umbrales para exigir clasificación
 - 3.2. Sustitución de documentación por declaración responsable
 - IV. Conclusiones
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la necesidad de reformar y modernizar la Administración pública española no es nuevo ni en el ámbito de la vida política ni en el de la opinión ciudadana.

Ya en el año 1980, con ocasión de la presentación de una moción de censura por el Grupo Parlamentario Socialista al Gobierno de la Unión de Centro Democrático, don Felipe González Márquez se refirió en su intervención a problemas de la Administración Pública, como la organización de la función pública, la necesidad de reducir departamentos ministeriales y secretarías de estado o la urgencia de evitar duplicidades administrativas, que todavía, a día de hoy, son objeto de preocupación y actualidad¹. En ese año también se publicaron artículos de opinión denunciando la «existencia de un proceso continuo de crítica hacia la Administración española

¹ El debate correspondiente a la moción de censura puede consultarse en el siguiente link: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Intervenciones?_piref73_1335415_73_1335414_1335414.next_page=/wc/servid_orCGI&CMD=VERDOC&BASE=IWT1&PIECE=INT1&FMT=INTXDIS.fmt&DOCR=1&QUERY=%28MOCIO+N+CENSURA%29.ALL.

Como extracto relevante de dicha intervención se recoge lo siguiente: «Para realizar esta operación de cambio en los ámbitos de la Administración, cuenta la tarea del Gobierno, además, con dos aliados fundamentales: la mayoría de los propios funcionarios, que están cansados de la ineficacia y desmoralizados por los defectos de funcionamiento, y la de la casi totalidad de los ciudadanos, que también quieren que la Administración sirva a los intereses generales del país.

Es necesario, pues, aplicar con urgencia medidas del siguiente carácter: establecer controles de horarios y aplicar las normas disciplinarias que hagan posible el cumplimiento de las tareas de cada funcionario, al menos al mismo nivel que se exige en el sector privado; frenar la expansión indiscriminada de las plantillas, cubriendo solo las plazas estrictamente necesarias y para los que no existan excedentes que puedan solucionarse mediante traslado. Es necesario encarar, con respeto estricto del derecho de todos los funcionarios, pero también con urgencia, el paso de los funcionarios de la Administración central a la Administración autonómica, tanto en los niveles locales como en las comunidades regionales o de nacionalidad. Es necesario reducir el número de cuerpos existentes; eliminar privilegios y cotos cerrados de competencia; destinar a los funcionarios especializados a las tareas para las que fueron seleccionados; reducir las excedencias; remodelar y exigir en profundidad la dedicación exclusiva; establecer y ampliar con rigor el sistema de incompatibilidades.

Pero, además, al servicio de la operación autonómica se necesita reducir la inflación de departamentos ministeriales y de secretarías de Estado, a la que se hacía referencia por algún responsable político en el debate de la semana pasada; evitar las duplicaciones administrativas; transferir con rapidez competencias a las autonomías y entes locales, con el fin de acercar el poder de decisión lo más posible al administrado, reduciendo el nivel de tutela administrativa de los órganos de la Administración central a los de las autonomías o los entes locales».

que partía de todos los estamentos de la vida social, tales como la Prensa, los empresarios y los ciudadanos en general»².

Más de 30 años después poco ha cambiado la situación: cuestiones relacionadas con la actuación de las Administraciones públicas, como la Administración de Justicia o el funcionamiento de los servicios públicos, siguen siendo consideradas por los ciudadanos, según el *Barómetro marzo 2014* elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, como algunos de los principales problemas que existen actualmente en España³. En el ámbito político el presidente del Gobierno ya declaró ante el Pleno del Congreso de los Diputados, en la sesión de investidura del 19 de diciembre de 2011, la necesidad de poner en marcha una «profunda reforma administrativa que permita eliminar ineficiencias, solapamientos y duplicidades entre Administraciones públicas»⁴.

Todas estas circunstancias, de las que se deriva que la reforma de las Administraciones públicas ha sido una preocupación ciudadana desde el inicio de la Democracia y, al menos hasta ahora, un proyecto inacabado de los distintos Gobiernos, permiten concluir que el estudio de la reforma de las Administraciones públicas sigue siendo de interés desde varias ópticas o perspectivas: la jurídica, la económica o la sociológica.

A ello hay que añadir que la reforma de las Administraciones públicas es también un tema de actualidad. El Gobierno ha presentado y está ejecutando un paquete de medidas encaminadas a «convertir la administración en un motor del crecimiento económico» y a garantizar «una reducción del gasto sin merma de los servicios prestados a través de la simplificación administrativa, la eliminación de duplicidades, la reestructuración de entidades o la centralización de las compras»⁵.

El proyecto de reforma ha sido recibido de manera distinta por organizaciones y asociaciones. Si bien ha recabado elogios al ser considerado como fundamental para ganar eficacia y mejorar el

² Don Fernando Panizo Arcos publicó una Tribuna Libre en el diario *El País* el día 21 de diciembre de 1980 cuyo título era «Reforma de la Administración pública». El extracto del artículo al que nos hemos referido en el estudio es el siguiente: «En los últimos tiempos estamos asistiendo a un proceso continuo de crítica hacia la Administración española. Esta crítica no es única y aislada, sino que parte de todos los estamentos de la vida social, tales como la Prensa, los empresarios y fundamentalmente de los que sufren cotidianamente esa ineficacia burocrática: los ciudadanos en general. La necesidad de reformar la Administración pública está en el ánimo de todos los administrados».

Puede consultarse en el siguiente link: http://elpais.com/diario/1980/12/21/economia/346201202_850215.html

³ En el *Barómetro marzo 2014*, publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, se identifica que tanto la Administración de Justicia como el funcionamiento de los servicios públicos son considerados como un problema fundamental de España por un 2,3% y un 0,2% de la población, respectivamente. Este barómetro 2014 puede consultarse en el siguiente link: http://datos.cis.es/pdf/Es3017mar_A.pdf

⁴ El discurso de don Mariano Rajoy en la sesión de investidura como presidente del Gobierno puede consultarse en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/2011/191211DiscursoInvestidura.htm>

⁵ Discursos del presidente y la vicepresidenta del Gobierno en la Jornada sobre la Reforma de las Administraciones Públicas en Europa. Referencia en el siguiente link: <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Actividades/ActividadesInternacionales/2014/100214JornadaAdmon.htm>

funcionamiento de la Administración y lograr una reducción del gasto corriente del conjunto de las Administraciones públicas⁶, también ha recibido críticas por razones tan diversas como que la supresión de determinados organismos puede poner en peligro la prestación de los fines sociales por ellos garantizados⁷ o por ser un proyecto de «buenas intenciones pero pocas decisiones»⁸.

En el ámbito internacional destaca el papel desempeñado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) al recibir el encargo de elaborar, como organismo independiente, una evaluación del proyecto de reforma de las Administraciones públicas puesto en marcha por el Gobierno de España. Esta organización internacional valora el paquete de reformas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) como «el resultado de un proceso riguroso de recolección de datos, diálogo entre profesionales y diagnóstico de las debilidades de las Administraciones públicas de España. El paquete de reformas es sustancial, basado en evidencia empírica y consistente con el proceso general de reforma. (...) [La reforma de la CORA] es uno de los procesos más ambiciosos de reforma de la gobernanza en países de la OCDE. España no es el único país de la OCDE que está buscando nuevas fuentes de crecimiento, consolidación fiscal y competitividad, pero pocos países han articulado un plan de reforma de la Administración pública tan amplio»⁹.

Precisamente el hecho de que la reforma de las Administraciones públicas sea un proyecto de interés y actualidad, así como contar con un análisis exhaustivo de la realidad administrativa española, han sido algunos de los motivos que han llevado a realizar este estudio. En él se pretende partir de un análisis genérico del proyecto de reforma de las Administraciones públicas presentado por el Gobierno, tanto en el contenido como en la metodología y funcionamiento de la CORA, para acabar realizando una valoración profunda del impacto que el proyecto está teniendo en un ámbito administrativo concreto como es la contratación administrativa.

La diversidad de las medidas incluidas dentro del paquete presentado por el Gobierno a través del informe de la CORA exige que el estudio, tras un análisis global del proyecto, se centre en un conjunto concreto de ellas. Las razones por las que se ha elegido la contratación adminis-

⁶ Valoración recogida en el Informe de la CEOE Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social para 2014 desde una perspectiva empresarial.

⁷ Algunas organizaciones sociales han realizado esta crítica sobre la base de lo argumentado por el Consejo de Estado en su Dictamen 1221/2013, de 12 de diciembre, sobre el Anteproyecto de ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa: «Se aprecia, de lo expuesto, una concentración de medidas de supresión de órganos entre aquellos llamados a actuar en el ámbito de las políticas sociales. Resulta conveniente velar por que tales reformas no comporten una minoración del cumplimiento de los fines atribuidos a los órganos suprimidos».

⁸ Artículo de opinión publicado en el diario *El País* el 22 de junio de 2013: http://politica.elpais.com/politica/2013/06/22/actualidad/1371928031_153989.html

⁹ OCDE (2014): «Estudio de Gobernanza Pública sobre España: De la Reforma Administrativa a la mejora continua; Resumen ejecutivo, hallazgos y recomendaciones clave». <http://www.oecd.org/gov/eGLISH%20SUMMARY%20WITH%20COVER.pdf>

trativa como ámbito de valoración son principalmente dos: la variedad de medidas presentadas en esta materia y la importancia de la contratación administrativa en la economía española.

La contratación administrativa es el único ámbito sectorial en el que se han hecho propuestas que afectan a los cuatro grandes grupos de medidas creados por la CORA en cuanto que, en esta materia, se pretende acabar con numerosas duplicidades administrativas, simplificar los procedimientos de licitación, mejorar la gestión de la contratación y hacer un esfuerzo de racionalización de los órganos de contratación.

Por último, está fuera de duda la importancia de la contratación administrativa en la economía española ya que entidades como la Organización Mundial del Comercio¹⁰ han reconocido que «la contratación pública es un importante aspecto del comercio internacional, habida cuenta del considerable tamaño de su mercado –a menudo entre el 10 y el 15 por ciento del PIB–», y otras como el Observatorio de Contratación Pública¹¹ han concretado que en España «la contratación pública representa aproximadamente el 18,5 % del PIB del país». El problema es la caída brutal que ha sufrido, consecuencia de la crisis económica, el volumen de la contratación pública en España. Según datos del Registro Público de Contratos¹² del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la Administración del Estado ha pasado de formalizar 81.303 contratos en el año 2000 a suscribir 40.595 en el año 2012.

Por ello, cualquier medida o modificación normativa encaminada a flexibilizar, hacer más accesible e incluso impulsar el mercado de la contratación administrativa debe ser destacada como objeto de estudio y merece especial atención.

II. APROXIMACIÓN A LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO PUNTO DE PARTIDA

El Consejo de Ministros aprobó el 26 de octubre de 2012 un Acuerdo por el que se creó la CORA con la finalidad de que dicho órgano realizase un estudio integral, con propuestas concretas, sobre la reforma de las Administraciones públicas. Es decir, la CORA se configuró como el pilar

¹⁰ Puede consultarse en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm

¹¹ Referencia disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.pags/mem.quienesSomos/chk.d9acdcf78342eb85b-18c5114d73c2c31>

¹² Pueden consultarse en el siguiente link: <http://www.minhap.gob.es/esES/Servicios/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/Registro%20publico%20de%20contratos.aspx>

básico de la primera fase del proceso de reforma con el encargo de hacer una «auditoría completa de las estructuras administrativas para que ganen calidad, sean más eficientes y no se solapen».

Se constituyó como una comisión de carácter colegiado adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través del secretario de estado de Administraciones Públicas, y presidida por el subsecretario del Ministerio de la Presidencia. La CORA estuvo integrada por representantes de todos los departamentos ministeriales así como de la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno, del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y del Gabinete de la Vicepresidenta del Gobierno¹³.

En cuanto a la forma de trabajo de la CORA, se constituyeron cuatro subcomisiones¹⁴ de trabajo en función de las materias a tratar y se mantuvo la CORA como un pleno de toma de decisiones:

- Subcomisión de duplicidades administrativas: tenía por objeto identificar y eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación entre Administraciones públicas con la finalidad de abaratar el coste de la actividad administrativa.
- Subcomisión de simplificación administrativa: debía revisar las trabas burocráticas que dificultan la tramitación de los procedimientos administrativos con el fin de conseguir una mayor simplificación que redundara en beneficio de los ciudadanos.
- Subcomisión de servicios y medios comunes: su objetivo era plantear medidas de mejora de gestión de los recursos públicos en materias como, por ejemplo, la contratación administrativa, la gestión de tesorería o el pago de nóminas a los empleados públicos.
- Subcomisión de Administración institucional: pretendía analizar los distintos tipos de organismos y entidades existentes para, a continuación, realizar propuesta de racionalización de la Administración institucional.

¹³ En el diario el periodista digital se recogió una relación de las personas que integraron la CORA: <http://www.periodistadigital.com/politica/gobierno/2013/06/24/la-ivt-de-la-administracion-espanola-el-equipo-mecanico-del-gobierno-y-la-vice.shtml>

«Por eso, los fontaneros anónimos de los distintos ministerios "elegantemente" coordinados por los subsecretarios de Presidencia, Jaime Pérez Renovales, y de Hacienda y Administraciones Públicas, Pilar Platero, los verdaderos "currantes" de la reforma de la Administración, los que además de su trabajo han revisado a fondo las entretelas del Estado, merecen que les pongamos nombre y apellidos: José Ignacio Romero, Alfonso de Senillosa, Félix Acitores Durán, María Fernández Pérez, Elena Martín Córdova, Juan del Alcázar, Jaime Haddad, Adolfo Díaz-Ambrona, Rafael Mendivil, Fabiola Gallego, Irene Domínguez-Alcahud, David Santos, Miguel Temboury, Ignacio Mezquita, Fernando Benzo, José Canal, Pedro Llorente, Pablo Hernández-Lahoz, Pilar Fabregat, Eugenio López, David Mellado, Esther Arizmendi, Angelina Trigo, José María Jover, Luis Aguilera, Juan Antonio Puigserver, Juan Bravo, Mireya Corredor, Marta Crespo, Víctor Laquidáin, María Jesús Fraile y Sergio Caravajal».

¹⁴ El contenido y objeto de las distintas subcomisiones está explicado en el Informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas elaborado por la CORA. Este informe está disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/BDCE2E62-85EE-4D59-B72B-79888906B581/0/InformeCORAPDF.PDF>

2. UNA REFORMA HECHA POR FUNCIONARIOS Y CON PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

2.1. Reforma hecha por funcionarios

En todas las presentaciones y actos relacionados con el Informe de la CORA se ha hecho mucho hincapié en destacar que la reforma de las Administraciones públicas es una reforma «realizada por los propios funcionarios»¹⁵.

Efectivamente son los empleados públicos tanto los que han contribuido a la identificación de las medidas que forman parte del informe de la CORA como los que en la actualidad están ejecutando dichas medidas.

Los empleados públicos de los distintos departamentos ministeriales participaron en la fase inicial de diseño de las medidas. Representantes de todos los ministerios formaron parte de las distintas subcomisiones y ejecutaron el encargo de suministrar la información necesaria para perfilar las medidas. Por poner un ejemplo, para poder adoptar en el seno de la CORA una medida encaminada a la racionalización de las cuentas bancarias abiertas por la Administración del Estado era requisito previo imprescindible conocer las cuentas de las que eran titulares cada ministerio y organismo público. Ese trabajo de identificación y traslado de información fue realizado por empleados públicos.

En cuanto a la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la CORA, debe tenerse en cuenta que dicha ejecución no se realiza en la mayoría de los casos mediante un simple cambio en la forma de hacer las cosas sino que resulta imprescindible realizar modificaciones normativas o adaptaciones tecnológicas. Estas modificaciones también están siendo realizadas por los empleados públicos.

2.2. Participación de la sociedad civil

En la reforma de las Administraciones públicas se pretendió dar voz a la sociedad civil tanto a través de los principales colectivos sociales (organizaciones sindicales y empresariales, asociaciones de trabajadores autónomos, etc.) como valorando la opinión individual de cada ciudadano que quisiera manifestar su punto de vista sobre las deficiencias de la Administración.

Así, se creó un consejo asesor al que se le dio cuenta sucesivamente de la evolución de los trabajos de la CORA, de la sistemática seguida y del calendario de plazos. El consejo estuvo integrado por representantes de los empleados públicos (CSIF, CC. OO. y UGT), de las empresas

¹⁵ A modo de ejemplo puede consultarse la intervención de la vicepresidenta del Gobierno en el Foro de Análisis sobre el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que se celebró en el Palacio de la Moncloa el 20 de junio de 2013. <http://www.mpr.gob.es/precom/notas/2013/200613-vicepresidenta.htm>

(CEOE y CEPYME), de la Universidad y de distintas organizaciones (FEDECA, ATA, IEF, Consejo Superior de Cámaras), así como por el secretario general de la Oficina del Defensor del Pueblo.

En paralelo, se decidió crear un buzón electrónico destinado a recoger las sugerencias de los ciudadanos en el ámbito de la reforma de las Administraciones públicas. En el buzón se recibieron más de 2.000 sugerencias, refiriéndose la mayor parte de ellas a cuestiones básicas que inciden en la vida ordinaria de los ciudadanos (no guardar colas para realizar trámites administrativos, no presentar documentos que ya están en poder de la Administración, facilidad para realizar trámites con medios informáticos, etc.).

3. EL INFORME DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS¹⁶

3.1. Aproximación a su contenido

El presidente del Gobierno presentó el 19 de junio de 2013 el informe elaborado por la CORA calificándolo como «la radiografía más minuciosa que se ha hecho de nuestro sector público en toda nuestra democracia»¹⁷.

En el informe se propusieron un total de 217 medidas. Atendiendo al contenido de las propuestas puede afirmarse que, de todas ellas, 11 tienen carácter general y horizontal; 118 tienden a eliminar duplicidades administrativas; 42 eliminan trabas o simplifican procedimientos administrativos; 38 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración institucional. Desde el punto de vista de las Administraciones públicas afectadas, señala el informe de la CORA que, de las 217 medidas propuestas, 139 afectan tanto al Estado como a las comunidades autónomas y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado.

a) Medidas de carácter general

Dentro de estas medidas se incluyeron propuestas encaminadas a establecer métodos de medición del tiempo empleado por las unidades administrativas de los distintos departamentos en la tramitación de los expedientes, así como otras de mejora y modernización del empleo público.

A día de hoy ya son varios los ministerios que hacen públicos los plazos medios de resolución de expedientes administrativos. Es el caso de los ministerios de Empleo y Seguridad Social y Hacienda y Administraciones Públicas que han publicado los tiempos medios de tramitación

¹⁶ Vid. nota 14.

¹⁷ El discurso del presidente del Gobierno en la presentación del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas puede leerse en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/Discursos/2013/prdi20130619.htm>

de procedimientos de prestaciones –como, por ejemplo, las de maternidad o las de desempleo–¹⁸ o de presentación de declaraciones aduaneras o de borradores del IRPF¹⁹.

En materia de empleo público se pretende adoptar una nueva estrategia de gestión del empleo público que abordará cuestiones como el diseño de un nuevo modelo de carrera administrativa o la implantación generalizada de un sistema de evaluación del desempeño.

Por otro lado, existen otras medidas de carácter general que están vinculadas a cambios normativos sustanciales. Así, se pretende elaborar textos refundidos de las principales leyes actualmente vigentes que hayan sido modificadas en numerosas ocasiones o afectadas por disposiciones complementarias (Ley General de la Seguridad Social, Estatuto de los Trabajadores, etc.), establecer un nuevo sistema de fecha común de entrada en vigor de las normas que afecten a negocios y empresas, aprobar nuevas normas reguladoras del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así como modificar la actual normativa reguladora de subvenciones.

b) Medidas sobre duplicidades administrativas

De las 118 medidas propuestas para eliminar duplicidades administrativas, 7 tienen carácter horizontal y 111 carácter sectorial. Además, todas ellas van dirigidas a la consecución del principio «una Administración, una competencia» y parten de la premisa de poder seguir prestando el mismo servicio, con igual o mejor calidad, a menor coste.

Como medidas más relevantes pueden destacarse: el refuerzo de los mecanismos de planificación conjunta o de gestión integrada en aquellos ámbitos en los que concurren competencias sectoriales y territoriales; la conexión de las bases de datos y los registros públicos estatales y autonómicos en ámbitos relevantes como las prestaciones públicas, subvenciones o ayudas a la actividad empresarial; o la posibilidad de compartir entre las distintas Administraciones medios y recursos en ámbitos tan distintos como las oficinas en el exterior, la conservación de carreteras, las plataformas de formación de empleados públicos o la gestión de centros educativos.

c) Medidas en materia de gestión de servicios y medios comunes

En este ámbito se ha pretendido realizar un análisis de los distintos servicios que, dentro de la Administración del Estado, cada ministerio gestiona de manera individualizada para determinar cuáles de ellos resultarían más eficientes y económicos hacerlos de manera centralizada.

¹⁸ Los tiempos medios de tramitación de procedimientos vinculados con prestaciones pueden consultarse en: http://www.seg-social.es/Internet_1/HERRAMIENTASWEB/CORA/Tiemposmaternidad/index.htm y http://www.sepe.es/contenido/conocenos/presentacion/medidas_cora.html

¹⁹ Los tiempos medios en la tramitación de los procedimientos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pueden consultarse en: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Campanas/CORA_en_la_Agencia_Tributaria/Medicion_de_la_eficacia_en_procedimientos_de_la_Agencia_Tributaria/Medicion_de_la_eficacia_en_procedimientos_de_la_Agencia_Tributaria.shtml

Las medidas propuestas por la CORA en este ámbito se centran en racionalizar las actuales estructuras organizativas TIC de la Administración del Estado; fijar una política inmobiliaria ordenada que persiga reducir el gasto en arrendamientos, optimizar la ocupación de espacios e incrementar los ingresos públicos; centralizar las cuentas corrientes de tesorería y el pago de nóminas de los empleados públicos; potenciar las notificaciones electrónicas; racionalizar el gasto y utilización de vehículos del Parque Móvil del Estado; y fomentar el empleo de las grandes imprentas de la Administración del Estado, especialmente la del Boletín Oficial del Estado.

d) Medidas de racionalización del sector público

Desde enero de 2012 —es decir, antes de que la CORA elaborara su informe— el Gobierno adoptó planes de reducción de entidades y reformó el régimen legal aplicable a los directivos de empresas y organismos públicos con una clara intención de tomar decisiones dirigidas a racionalizar el sector público institucional, empresarial y fundacional.

En el informe de la CORA se proponen dos tipos de medidas para racionalizar el sector público institucional, empresarial y fundacional. Por un lado, se plantea la necesidad de introducir reformas en el régimen jurídico aplicable a los organismos que integran la Administración institucional y, por otro, se aprueba un plan expreso y concreto de racionalización que afecta a 52 entidades públicas.

En concreto, se propone que, dentro de la futura Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, la parte de ella que regule la Administración institucional fije los criterios identificativos de cada tipo de ente, su sistema de control económico-financiero y el régimen de contratación y de personal. Además se pretende que la creación de cualquier nuevo organismo o entidad pública siempre deba ir acompañada de una justificación estricta de las razones que la motivan, en la que se valore la existencia de posibles duplicidades, y los medios humanos, materiales y financieros de que vaya a disponer el organismo para desempeñar sus funciones. En caso de que no subsistan las razones o recursos que fundamentaron la constitución de la entidad se procederá a su extinción.

3.2. Posibles problemas competenciales

Como se ha indicado anteriormente, de las 217 medidas propuestas por la CORA 139 afectan tanto al Estado como a las comunidades autónomas. Esta circunstancia ha levantado críticas en determinados ámbitos doctrinales y directamente en algunas comunidades autónomas por considerar estas vulneradas sus competencias constitucionales.

En este sentido, algunos autores han considerado como «obstáculos insalvables a algunas de las medidas reformistas las prescripciones de una Constitución rígida que no va a ser modificada así como el texto de los estatutos de autonomía que se han dictado a su amparo», y alertado de que «ni se puede ni se debería intentar modificar esta situación por la vía de reformas adminis-

trativas que impliquen de hecho un cambio constitucional»²⁰. Algunas comunidades autónomas como la Junta de Andalucía han expresado su rechazo concreto, desde el punto de vista competencial, a la denominada «Reforma de la Administración Local» –que también forma parte del proyecto global de Reforma de las Administraciones Públicas– afirmando que «a través de dicho anteproyecto de ley se produce un claro proceso de "recuperación" de competencias por parte del Estado (poder central) que estaban ya en manos de las Comunidades Autónomas»²¹.

Sin embargo, en ningún momento parece deducirse del informe de la CORA que el Gobierno vaya a tratar de imponer a las comunidades autónomas la supresión de organismos o modificaciones normativas que pongan en peligro la distribución competencial fijada por la Constitución española. Más bien parece que se quiere poner sobre la mesa supuestos de duplicidades o ineficiencias entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas que sean de tal magnitud que el sentido común lleve a las distintas Administraciones públicas a un consenso de reorganización de tareas y funciones.

Precisamente otra parte de la doctrina ha valorado que «la virtualidad de las medidas propuestas por la CORA depende del convencimiento de que las diferentes Administraciones Públicas participen de procesos de concertación que, desde luego, no han sido la tónica constante de la actuación de las entidades públicas en los últimos años. Es precisamente en la "gestión del cambio", donde realmente se verá la virtualidad esencial de las medidas propuestas»²². Además, esta misma doctrina reacciona frente a los autores que critican el modelo de gestión como instrumento de recentralización (posición expuesta al comienzo de este epígrafe) y ello lo achaca a no estar suficientemente maduros los consensos políticos y sociales necesarios para configurar un nuevo marco de relación en el Estado²³.

²⁰ Estas afirmaciones fueron realizadas por el catedrático de Derecho Administrativo, don Santiago Muñoz Machado, en un artículo titulado «El Archivero de las Reformas» y publicado en el diario *El País* el 4 de julio de 2013: «El plan de reformas tendrá enfrente los mismos obstáculos de siempre, aunque muy incrementados. Ahora no se trata solamente de superar la fragilidad de los cambios y la tendencia de la burocracia a reproducir los mismos vicios inmediatamente después de concluida cualquier operación de saneamiento, sino también las prescripciones de una Constitución rígida que no va a ser modificada y cuyo texto, sin embargo, así como el de los estatutos de autonomía que se han dictado a su amparo, opone obstáculos insalvables a algunas de las medidas reformistas.

Es verdad que muchas instituciones plantadas en las comunidades autónomas imitando la organización estatal constituyen desmesuras sin sentido, pero no bastan las simples recomendaciones para cambiar la situación. También ha demostrado la experiencia de casi 35 años que el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas está plagado de situaciones poco operativas, cuando no absurdas. Pero ni se puede ni se debería intentar modificar esta situación por la vía de reformas administrativas que impliquen de hecho un cambio constitucional».

²¹ Informe de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía sobre el anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/foro-reforma/wp-content/uploads/2013/04/informe_ja_anteproyecto.pdf

²² PALOMAR OJEDA, A.: «La reforma administrativa: algo más que una reflexión teórica», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 869, Thomson Reuters Aranzadi, 2013.

²³ «Esta gestión, en lo que se refiere a proyectos normativos o a medidas que afecten directamente a la AGE pueden no plantear grandes dificultades. Sin embargo, la transformación de un modelo de aislamiento interadministrativo en un modelo de concertación y cooperación es una labor mucho más compleja que, adicionalmente, se va a considerar como una vía indirecta para "recentralizar" el Estado, lo cual puede ser una buena medida en términos económicos y de or-

En cuanto a la opinión del Gobierno sobre el papel que están desempeñando las comunidades autónomas en este proceso de racionalización y reforma de las Administraciones públicas, resulta esperanzadora la valoración positiva que este ha venido realizando.

El presidente de la CORA, partiendo del respeto a la Constitución, también puso de manifiesto al poco tiempo de presentarse el informe que «bastaría con que las comunidades autónomas siguieran realizando la actividad de racionalización llevada a cabo a lo largo del año anterior a la presentación del informe» para garantizar la efectividad de la reforma pues muchas autonomías contaban con su propio plan de racionalización. En este sentido, citaba como ejemplo la supresión de entidades, como la del Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Menor llevada a cabo por comunidades como Madrid, la Región de Murcia o Castilla-La Mancha. Además, valoró el presidente de la CORA que, de las 217 medidas propuestas por la comisión, solo un conjunto de ellas, que representan «entre el 3 o el 5 por ciento del total, son susceptibles de producir discrepancias con las comunidades autónomas»²⁴. Más recientemente ha expresado que la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas en este proyecto de racionalización «es mayor de lo que se piensa»²⁵, valorando como especialmente positiva la colaboración con Cataluña.

En el Primer Informe Anual de Seguimiento de las Medidas de la CORA ya se recoge un apartado específico dedicado a la «colaboración y coordinación con otras administraciones» en el que se prevé, como forma de actuación conjunta, la celebración de «reuniones de trabajo entre las distintas administraciones para planificar de la forma más eficiente la materialización de las medidas, analizar si ello conlleva modificaciones normativas, acuerdos de Conferencias Sectoriales etc. Los contactos entre las administraciones tienen como objetivo asumir las recomendaciones propuestas en materia de duplicidades y simplificación administrativa recogidas en el Informe, así como estudiar la posible aplicación y adhesión a las formuladas en materia de gestión de medios y servicios comunes»²⁶. Además también se refiere a la existencia de un grupo de trabajo, «creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para extender a las comunidades autónomas las medidas CORA que les afectan y aquellas a las que pueden sumarse si lo desean».

ganización pero es una medida que exige otros consensos políticos y sociales que, realmente, no sé si están suficientemente maduros y gozan del consenso social necesario para configurar un nuevo marco de relación en el Estado».

²⁴ Entrevista realizada en la cadena Onda Cero al presidente de la CORA. Disponible en: http://www.ondacero.es/he-r-rera-en-la-onda/entrevistas/jaime-perez-renovales-tenemos-que-conseguir-sistema-administrativo-que-tenga-duplicidades_2013062400060.html

²⁵ Declaración realizada por el presidente de la CORA en el Foro Reforma de la Administración Pública: ¿parche o solución?, celebrado el 18 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=mALpG_YexYI

²⁶ El informe anual puede consultarse en: http://www.lamoncloa.gob.es/docs/refc/pdf/refc20140117e_1.pdf

«Teniendo en cuenta los procesos, a veces complejos, que conllevan la ejecución de las medidas que afectan a diferentes administraciones, así como los plazos previstos para su ejecución, en el ámbito de la coordinación y colaboración administrativa, así como de lealtad institucional, se están celebrando reuniones de trabajo entre las distintas administraciones para planificar de la forma más eficiente su materialización, analizar si ello conlleva modificaciones normativas, acuerdos de Conferencias Sectoriales etc. Los contactos entre las administraciones tienen como objetivo asumir las recomendaciones propuestas en materia de duplicidades y simplificación administrativa recogidas en el Informe, así como estudiar la posible aplicación y adhesión a las formuladas en materia de gestión de medios y servicios comunes».

4. LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS Y SU SEGUIMIENTO

MUÑOZ MACHADO relata con ironía, en un artículo titulado «El Archivador de Reformas»²⁷, su particular vivencia, como funcionario destinado en el «Gabinete para la Reforma Administrativa», los distintos proyectos no ejecutados de reformas de la Administración pública que iban surgiendo cada vez que había cambios en los correspondientes Gobiernos. Al señalar el autor que ya desde los inicios de su carrera profesional –la sitúa en los tiempos en que «la Presidencia del Gobierno tenía su sede en Castellana»– «los Ministros o Subsecretarios presentaban ante la opinión pública, como ocurrencias que nunca antes habían tenido lugar, papeles sobre proyectos que solo los funcionarios sabíamos que eran los mismos [de épocas anteriores]», pretende concluir que este tipo de reformas sobre la Administración nunca llegan a ejecutarse y pasan a incorporarse, con salidas cíclicas del cajón, a lo que él llama «Archivador de Reformas».

El Gobierno, quizás para evitar que el informe de la CORA pase a incorporarse al famoso archivador, creó mediante el Real Decreto 479/2013, de 21 de junio²⁸, la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA). Precisamente, la vicepresidenta del Gobierno manifestó públicamente en la toma de posesión de la directora de la OPERA que «la diferencia entre este proyecto y otros, que podían ser análisis o ejercicios más o menos teóricos y muchas veces re-tóricos, es que esta es una reforma práctica, un informe para ser cumplido y para ser ejecutado»²⁹.

La OPERA tiene por objeto velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la CORA, asumir su seguimiento, impulso y coordinación, y, en su caso, proponer nuevas medidas.

Además está previsto que el Consejo de Ministros y la OPERA realicen un seguimiento trimestral y anual del grado de ejecución de las medidas incluidas en el informe de la CORA, así como de las pendientes de ejecución y, en su caso, de las nuevas que se hubieran aprobado, con la consiguiente elaboración de un informe.

El 17 de enero de 2014 se presentó el Primer Informe Anual de Seguimiento de las Medidas de la CORA.

Lo primero a destacar de este informe de seguimiento es la referencia al incremento de las medidas propuestas en el informe de la CORA. En concreto, se menciona que desde junio de 2013 hasta enero de 2014 se han incorporado dos nuevas medidas al proyecto, pasando estas de ser 217 a 219 medidas. El incremento se justifica en que «la CORA se configuró desde un principio como una acción viva en permanente actualización, por lo que es susceptible de incorporar nuevas medidas de racionalización y reforma de las Administraciones Públicas que permitan ofrecer mejores

²⁷ Vid. nota 20.

²⁸ BOE de 22 de junio de 2013, núm. 149, págs. 47.011 a 47.013.

²⁹ La intervención de la vicepresidenta del Gobierno con ocasión de la toma de posesión de la directora de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración el día 3 de julio de 2013 puede consultarse en: <http://www.mpr.gob.es/prencom/notas/2013/030713Trigo.htm>

servicios a los ciudadanos y empresas de forma más eficiente. El informe de CORA no es, pues, el punto de llegada, y tampoco el punto de partida, pues constituye un hito más del proceso transformador iniciado al principio de la Legislatura y que se va a acometer en los próximos años»³⁰.

En cuanto a la ejecución de las medidas, 44 propuestas ya han sido ejecutadas en su totalidad (representan un 20,09% sobre el total de las medidas propuestas) y 175 están en vías de ejecución (un 79,91% sobre el total de las medidas propuestas), destacando que ninguna de las medidas propuestas por la CORA está todavía pendiente de iniciar su ejecución.

III. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

El 28 de marzo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la nueva Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública³¹. Uno de los aspectos a destacar de la directiva es que aborda mejoras encaminadas a hacer más eficiente y económica la gestión pública de la contratación³², facilitar el acceso a las licitaciones públicas de las pequeñas y medianas empresas³³ y simplificar, en cuanto sea posible, los trámites de los procedimientos de contratación³⁴.

Debe ponerse en valor que el informe de la CORA está completamente alineado con la normativa comunitaria en cuanto a los objetivos y mejoras que deben perseguirse en materia de contratación administrativa, aunque todavía esté lejos la fecha fijada como límite para la trasposición.

³⁰ Vid. nota 26.

³¹ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0065.01.SPA

³² En el Considerando 59 de la directiva se indica que: «En los mercados de contratación pública de la Unión se comienza a observar una marcada tendencia a la agregación de la demanda por los compradores públicos con el fin de obtener economías de escala, incluida la reducción de los precios y de los costes de transacción, y de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación. Ello puede hacerse concentrando las compras, bien por el número de poderes adjudicadores participantes, bien por su volumen y valor a lo largo del tiempo. No obstante, la agregación y la centralización de las compras deben supervisarse cuidadosamente para evitar una excesiva concentración de poder adquisitivo y la colusión y preservar la transparencia y la competencia, así como las posibilidades de acceso al mercado de las PYME».

³³ Considerando 2 de la directiva: «Con ese fin, deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad con la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (4), y la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (5), a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública».

³⁴ Considerando 84 de la directiva: «Muchos operadores económicos consideran que un obstáculo importante para su participación en la contratación pública son las cargas administrativas que conlleva la obligación de presentar un número sustancial de certificados u otros documentos relacionados con los criterios de exclusión y de selección. Limitar estos requisitos, por ejemplo mediante el uso de un documento europeo único de contratación consistente en una declaración actualizada del propio interesado, podría aportar una simplificación considerable que beneficiaría tanto a los poderes adjudicadores como a los operadores económicos».

Con carácter general el informe de la CORA reconoce que «el objetivo de la reforma de la Administración debe ser garantizar que los servicios públicos se presten de la forma más eficiente y al menor coste posible: que se aprovechen todas las economías de escala, que no se produzcan duplicidades y que los procedimientos sean simples y estandarizados»³⁵.

Lógicamente, estos objetivos generales también se persiguen en el ámbito concreto de la contratación administrativa y de ahí que, desde un punto de vista metodológico, se proceda a continuación a analizar las medidas propuestas por la CORA en materia de contratación administrativa en función de que vayan encaminadas a mejorar la gestión y planificación de la contratación; evitar duplicidades; o simplificar procedimientos administrativos de contratación.

1. MEDIDAS DE MEJORA DE GESTIÓN

Actualmente la contratación de servicios y suministros por parte de la Administración del Estado se caracteriza por estar excesivamente atomizada. Los órganos de contratación de los departamentos ministeriales generalmente gestionan la contratación administrativa sin unidad de criterio lo que da lugar a que, en ocasiones, suministros y servicios similares, o incluso idénticos, se contraten con distintos procedimientos, precios y criterios de adjudicación.

Precisamente por esta circunstancia algunos órganos consultivos han valorado positivamente la inclusión en nuestra normativa de figuras o técnicas de racionalización de la contratación administrativa. Así, por ejemplo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, en su Informe 5/09, ha señalado sobre las centrales de contratación que:

«Su objetivo es conseguir una mayor eficacia de la actividad contractual de los entes públicos, tanto desde el punto de vista de gestión, ya que concentra la tramitación de los procedimientos en órganos especializados, evitando que haya una multiplicidad de órganos de contratación dedicados a la adquisición de productos similares y favoreciendo la simplificación administrativa, como desde el punto de vista económico, ya que se aprovecha la reducción de costes que se puede obtener mediante adquisiciones a gran escala, lo que permite una mayor eficiencia de los recursos»³⁶.

La actual coyuntura económica ha impulsado el desarrollo de estas técnicas de racionalización³⁷ y, por ello, no resulta sorprendente que la CORA haya adoptado una serie de medidas

³⁵ Pág. 40 del informe. *Vid.* nota 14.

³⁶ Informe 5/09, de 18 de diciembre, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Gobierno de las Islas Baleares.

³⁷ GALLEGO CÓRCOLES, I.: «La racionalización técnica de la contratación: aspectos prácticos», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 120, La Ley, 2012.

encaminadas a mejorar la gestión de la contratación administrativa mediante la reducción de órganos de contratación, el impulso de la contratación centralizada en la Administración del Estado o la fijación de criterios uniformes de adjudicación para las distintas licitaciones.

La manera más sencilla de ilustrar la trascendencia de las medidas propuestas por la CORA para mejorar la gestión de la contratación administrativa es hacer una comparativa práctica entre la forma hasta ahora actual de planificación de la contratación por parte de los órganos de contratación y los objetivos que se pretenden alcanzar con las medidas CORA. Por ello, se pretende explicar de dónde venimos, a dónde vamos y las tareas pendientes en materia de gestión y planificación de la contratación administrativa.

1.1. De dónde venimos

Las características más relevantes que definen el modelo actual de gestión de la contratación administrativa son las siguientes:

a) Excesivo número de órganos de contratación

Basta con consultar el perfil del contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público³⁸ para conocer que, a fecha del mes de enero de 2014, existían en la Administración General del Estado 796 órganos de contratación.

Quizás uno de los motivos por los que hay un excesivo número de órganos de contratación en el sector público estatal sea la amplia autonomía de gestión y delegación de competencias reconocidas a las estructuras periféricas de la Administración del Estado. De hecho puede constarse que de los 796 órganos de contratación antes mencionados, 467 eran órganos con un ámbito territorial de actuación de carácter provincial.

Lógicamente si se desagregan los datos por ministerios el número de órganos de contratación es superior en aquellos departamentos que, como Empleo y Seguridad Social, Hacienda y Administraciones Públicas o Interior, cuentan con representación y estructura en las distintas provincias españolas al tener las autoridades provinciales la condición de órganos de contratación.

Por poner un ejemplo concreto, los distintos organismos públicos adscritos al Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Servicio Público de Empleo Estatal, Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social o Fondo de Garantía Salarial) cuentan con

³⁸ Disponible en: https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b1/jZC7DoJAFEQ_6Y67sEiJsC_jAx-gbGMojJKoNMbvF4kWFqzebpJzcidDjqo4ZnwUQYD25G71oznV96a91ZdXduKQlHKV2JhDr3MJNIIHIIBLDrAOq-DoAA5eg9wO5TFNIGMYbnoHNSqIQpos6fPse4MuHnHMwE-mx5CmQf_yQp0E5LXOxsRqwRmWzYhRCM_Fff8-DH_6OXI_4GvSAbYL_SOWNDLYALUx7PVLVYdEgpkFbqixd3UUpFdsmp7dP0OYtng!!/d14/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzRFT0NDRkgyMDBFTTMwMkg3RzhFM0MwMFA1/

direcciones provinciales que se configuran, a su vez, como órganos de contratación por lo que se eleva sensiblemente el volumen total de órganos adscritos a dicho departamento. Así, de los 160 órganos de contratación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 134 tenían carácter periférico, de los 196 del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 177 tenían dicho carácter, y de los 75 del Ministerio del Interior, 65 eran periféricos.

Tabla 1. Número de órganos de contratación Administración General del Estado existentes a enero 2014

Ministerios	N.º de órganos de contratación servicios centrales	N.º de órganos de contratación ámbito periférico	Total
Exteriores	3	–	3
Justicia	4	–	4
Defensa	121	48	169
Hacienda	26	134	160
Interior	10	65	75
Fomento	19	21	40
Educación	37	3	40
Empleo	19	177	196
Industria	12	–	12
Agricultura	18	11	29
Presidencia	12	–	12
Economía	25	–	25
Sanidad	23	8	31
Total	329	467	796

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Plataforma de Contratación.

b) Ausencia de «cadena de mando» entre los órganos de contratación

Ya hemos señalado que una de las principales deficiencias de nuestro sistema de contratación administrativa es la carencia de criterios uniformes de actuación para los órganos de contratación en las licitaciones.

A nivel global de toda la Administración del Estado no existía un organismo o dirección general de referencia que fijara, con jerarquía para los distintos ministerios, criterios o formas de actuar, o que realizara tareas tan relevantes como la de planificar de manera conjunta las necesidades a contratar cada año por los distintos departamentos.

En cuanto al ámbito interno de cada ministerio, sí que se ha intentado reconducir dicha jerarquía y planificación hacia la figura de la junta de contratación³⁹. Sin embargo, el problema está en que no todos los departamentos han optado por la creación de una junta de contratación ni todas las juntas de contratación han sido creadas con la atribución de las mismas funciones. Además, tampoco puede perderse de vista la autonomía que en materia de contratación administrativa tienen reconocida los organismos y entidades de derecho público adscritos a los ministerios de manera que difícilmente puede obligarse a estas entidades a formar parte de las juntas de contratación ministeriales⁴⁰.

En este sentido, puede observarse que existen juntas de contratación en 9 de los 13 ministerios actuales y que, de dichas juntas de contratación, solo 6 tienen asumidas funciones de planificación en sus órdenes reguladoras.

c) Falta de criterios homogéneos en las licitaciones

Una de las circunstancias que más llama la atención cuando se analiza la contratación administrativa estatal es la falta de homogeneidad con que los órganos de contratación tratan cuestiones tan fundamentales como la duración de los contratos, la existencia de prórrogas, la ponderación de los criterios de adjudicación o la elaboración del presupuesto de licitación.

Para poner de manifiesto dicha falta de homogeneidad se han utilizado como muestra representativa las licitaciones tramitadas por los órganos de contratación de la Administración del Estado para contratar servicios de limpieza en la provincia de Barcelona. Los datos que se adjuntan a continuación son los que figuraban en la Plataforma de Contratación del Sector Público en el mes de enero de 2014:

³⁹ Esta jerarquía puede deducirse del artículo 316.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público cuando señala que: «En los departamentos ministeriales en los que existan varios órganos de contratación, la competencia para celebrar los contratos de suministro y de servicios que afecten al ámbito de más de uno de ellos corresponderá al Ministro, salvo en los casos en que la misma se atribuya a la Junta de Contratación».

⁴⁰ Esta idea deriva de los apartados 2 y 4 del artículo 316 del TRLCSP: «2. Los Presidentes o Directores de los organismos autónomos, Agencias Estatales, entidades públicas empresariales y demás entidades públicas estatales y los Directores generales de las distintas entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, son los órganos de contratación de unos y otros, a falta de disposición específica sobre el particular, recogida en las correspondientes normas de creación o reguladoras del funcionamiento de esas entidades.

4. En los departamentos ministeriales y en los organismos autónomos, Agencias Estatales, entidades públicas empresariales y demás entidades de derecho público estatales, así como en las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, podrán constituirse Juntas de Contratación, que actuarán como órganos de contratación (...».

Tabla 2. Contratos de servicios de limpieza licitados por la Administración General del Estado en la provincia de Barcelona

Órgano contrat.	Duración (meses)	Prórroga (meses)	Peso oferta econom. (puntos)	Presup./m ²	Empresa adjudicataria
Deleg. del Gobierno Cataluña	24	24	60	37,10 €	Clece, SA
Fomento	24	24	60	58,30 €	Servimil
Inspección de Trabajo y Seguridad Social	12	12	80	23,27 €	Clece, SA
Deleg. de Economía y Hacienda	12	12	40	16,74 €	LD Empresa de Limpieza y Desinfección, SA
INSS	12	NO	96	17,15 €	Aldesa
TGSS	9	9	97	17,13 €	Clece, SA
Defensa	5	No consta	No consta	No consta	Clece, SA

Fuente: Elaboración propia.

Del estudio realizado se han obtenido los siguientes resultados:

- Existen, al menos, siete contratos vivos de servicios de limpieza formalizados por la Administración del Estado en el ámbito territorial de la provincia de Barcelona.
- La duración de los contratos es variable: dos contratos prevén una duración de 24 meses, tres de 12 meses, uno de 9 meses y otro contrato de 5 meses.
- En cuanto a la posibilidad de prórroga, no se prevé en dos contratos y, en los demás, se acuerda la prórroga por la misma duración que la inicial del contrato.
- Sobre el peso de la oferta económica como criterio de adjudicación, sin perjuicio de que pudieran existir otros criterios evaluables mediante fórmula, llama la atención que en tres licitaciones la oferta económica no tiene un peso especialmente determinante (60 y 40 puntos).
- Respecto al presupuesto de la licitación por metro cuadrado, sobre todo destaca que en dos supuestos el presupuesto se aleja de la media del resto de contratos.
- Por último, resaltar que en cuatro de los siete contratos coincide la empresa adjudicataria.

De este caso concreto puede extraerse la conclusión general de falta de criterios homogéneos en las licitaciones seguidas por la Administración del Estado, cabiendo incluso la posibi-

lidad de que, en muchas ocasiones, se acaben adjudicando a una misma empresa una pluralidad de contratos con idéntico contenido sin que la Administración se beneficie de principios básicos como el de economías de escala.

1.2. A dónde vamos: pasos dados tras el informe CORA

Los objetivos que pretende conseguir la CORA en materia de racionalización de la contratación administrativa pueden resumirse en dos: fijar un nuevo modelo organizativo de contratación en el sector público estatal y fomentar la contratación centralizada.

a) Nuevo modelo organizativo

Este nuevo modelo consistiría en atribuir a determinados órganos competencias y funciones ordenadoras de la actividad desarrollada por el sector público estatal en el ámbito de la contratación administrativa; impulsar el papel desempeñado por las juntas de contratación en los departamentos ministeriales; y procurar la reducción de los órganos de contratación.

En cuanto a la existencia de un órgano con competencia para fijar criterios de coordinación y racionalización de la contratación que sean vinculantes para el sector público estatal, debe destacarse que, consecuencia del Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio⁴¹, y mediante el Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre⁴², se creó, dentro de la estructura del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación. El propio real decreto atribuye expresamente a esta dirección general funciones novedosas y relevantes en el ámbito de la contratación administrativa como la de «establecer criterios dirigidos a los entes del sector público administrativo estatal sobre medidas para la racionalización de la contratación en actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, puedan desempeñarse de forma unificada o coordinada».

En el ámbito de cada uno de los departamentos ministeriales el nuevo modelo se caracterizará tanto por la reducción del número de órganos de contratación como por la creación de juntas de contratación, con funciones de planificación, en aquellos ministerios en que no existan. En este sentido puede citarse como ejemplo el caso del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que, mediante la Orden ESS/249/2014, de 13 de febrero⁴³, creó tanto la junta de contratación del departamento como un grupo de trabajo para la planificación, seguimiento y evaluación de la contratación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, incluidos los organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social adscritos al departamento.

⁴¹ BOE de 29 de junio de 2013, núm. 155, págs. 48.782 y ss.

⁴² BOE de 21 de septiembre de 2013, núm. 227, págs. 74.607 a 74.618.

⁴³ BOE de 25 de febrero de 2014, núm. 48, págs. 17.944 a 17.950.

Además, a través de la Orden ESS/252/2014, de 13 de febrero⁴⁴, estableció un nuevo régimen de delegación de competencias en materia de contratación reduciendo los órganos de contratación en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

b) *Fomentar la contratación centralizada*

La doctrina ha sido unánime al reconocer determinados beneficios que la contratación centralizada puede aportar en cuanto a la mejora de las condiciones de compra y la simplificación de la tramitación administrativa⁴⁵. En concreto, se ha indicado que la contratación centralizada permite a los entes adjudicadores obtener ventajas como la agilidad en la contratación; importantes ahorros en la contratación pública; transparencia y seguridad en la contratación; facilidad en la tramitación al usarse la vía electrónica; o la normalización y estandarización y servir de soporte a otras políticas tales como la calidad, medio ambiente o políticas de carácter social⁴⁶.

Partiendo de estos beneficios o ventajas también es frecuente la consideración sobre la necesidad de potenciar la contratación centralizada ante la situación actual de crisis económica⁴⁷. La CORA no ha sido ajena a esta reflexión y ha propuesto en su informe consolidar y fomentar la contratación centralizada para todos aquellos contratos en que esta forma de licitar sea posible, partiendo del dato de que la centralización de la contratación conlleva unos ahorros de entre el 6% y el 13% en gastos corrientes y superiores al 20% en inversiones.

Así todo, generalizar la contratación centralizada en la Administración del Estado exige, más allá de hacerlo de manera paulatina, al menos lo siguiente: estructura para hacerlo, involucrar a los distintos ministerios en el proyecto y realizar experiencias piloto con algunos tipos de contratos de fácil centralización.

1. Estructura administrativa para la centralización

Esta exigencia ya ha sido solventada por el legislador con posterioridad al informe de la CORA pues el sistema de contratación centralizada va a pivotar tanto sobre la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación como sobre la Junta de Contratación Centralizada, centro directivo y organismo regulados por el ya mencionado Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre.

⁴⁴ BOE de 25 de febrero de 2014, núm. 48, págs. 18.047 a 18.050.

⁴⁵ CARBONERO GALLARDO, J. M. y CALLEJAS DIEZ, J. L.: «Las Centrales de Compras», *Contratación Administrativa Práctica*, La Ley, 2013.

⁴⁶ GARCÍA JIMÉNEZ, A.: «Los sistemas para la racionalización técnica de la contratación pública», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 117, La Ley, 2012.

⁴⁷ PLEITE GUADAMILLAS, F.: «Posibilidad de creación de una central de compras por parte de un consejo comarcal y de que una entidad del sector público lleve a cabo un acuerdo marco para otras entidades del sector público», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 127, La Ley, 2013.

2. Involucrar a los departamentos ministeriales en el camino hacia la contratación centralizada

La concienciación de los ministerios debe hacerse efectiva tanto en la planificación de la contratación como en la forma de llevar a la práctica los procesos de licitación.

Los ministerios deben planificar su nueva contratación teniendo en cuenta que, en un futuro próximo, la gestión de su contratación pasa por incorporarse al nuevo sistema de contratación centralizada no debiendo, por ejemplo, fijar periodos largos de vigencia de los contratos o determinadas prórrogas que impidan dicha adhesión al sistema.

Con la finalidad de vincular a los ministerios en este compromiso de planificación, la subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dictó una instrucción⁴⁸, en materia de centralización de contratos, poniendo en conocimiento y exigiendo a los distintos departamentos que:

«a) Podrán ser contratos objeto de centralización los de energía eléctrica, material de oficina, combustibles, vestuario, alimentación, servicios de telecomunicaciones, servicios postales, transporte de materiales, seguros, limpieza, servicios de vigilancia y seguridad, servicios de gestión de viajes o transportes de mobiliario.

b) Desde la fecha de la Instrucción no podrán iniciarse licitaciones que tengan por objeto contratos de servicios o suministros de duración superior a 1 año. Prevé la posibilidad de excepción mediante informe favorable de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas.

c) Los distintos Ministerios, en el ámbito de sus competencias, deben iniciar el proceso de centralización de sus contratos debiendo informar de manera semestral sobre los ahorros obtenidos consecuencia de la centralización.

d) Los distintos Ministerios deberán suministrar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la información que sea necesaria para planificar el futuro sistema estatal de contratación centralizada».

Por otro lado, se debe involucrar a los distintos ministerios en el sentido de que ellos mismos intenten centralizar en su propio ámbito todos los contratos que sean susceptibles de ello. Parece lógico que para centralizar la contratación a nivel de toda la Administración del Estado debería centralizarse antes la contratación de cada ministerio o de varios ministerios conjuntamente.

3. Experiencias piloto

Como no parece posible generalizar inmediatamente un sistema de contratación centralizada en el ámbito de la Administración del Estado, parece coherente realizar una adaptación progresiva

⁴⁸ Instrucción de 5 de julio de 2013.

del nuevo modelo mediante experiencias piloto con aquellos contratos cuya centralización parece más sencilla. Además, existiendo contratos vigentes en algunos ministerios para determinados servicios y suministros, también es importante tener definido un calendario de incorporación sucesiva por los departamentos a los distintos contratos centralizados.

A octubre de 2014 ya se han iniciado los expedientes de licitación para la contratación centralizada de servicios postales, seguridad, limpieza y agencias de viaje. También se están tramitando dos acuerdos marco para los suministros de energía eléctrica y vehículos automóviles, y constan como adjudicados otros dos acuerdos marco tanto para el suministro de combustible como para el servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios.

1.3. Tareas pendientes

a) Acabar de definir los servicios y suministros de contratación centralizada

Aunque se pretende implantar el nuevo sistema centralizado de manera paulatina, resulta necesario definir con claridad, desde el primer momento, qué servicios y suministros van a poder ser objeto de contratación centralizada.

En la Instrucción de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de julio de 2013 se reconoció la posibilidad de que, en un breve periodo de tiempo, fueran objeto de centralización los contratos de energía eléctrica, material de oficina, combustibles, vestuario, alimentación, servicios de telecomunicaciones, servicios postales, transporte de materiales, seguros, limpieza, servicios de vigilancia y seguridad, servicios de gestión de viajes o transportes de mobiliario. Sin embargo, el artículo 206.1⁴⁹ del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRL CSP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre⁵⁰, atribuye directamente al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, y no al titular de la subsecretaría, la potestad para declarar de contratación centralizada –mediante la correspondiente orden ministerial– los suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas dentro del sector público estatal.

A día de hoy, se encuentra todavía vigente la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril⁵¹, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada, y en su articulado no se reconocen todavía como de contratación centralizada algunos suministros y servicios previstos en la instrucción de la subsecretaría antes citada.

⁴⁹ «En el ámbito de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales, el Ministro de Economía y Hacienda podrá declarar de contratación centralizada los suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas por los diferentes órganos y organismos».

⁵⁰ BOE de 16 de noviembre de 2011, núm. 276, págs. 117.729 a 117.914.

⁵¹ BOE de 17 de abril de 2008, núm. 93, pág. 20.181.

Esta orden ministerial ha sido modificada parcialmente por las Órdenes HAP/2027/2013, de 30 de octubre⁵², HAP/19/2014, de 13 de enero⁵³, HAP/536/2014, de 3 de abril⁵⁴, y HAP/1392/2014, de 25 de julio⁵⁵, con la finalidad de reconocer como de contratación centralizada los servicios de telecomunicaciones, compra de espacios en medios de comunicación, seguridad, limpieza, servicios postales y agencias de viajes, así como los suministros de combustible de automoción y de energía eléctrica.

No parece que este sistema de modificaciones parciales ayude a crear un sistema ordenado, llegándose hasta el punto de que la Orden HAP/536/2014, de 3 de abril, ha incluido dos disposiciones transitorias a la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, limitando la declaración de centralización de los servicios de seguridad y limpieza a los inmuebles situados en los territorios de la Comunidad y la ciudad de Madrid. Quizás es el momento de elaborar una nueva orden completa y moderna que regule la cuestión desde la nueva perspectiva de la CORA.

b) Protección de la libre competencia

En el ámbito de la contratación administrativa cada vez está adquiriendo más relevancia la obligación de que en las licitaciones no se restrinja la libre competencia entre las empresas. Algunos ejemplos de ello son el Acuerdo 29/11, de 15 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón⁵⁶, que anuló el acuerdo marco de contratación centralizada de los servicios postales para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus organismos autónomos y demás entes públicos adheridos por restringir la competencia; la sanción de 3.319.307 euros que la antigua Comisión Nacional de la Competencia (CNC) impuso a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, mediante Resolución de 22 de abril de 2013⁵⁷, por entender que la negativa de la sociedad estatal a «proporcionar servicios mayoristas de notificaciones administrativas supondría una barrera infranqueable a la entrada de otros operadores en la prestación de servicios de notificaciones adminis-

⁵² BOE de 4 de noviembre de 2013, núm. 264, pág. 88.843.

⁵³ BOE de 16 enero de 2014, núm. 14, pág. 2.508.

⁵⁴ BOE de 7 de abril de 2014, núm. 84, págs. 29.339 y ss.

⁵⁵ BOE de 31 de julio de 2014, núm. 185, págs. 61.120 y ss.

⁵⁶ «Por ello, debe admitirse este primer argumento del recurrente, y considerar que el acuerdo marco en cuestión, por su dimensión y operatividad –la ausencia de lotes– supone una limitación a la competencia, y favorece indirectamente al anterior operador dominante, quebrándose por ello el principio de igualdad de trato referido por el artículo 1 LCSP, tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia del TJUE –de la que resulta que el principio de igualdad de trato prohíbe cualquier forma encubierta de discriminación que, mediante la aplicación de criterios de distinción, conduzca de hecho al mismo resultado (entre otras, SSTJUE de 5 de diciembre de 1989, 16 de enero de 2003, y 1 de julio de 2004)–, así como el artículo 101 de la LCSP que establece que los pliegos deberán permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores, sin que puedan tener por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia.

Por lo demás, no debe desconocerse que un régimen jurídico que facilite el acceso y favorezca la competencia de forma efectiva constituye un requisito imprescindible para llevar a cabo un gasto público eficiente, premisa en la que se justifica este acuerdo marco y que será de difícil realización por los argumentos expuestos».

⁵⁷ Referencia en: <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Noticias/tabid/105/Default.aspx?Contentid=605077&Pag=1>

trativas a las Administraciones Públicas que exigen tal presunción en la contratación de sus servicios postales»; o las guías sobre contratación pública y competencia que han aprobado distintos organismos reguladores como la extinta CNC o la Autoridad Catalana de la Competencia⁵⁸.

Precisamente una de las principales críticas al proceso de centralización de la contratación en la Administración del Estado se hace desde la perspectiva de la posible restricción a la competencia, en forma de cierre de mercado, que puede traer consigo.

Por todo ello, es muy importante que la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación y la Junta de Contratación Centralizada diseñen tanto los pliegos de cláusulas administrativas particulares como el desarrollo de las licitaciones respetando la libre competencia entre las empresas.

Algunas propuestas que podrían ser tenidas en cuenta por el centro directivo para no restringir la competencia en los procedimientos de contratación centralizada serían las siguientes⁵⁹:

- Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los de prescripciones técnicas que regulen las licitaciones de contratos centralizados deberían ser previamente informados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).
- El objeto de los grandes contratos podría dividirse en lotes de manera que se incrementen las probabilidades de que la adjudicación del contrato no se circunscriba a una sola empresa.
- La duración de los contratos debería ser corta y no siempre debería darse cabida a la existencia de prórrogas.
- Debe fomentarse y facilitarse la concurrencia de empresas a través de uniones temporales de empresas (UTE).
- Debe procurarse que las pequeñas y medianas empresas participen en las licitaciones directamente, a través de UTE o fomentando la subcontratación.

Más allá de las recomendaciones anteriores, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre⁶⁰, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, ha traído consigo algunas novedades que favorecen la competencia en el ámbito de la contratación administrativa:

- Se reconoce la prohibición y nulidad de pleno derecho de aquellas disposiciones, emanadas de órganos del sector público, que otorguen, de forma directa o indirecta,

⁵⁸ A modo de ejemplo, la guía elaborada por la Autoritat Catalana de la Competencia para la prevención y detección de la colusión en la contratación pública puede consultarse en: http://www20.gencat.cat/docs/economia/ACCO/Documents/Arxius/guia_prev_det_colusio_contractacio_publica_esp.pdf

⁵⁹ MERINO CASTELLÓ, A.: «Implicaciones para la competencia del uso de acuerdos marco en el ámbito de la contratación pública», *Observatorio de Contratación Pública*, 2013.

⁶⁰ BOE de 28 de septiembre de 2013, núm. 233, págs. 78.787 a 78.882.

ta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración⁶¹.

- Se recoge la posibilidad de que los empresarios interesados en formar UTE puedan darse de alta en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, indicando dicha circunstancia⁶².
- Se introduce como novedad la posibilidad de que las Administraciones públicas puedan comprobar si los adjudicatarios de los contratos cumplen con los pagos que han de hacer a subcontratistas o suministradores. Además, será posible fijar penalidades en los pliegos para los supuestos de incumplimiento por parte de la empresa adjudicataria⁶³.

2. MEDIDAS ENCAMINADAS A EVITAR DUPLICIDADES

2.1. Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Sector Público

El artículo 324 del TRLCSP regula la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado como un órgano consultivo del sector público estatal en materia de contratación administrativa,

⁶¹ El artículo 45 de la Ley 14/2013 señala expresamente que: «1. En sus procedimientos de contratación, los entes, organismos y entidades integrantes del sector público no podrán otorgar ninguna ventaja directa o indirecta a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.

2. Serán nulas de pleno derecho todas aquellas disposiciones contenidas en disposiciones normativas con o sin fuerza de Ley así como en actos o resoluciones emanadas de cualquier órgano del sector público que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración».

⁶² El artículo 59.1 del TRLCSP queda redactado de la siguiente manera: «1. Podrán contratar con el sector público las uniones de empresarios que se constituyan temporalmente al efecto, sin que sea necesaria la formalización de las mismas en escritura pública hasta que se haya efectuado la adjudicación del contrato a su favor.

Los empresarios que estén interesados en formar las Uniones a las que se refiere el párrafo anterior podrán darse de alta en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, que especificará esta circunstancia».

⁶³ Se añada un artículo 228 bis al TRLCSP con el siguiente contenido: «Las Administraciones Públicas y demás entes públicos contratantes podrán comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas adjudicatarios de los contratos públicos, calificados como tales en el artículo 5, han de hacer a todos los subcontratistas o suministradores que participen en los mismos.

En tal caso, los contratistas adjudicatarios remitirán al ente público contratante, cuando este lo solicite, relación detallada de aquellos subcontratistas o suministradores que participen en el contrato cuando se perfeccione su participación, junto con aquellas condiciones de subcontratación o suministro de cada uno de ellos que guarden una relación directa con el plazo de pago. Asimismo, deberán aportar a solicitud del ente público contratante justificante de cumplimiento de los pagos a aquellos una vez terminada la prestación dentro de los plazos de pago legalmente establecidos en el artículo 228 y en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, en lo que le sea de aplicación. Estas obligaciones, que se incluirán en los anuncios de licitación y en los correspondientes pliegos de condiciones o en los contratos, se consideran condiciones esenciales de ejecución, cuyo incumplimiento, además de las consecuencias previstas por el ordenamiento jurídico, permitirá la imposición de las penalidades que a tal efecto se contengan en los pliegos».

y el artículo 325 se refiere a la posibilidad de que las comunidades autónomas creen sus propios órganos consultivos en materia de contratación existiendo, a día de hoy, juntas consultivas de contratación administrativa en 12 comunidades autónomas.

La CORA ha propuesto en su informe la subsistencia de una sola junta consultiva de contratación administrativa del sector público que evite la duplicidad de costes derivada de la existencia de 13 órganos colegiados cuando, en realidad, un solo órgano podría asumir todas las funciones consultivas.

Más allá del ahorro que pudiera derivarse de la medida, parece que la existencia de un solo órgano permitiría atajar determinadas disfunciones actuales derivadas tanto de la disparidad de criterios interpretativos empleados en supuestos análogos por las distintas juntas como de la duplicidad de informes solicitados simultáneamente por las corporaciones locales a su junta consultiva autonómica y a la junta consultiva estatal.

A pesar de esta aparente duplicidad no faltan autores críticos con esta propuesta de extinción de órganos consultivos en materia de contratación administrativa por no considerarla una medida adecuada tanto por su «casi nulo impacto desde una perspectiva presupuestaria como porque concentrar toda la carga consultiva a nivel estatal puede ocasionar un innecesario y perjudicial retraso en la respuesta»⁶⁴.

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

Las comunidades autónomas tienen reconocida legalmente la opción entre crear sus propios tribunales de recursos contractuales o atribuir al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, suscribiendo el oportuno convenio de colaboración, la competencia para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación.

En la actualidad, han creado tribunales propios el País Vasco; Madrid; Aragón; Cataluña; Andalucía; Castilla y León; Navarra y Canarias, mientras que han suscrito convenios con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas Extremadura; Melilla; La Rioja; Castilla-La Mancha; Región de Murcia; Cantabria; Illes Balears y Comunidad Valenciana.

Circunstancias como evitar la proliferación de órganos administrativos, obtener ahorros de costes fijos y sentar unidad de criterio han llevado a la CORA a proponer generalizar la firma de convenios con las comunidades autónomas para centralizar en el Tribunal Central la resolución de recursos especiales propios del ámbito autonómico y local.

⁶⁴ GIMENO FELIÚ, J. M.: «El informe CORA y la contratación pública: una visión crítica», *Observatorio de Contratación Pública*, 2013.

No ha faltado quien, no compartiendo el criterio de la CORA, ha manifestado que en este ámbito «no existe ningún solapamiento sino auténtica complementariedad organizativa para poder conseguir un sistema de control preventivo rápido y eficaz que en modo alguno pueda ser contemplado como un gasto sino como una inversión y que se ha revelado como una medida profiláctica contra la corrupción»⁶⁵.

2.3. Clasificación de empresas y Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas

El artículo 68 del TRLCSP establece que «Los acuerdos de clasificación son adoptados, con eficacia general frente a todos los órganos de contratación, por las Comisiones Clasificadoras de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado». El apartado 2 de dicho artículo habilita igualmente a las comunidades autónomas a adoptar acuerdos de clasificación con eficacia limitada a la contratación de la propia comunidad, de las entidades locales de su ámbito territorial y de los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de una y otras, aplicando las mismas reglas y criterios, aunque los formularios, documentos y aspectos procedimentales pueden ser distintos.

Esta estructura trae consigo ineficiencias tanto para los órganos administrativos como para los ciudadanos ya que, por un lado, la actividad de los órganos de clasificación de las comunidades autónomas duplica la efectuada por las comisiones de clasificación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, y, por otro, las empresas solicitantes de clasificación duplican trámites administrativos cuando solicitan la clasificación otorgada por el Estado y la otorgada por alguna comunidad autónoma.

Por ello, se propone desde la CORA que las comunidades autónomas que actualmente tramitan clasificaciones (Baleares, Canarias, Cataluña, País Vasco, Murcia y Valencia) pasen a servirse de los órganos de clasificación de la futura Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Sector Público.

En la misma línea, se pretende crear un Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.

2.4. Plataforma de Contratación del Sector Público

El artículo 334 del TRLCSP se refería a la Plataforma de Contratación del Estado como una plataforma electrónica que permite dar publicidad a través de internet a los perfiles de contratante de los órganos de contratación del sector público, siendo obligatorio su uso para esta finalidad para los órganos de contratación vinculados a los organismos enmarcados en el sector público estatal, y potestativo para el resto de los órganos de contratación del sector público vinculados a las comunidades autónomas y entidades locales.

⁶⁵ Vid. nota 64.

De hecho, sin perjuicio de que existiera una Plataforma de Contratación del Estado, tenían sus propias plataformas o portales de contratación Andalucía, Baleares, Cataluña, Ceuta, Galicia, Madrid, Melilla, Valencia, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Murcia, Navarra y País Vasco.

Lo que se propone desde la CORA es que exista una sola Plataforma de Contratación del Sector Público para ofrecer en un único punto toda la información relativa a la contratación pública y evitar la duplicidad en los costes de mantenimiento de las distintas plataformas y la falta de uniformidad en el suministro de información.

La disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre⁶⁶, de Garantía de la Unidad de Mercado, ha creado recientemente la Plataforma de Contratación del Sector Público.

3. MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN

La necesidad de simplificar los procedimientos administrativos de contratación es una antigua exigencia tanto de los empresarios como de los propios gestores públicos ya que ambos sufren las consecuencias derivadas de los excesivos trámites procedimentales. Algunos autores han llegado a afirmar que el procedimiento de contratación pública en España «está en situación de colapso y rayando cotas de ineficiencia insoportables en un país europeo del siglo XXI, al que se le presume un notable desarrollo de su sistema administrativo y tecnológico»⁶⁷.

Ante esta situación la CORA decidió adoptar importantes medidas encaminadas a simplificar el procedimiento de licitación. Las dos más relevantes, introducidas en nuestra normativa de contratación por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, consisten en la elevación de los umbrales necesarios para exigir la clasificación y en la sustitución de determinada documentación por una declaración responsable.

3.1. Elevación de umbrales para exigir clasificación

La clasificación de las empresas en el ámbito de la contratación administrativa puede definirse, siguiendo los términos empleados por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 62/2011⁶⁸, como los acuerdos adoptados por la junta, con efectos ante cualquier órgano de contratación, de los que se desprende el nivel de solvencia económica y financiera y de solvencia

⁶⁶ BOE de 10 de diciembre de 2013, núm. 295, págs. 97.953 a 97.978.

⁶⁷ CARBONERO GALLARDO, J. M.: «El colapso de la contratación pública», *Observatorio de la Contratación Pública*, 2012.

⁶⁸ Informe 62/11, de 7 de junio de 2012. «Cuestiones relacionadas con la exención de acreditación del requisito de clasificación previa cuando no ha sido concedido por la Administración que licita el contrato».

técnica y profesional de las empresas en relación con las actividades que en función de sus estatutos pueden desarrollar respecto de los diferentes subgrupos (objeto social) y categorías (importe).

Con la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, se ha modificado el artículo 65 del TRLCSP elevándose los umbrales a partir de los cuales es exigible la clasificación, de manera que esta será necesaria en los contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 500.000 euros (antes 350.000 €) y en los contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 200.000 euros (antes 120.000 €).

Esta medida persigue facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los contratos públicos pues no suelen contar con clasificación empresarial al no participar habitualmente en licitaciones públicas. Sin embargo, hay doctrina que considera que con «pequeñas elevaciones de los respectivos umbrales solo se maquilla el problema cuando es indudable que debería eliminarse el carácter obligatorio de la clasificación para las empresas españolas»⁶⁹.

3.2. Sustitución de documentación por declaración responsable

Tradicionalmente, cuando una empresa participa en una licitación pública debe presentar junto con su oferta o propuesta una documentación general acreditativa de la personalidad (DNI, escrituras públicas), representación, documentos de solvencia, etc., que implica cierta burocracia tanto en su presentación como en su análisis por las mesas de contratación.

En realidad, examinar este tipo de documentos respecto de empresas que finalmente no resultan adjudicatarias ha sido considerado, en muchas ocasiones, como un «trabajo inútil pues supone analizar enormes cantidades de documentos que a la postre no sirven para nada, solo para participar en una licitación pero no para ser finalmente el contratista»⁷⁰.

En consecuencia se ha modificado el TRLCSP para facilitar la posibilidad de que toda la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos necesarios para licitar sea sustituida por una declaración responsable del licitador.

Esta medida se aplicará, en todo caso, en las licitaciones de los contratos de obras y en las de suministros y servicios con valores estimados inferiores a 1.000.000 de euros y a 90.000 euros, respectivamente. En los demás casos, será el órgano de contratación el que decida en los pliegos exigir la documentación o la declaración responsable.

⁶⁹ ESCRIBUELA MORALES, J.: «La modificación de la contratación pública por la Ley de Emprendedores»; *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 128, La Ley, 2013.

⁷⁰ CARBONERO GALLARDO, J. M.: «Modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público por la Ley de Emprendedores: ¿al fin una simplificación de los procedimientos de contratación?»; *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 128, La Ley, 2013.

Esta simplificación en la presentación de documentos ha sido valorada en general como de «gran interés para agilizar y economizar la contratación pública»⁷¹, y la única reticencia que ha recibido deriva de la posibilidad de que se presenten a las licitaciones empresas que, amparadas en la declaración responsable, no reúnan en realidad los requisitos exigidos por la normativa.

IV. CONCLUSIONES

1. Conseguir una Administración pública eficiente y ajena a duplicidades innecesarias ha sido una preocupación de todos los Gobiernos de España desde el comienzo de la Democracia. Ello, unido a un cierto descontento de los ciudadanos con la actuación y funcionamiento de la Administración, ha llevado al Gobierno actual a poner en marcha un nuevo proyecto de reforma de las Administraciones públicas caracterizado por una primera fase de auditoría de la situación en que se encuentran las Administraciones públicas (informe de la CORA) y una segunda de ejecución y supervisión por una oficina creada al efecto (OPERA).

2. El informe de la CORA se elaboró sobre la base de cuatro áreas temáticas (duplicidades, simplificación administrativa, servicios comunes y administración institucional) con las correspondientes subcomisiones y en él se propusieron un total de 217 medidas.

3. Dentro de este artículo se ha hecho especial hincapié en el análisis de las medidas que, propuestas por la CORA, afectan a la contratación administrativa. Los motivos para ello son tanto la variedad de estas medidas como su relevancia para el sector económico y empresarial de España.

4. Las medidas sobre contratación administrativa pueden encuadrarse según vayan destinadas a conseguir una mayor racionalización del sistema, la eliminación de duplicidades administrativas o la simplificación de los procedimientos de licitación.

5. En cuanto a la racionalización, se aportan datos claros de que el sistema mantenido hasta ahora, con innumerables órganos de contratación, falta de criterios homogéneos en las licitaciones y ausencia de un centro directivo que marcara las pautas a seguir por los órganos de contratación del sector público estatal se hacía insostenible a futuro.

La CORA propone como solución un sistema de centralización de la contratación administrativa así como potenciar la reducción de órganos de contratación en los departamentos ministeriales.

6. La concurrencia de duplicidades administrativas se hace evidente en el ámbito de la contratación administrativa al existir órganos que realizan actividades idénticas en el ámbito de la Administración del Estado y en el de las comunidades autónomas.

⁷¹ Vid. nota 69.

Mantener estructuras paralelas en el Estado y en las comunidades autónomas en órganos consultivos de contratación, tribunales resolutivos de recursos, plataformas de contratación o registros de licitadores supone una duplicidad de costes no justificada e incluso dar cabida a resoluciones contradictorias generadoras de inseguridad jurídica.

Por ello, la CORA propone, en materia de contratación, órganos con capacidad de actuación en todo el sector público con independencia del ámbito territorial.

7. Por último, también se han propuesto medidas para simplificar los procesos de licitación y evitar trabas burocráticas: la sustitución de la documentación por la declaración responsable y la elevación de umbrales para exigir a las empresas la clasificación administrativa.

La doctrina ha sido unánime a la hora de valorar estas medidas de la CORA como de «gran interés para agilizar y economizar la contratación pública».

Bibliografía

CARBONERO GALLARDO, J. M. [2012]: «El colapso de la contratación pública», *Observatorio de la Contratación Pública*.

– [2013] «Modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público por la Ley de Emprendedores: ¿al fin una simplificación de los procedimientos de contratación?», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 128, La Ley.

CARBONERO GALLARDO, J. M. y CALLEJAS DíEZ, J. L. [2013]: «Las Centrales de Compras», *Contratación Administrativa Práctica*, La Ley.

ESCRIHUELA MORALES, J. [2013]: «La modificación de la contratación pública por la Ley de Emprendedores», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 128, La Ley.

GALLEGO CÓRCOLES, I. [2012]: «La racionalización técnica de la contratación: aspectos prácticos», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 120, La Ley.

GARCÍA JIMÉNEZ, A. [2012]: «Los sistemas para la racionalización técnica de la contratación pública», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 117, La Ley.

GIMENO FELIÚ, J. M. [2013]: «El informe CORA y la contratación pública: una visión crítica», *Observatorio de Contratación Pública*.

MERINO CASTELLÓ, A. [2013]: «Implicaciones para la competencia del uso de acuerdos marco en el ámbito de la contratación pública», *Observatorio de Contratación Pública*.

PALOMAR OJEDA, A. [2013]: «La reforma administrativa: algo más que una reflexión teórica», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 869, Thomson Reuters Aranzadi.

PLEITE GUADAMILLAS, F. [2013]: «Posibilidad de creación de una central de compras por parte de un consejo comarcal y de que una entidad del sector público lleve a cabo un acuerdo marco para otras entidades del sector público», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 127, La Ley.