

## **FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL. EJERCICIOS 2009 Y 2010.**

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalización para el ejercicio 2011, y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 30 de mayo de 2012. La publicación en la página WEB, tanto del texto íntegro del Informe como de la Nota Resumen del mismo, tuvo lugar el 29 de junio de 2012.

El **propósito** de esta fiscalización ha sido la realización de una auditoría de cumplimiento de la legalidad sobre la gestión contractual del sector Público Local de la Comunidad de Castilla y León, en los ejercicios 2009 y 2010, comprobando el cumplimiento de la obligación de remisión de contratos al Consejo de Cuentas contemplada en el artículo 29 de la Ley de contratos del Sector Público, así como la coherencia de esta información con la comunicación de los contratos adjudicados, al Registro Público de Contratos del Ministerio de Economía y Hacienda contemplada en el artículo 308 de la misma. Además, se ha pretendido constatar, mediante el seguimiento de las principales debilidades puestas de manifiesto en los informes de fiscalización de ejercicios anteriores, dirigidos a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos capitales de provincia, el cumplimiento de la legalidad del procedimiento de contratación administrativa en las actuaciones preparatorias, de adjudicación y ejecución de la contratación.

El alcance de la fiscalización se ha extendido a los contratos adjudicados en los ejercicios 2009 y 2010 por los Ayuntamientos capitales de provincia y Diputaciones provinciales que no habían cumplido con la obligación de remisión de la información establecida en el artículo 29 de la Ley de Contratos del Sector Público y, en referencia a las debilidades puestas de manifiesto en los informes de fiscalización de ejercicios anteriores. Se han fiscalizado: las Diputaciones Provinciales de Burgos, Soria y Valladolid, y los Ayuntamientos de León, Salamanca y Valladolid.

El total de contratos adjudicados por los Entes Locales incluidos en esta auditoría y respecto a los periodos requeridos, ascendió a 109 por un importe de 325.523.626,23 euros. Para realizar las comprobaciones se ha seleccionado una **muestra** que cumple el objetivo fijado por la Comisión Técnica de Coordinación de los Órganos de Control

Externo, esto es, que represente al menos el 25 % de los precios de adjudicación , teniendo en cuenta los distintos tipos de contratos y los diversos procedimientos y formas de adjudicación. En total se han examinado 33 contratos por un importe adjudicado de 122.906.973,69 euros, lo que representa el 37,76% de su importe total.

No han existido **limitaciones** que hayan afectado al alcance del trabajo de fiscalización realizado.

En cumplimiento de lo establecido en la normativa del Consejo de Cuentas de Castilla y León, se remitió el Informe Provisional a los responsables de todos los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales fiscalizados, para que formularan las **alegaciones** que estimaran oportunas. Únicamente los ayuntamientos de Valladolid y Salamanca y la Diputación Provincial de Valladolid, presentaron alegaciones, aunque el Ayuntamiento y Diputación Provincial de Valladolid lo hicieron fuera del plazo establecido al efecto, por lo que las mismas no se han incorporado como anexo al Informe, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo. No obstante, la documentación presentada extemporáneamente se ha tenido en cuenta a los efectos de aclarar y mejorar la redacción del Informe.

A la vista de los resultados de los trabajos, la **opinión** del Consejo es que tanto los Ayuntamientos capitales de provincia como las Diputaciones Provinciales, cumplen razonablemente con la legalidad aplicable a la contratación adjudicada en los ejercicios 2009 y 2010, salvo por determinadas salvedades que se detallan en el párrafo de opinión de cada uno de los Informes individuales que conforman el global que les estoy exponiendo. Entre otras, se pueden destacar:

- El incumplimiento general de las obligaciones de comunicación al Consejo de Cuentas y al Ministerio de Economía y Hacienda.
- En los pliegos de cláusulas administrativas particulares no se fijan las condiciones mínimas de solvencia que deben reunir los licitadores extranjeros en los casos de exigencia de la clasificación; también se observa en dichos pliegos, la falta de detalle en los criterios que han de servir para la adjudicación del contrato, así como en el informe técnico para justificar las puntuaciones otorgadas.

- Y el incumplimiento en la justificación de los contratos modificados, que deben fundamentarse en razones de interés público y en causas imprevistas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 202 de la Ley de Contratos del Sector Público.

### **Respecto al cumplimiento de la obligación de comunicación:**

A los efectos de lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Contratos del Sector Público se ha comprobado que, ningún Ayuntamiento ni Diputación Provincial, han remitido al Consejo de Cuentas de Castilla y León, la documentación de ninguno de los contratos de los que legalmente estaban obligados a comunicar, habiéndose incumplido, por tanto, esta obligación en el 100% de los casos. En cuanto al deber de comunicar al Registro Público de Contratos del Ministerio de Economía y Hacienda, establecido en el artículo 308 de la Ley de Contratos del Sector Público, éste se ha incumplido, en mayor o menor medida, por las Diputaciones Provinciales de Burgos (73,79%) y Soria (34,59%) y en el Ayuntamiento de Valladolid (43,92%), alcanzando el cien por cien de los casos para la Diputación Provincial de Valladolid y los Ayuntamientos de León y Salamanca.

### **De las actuaciones preparatorias dentro del procedimiento de contratación:**

Los contratos fiscalizados ponen de manifiesto que, con carácter general, todos los órganos de contratación, han iniciado la tramitación de los expedientes acreditando la justificación motivada de la necesidad específica de interés público conforme al artículo 93.1 de la Ley de Contratos del Sector Público. Solamente el Ayuntamiento de León incumplió este precepto, al justificar la necesidad con posterioridad al inicio de la tramitación del expediente, en cinco de los seis contratos examinados. También se han detectado incidencias respecto a las órdenes de inicio de todos los órganos de contratación, excepto en los Ayuntamientos de Valladolid y Salamanca, ya que en algunos casos no consta dicha orden, y en otros no han sido emitidas por el órgano titular de la competencia.

En la Diputación Provincial de Soria y en el Ayuntamiento de Valladolid, se constata que no en todos los casos se procede a la elaboración de los documentos que reflejen los compromisos de gastos para ejercicios futuros, ni el certificado emitido por el Interventor de no haberse superado los límites cuantitativos establecidos en el artículo 82 del R.D.

500/1990. También, para los Ayuntamientos de León y Valladolid, se observa que en los expedientes tramitados por el procedimiento de urgencia, no siempre existe declaración de urgencia firmada por el órgano competente, o ésta no se justifica de forma fehaciente, incumpléndose lo establecido en el artículo 96.1 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por lo que respecta al contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, una deficiencia común en todos ellos, ha sido que los criterios de adjudicación establecidos en la mayoría de los contratos, no permiten valorar las ofertas sin incluir aspectos no previstos en los pliegos, impidiendo que los licitadores conozcan previamente como van a ser valoradas sus proposiciones. Otra deficiencia común en todos los Pliegos, salvo los elaborados por la Diputación de Valladolid, ha sido la falta de especificación de las condiciones mínimas de solvencia, en algunos casos técnica o profesional y en otros también económica y financiera, que han de cumplir los licitadores extranjeros a los que no se les pueda exigir la clasificación, incumpliendo lo establecido en el artículo 51.2 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Otras deficiencias detectadas en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares han sido:

- La no inclusión en el pliego de la obligación de estar al corriente en el pago con la Administración contratante.
- La declaración de no haberse dado de baja en el Impuesto de Actividades Económicas (Diputación Provincial de Burgos).
- La no coincidencia de la categoría dada a un contrato con la codificación correspondiente a la nomenclatura del Vocabulario Común de Contratos del mismo.
- La asignación de un Código a un contrato de obras utilizando un Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de un contrato de servicios (Diputación Provincial de Soria).
- Las insuficiencias en los pliegos para el caso de procedimientos negociados al no contemplar la negociación con los licitadores (Diputación Provincial de Valladolid).
- Las fórmulas aplicables a los criterios de adjudicación que no garantizan el reparto de todos los puntos (Ayuntamiento de León y Valladolid).
- La selección de empresas en un procedimiento restringido dejando total discrecionalidad al órgano de contratación al no establecer la puntuación mínima necesaria para su admisión al procedimiento.

- Que el pliego determine la empresa adjudicataria sin aplicar criterios de valoración ni justificar la imposibilidad de utilizar un procedimiento en el que se apliquen los principios de contratación (Ayuntamiento de Salamanca).

### **Del procedimiento de adjudicación:**

Una deficiencia común, a todos los órganos de contratación, en el procedimiento de adjudicación, ha sido que no siempre se deja constancia en el expediente de la acreditación de estar el adjudicatario al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con las Seguridad Social. También resulta común a todos, salvo al Ayuntamiento de León, que la mayoría de los contratos examinados no se les efectúa la fiscalización previa del compromiso del gasto, incumplándose el artículo 214.2.a) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En ninguno de los contratos tramitados por la Diputación Provincial de Soria y los Ayuntamientos de León y Salamanca mediante procedimiento abierto, y con varios criterios de adjudicación, el informe técnico no justifica detalladamente las puntuaciones otorgadas, lo que afecta al cumplimiento del principio de transparencia, impidiendo conocer si la adjudicación ha recaído en la oferta económicamente más ventajosa y dificultando la motivación que, para la adjudicación provisional, establece el artículo 135.3 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En un contrato celebrado por el Ayuntamiento de Salamanca no se ha constituido el Comité de expertos, a pesar de estar previsto en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y darse las circunstancias establecidas en el artículo 134.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, y otro, ha sido adjudicado sin que existiera constancia del procedimiento llevado a cabo para seleccionar al contratista, establecido en el artículo 122 de la Ley de Contratos del Sector Público.

### Y por último, **de la ejecución de los contratos:**

No se han cumplido las condiciones estipuladas para la ejecución de los contratos en cuanto al plazo, en dos contratos celebrados por el Ayuntamiento de León y en uno del Ayuntamiento de Salamanca, tal y como exige el artículo 196 de la Ley de Contratos del

Sector Público, y cuya reducción fue considerada como uno de los criterios de valoración en el pliego.

En el Ayuntamiento de Valladolid, no se justifica adecuadamente que las causas alegadas para realizar los modificados, obedezcan a razones de interés público y sean causas no previstas en el momento de la adjudicación del contrato, conforme se establece en el artículo 202 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Ninguna de las prórrogas derivadas de contratos suscritos por la Diputación Provincial de Valladolid, se ajusta a los plazos establecidos en el artículo 100 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ni se consideran solicitadas por motivos no imputables al contratista, incumpléndose el plazo pactado al que está obligado el contratista conforme al artículo 196 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En el Ayuntamiento de León, no hay constancia de que se haya realizado en ninguno de los expedientes en los que debería realizarse, la comunicación fehaciente a la Intervención para su personación en la recepción de la obra conforme al artículo 205.2 de la Ley de Contratos del Sector Público; no obstante, en todos ellos se ha producido su asistencia.

Entre las **recomendaciones efectuadas por el Consejo** cabe mencionar las siguientes:

Para todos los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales objeto de esta fiscalización, el Consejo de Cuentas incide en la obligación que tienen todos ellos de remitir la información en materia de contratación, tanto al propio Consejo de Cuentas como al Registro de Contratos del Sector Público del Ministerio de Economía y Hacienda, dando así cumplimiento a los artículos 29 y 308 de la Ley de Contratos del Sector Público.

A las Diputaciones Provinciales de Burgos y Valladolid y al Ayuntamiento de León, se les recomienda que elaboren, en todos los expedientes de contratación, la orden de inicio emitida por el órgano competente, dejando constancia del inicio de la tramitación en el correspondiente expediente, de acuerdo con el artículo 93.1 de la Ley de Contratos del Sector Público. Además, se recomienda al Ayuntamiento de León, que elabore en todos los expedientes de contratación, la justificación de la necesidad motivada, con anterioridad al

inicio del expediente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Contratos del Sector Público.

El Consejo insta a todos los entes fiscalizados, a que mejoren la redacción de los Pliegos con el fin de adecuarlos a la normativa en vigor. En este sentido, deben fijar las condiciones mínimas de solvencia técnica, que deben reunir los licitadores extranjeros, para poder concurrir a la licitación en los casos de exigirse clasificación a los nacionales; además, se debería reforzar la objetividad de los criterios de adjudicación, detallándolos y valorándolos, de tal manera que se garantice el conocimiento, por parte de los licitadores, de la forma en que serán valoradas sus ofertas, y de este modo, la Mesa de Contratación asigne las puntuaciones dadas a estos criterios, dejando constancia de todo ello en el expediente. Todo ello redundará en una mayor transparencia y objetividad en el proceso de contratación. Por último, aquellos criterios evaluables de forma automática, deberán incluir fórmulas objetivas que cumplan las normas de valoración reguladas en el artículo 134 de la Ley de Contratos del Sector Público.

También se recomienda a todos, con carácter general, que se deje constancia, en todos los expedientes de contratación, de los certificados y demás justificantes que acrediten al adjudicatario estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, conforme a la normativa vigente.

Igualmente, se recomienda a todos, excepto al Ayuntamiento de León, que se garantice el respeto a las disposiciones en materia presupuestaria y de control interno, realizando la fiscalización del compromiso del gasto de forma expresa, dejando constancia de la misma.

A la Diputación Provincial de Soria, y a los Ayuntamientos de León y Salamanca, se les recomienda que motiven los informes técnicos y evaluaciones de los criterios de adjudicación realizados mediante fórmulas no automáticas para, de esta forma, garantizar que la adjudicación ha recaído en la oferta económicamente más ventajosa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 135.1 de la Ley de Contratos del Sector Público. También a la Diputación Provincial de Valladolid se le recomienda que, en los procedimientos negociados, los Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares contemplen la obligación de negociar con los licitadores con el fin de determinar la oferta económicamente más

ventajosa, y al Ayuntamiento de Salamanca se le insta a que cree los Comités de Expertos en los casos previstos en la Ley de Contratos del Sector Público.

A la Diputación Provincial de Soria y al Ayuntamiento de Valladolid se les recomienda que, en aquellos expedientes de contratación que conlleven gastos de carácter plurianual, se emitan tanto los documentos que reflejen compromisos de gastos para ejercicios futuros, como los certificados que permitan aseverar el cumplimiento de los porcentajes establecidos en el artículo 82 del R.D. 500/1990.

La Diputación Provincial de Valladolid y el Ayuntamiento de Salamanca, deben exigir que las prórrogas se tramiten dentro de los plazos y con los requisitos establecidos en el artículo 100 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

El Ayuntamiento de León deberá, en los casos en que se produzcan retrasos injustificados en la ejecución de los contratos, garantizar las actuaciones que en este sentido puedan derivarse a efectos del artículo 196 de la Ley de Contratos del Sector Público; además, deberá dejar constancia en el expediente, siempre que sea preceptivo, de la comunicación a la Intervención del acto formal de recepción.

Por último, al Ayuntamiento de Valladolid se le recomienda que únicamente se introduzcan modificaciones en un contrato, previa justificación en el expediente de las razones de interés público y para atender las causas imprevistas establecidas en el artículo 202 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Al igual que en el informe anterior, debemos hacer constar la importancia que la aprobación de la reforma de la Ley del Consejo de Cuentas de Castilla y León tendría sobre los informes aprobados. Para el que nos ocupa, la aplicación del artículo 15 Bis de la nueva Ley, supondría que el Presidente del Consejo de Cuentas, comparecería ante la Comisión competente en materia de Presupuestos de las Cortes de Castilla y León, para exponer el Dictamen que haría referencia a la verificación del seguimiento de las recomendaciones efectuadas en el mismo, cuando en éstas, como es el caso, se haya puesto de manifiesto su importancia y gravedad.

Valladolid, 16 de noviembre de 2012