

# **FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA CELEBRADA EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL E INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, EJERCICIO 2010.**

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2012, y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 1 de octubre de 2013. La publicación en la página WEB, tanto del texto íntegro del Informe como de la Nota Resumen del mismo, tuvo lugar el 21 de octubre de 2013.

El **propósito** de esta fiscalización ha sido la realización de una **auditoría de cumplimiento de la legalidad** sobre la gestión contractual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma en el ejercicio 2010, comprobando el cumplimiento de la obligación de remisión de contratos al Consejo de Cuentas, contemplada en los artículos 29 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y 18.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, y verificando el cumplimiento de la legalidad del procedimiento de contratación administrativa, tanto en las actuaciones preparatorias, como en su adjudicación, ejecución y

extinción, garantizando el respeto de los principios de publicidad, transparencia, concurrencia de acceso y no discriminación e igualdad de trato en las licitaciones. Además, se ha analizado la estructura competencial existente en los diferentes órganos de contratación a través de la normativa reguladora de su organización, verificando su adecuación al contenido de la LCSP así como el cumplimiento de la aplicación de los mecanismos de control interno en materia de ejecución del gasto público.

El alcance de la fiscalización se ha extendido a los contratos adjudicados de forma definitiva en el año 2010 por la Administración de la Comunidad, sujetos a la Ley de Contratos del Sector Público. Además se han incluido expedientes que, adjudicados en el ejercicio 2008, su ejecución finalizaba en 2010.

Para la determinación de la población se han cotejado los datos procedentes de Registro Público de Contratos de Castilla y León con los facilitados por cada órgano de contratación a solicitud de este Consejo; según la información proveniente de estas fuentes, la población total de contratos adjudicados en el ejercicio 2010 por la

Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con la exclusión de los contratos menores, ascendió a **6.958 contratos por un importe total adjudicado de 676.638.744,62 euros**. En 2009, con 6.484 contratos, el importe adjudicado fue más elevado, ascendiendo a 1.063.971.356,79 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, compuesta de 70 contratos por un importe adjudicado de **263.435.709,99 euros**, lo que representa el **38,93%** del importe total adjudicado en 2010.

También, a efectos de analizar la existencia de fraccionamiento y el cumplimiento de la legalidad, se incluyó en el alcance de la fiscalización, la contratación menor. Para ello, siguiendo el criterio de examinar sucesivamente los distintos órganos de contratación, se solicitó a la Consejería de Economía y Empleo, certificación de contratos menores de importe superior a 6.000 euros, habiendo procedido a examinar una muestra de los mismos.

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 al Presidente de la Junta de Castilla y León, para que los distintos órganos de contratación formularan las **alegaciones** que estimaran oportunas, las cuales han sido objeto de un análisis pormenorizado, dando lugar, las admitidas, a las correspondientes modificaciones del Informe Provisional.

A la vista de los resultados de los trabajos, la **opinión** del Consejo es que la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma cumple razonablemente con la legalidad aplicable a la contratación adjudicada en el ejercicio 2010, excepto por las siguientes salvedades que afectan al principio de transparencia de los procedimientos establecido en la LCSP:

- Elaboración de informes técnicos de valoración en los que se puntúan aspectos no previstos en los Pliegos o que no están suficientemente motivados,

incumpliendo lo previsto en el artículo 134 de la LCSP.

- Falta de motivación adecuada de las causas que justifican la tramitación de la suspensión de la ejecución del contrato, así como en los modificados y prórrogas.
- En la Consejería de Economía y Empleo, fraccionamiento del objeto de los contratos que conlleva la tramitación como menores de aquellos contratos que no lo son.

Comenzamos la exposición con el análisis del cumplimiento de la **obligación de comunicación al Registro Público de Contratos de Castilla y León**, de todos los contratos, excepto los menores, celebrados por los órganos de contratación. A este respecto cabe señalar que la contratación no comunicada por la Administración de la Comunidad al referido Registro, ascendió a **208 contratos** por importe de **15.793.456,88 euros**, que representan el **2,33%** del importe de la contratación total adjudicada; este incumplimiento se detectó principalmente, en cuanto al número de contratos, en la

**Gerencia Regional de Salud**, con 153 contratos no comunicados por importe de 12.050.173,09 euros, que suponen el 11,26% de la contratación adjudicada por este organismo.

Desde el punto de vista de la **organización** de los diferentes órganos de contratación se han detectado incidencias relacionadas principalmente con la estructura competencial y con la aplicación de la normativa presupuestaria. Entre las primeras cabe destacar un expediente de valor estimado superior a 2 millones de euros para el que no consta la autorización previa de la Junta requerida por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010, ocho contratos en los que no se ha podido verificar la comunicación a la Junta de la aprobación del gasto por una cuantía superior a 180.000 euros de conformidad con esta misma ley de presupuestos, o la inadecuada publicación en el perfil del contratante del anuncio de licitación o de la adjudicación provisional o definitiva en 4 contratos analizados. En cuanto a las incidencias relativas a la aplicación de la normativa presupuestaria destaca la

no aportación, en 6 contratos tramitados anticipadamente, del Certificado del Servicio o Unidad a quien corresponda la gestión económica exigido por la Orden HAC/1430/2003, o la ausencia de constancia de la retención adicional del 10% del precio de adjudicación en un contrato de obras plurianual. En cuanto a las tareas **control interno**, no se han detectado incidencias destacables.

A continuación pasamos a detallar las incidencias más significativas puestas de manifiesto en el análisis del cumplimiento de la legalidad en el **procedimiento de contratación** administrativa, tanto en las actuaciones preparatorias, como en su adjudicación, ejecución y extinción.

En las actuaciones preparatorias del procedimiento de contratación, dentro del ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, se ha puesto de manifiesto el cumplimiento razonable, conforme al artículo 93 de la LCSP, del inicio en la tramitación de los expedientes de contratación fiscalizados en los *procedimientos abiertos*, habiéndose

justificado la necesidad y la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender al gasto originado. No obstante, **en 32 expedientes no queda adecuadamente justificada la elección de los criterios de adjudicación utilizados.**

Además, en 8 contratos tramitados por el procedimiento de urgencia, no se justifica suficientemente las razones de su tramitación por dicho procedimiento de acuerdo con el artículo 96.1 de la LCSP.

**En 6 de los 21 contratos** adjudicados mediante ***procedimiento negociado sin publicidad***, no quedan suficientemente justificadas las razones por las que sólo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario, o no se justifican otras circunstancias que fundamenten la utilización de dicho procedimiento, y en otros 9 expedientes, no consta la solicitud de al menos tres ofertas, o la negociación efectuada, o contienen otros defectos relacionados con dicho procedimiento de adjudicación.

En relación al contenido de los *Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP)* y de *Prescripciones Técnicas (PPT)*, establecido en la LCSP y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se han observado principalmente las siguientes incidencias:

- En 24 de los 70 expedientes examinados hay ausencia o deficiente indicación de los medios para acreditar la solvencia económica y financiera y técnica o profesional, y en 13, para los que se exige clasificación, no se establecen los requisitos de solvencia que deben acreditar los empresarios extranjeros a los que no es exigible esta clasificación.
- En 12 de los contratos examinados, no se ha determinado con exactitud la fecha de inicio o el plazo de duración del contrato, o dicho plazo no es coherente con su objeto, y en 14, se han producido incidencias en relación a la constitución de la garantía definitiva, en la mayor parte de los casos por no haber tenido en cuenta que el contrato

estaba formulado en términos de precios unitarios y por tanto, la garantía debía fijarse atendiendo al presupuesto base de licitación en lugar del precio de adjudicación, conforme establece el artículo 83.3 de la LCSP.

- En 33 de los 49 contratos adjudicados por el procedimiento abierto se aprecia una incorrecta definición de los criterios de adjudicación que no dependen de la mera aplicación de fórmulas, lo que no permite valorar las ofertas sin incluir aspectos no previstos en los pliegos, siendo necesario el establecimiento de subcriterios, tramos o ponderaciones que impiden a los licitadores conocer previamente como van a ser valoradas sus proposiciones. También en 17 de estos 49 contratos adjudicados por procedimiento abierto, en los que se establecen criterios de adjudicación valorables mediante la aplicación de fórmulas, se ha detectado una incorrecta ponderación del criterio referente al precio, al no atribuir la mayor puntuación posible a la mayor baja, o bien por no repartir todos los puntos a este criterio, distorsionando, por tanto, la

ponderación inicial atribuida al mismo. Ambas incidencias han sido más significativas en los contratos examinados de la Gerencia Regional de Salud, Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Fomento. Además, en otros 12 contratos se apreció una incorrecta definición o aplicación de las fórmulas, o se realizó una incorrecta valoración de los criterios conforme a lo establecido en el artículo 134 de la LCSP, siendo también las más afectadas por este hecho, la Gerencia Regional de Salud y la Consejería de Medio Ambiente.

- En 9 expedientes los PCAP contenían defectos referentes a las cláusulas de revisión de precios, y en otros 6, en los PPT no se define correctamente el objeto de los mismos, o bien contienen marcas o figuran cláusulas que debieran estar recogidas en los PCAP.
- Por último, en 11 contratos, no consta la aprobación expresa de los Pliegos o del expediente de contratación, o aquellos carecen de firma.

En las actuaciones llevadas a cabo en el **procedimiento de adjudicación**, se ha observado que en

16 de los expedientes examinados, principalmente de las Consejerías de Medio Ambiente y Fomento, el anuncio de licitación de la convocatoria no incluía los criterios de adjudicación, y en otros 22, en el anuncio de licitación se detectaron otros defectos u omisiones tales como la ausencia de determinación de la cuantía máxima derivada de los gastos de publicidad, de la documentación a presentar y la fecha límite para su presentación, el establecimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos o la admisión de prórrogas.

Además, en 16 contratos han existido incidencias en la actuación de la Mesa de contratación, referentes principalmente al incumplimiento de plazos en la apertura de sobres, al orden de apertura de los mismos, o a la subsanación de documentación por los licitadores, y en 29, el Informe Técnico de valoración de los criterios que no dependen de la aplicación de fórmulas automáticas, no está suficientemente motivado o introduce aspectos no previstos en el PCAP.

También se han observado incidencias en relación con la aportación de los certificados acreditativos de

encontrarse los licitadores al corriente de obligaciones tributarias y con la Seguridad social en 6 contratos, siendo más significativo este hecho en la Gerencia Regional de Salud.

Los plazos para dictar la resolución de adjudicación provisional, la definitiva o ambas, se han excedido en 11 contratos, y al menos en 23, alguna de las dos resoluciones no se encuentra suficientemente motivada. Además, en 20 contratos se producen deficiencias en la notificación al adjudicatario o al resto de licitadores, principalmente en cuanto al plazo o a la posibilidad de interponer los recursos pertinentes. También la publicación de las adjudicaciones presenta defectos en cuanto al plazo o al contenido en 13 contratos.

Por último, la formalización del documento contractual es de fecha anterior a la notificación de la adjudicación en 4 contratos, de los cuales 3 corresponden a la Gerencia Regional de Salud, y en otros 4 contratos, existen otras incidencias relativas a la formalización.

En relación con las actuaciones llevadas a cabo en el **procedimiento de ejecución**, se ha observado que en 4

contratos se incumplieron los plazos parciales o el final y en 10, se detectó una inadecuada tramitación de la suspensión de la ejecución del contrato de acuerdo al artículo 203 de la LCSP, o de sus prórrogas, ya que en muchos casos éstas se solicitan incumpliendo los plazos establecidos en el artículo 100 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, o sin acreditar el cumplimiento del artículo 197 de la LCSP, en cuanto a que los motivos del retraso no son imputables al contratista.

En la tramitación de los modificados se ha observado que en 9 de los contratos examinados, no ha quedado suficientemente acreditado que las razones alegadas para la aprobación de los mismos, se haya basado en razones de interés público o en causas imprevistas, conforme al artículo 202 de la LCSP.

Estas incidencias detectadas en el procedimiento de ejecución han sido más significativas en los contratos examinados en la Consejería de Medio Ambiente.

Por lo que se refiere a la **extinción** de los contratos, en 1, no se pudo comprobar la existencia de acta de recepción de conformidad con el servicio, y en otros 17, de los cuales 5 corresponden a la Gerencia Regional de Salud y 4 a la Consejería de Medio Ambiente, dicho acta se levantó fuera del plazo de un mes establecido en el artículo 205.2 de la LCSP. Otros incumplimientos detectados han sido la falta de constancia de comunicación a la Intervención para la designación de representante en un contrato, o la falta de constancia de la asistencia a la recepción del Interventor y del representante de la empresa, en otro contrato de la muestra correspondiente a 2008.

Y por último, para el análisis del cumplimiento de la legalidad y la posible existencia de fraccionamiento del gasto en la **contratación menor**, se ha tomado una muestra de 57 contratos de cuantía superior a 6.000 euros de la Consejería de Economía y Empleo, en los que una vez analizada tanto la tramitación como la correcta facturación de los mismos, se ha puesto de manifestó la existencia de 22 contratos en los que se produce la coincidencia en el objeto de las contrataciones, eludiendo,

su importe conjunto, lo preceptuado en el artículo 74.2 de la LCSP, lo que obligaría a la utilización de otros procedimientos o formas de adjudicación con publicidad y/o concurrencia.

### **RECOMENDACIONES:**

A la vista de los resultados expuestos, el Consejo efectúa las siguientes recomendaciones:

\* Depuración por parte del Registro Público de Contratos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de las deficiencias detectadas en la información que figura en el mismo, especialmente la relativa a los contratos no comunicados por la Gerencia Regional de Salud y por la Consejería de Administración Autonómica.

\* Respeto a la normativa presupuestaria aplicable a los expedientes de gasto de tramitación anticipada y a los plurianuales, así como a las preceptivas autorizaciones o comunicaciones a la Junta de Gobierno.

\* Justificación en el inicio del expediente, de la elección del procedimiento de adjudicación, de los criterios para efectuarla y del peso específico de cada uno de ellos en la consecución del objeto del contrato. Asimismo, se recomienda, especialmente a la Gerencia Regional de Salud y a las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, que ajusten el contenido de los anuncios de licitación y de adjudicación al contenido establecido legalmente, reforzando la objetividad de los criterios de adjudicación y estableciendo baremos de reparto y subcriterios, de tal forma que se garantice el conocimiento por parte de los licitadores de la forma en que van a ser valoradas sus ofertas. Igualmente se les recomienda evitar distorsiones en la ponderación de los criterios de adjudicación valorables automáticamente mediante la aplicación de fórmulas, en especial del criterio precio, y para los criterios que no dependen de la aplicación de fórmulas automáticas, los Informes Técnicos de Valoración deben estar suficientemente motivados y no tomar en consideración aspectos no contemplados en los PCAP.

\* Ajustar el contenido de los PCAP a lo establecido en la LCSP y al Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, incluyendo con el suficiente detalle los criterios mínimos de solvencia y de clasificación, determinando con exactitud el plazo de ejecución y estableciendo una clara separación entre criterios de solvencia y selección. Además, bien los pliegos, o bien el contrato, deberán detallar la fórmula de revisión de precios o motivar la procedencia de su exclusión.

\* Reservar la tramitación de urgencia a contratos cuya celebración responda a necesidades inaplazables o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público, y la adjudicación de contratos mediante procedimiento negociado sin publicidad a los supuestos legalmente permitidos, en especial cuando se trate de las razones de exclusividad establecidas en el artículo 154.d) LCSP.

\* Garantizar la correcta publicación y notificación al adjudicatario y al resto de interesados de las resoluciones de adjudicación, incluyendo el contenido y su motivación,

así como el ofrecimiento de los recursos que legalmente correspondan.

\* La ejecución de los contratos deberá adecuarse a lo previsto en la normativa y en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, especialmente en lo que se refiere a la tramitación de suspensiones, modificaciones y prórrogas y, la recepción formal de bienes y servicios de todos los expedientes de contratación, deberá realizarse dentro del plazo establecido, dejando constancia en el expediente de su realización.

\* A la Consejería de Economía y Empleo se le recomienda efectuar un análisis pormenorizado de los gastos que son objeto de contratación menor con el fin de evitar coincidencias en los elementos del contrato que puedan dar lugar a su fraccionamiento, y, además, contabilizar las reservas de crédito necesarias para garantizar su existencia y adecuación con carácter previo a la aprobación de este tipo de gastos.

Valladolid, 6 de febrero de 2014

**Las alegaciones pueden referirse a cualquier asunto recogido en el Informe, sin embargo, dada su trascendencia, cabe destacar el cuarto párrafo de la página 48, contrato número 72**

*(aceptada alegación); el segundo párrafo de la página 61, contrato número 80 (aceptada alegación) y el cuarto párrafo de la página 70, contrato número 51 (aceptada alegación), del Informe, en los que se señalan unos hechos de los cuales pueden derivarse la existencia de indicios de responsabilidad contable.*