

**FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA CELEBRADA EN EL ÁMBITO DE LA  
ADMINISTRACIÓN GENERAL E INSTITUCIONAL DE  
LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, EJERCICIO 2009.**

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2011, y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 4 de diciembre de 2012. La publicación en la página WEB, tanto del texto íntegro del Informe como de la Nota Resumen del mismo, tuvo lugar el 26 de diciembre de 2012.

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 2009, 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 en el procedimiento de contratación administrativa, tanto en las actuaciones preparatorias, como en su adjudicación, ejecución y extinción, garantizando el respeto a los principios de publicidad y transparencia en los procedimientos, así como los de concurrencia, no discriminación e igualdad de trato a los licitadores. 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 la contratación adjudicada definitivamente en el ejercicio 2009 sujeta a la Ley de Contratos del Sector Público, incluyéndose además, expedientes que, adjudicados en el ejercicio 2008, su ejecución finalizaba en 2009.

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; a estos efectos, se entiende que la población total de contratos adjudicados en el ejercicio 2009 por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con la exclusión de los contratos menores, ascendió a 6.484 contratos por un importe total adjudicado de 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, esto es, que represente al menos el 25 % de los precios de adjudicación, tratando de incluir todos los tipos contractuales y todos los órganos de contratación. En total se han examinado 70 contratos por un importe adjudicado de 269.038.495,51 euros, lo que representa el 25,29% del importe total adjudicado en 2009.

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.

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 2009, 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 modificados y prórrogas, así como la declaración del procedimiento de urgencia.
- En la Consejería de Cultura y Turismo, 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 36 contratos por importe de 4.772.024,70€, lo que representa un 0,45% del importe de la contratación total adjudicada; este incumplimiento se detectó principalmente en la Consejería de Educación con 9 contratos no comunicados.

En cuanto a la **organización** y estructura competencial de los diferentes órganos de contratación, no se han detectado incidencias significativas, al igual que en las tareas de **control interno**. En la aplicación de la normativa presupuestaria, en cinco contratos, no se ha realizado la validación, en el momento de la adjudicación, de los documentos de retención adicional de crédito del 10% del importe de adjudicación, según establece la LCSP (Disposición Final Segunda) por ser obras de carácter plurianual.

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, la Gerencia Regional de Salud ha tramitado un contrato, mediante procedimiento abierto, para la celebración de un Acuerdo Marco con un único adjudicatario, sin que esa adjudicación a un solo licitador esté justificada, ya que al poder cumplir varias empresas su objeto, dividido en 71 lotes, debería haberse realizado con varios adjudicatarios en cumplimiento de lo establecido en el artículo 180 de la LCSP que contempla la utilización de este instrumento, cuando con su uso, la competencia no se vea obstaculizada, restringida o falseada.

Además, con carácter general, para los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto, se omite la justificación de la elección de los criterios de adjudicación y el peso específico de cada uno de ellos, o bien no se considera suficientemente justificada, de acuerdo con lo establecido en el apartado 4º del artículo 93 de la LCSP.

Los *procedimientos negociados*, con carácter general, se justifican de forma adecuada; no obstante, en un contrato celebrado por la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León, basado en el artículo 154.d de la LCSP, no quedan adecuadamente justificadas en el expediente las razones por las que sólo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario, no garantizando, de esta forma, el cumplimiento de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia que deben presidir la contratación pública.

En tres contratos analizados cuya tramitación ha sido de *urgencia*, celebrados por las Consejerías de Interior y Justicia, de Hacienda y de Educación, no ha quedado suficientemente justificada su declaración de urgencia de conformidad con lo establecido en el artículo 96.1 de la LCSP.

En relación al contenido de los *Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares*, 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 los contratos examinados:

- En 29 de los 70 expedientes examinados no se han incluido en el Pliego los criterios mínimos de solvencia que ha de reunir el empresario, incumplándose lo establecido en el artículo 51.2 de la LCSP.
- Falta de determinación o detalle de los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato conforme al artículo 134 de la LCSP, impidiendo que los licitadores conozcan previamente cómo van a ser valoradas sus ofertas. Esta falta de detalle se ha observado tanto para los criterios de evaluación automática, en 33 expedientes, como respecto de aquellos criterios de valoración no evaluables de forma automática, en 35 de los 70 expedientes examinados.
- En un contrato celebrado por la Consejería de Presidencia se ha utilizado como criterio de selección la disponibilidad de medios personales y materiales, cuando al ser un criterio de solvencia,

incluido en el artículo 67 de la LCSP, no debía valorarse.

- En 8 de los contratos examinados, no se ha determinado con exactitud el plazo de ejecución del contrato, incumpliendo el artículo 67.2.e) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y en 6, no se ha determinado adecuadamente el importe de la garantía definitiva, fundamentalmente al no haber tenido en cuenta en 5 de ellos, 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 las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento de adjudicación, se ha observado que en 29 de los expedientes examinados, el anuncio de licitación de la convocatoria no incluía los criterios de valoración de las ofertas, incumpléndose lo establecido en el artículo 134.5 de la LCSP. Tampoco se ha dejado constancia en el

expediente de la publicación en el perfil del contratante del anuncio de licitación en 8 casos, de la adjudicación provisional en 6 y de la adjudicación definitiva en 9, incumpléndose los artículos 126.4, 135.3 y 138 respectivamente de la LCSP.

En la adjudicación de 6 de los 13 expedientes fiscalizados tramitados mediante procedimiento negociado, no hay constancia de que se haya producido negociación alguna, por lo que no se han realizado los trámites propios de este procedimiento, incumpliendo lo estipulado en los artículos 153.1 y 162.4 de la LCSP.

En 9 de los 56 contratos tramitados por procedimiento abierto no se ha dejado constancia documental, de que la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, se realizara tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia conforme al artículo 134.2 de la LCSP.

En 11 expedientes, los informes técnicos de valoración han presentado deficiencias al no encontrarse suficientemente motivados, y en otros 14, como

consecuencia del insuficiente desarrollo de los criterios de adjudicación en la valoración de las ofertas, se han incluido aspectos no previstos en los pliegos, incumpliendo el detalle que para los criterios de adjudicación se exige en el párrafo primero del apartado segundo del artículo 134 de la LCSP, impidiendo que los licitadores conozcan previamente cómo van a ser valoradas sus proposiciones.

Las Resoluciones por las que el órgano de contratación ha acordado bien la Adjudicación Provisional o Definitiva en 27 expedientes, no estaban debidamente motivadas conforme a lo establecido en los artículos 135.3 y 137.1 de la LCSP respectivamente; además, la Resolución por la que el órgano de contratación acuerda la adjudicación provisional se ha realizado fuera del plazo establecido en el artículo 145 de la LCSP en un expediente, mientras que, la elevación a definitiva de la adjudicación provisional, ha superado el plazo establecido en el artículo 135.4 de la LCSP en 6.

No se ha dejado constancia de la notificación de la Resolución de Adjudicación Provisional en 3 expedientes, ni de la Adjudicación Definitiva en 6, incumpléndose lo

establecido en los artículos 135.3 y 137.1 de la LCSP respectivamente. Además, en 30 expedientes, la notificación de la Adjudicación Provisional no ha establecido la posibilidad de interponer los recursos correspondientes, y el plazo para realizar las notificaciones de las adjudicaciones se ha incumplido en 9 expedientes de contratación.

En relación con las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento de ejecución, se ha observado que las incidencias más significativas han sido las relativas a la tramitación de los modificados y de las prórrogas; así, en tres de los contratos examinados, se ha observado que las modificaciones no se han basado en necesidades nuevas o en causas imprevistas conforme al artículo 202 de la LCSP. Y en cuanto a las prórrogas, además de no respetarse el plazo establecido en el artículo 100 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para su solicitud, no se acreditan adecuadamente, de acuerdo con el artículo 197 de la LCSP, los motivos por los que se solicita la prórroga en 12 contratos, puesto que se alegan inclemencias

meteorológicas que no se justifican adecuadamente, o las causas expuestas corresponden al principio de riesgo y ventura del adjudicatario.

De la extinción de los contratos, debemos destacar el incumplimiento del artículo 205.2 de la LCSP, al haberse omitido, en 3 expedientes, la comunicación a la Intervención del acto de recepción para su eventual asistencia en ejercicio de sus funciones de comprobación de la inversión, al no haberse dejado constancia en el expediente de la realización de esta recepción en 5, y al haberse producido el acto de recepción, fuera del plazo de un mes establecido en el citado artículo, en otros 11.

Y por último, respecto a la **contratación menor**, se ha procedido a analizar el cumplimiento en las facturas de los requisitos legales así como la posible existencia de fraccionamiento en el gasto desarrollado mediante este tipo de contratos. Para ello se seleccionó una muestra de 45 contratos menores, de importe superior a 6.000 euros, correspondientes a la Consejería de Cultura y Turismo, siguiendo el criterio de examinar sucesivamente las distintas Consejerías.

En este análisis se ha puesto de manifiesto la existencia de 21 contratos de los 45 examinados, 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. Además, en dos expedientes no figuraban las facturas correspondientes, y en otro, la factura no especifica la prestación que da origen a la obligación del pago, por lo que se entiende que no contiene todos los datos establecidos en el Real Decreto que regula las obligaciones de facturación.

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

\* 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.

\* Justificación en el inicio del expediente, de la elección de los criterios de adjudicación así como del peso específico de cada uno de ellos en la consecución del objeto del contrato. Asimismo, se recomienda reforzar la objetividad de los criterios de adjudicación, 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, y que la Mesa de Contratación asigne las puntuaciones aplicando estos baremos y criterios de reparto, dejando constancia de todo ello en el expediente.

\* Determinar con exactitud el plazo de ejecución del contrato en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, e incluir en el mismo los criterios mínimos de solvencia, así como una clara separación entre éstos y los de selección.

\* En cuanto a las notificaciones de las resoluciones de adjudicación, se recomienda a los órganos de contratación que garanticen que el contenido de las mismas incluya la motivación, la posibilidad de interponer los recursos correspondientes y el resto de requisitos establecidos en la LCSP.

\* 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 modificaciones y prórrogas y, la recepción de bienes y servicios de todos los expedientes de contratación, deberá realizarse dentro del plazo establecido, dejando constancia tanto de su realización como de su comunicación a la Intervención.

\* A la Consejería de Cultura y Turismo 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, debiendo dejar constancia de la aprobación del gasto en todos los expedientes tramitados.

\* Y por último, a la Junta de Castilla y León, se le recomienda realizar una intensificación en la coordinación de las actuaciones en materia de contratación, especialmente en lo referido al sistema de recursos en las adjudicaciones provisionales y definitivas.

Valladolid, 30 de enero de 2013