FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA CELEBRADA EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL E INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, EJERCICIO 2011.

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 23 de julio de 2013. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del informe como de la nota resumen del mismo, tuvo lugar el 29 de julio de 2014.

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 2011, verificando la observancia de las prescripciones que rigen la contratación administrativa en relación con los principios de publicidad y transparencia de los

procedimientos, así como los de concurrencia y no discriminación e igualdad de trato a los licitadores, de acuerdo con la Ley 30/2007 de 30 de octubre (LCSP), el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y sus desarrollos reglamentarios.

La **verificación** se ha centrado en los siguientes objetivos:

- Comprobar el cumplimiento de la obligación de remitir los contratos al Consejo de Cuentas (artículo 29 LCSP y 18.3 ROFCJ).

- Analizar la estructura competencial existente a través de la normativa reguladora de su organización, verificando su adecuación a la normativa legal, así como al cumplimiento de la aplicación de los mecanismos de control interno contemplados en la normativa vigente en materia de ejecución del gasto público.

- Comprobar el cumplimiento de la legalidad del procedimiento de contratación administrativa, tanto en las actuaciones preparatorias de la contratación como en su adjudicación, ejecución y extinción, garantizando el respeto de los principios de publicidad, transparencia,

conurrencia de acceso y no discriminación e igualdad de trato en las licitaciones.

En cuanto al **alcance** hay que significar que se extiende, en el **ámbito subjetivo**, a los contratos adjudicados de forma definitiva en el año 2011 por la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma. En definitiva, el conjunto de las consejerías, así como los organismos autónomos y entes públicos de derecho privado.

Por lo que se refiere al **ámbito objetivo**, se requirió a la Consejería de Hacienda la relación de contratos adjudicados durante el ejercicio 2011. De acuerdo con dicha información, en el Registro Público de Contratos de la Administración, se adjudicaron 2.336 contratos por un importe de 206.663.012 euros.

No obstante, para concretar el universo a fiscalizar, se cotejaron estos datos con los facilitados por cada órgano de contratación, tramitados a través de la aplicación informática COAD y DUERO. De este análisis, se llegó a la conclusión que el número de contratos adjudicados en 2011 ascendió a 6.122 por un importe de 474.556.338 euros.

En definitiva, se ha tomado esta población como base para la selección de la muestra. Se ha superado el 25% de los precios de adjudicación y se han incluido todos los tipos contractuales. En concreto la muestra alcanza a 70 contratos por un importe de 124.861.521 euros, lo que representa el 26,31% del importe total adjudicado.

Con respecto a la contratación menor, se ha analizado la existencia de fraccionamiento en el gasto desarrollado en este tipo de contratos, así como el cumplimiento en las facturas de los requisitos legales. La muestra representativa se ha seleccionado a partir del examen de la documentación recibida en respuesta a la solicitud de la certificación sobre contratos menores de importe superior a 6.000 euros pertenecientes a la Gerencia Regional de Salud, de acuerdo con el criterio establecido de examinar sucesivamente a las distintas consejerías y organismos.

No han existido, con carácter general, limitaciones que hayan afectado al alcance del trabajo de fiscalización realizado. No obstante, para el análisis de los entes públicos de derecho privado, se ha procedido a verificar el cumplimiento de las indicaciones contenidas en sus normas internas de contratación, sin perjuicio de que tal

como señalamos en el presente informe, su sometimiento es a la totalidad de la normativa contractual como Administración Pública.

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. Es de señalar que la Consejería de Agricultura y Ganadería, la Gerencia de Servicios Sociales, el Instituto de la Juventud y el Instituto Tecnológico Agrario las han remitido fuera de plazo, por lo que han tenido la consideración de extemporáneas, si bien han sido valoradas, de acuerdo con lo dispuesto en el ROFCC.

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 2011, excepto por la limitación

recogida en el apartado II. 3 del presente informe y de las salvedades que a continuación se detallan y que afectan al principio de transparencia de los procedimientos establecidos en el artículo 1 de la LCSP:

-En las actuaciones preparatorias de los contratos: incumplimiento del artículo 134 de la LCSP en cuanto a los criterios de valoración de las ofertas presentadas detallados en los pliegos, elaborando informes técnicos de valoración en los que se puntúan aspectos no previstos en los pliegos o que no están suficientemente motivados.

-En la tramitación de la suspensión de la ejecución del contrato, así como en los modificados y las prórrogas, no se motivan adecuadamente las causas que justifican estas circunstancias.

-En la Gerencia Regional de Salud, el fraccionamiento del objeto de los contratos que conlleva la tramitación como menores de aquellos contratos que no lo son, incumpliendo el artículo 74.2 de la LCSP.

Registro Público de Contratos de Castilla y León

La contratación no comunicada por la Administración de la Comunidad al Registro Público de Contratos de Castilla y León ascendió a 186 contratos por importe de 27.231.681 euros que representa el 5,74% del importe de la contratación total adjudicada determinada en el presente informe y que asciende a 474.556.338 euros. La falta de comunicación afecta principalmente a la Consejería de Educación con 100, y a la Gerencia Regional de Servicios Sociales con 49 contratos. Ahora bien, si hablamos de importes, la Gerencia Regional de Salud no comunicó 18 contratos, por importe de 17.236.399 euros y la Consejería de Hacienda 6 contratos, por importe de 2.821.993 euros.

Organización y Control Interno

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. Así, cabe señalar que no hay constancia de la competencia del órgano de contratación en cuatro de los contratos fiscalizados pertenecientes el Instituto Tecnológico Agrario, incumpliendo lo establecido en el artículo 40 de LCSP.

Hay 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 2011. Es de reseñar que en un contrato cuyo objeto son los servicios de publicidad no existe la autorización de la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia tal como está establecido normativamente.

Hay 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.

Se llega a la conclusión, una vez analizados los objetos de los contratos de los entes públicos de derecho privado, que se les encomiendan funciones, de acuerdo con la legislación estatal, que deberían estar reservadas a

la Administración de la Comunidad Autónoma, por lo que deberían de cumplir íntegramente la LCSP.

Se pone de manifiesto que no se han encontrado incidencias destacables en la aplicación de la normativa presupuestaria ni en los mecanismos de control interno.

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. Sin embargo, en cuatro expedientes examinados de la Consejería de

Fomento y Medio Ambiente, Servicio Público de Empleo, Agencia de Innovación y Financiación Empresarial e Instituto Tecnológico Agrario, no aparece justificada la necesidad del contrato a la vista de su objeto, constituyendo una externalización de funciones puramente administrativas competencia de las correspondientes entidades contratantes. En un contrato de la Consejería de la Presidencia se produjo un fraccionamiento del objeto del contrato en contra del artículo 74.2 de la LCSP y en otros dos, que por sus características debieron de tramitarse con las normas de regulación armonizada, no se hizo de este modo. Por el contrario en un contrato de la Consejería de Hacienda se agrupó su objeto, cuando debería de haberse dividido en lotes y de este modo se hubiera permitido la concurrencia de otros licitadores.

En 30 expedientes, de los 54 tramitados mediante procedimiento abierto, no quedó adecuadamente justificada en la documentación del contrato, la elección de los criterios de adjudicación utilizados, de acuerdo con el artículo 93.4 de la LCSP.

En los cuatro contratos de la muestra tramitados de urgencia, no se justifican suficientemente las razones de utilizar dicho procedimiento de acuerdo con el artículo 96.1 de la LCSP.

Los cinco contratos de la muestra adjudicados mediante ***procedimiento negociado sin publicidad***, por razones de exclusividad, adolecen de una justificación suficiente de las circunstancias concurrentes para esta especial forma de adjudicación.

En lo que se refiere al contenido de los *Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP)* y de *Prescripciones Técnicas (PPT)*, se han observado principalmente las siguientes incidencias:

- En 15 contratos (Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, de Sanidad y de Educación) el PCAP no concreta con exactitud el objeto del contrato. En 10 no se concreta con exactitud el plazo de duración de la ejecución del contrato. Se omite el pago de los gastos de publicidad en siete expedientes, de los que cinco son del Instituto Tecnológico Agrario.

- En 13 hay ausencia o deficiente indicación de los medios para acreditar la solvencia económica y financiera y técnica o profesional, conforme al artículo 51 de la LCSP.
- En 19, exigiéndose clasificación, no se determinan los criterios de selección para los empresarios extranjeros de acuerdo con el artículo 51.2 de la LCSP (cinco corresponden a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente).
- En seis contratos se ha observado que entre los criterios de valoración de las ofertas figuran algunos que son de selección o de solvencia, incumpliendo el artículo 134.1 de la LCSP.
- De los 54 contratos adjudicados por el procedimiento abierto, en 28 se aprecia un insuficiente desarrollo 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 no contemplados en los mismos, en definitiva,

desconocidos por los licitadores. Se produce esta incidencia en todos los contratos examinados de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (6), en la Gerencia de Servicios Sociales (4) e Instituto Tecnológico Agrario con cinco.

- En relación a los criterios de adjudicación, valorables mediante fórmulas, en 21 contratos se ha detectado una incorrecta ponderación del criterio referente a la oferta económica por 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. Estas incidencias han sido más significativas en los contratos examinados de la Consejería de Economía y Empleo, Consejería de Fomento y Medio Ambiente, Consejería de Sanidad y las Gerencias Regionales de Sanidad y Servicios Sociales.
- En cuatro contratos se ha apreciado una incorrecta definición de los criterios que dependen de la mera aplicación de fórmulas, o se ha realizado una

incorrecta valoración de los mismos conforme a lo establecido en el artículo 134 de la LCSP.

- Los PCAP de 11 expedientes de contratación contenían defectos o ambigüedades referentes a las cláusulas de revisión de precios.
- En 11 contratos se han producido incidencias en relación con la constitución de la garantía definitiva de acuerdo con lo establecido en el artículo 83 de la LCSP.
- En cinco expedientes de contratación se observaron otras deficiencias diferentes a las descritas con anterioridad.
- En seis contratos figuran en el PPT cláusulas que deberían estar en los PCAP.
- En siete contratos no consta expresamente la aprobación expresa de los pliegos, o en su caso del gasto, o bien carecen de firma, incumpliendo los artículos 94, 99 y 100 del LCSP.

En lo que concierne al **procedimiento de adjudicación**, se ha observado que en seis contratos adjudicados mediante procedimiento negociado no se dejó

constancia en el expediente de las invitaciones cursadas, o de las ofertas recibidas, así como de las razones para su aceptación o rechazo.

-En 35 expedientes los anuncios de licitación presentan omisiones, de conformidad con lo prevenido en el artículo 134 de la LCSP.

-En 27 contratos el informe técnico de valoración no está suficientemente motivado o introduce aspectos no previstos en los PCAP.

-En siete contratos se han observado defectos, omisiones o incumplimientos en relación a la documentación que había de presentar el licitador propuesto como adjudicatario.

-Se ha incumplido el plazo máximo para efectuar la adjudicación desde la presentación de la documentación por el adjudicatario, o desde la apertura de las proposiciones en 20 contratos.

-También en tres contratos se ha comprobado que la resolución de la adjudicación no está suficientemente motivada. En otros casos no se notificó correctamente la resolución al adjudicatario o al resto de los licitadores,

omitiendo el pie de recurso, o se publicó de modo incompleto.

-En 17 expedientes de contratación no se cumplió el plazo legal para la formalización del contrato, o en su contenido existen errores u omisiones.

-En cuanto a la **ejecución del contrato** se ha observado que en tres se incumplieron los plazos de inicio, parciales o el final. Por otro lado se ha comprobado una inadecuada tramitación de la suspensión de la ejecución del contrato o de su prórroga, según lo dispuesto en el artículo 203 de la LCSP.

-En tres modificados no quedó suficientemente acreditada la existencia de razones de interés público y de causas imprevistas.

Por lo que se refiere a la **extinción** de los contratos, en tres no se pudo comprobar la existencia de acta de recepción con las formalidades previstas en el artículo 205 de la LCSP y en cinco contratos el acta se levantó fuera de plazo.

Contratos Menores

Se solicitó a la Gerencia Regional de Salud que facilitase información sobre los contratos tramitados por importe superior a 6.000 euros. La relación informática, una vez depurada, dio como resultado 16.000 registros por importe de 182,6 millones de euros. Se concretó la muestra en 203 expedientes que sumaban un importe de 3.874.682 euros. Así, de los trabajos realizados, se ha llegado a la conclusión de que la Gerencia Regional de Salud no dispone de un registro de contratos menores y que no ha comunicado correctamente la relación de contratos menores tramitados por los centros gestores. Hay que reseñar que un elevado porcentaje del gasto, exactamente el 34,98% de la muestra, no es de naturaleza contractual, o está exceptuado de la LCSP, o se trata de pagos parciales de contratos en vigor adjudicados conforme a la LCSP. Así están excluidos, conforme al artículo 4, los pagos efectuados en virtud de los convenios de colaboración con los obispados de Castilla y León para la asistencia religiosa católica en los centros hospitalarios de la Comunidad; los pagos realizados al Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León, o los

pagos realizados a la Fundación Internacional Josep Carreras. También se incorporan indebidamente otros gastos no contractuales como los tributos y tasas de índole municipal.

Una vez reducida la muestra a 132 contratos, se observaron 118 expedientes en los que se aprecia la coincidencia en el objeto de las contrataciones y su importe conjunto elude 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 o concurrencia. Además, en la gestión de estos contratos se produjeron otras incidencias e incumplimientos.

Antes de exponer las recomendaciones que proponemos, se puede señalar que se aprecia una mejora en determinados aspectos en relación con informes precedentes, aunque no en todos los casos esta mejora ha sido suficiente para no ser considerada incidencia. Con carácter general los expedientes están más completos y documentados, apreciándose mejoras en la publicidad en el perfil del contratante, en el contenido de los PCAP, especialmente en la definición de subcriterios aplicables de forma automática mediante fórmulas matemáticas o la

cuantificación de los gastos de publicidad y en la incorporación de los recursos procedentes en las notificaciones que se comunican a los licitadores.

RECOMENDACIONES:

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

* El Registro Público de Contratos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León debería depurar las deficiencias detectadas en la información que figura en el mismo, especialmente la relativa a los contratos no comunicados por la Consejería de Educación, Gerencia de Servicios Sociales, Instituto Tecnológico Agrario y la Gerencia Regional de Salud. Además debería aplicarse un procedimiento que garantice mayor transparencia en los contratos que no se comunican a través del sistema COAD.

* En el expediente deben figurar las autorizaciones y comunicaciones preceptivas de los órganos competentes. Además debe dejarse constancia expresa de los motivos que justifican la elección del procedimiento de

adjudicación, de los criterios que se tendrán en cuenta para efectuarla y del peso específico de cada uno de ellos, en relación con la consecución del objeto del contrato.

* Debe reservarse la tramitación de urgencia a los casos cuya celebración corresponda a necesidades inaplazables, o cuya adjudicación haya de acelerarse por razones de interés público, no siéndolo aquellas de carácter periódico o fácilmente previsibles.

* Se debería poner especial cuidado en la elaboración de los PCAP y en los PPT de manera que se ajusten a lo preceptuado en la LCSP y en el RGLCAP.

* La Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, en especial las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, Cultura y Turismo, Economía y Empleo y Educación, Gerencia Regional de Salud y la Gerencia de Servicios Sociales deberían reforzar en sus procedimientos de contratación la objetividad de los criterios de adjudicación, de tal forma que se garantice a los licitadores la forma en que van a ser valoradas sus ofertas, lo que redundará en una mayor transparencia y objetividad del proceso.

* Se debería por la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, evitar distorsiones en la ponderación de los criterios, atribuyendo la mayor puntuación posible a la mayor baja y repartiendo todos los puntos atribuidos a estos criterios. Especialmente lo deberían hacer las Consejerías de Economía y Empleo, Fomento y Medio Ambiente, Sanidad y las Gerencias Regional de Salud y de Servicios Sociales.

* La garantía definitiva de los contratos debe calcularse correctamente en función del presupuesto o licitación o del de adjudicación, según proceda en cada caso.

* La adjudicación de contratos mediante la utilización del procedimiento negociado sin publicidad debe reservarse estrictamente a los supuestos legalmente permitidos.

* Se deberá poner especial cuidado en que los anuncios de licitación y de adjudicación ajusten su contenido a lo establecido en la normativa de contratos.

* Los informes técnicos de valoración de los criterios que no dependen de la aplicación de fórmulas automáticas deben estar suficientemente motivados y no deben tomar

en consideración aspectos no contemplados en los PCAP, ni incluir subcriterios, tramos, u otras circunstancias desconocidas por los licitadores en el momento de presentar su oferta.

* Los órganos de contratación deben garantizar la correcta motivación de las resoluciones de adjudicación así como su notificación, en plazo y forma, al adjudicatario y al resto de los interesados.

* La Administración de la Comunidad debe vigilar para que los contratos sean convenientemente formalizados en plazo, incluyendo todas las cláusulas necesarias para una correcta definición de los derechos y obligaciones, así como su publicación en los boletines que corresponda y en el perfil de contratante.

* Los órganos de contratación deben velar para que la ejecución de los contratos se adecue a lo previsto en la normativa y en los PCAP en lo que se refiere a la tramitación de suspensiones, prórrogas y modificaciones, justificando adecuadamente las causas que los motivan y tramitando únicamente modificaciones que respondan a necesidades nuevas y causas imprevistas.

* La Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León deberá esforzarse para que los órganos de contratación realicen la recepción de los bienes y servicios de los contratos en los plazos establecidos, con las formalidades que correspondan y dejando constancia en los expedientes de su realización.

* La Gerencia Regional de Salud debería adoptar medidas eficaces para que sus centros de gestión se identifiquen y registren adecuadamente los contratos menores, y efectúen un análisis pormenorizado y una adecuada planificación de dichos gastos, con la finalidad de evitar coincidencias en su objeto que pueda dar lugar a su fraccionamiento, ajustándose en su adjudicación a los principios de publicidad, transparencia y libre concurrencia.

Valladolid a 10 de octubre de 2014