



# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 1.041**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE  
MURCIA, EJERCICIO 2012**



**EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 26 de junio de 2014, el **Informe de Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Ejercicio 2012** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento.



# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN .....	6
I.2. MARCO NORMATIVO .....	8
I.3. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES .....	9
<b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>10</b>
II.1. REMISIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA DE INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN EL EJERCICIO 2012.....	10
II.2. EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS.....	15
II.3. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.....	17
II.3.1. Observaciones comunes .....	17
II.3.2. Contratos de obras .....	44
II.3.3. Contratos de suministro.....	50
II.3.4. Contratos de gestión de servicios públicos .....	51
II.3.5. Contratos de servicios .....	57
II.4. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE IGUALDAD .....	64
<b>III. CONCLUSIONES.....</b>	<b>66</b>
<b>IV. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>71</b>
<b>ANEXO.....</b>	



## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

BOE	Boletín Oficial del Estado
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CE	Constitución Española
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
OCEX	Órgano de Control Externo
ORA	Operación de Regulación de Aparcamientos
PCAP	Pliegos de cláusulas administrativas particulares
PPT	Pliegos de prescripciones técnicas
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
SMI	Salario mínimo interprofesional
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales



## I. INTRODUCCIÓN

La contratación pública constituye una de las actividades más importantes que realizan las entidades locales para la satisfacción del interés público, la prestación de los servicios públicos municipales y la realización de los fines que les son propios, siendo la misma una de las áreas a la que se aplica mayor volumen de recursos económicos.

El actual contexto de contención del gasto público y de mantenimiento de la necesaria estabilidad presupuestaria hace que cobren aún mayor relevancia en la contratación de las Administraciones Públicas y, en particular, en la de las entidades locales, los principios de eficiencia y de racionalización. Precisamente, el artículo 1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (TRLCSP) declara que pretende regular la contratación del sector público, a efectos de, entre otros fines, *“(...) asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”*.

Asimismo, el artículo 22 del TRLCSP dispone que *“los entes, organismos y entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública (...)”*.

Estos principios de eficiencia y racionalización que han de observarse en la contratación se elevan a postulado general de la gestión de las entidades locales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y de Sostenibilidad de la Administración Local, fundamenta las adaptaciones que de la normativa básica en materia de Administración Local que efectúa a lo largo del texto, precisamente, en la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, procediendo para ello a adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de dicha Administración, procurando así la mejora de su control económico-financiero.

De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en relación con la liquidación de los presupuestos de las entidades locales referidos al ejercicio 2012<sup>1</sup>, los gastos consolidados del total nacional correspondientes a los capítulos 2 *“Gastos corrientes en bienes y servicios”* y 6 *“Inversiones reales”* –capítulos estos con cargo a los que se financia principalmente la actividad contractual llevada a cabo por las entidades locales– se elevaron a 19.371.881 y 6.016.711 miles de euros, respectivamente, frente a los 18.914.785 y 9.899.594 miles de euros del ejercicio 2011.

La especial trascendencia de la actividad contractual de las entidades locales explica que haya sido examinada anualmente, con carácter recurrente, generalmente, en el marco de la fiscalización del sector público local, verificándose el cumplimiento de la obligación de remitir las relaciones certificadas de los contratos celebrados en cada ejercicio, en cumplimiento del artículo 40 de Ley

<sup>1</sup> 2012 es el último ejercicio respecto del que están disponibles a la fecha datos consolidados relativos a las entidades locales.

7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y los expedientes de contratación, conforme el artículo 29 del TRLCSP, así como de examinar una muestra de los expedientes remitidos al Tribunal de Cuentas –ya sea de oficio ya sea a solicitud de esta Institución– con el fin de comprobar su adecuación a los principios de legalidad, eficiencia, economía y racionalidad en la ejecución del gasto público.

A la vista de la dimensión que en años sucesivos ha ido alcanzando la fiscalización del sector público local, de la relevancia que la contratación tiene en el volumen global del gasto público y en la gestión de las entidades locales, así como de la reiteración con la que, en ocasiones, se mantienen por dichas entidades prácticas irregulares en este ámbito a lo largo de los ejercicios, el Tribunal de Cuentas ha estimado oportuno realizar un análisis específico, individualizado respecto del resto de las áreas de la gestión pública y más detallado, de la contratación de las entidades locales, dotándole así de identidad propia y centrando más en ella el control de este Tribunal de Cuentas.

También, y a diferencia de cómo se ha procedido en años anteriores, se ha considerado conveniente fiscalizar específica y separadamente la contratación de las entidades locales de cada una de las Comunidades Autónomas que no dispone de Órgano de Control Externo (OCEX) propio -entre ellas, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia-, individualizando de este modo el examen de la gestión y las recomendaciones en las que se propongan medidas que puedan contribuir a mejorar la actuación de las entidades locales en este área.

En el marco de este planteamiento, la presente fiscalización pretende profundizar en el análisis de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, efectuándose así un examen individualizado que permita presentar resultados más particularizados.

## **I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en el artículo 3.a) de LFTCu, aprobó, en sesión de 23 de diciembre de 2013, el Programa de Fiscalizaciones para el año 2014, en cuyo Apartado III.6 figura, entre las propuestas a llevar a cabo a iniciativa propia, la *“Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2012”*.

Se trata de una fiscalización de cumplimiento y operativa cuyos objetivos generales están previstos en las Directrices Técnicas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de febrero de 2014, siendo estos los siguientes:

- 1) Verificar el cumplimiento por parte de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación sobre contratación establecida por las normas legales y por la Instrucción sobre Remisión de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local, al Tribunal de Cuentas, aprobada mediante Acuerdo del Pleno de 26 de abril de 2012.
- 2) Analizar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos en las fases de preparación, adjudicación, afianzamiento, formalización y ejecución de los contratos celebrados por las

entidades locales, examinando las deficiencias detectadas en cada una de ellas, con indicación de sus causas y consecuencias, particularmente de las repercusiones que afecten a los principios informadores de la contratación pública y de su gestión –en particular, los de economía, eficacia y eficiencia–, a las condiciones y a los objetivos de los contratos. Entre otros extremos, se analizarán:

- a) La justificación de la necesidad e idoneidad de los contratos formalizados y de la eficiencia en la contratación en los términos previstos legalmente.
- b) La adecuación de los documentos contractuales (los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, las ofertas, los informes de valoración de las mismas, la justificación del procedimiento y de los criterios de valoración elegidos, el tratamiento de las bajas anormales, las actas de la mesa de contratación, los acuerdos de adjudicación y los documentos de formalización de los contratos) a los requisitos legales y reglamentarios que les sean de aplicación.
- c) La tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos de acuerdo con la normativa aplicable, en particular, respetando los principios de publicidad, igualdad y no discriminación, objetividad, transparencia y economía en la gestión del gasto público.
- d) La existencia y contenido de los informes de control interno de carácter técnico, legal y económico-financiero previstos en la normativa.
- e) El afianzamiento de los contratos en las cuantías y formas procedentes de acuerdo con la normativa.
- f) La formalización de los contratos en coherencia con la oferta seleccionada y con el contenido previsto legalmente.
- g) La sujeción de los expedientes de tramitación de gastos a la normativa presupuestaria y de contratación.
- h) Los retrasos en la ejecución de los contratos, examinando las prórrogas y/o suspensiones que pudieran haberse producido, así como sus causas, duración y consecuencias y otras demoras o paralizaciones que hubieran podido producirse al margen de los expedientes de prórroga o suspensiones tramitados, verificándose, por tanto, todas las desviaciones temporales y su incidencia en la ejecución de los contratos.
- i) Las modificaciones de los contratos producidas durante su ejecución o la tramitación de contratos complementarios, examinando su adecuación a los requisitos y condiciones establecidos en la normativa para este tipo de incidencias.
- j) La extinción normal de los contratos, analizando la completa y correcta terminación de la ejecución mediante el examen de la recepción de los mismos y de la subsanación de las deficiencias o reparos que pudieran haberse puesto de manifiesto en la respectiva recepción.
- k) Las resoluciones de contratos, verificando la correcta tramitación de los correspondientes expedientes de acuerdo con la normativa, así como sus causas y efectos, comprobándose, cuando el motivo de la resolución del contrato sea imputable al contratista, la existencia de la preceptiva valoración de daños y perjuicios, la incautación de fianzas y el resarcimiento de daños y perjuicios por la diferencia cuando el importe de estos exceda del de las fianzas,

así como la existencia de resoluciones indebidas de contratos de mutuo acuerdo, eludiendo, de este modo, las consecuencias antes mencionadas.

- l) Cualesquiera otras cuestiones, independientes o relacionadas con las anteriores, cuyo análisis resulte necesario o conveniente para alcanzar el objetivo antes señalado.

Asimismo, las Directrices Técnicas preveían que se verificase el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en todo aquello en que lo dispuesto en ella pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El ámbito subjetivo de la fiscalización ha estado constituido por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Esta Comunidad cuenta con 45<sup>2</sup> ayuntamientos y 8 mancomunidades<sup>3</sup>.

En cuanto a los ámbitos objetivo y temporal, la fiscalización ha abarcado los expedientes de contratación pública formalizados por las entidades locales murcianas durante el ejercicio 2012, con independencia del ejercicio en que se hubiera iniciado su tramitación y de los ejercicios a los que se hubiera extendido su ejecución. En concreto, los trabajos de fiscalización han abarcado las diferentes fases de la contratación pública de preparación, adjudicación, afianzamiento, formalización y ejecución.

En los procedimientos de fiscalización se han realizado todas las pruebas y actuaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos señalados anteriormente, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría. En particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno de la Institución en su reunión de 23 de diciembre de 2013.

### ***Limitaciones al alcance***

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración las entidades fiscalizadas.

## **I.2. MARCO NORMATIVO**

La contratación de las entidades locales ha estado sujeta en el ejercicio 2012 a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, cuya entrada en vigor se produjo el 16 de diciembre de 2011.

De acuerdo con el artículo 19.2 de este texto legal, la preparación, la adjudicación, los efectos y la extinción de los contratos administrativos se rigen por esa Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente, por las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, por las normas de derecho privado. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria primera del TRLCSP, según la cual los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley –que se produjo el 16 de diciembre de 2011– se rigen, en cuanto a sus

---

<sup>2</sup> Según cifras del Padrón Municipal a 1 de enero de 2012 publicadas por el Instituto Nacional de Estadística.

<sup>3</sup> Una en proceso de extinción.

efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior, esto es, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

En la presente fiscalización la normativa que ha de ser atendida en relación con la contratación de las entidades locales es, esencialmente, la siguiente:

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Resolución de 10 de mayo de 2012, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de abril de 2012, por el que se aprueba la Instrucción sobre Remisión de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local, al Tribunal de Cuentas.

### **I.3. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 de la LFTCu, se remitieron los resultados de la fiscalización de los expedientes de contratación analizados a los responsables del sector público fiscalizado y a quienes lo habían sido durante el periodo a que se extiende la fiscalización, para que procedieran a efectuar las alegaciones que estimaran pertinentes, a presentar los documentos que tuvieran por conveniente y a justificar o subsanar las deficiencias o irregularidades detectadas en las actuaciones practicadas. Se han recibido alegaciones de 18 entidades<sup>4</sup>, de las cuales 3 han sido formuladas fuera de plazo.

Las justificaciones, explicaciones y subsanaciones realizadas han sido examinadas y tratadas, tomándose en consideración en el Proyecto de Informe e integrándose en el mismo en los casos en que se han estimado suficientemente fundamentadas y sustentadas.

---

<sup>4</sup> Se han recibido alegaciones de los responsables de los siguientes Ayuntamientos: Abanilla, Águilas, Alcantarilla, Beniel, Calasparra, Cehégín, Ceutí, Fortuna, Jumilla, La Unión, Las Torres de Cotillas, Lorca, Lorquí, Mazarrón, Molina de Segura, Murcia, Puerto Lumbreras y San Javier. Asimismo, han formulado alegaciones los que han sido, durante el periodo a que se extiende la fiscalización, responsables de los siguientes Ayuntamientos: Fortuna y Puerto Lumbreras.

No se han tenido en consideración las alegaciones que son meras explicaciones de las actuaciones de la entidad o plantean criterios, consideraciones o argumentaciones no fundamentadas o no soportadas documentalmente.

Las alegaciones remitidas fuera del plazo concedido también han sido analizadas e incorporadas al texto del Proyecto de Informe, cuando se han considerado oportunas y han estado suficientemente fundamentadas y sustentadas.

## **II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

### **II.1. REMISIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA DE INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN EL EJERCICIO 2012**

La LFTCu dispone, en su artículo 39, que están sujetos a fiscalización los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del sector público y, en particular, aquellos que superen determinadas cuantías según tipo de contratos. Igualmente, lo están los contratos de cuantía superior a 60.101,21 euros que hubieren sido objeto de ampliaciones o modificaciones posteriores a su celebración que supongan incremento de gasto superior al 20 por ciento del presupuesto primitivo o eleven el precio total del contrato por encima de las cuantías anteriormente señaladas, así como los que hayan producido las mencionadas ampliaciones o modificaciones. También se recoge en la Ley una previsión específica para cualquier contrato administrativo que, superando la citada cuantía, hubiere sido objeto de resolución y, en su caso, para aquellos otros que se otorguen en sustitución del resuelto.

El artículo 40.1 de la LFTCu dispone que la fiscalización de los referidos contratos comprenderá los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción.

Esta misma Ley, en su artículo 40.2, establece que los Centros, Organismos o Entidades que hubieren celebrado contratos de los indicados deberán enviar anualmente al Tribunal una relación de los mismos, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquellos que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de aportar cualesquiera otros que el Tribunal de Cuentas requiriese.

El artículo 29 del TRLCSP regula la remisión de información sobre los contratos al órgano fiscalizador, estableciendo que, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, y para el ejercicio de la función fiscalizadora, se remitirá al Tribunal u Órgano de fiscalización correspondiente de la Comunidad Autónoma, una copia certificada del documento mediante el que se hubiere formalizado el contrato, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que la cuantía exceda de determinados importes según el tipo de contrato.

Asimismo, se contempla en el citado artículo 29 la obligación de comunicar las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos y extinción de los contratos indicados, sin perjuicio de las facultades reconocidas al Tribunal de Cuentas y a los Órganos de fiscalización de las Comunidades Autónomas para reclamar cuantos documentos y antecedentes se estimen pertinentes en relación con los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.

Por su parte, la Resolución de 10 de mayo de 2012, por la que se publica la Instrucción sobre Remisión de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local, al Tribunal de Cuentas, concreta la información y documentación que ha de ser remitida en cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 40 de la LFTCu y 29 del TRLCSP.

Esta Instrucción del Tribunal de Cuentas prevé que la remisión de la relación certificada de contratos formalizados durante el ejercicio anterior se lleve a cabo en soporte informático y por procedimiento telemático, permitiendo con ello mejorar el control, así como el nivel de cumplimiento de las obligaciones legales de remisión de información sobre la actividad contractual desarrollada, al realizarse de forma más sencilla y menos costosa, tanto desde una perspectiva económica como funcional. La herramienta a través de la que dicha remisión se lleva a cabo es la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales ([www.rendiciondecuentas.es](http://www.rendiciondecuentas.es)), coordinada desde el Tribunal de Cuentas.

No obstante estas prescripciones normativas, la información remitida por las entidades locales en relación con los contratos celebrados es, con carácter general, significativamente insuficiente. Así lo viene poniendo de manifiesto el Tribunal de Cuentas, como en el *“Informe de Fiscalización de las incidencias producidas durante el año 2012 en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales de las Comunidades Autónomas sin Órgano de Control Externo propio”*<sup>5</sup>, señalando que dichas entidades incumplen mayoritariamente y de forma sistemática o, en su caso, de manera deficiente, la obligación de remitir la información referente a la contratación celebrada.

A 15 de octubre de 2013 –fecha en la que las entidades locales debían haber remitido una relación certificada comprensiva de los contratos formalizados por ellas y sus entidades dependientes en el ejercicio 2012 o, en su caso, una certificación negativa–, de un total de 53 entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 18 habían remitido relaciones certificadas de contratos, que incluían 157 contratos, por un importe global de 42.304 miles de euros, y otras 3 habían enviado certificaciones negativas.

Con el fin de promover el cumplimiento de la referida obligación de remisión, el Tribunal de Cuentas ha llevado a cabo el *“Plan de Actuaciones para la rendición de cuentas y la remisión de relaciones de contratos de las entidades locales, ejercicio 2012”*, entre cuyos objetivos se encontraba el de lograr el máximo cumplimiento de la obligación legal de remisión de las relaciones de contratos de las entidades locales celebrados en el referido ejercicio. Para ello, se reclamó a las entidades locales –de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, entre otras– que aún no hubieran cumplido con dicha obligación, la cumplimentación y remisión de la relación certificada de los contratos celebrados en el ejercicio 2012 o, en caso de que no hubieran celebrado contratos –excluidos los contratos menores–, el envío de una certificación negativa. Para las entidades que no atendieran esta petición, el Plan de Actuaciones preveía una serie de medidas y actuaciones tendentes a alcanzar el objetivo indicado anteriormente, pasos que se han ido dando sucesivamente.

Como resultado de estas actuaciones, a fecha de 22 de abril de 2014, todas las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia habían remitido información sobre los contratos celebrados en el ejercicio 2012.

---

<sup>5</sup> Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de enero de 2014.

**Cuadro 1: Relaciones certificadas de contratos y certificaciones negativas correspondientes al ejercicio 2012 recibidas en el Tribunal de Cuentas**

ENTIDADES	COMUNICACIÓN	TOTAL
Ayuntamientos	Relación	39
	Certificación negativa	6
Mancomunidades	Relación	1
	Certificación negativa	7
TOTAL	RELACIÓN	<b>40</b>
	CERTIFICACIÓN NEGATIVA	<b>13</b>
	SUMA	<b>53</b>

De acuerdo con lo previsto en la Instrucción sobre Remisión de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local, al Tribunal de Cuentas, la información contenida en las relaciones de contratos remitidas contienen los datos básicos de los contratos formalizados en 2012, aun cuando su ejecución se hubiera podido realizar en el ejercicio siguiente, así como también las modificaciones contractuales formalizadas durante ese año.

En total, 39 entidades locales certificaron que habían formalizado 534 contratos, por un importe global de 120.474.436 euros, y 5 modificaciones, por importe de 5.401.591 euros; 1 ayuntamiento comunicó únicamente 1 modificación contractual, por importe de 1.104.248 euros, mientras que 13 remitieron una certificación negativa.

En los cuadros y en el gráfico que figuran a continuación se detalla la información sobre los contratos celebrados por las entidades locales murcianas:

**Cuadro 2: Número e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2012 por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por tipo de entidad**

(euros)			
Tipo de entidad local	Nº Entidades Locales	Nº contratos	Importe
Ayuntamientos	38 <sup>1</sup>	533	120.438.436
Mancomunidades	1	1	36.000
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>534</b>	<b>120.474.436</b>

(1) No se ha incluido el Ayuntamiento que únicamente ha comunicado una modificación contractual.

**Cuadro 3: Número e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2012 por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación**

(miles de euros)

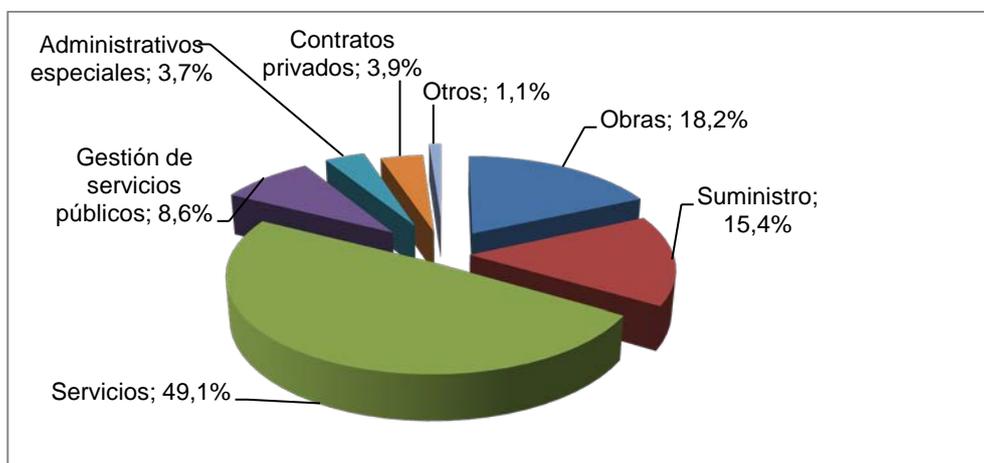
TIPO CONTRATO <sup>1</sup>	Procedimiento abierto criterio único		Procedimiento abierto pluralidad de criterios		Procedimiento negociado		Tramitación de emergencia <sup>2</sup>		TOTAL			
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	% Total	Importe	% Total
Obras	7	856	18	6.493	57	5.460	15	3359	97	18,2	16.169	13,4
Suministro	5	1.162	28	5.599	49	2.651	0	0	82	15,4	9.413	7,8
Servicios	3	103	105	46.985	153	12.486	1	75	262	49,1	59.649	49,5
Administrativos Especiales	1	8	15	815	17	294	0	0	20	3,7	924	0,8
Gestión Servicios Públicos	0	0	29	32.267	4	101	0	0	46	8,6	32.560	27,0
Privados	0	0	6	603	15	830	0	0	21	3,9	1.433	1,2
Otros	1	16	3	261	2	50	0	0	6	1,1	327	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>2.145</b>	<b>204</b>	<b>93.023</b>	<b>297</b>	<b>21.872</b>	<b>16</b>	<b>3.434</b>	<b>534</b>	<b>100,0</b>	<b>120.474</b>	<b>100,0</b>

(1) No se ha comunicado ningún contrato de concesión de obras públicas.

(2) Se han indicado de manera individualizada los contratos tramitados por el procedimiento de emergencia.

De acuerdo con la información remitida por las entidades locales murcianas, los contratos celebrados, atendiendo a su tipo o modalidad, se distribuyen de la siguiente manera:

**Gráfico 1: Contratos formalizados durante el ejercicio 2012 por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por tipo de contrato**



Como resulta de la información remitida al Tribunal de Cuentas, los contratos de servicios fueron la parte más sustancial de la contratación efectuada por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia durante el ejercicio 2012, ya que representa el 49,1% del total de los contratados comunicados.

Asimismo, cabe señalar que la selección de los contratistas se produjo en 297 contratos por procedimiento negociado, cuyo importe ascendía a 21.872.202 euros, lo que representa el 55,6% del total de contratos celebrados y el 18% de su importe, mientras que en 204 contratos la selección se produjo mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios, por importe de

93.023.130 euros, lo que representa el 38% de los contratos celebrados y el 77% del importe total contratado.

En el marco del citado Plan de Actuaciones del Tribunal de Cuentas, también se recordó a las entidades locales murcianas la obligación de enviar a esta Institución aquellos expedientes contractuales que reunieran los requisitos previstos en el artículo 29 del TRLCSP, así como de comunicar aquellas incidencias acaecidas en su ejecución.

En cumplimiento del citado precepto, las entidades locales murcianas han enviado 35 expedientes contractuales, por importe de 89.636.352 euros, 2 modificados, que ha minorado el importe de los respectivos contratos en 158.429 euros, y una prórroga.

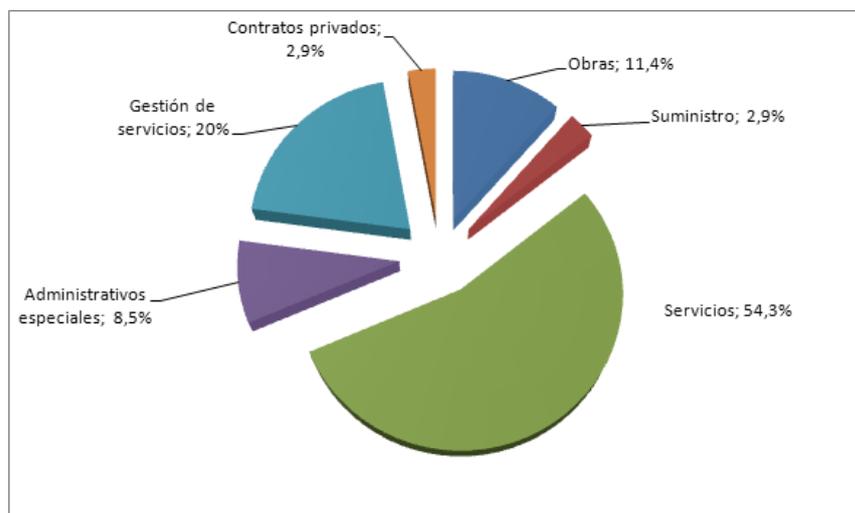
**Cuadro 4: Número e importe de los expedientes contractuales remitidos de oficio al Tribunal de Cuentas por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación**

(miles de euros)

TIPO CONTRATO	Procedimiento abierto		Procedimiento negociado		Tramitación de emergencia <sup>1</sup>		TOTAL			
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	%	Importe	%
Obras	4	2.458	-	-	-	-	4	11,4	2.458	2,7
Suministro	1	587	-	-	-	-	1	2,9	587	0,7
Servicios Administrativos	18	62.108	-	-	1	258	19	54,3	62.366	69,6
Especiales	3	348	-	-	-	-	3	8,5	348	0,4
Gestión Servicios Públicos	7	23.496	-	-	-	-	7	20,0	23.496	26,2
Privados	0	0	1	381	-	-	1	2,9	381	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>88.997</b>	<b>1</b>	<b>381</b>	<b>1</b>	<b>258</b>	<b>35</b>	<b>100,0</b>	<b>89.636</b>	<b>100,0</b>

(1) Se han indicado de manera individualizada los contratos tramitados por el procedimiento de emergencia.

**Gráfico 2: Expedientes contractuales remitidos de oficio al Tribunal de Cuentas por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por tipo de contrato**



Habiéndose contrastado la información contenida en las relaciones certificadas remitidas al Tribunal de Cuentas, se ha comprobado que los expedientes de 13 contratos incluidos en dichas relaciones que superaban los importes previstos en el artículo 29 del TRLCSP, no habían sido remitidos de oficio a esta Institución, en cumplimiento del citado precepto. Estos expedientes fueron requeridos para su fiscalización, incluyéndose específicamente en la muestra de los contratos examinados.

## II.2. EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

Como ya se ha señalado con anterioridad, el artículo 29 del TRLCSP establece que las entidades locales, en cuanto entes del sector público incluidos en su ámbito de aplicación, han de remitir al Tribunal de Cuentas o al OCEX correspondiente un extracto de los expedientes de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, colaboración entre el sector público y el sector privado, suministro y servicios, así como de los administrativos especiales cuyos importes excedieran de los indicados en dicho precepto.

De entre los expedientes remitidos al Tribunal de Cuentas por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en virtud del citado artículo 29 de la LCSP, así como de aquellos de los que se ha tenido conocimiento a través de las relaciones de contratos remitidas en cumplimiento del artículo 40 de la LFTCu, se ha seleccionado para esta fiscalización una muestra de 52 contratos celebrados durante el ejercicio 2012, con un importe global de 78.061.845 euros, lo que representa el 10% del total de contratos celebrados por las entidades locales murcianas y un 65% de su importe total.

En la muestra están incluidos 23 expedientes contractuales remitidos al Tribunal de Cuentas en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP y otros 29 seleccionados de las relaciones de contratos, 13 de estos últimos que superaban los importes previstos en el artículo 29 del TRLCSP y no habían sido remitidos a esta Institución en cumplimiento del citado precepto.

Los expedientes contractuales han sido seleccionados teniendo en cuenta los siguientes criterios, que han sido considerados de manera conjunta y ponderada:

- Tipo de contratos, de entre los diferentes previstos en la legislación –obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministros, servicios y colaboración público-privada–.
- Circunstancias con especial incidencia en la ejecución del gasto público, como el importe de la contratación, el plazo de duración del contrato, la asunción de riesgos o el sistema de determinación del precio o de control de la ejecución, entre otros.
- Forma de tramitación de los expedientes, especialmente, en aquellos casos en que se haya acudido al procedimiento excepcional de emergencia y a la tramitación de urgencia.

Asimismo, se ha procurado que la selección de la muestra de contratos abarcara al mayor número de entidades, de modo que sea lo más representativa posible en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Los contratos examinados han sido celebrados por un total de 23 entidades locales de la Región, de las 39 que habían remitido al Tribunal de Cuentas relaciones certificadas de contratos celebrados en el ejercicio 2012, lo que representa un 59% de las mismas.

#### Cuadro 5: Expedientes contractuales examinados

(miles de euros)

	Procedimiento abierto pluralidad de criterios		Procedimiento restringido	Procedimiento negociado sin publicidad		Tramitación de emergencia <sup>1</sup>		TOTAL	
	Nº	Importe		Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Obras	7	3.556	–	5	603	3	1.452	15	5.611
Suministro	3	1.125	–	–	–	–	–	3	1.125
Servicios	19	34.481	–	2	53	1	258	22	34.792
Gestión de Servicios Públicos	11	36.534	–	–	–	–	–	11	36.534
Administrativos Especiales	1	0 <sup>2</sup>	–	–	–	–	–	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>75.696</b>	<b>–</b>	<b>7</b>	<b>656</b>	<b>4</b>	<b>1.710</b>	<b>52</b>	<b>78.062</b>

(1) Se han indicado de manera individualizada los contratos tramitados por el procedimiento de emergencia.

(2) Retribución mediante tarifas, sin coste para la Administración.

En el Anexo I se relacionan los 52 contratos que integran la muestra de esta fiscalización.

En el análisis de la contratación de las entidades locales murcianas celebrada en el ejercicio 2012 se ha verificado si esta ha sido acorde con la legalidad vigente y con los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación que han de presidir la contratación administrativa, así como con los principios de eficacia y economía, que han de fundamentar la ejecución del gasto público.

En la fiscalización de los expedientes contractuales se han examinado las diferentes actuaciones practicadas en las fases de preparación, tramitación de los expedientes, procedimientos de adjudicación, afianzamiento y formalización documental de cada contrato. Asimismo, se ha analizado la documentación relativa a la fase de ejecución expresamente requerida al efecto por este Tribunal. De este examen se han obtenido los resultados que se exponen a continuación.

## **II.3. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA**

### **II.3.1. Observaciones comunes**

#### ***II.3.1.1. Justificación de la necesidad de la contratación***

El TRLCSP, en su artículo 22.1, exige que se determine con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación. Este requerimiento ha de relacionarse con el ya citado artículo 1 del mismo texto legal, en el que se propugna una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 22.1 del TRLCSP prohíbe, con carácter general, a todos los entes, organismos y entidades del sector público celebrar contratos que no fueran necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales.

- En relación con este extremo, indicar que no se emitieron, con carácter previo a la tramitación de los expedientes números 26, 31, 40, 41, 45, 50 y 52 del Anexo I, los preceptivos informes razonados de los servicios promotores sobre la naturaleza y extensión de las necesidades que pretendían cubrirse con el contrato proyectado, así como sobre la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, por lo que no se justificó la conveniencia y necesidad de estos contratos y de la inversión de los correspondientes fondos públicos afectados.
- En el caso del contrato número 6 del Anexo I, tampoco se emitió dicho informe, si bien en la orden de inicio del expediente se aludió, genéricamente, a la necesidad provocada por la crisis económica general de externalizar la gestión del servicio, sin que se adjuntaran datos concretos sobre la consiguiente y alegada mayor economía derivada de esta forma de prestación del servicio ni un estudio económico comparativo de costes entre la anterior y la posterior forma de gestión del servicio.
- Aun cuando estos informes figuraban, al menos formalmente, en los contratos números 2, 9, 11, 12, 20, 21, 22, 27, 29, 32, 36 y 39 del Anexo I, su contenido era excesivamente genérico e impreciso, de tal forma que, aunque en ellos se mencionaban diversas consideraciones generales, normalmente referentes al cumplimiento y realización de los fines institucionales, a las competencias asumidas por los diferentes órganos y entidades contratantes o a la próxima extinción de contratos anteriores con el mismo objeto, no se concretaban las necesidades públicas existentes en el momento en el que se propuso la tramitación de cada uno de esos expedientes y por las que se consideró necesaria la correspondiente inversión de los fondos públicos afectados.

En el caso del contrato número 29 del Anexo I, el informe del Negociado de Contratación hacía referencia solamente a que *"el Servicio de Ayuda a Domicilio es una prestación básica necesaria dentro del sistema público de servicios sociales, siendo de interés público y que además*

*responde a una necesidad inaplazable"*, fundamentándose, por tanto, la tramitación del expediente en una motivación genérica e imprecisa que podría utilizarse para la justificación de cualquier contrato de esta naturaleza y en la que no se aludió a las características particulares del contrato (presupuesto, plazo, contenido, etc.). A este respecto, resulta significativo que se fijara un plazo de tan solo un año para la prestación de un servicio permanente y que requería una continuidad en el tiempo, cuando el artículo 303 del TRLCSP fija la duración máxima de estos contratos en cuatro años. En este sentido, la previsión del plazo de un año, sin posibilidad de prórroga –aun cuando esta es potestativa conforme el citado artículo 303– requiere que la Entidad anualmente tramite un nuevo expediente de contratación que permita dar cobertura al servicio.

En el caso del expediente fiscalizado, -como se indica en el epígrafe II.3.5- el adjudicatario continuó prestando el servicio, sin cobertura contractual, al no haber concluido la licitación del nuevo contrato.

Además, las entidades no acreditaron la insuficiencia de medios personales o materiales propios del Ayuntamiento o la conveniencia de no ampliarlos para tal fin. Tampoco se justificó la necesidad de externalizar la prestación de los servicios, habida cuenta, en algunos casos, de la periodicidad y permanencia de las prestaciones objeto de la contratación, como ocurrió en los expedientes números 2, 11, 20, 21 y 32 del Anexo I.

En este sentido, el cuadro comparativo entre la prestación por la propia Administración y por una empresa externa, aportado en las alegaciones formuladas respecto del expediente número 32 del Anexo I, no aclaró suficientemente el mencionado aspecto, ya que se refería, únicamente, a costes de personal sin incluir los restantes costes del contrato, no explicaba las retribuciones asignadas y el importe total de la externalización no coincidía con el presupuesto de licitación del contrato.

- Respecto de los contratos de gestión del servicio público educativo asistencial de varias escuelas infantiles y puntos de atención a la infancia en el municipio de Torre-Pacheco, y de gestión del servicio público del centro de atención a la infancia de La Unión tampoco se ha acreditado la elaboración de un estudio económico comparativo entre los costes de la gestión directa del servicio por el Ayuntamiento y los costes derivados de la externalización del mismo, justificativo de la alegada mayor economía para el Ayuntamiento que suponía esta última forma de gestión.
- En el caso del contrato relativo a diversos servicios de asistencia técnica y otras tareas diversas para el funcionamiento, las representaciones y el mantenimiento de los espacios escénicos del Ayuntamiento de Murcia, se justificó la necesidad de la contratación respecto de un solo teatro, cuando el objeto de la contratación comprendía tres.

### **II.3.1.2. Inicio del expediente de contratación**

- Los expedientes de contratación se han de comenzar con una orden de inicio de la tramitación, acordada por el órgano de contratación, como dispone el artículo 109.1 del TRLCSP. En los expedientes números 5, 33, 36, 37, 40, 41 y 52 del Anexo I, sin embargo, no se emitió la correspondiente resolución por la que debió ordenarse el inicio del expediente de contratación.

- En el contrato de servicio de registro y atención al ciudadano celebrado por el Ayuntamiento de Murcia no se dictó la preceptiva resolución motivada de aprobación del expediente exigida en el artículo 110.1 del TRLCSP.
- El inicio del expediente de contratación relativo a las obras de consolidación de explanada y firme en urbanización de calle Alfonsina del Barrio de San Pedro del Ayuntamiento de Lorca, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el gasto se aprobaron simultáneamente, lo que no se ajustó a lo establecido en los artículos 109 y 110 del TRLCSP, a cuyo tenor la orden de inicio del expediente, por una parte, y la aprobación del expediente, del PCAP y del gasto, por otra, son dos actuaciones diferenciadas y separadas temporalmente que responden a distintas finalidades.
- Similar deficiencia se ha detectado en los expedientes que tenían por objeto la realización de trabajos de catastro en el Ayuntamiento de Jumilla y las obras de rehabilitación de la fachada y la cubierta del inmueble en calle Corredera, esquina a calle Pérez de Hita del Ayuntamiento de Lorca, en los que se aprobaron, simultáneamente, la orden de inicio y la aprobación del expediente.

### ***II.3.1.3. Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas***

El PCAP, contemplado en los artículos 115 del TRLCSP y 67 del RGLCAP, ha de incluir, entre otros extremos, los pactos y condiciones definitorios de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato y cuestiones tales como los criterios de adjudicación, precio, presentación de ofertas, régimen de pagos, etc

El pliego de prescripciones técnicas (PPT) regulado en los artículos 116 del TRLCSP y 68 del RGLCAP, por su parte, ha de recoger todos los aspectos relativos al objeto del contrato, debiendo describirse en el mismo con precisión las prestaciones que vayan a ser contratadas y definir sus calidades, a fin de ofrecer a las empresas que estén interesadas en licitar, información suficiente.

Ambos documentos, por tanto, han de tener un contenido determinado y diferenciado. Sin embargo, en los expedientes que se relacionan a continuación se han detectado diversas incidencias relacionadas con estos extremos:

- Para la contratación del taller profesional de servicios auxiliares de alojamientos turísticos y catering, y del servicio de asistencia jurídica, formalizados ambos por el Ayuntamiento de Calasparra, la entidad elaboró un único pliego, en lugar de redactar, de manera individualizada, un PCAP y un PPT, de conformidad con lo previsto en los artículos 115 y 116 del TRLCSP.

En el pliego del primero de esos expedientes se establecieron unos aspectos objeto de negociación con las empresas que, en realidad, constituían requisitos de solvencia –artículo 78 del TRLCSP– que, como tales, deberían cumplir los licitadores para ser admitidos a la licitación, no pudiendo, por tanto, utilizarse como aspectos negociables ni como criterios de valoración de las ofertas. Por otra parte, resulta significativo que el precio no se incluyera entre los aspectos objeto de la negociación, lo que no es coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos.

- Según el PCAP del contrato de suministro de energía eléctrica para los puntos de consumo de alta y baja tensión del Ayuntamiento de Lorquí, debía incluirse en un sobre único la proposición económica y la documentación técnica para la valoración de los criterios subjetivos, vulnerando lo dispuesto en los artículos 150.2 del TRLCSP y 26 y 27 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, que disponen la preceptiva presentación de dicha documentación en sobres separados.
- Los PPT de los expedientes números 2, 4, 8, 9, 22, 26, 29, 31, 34, 35, 37 y 39 del Anexo I incluyeron indebidamente cláusulas propias del PCAP –requisitos de solvencia técnica y económica, criterios y baremos de adjudicación, valores para apreciar la temeridad de las ofertas, régimen de pagos o determinación del precio–, contraviniendo, por tanto, lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP.

Además, en el caso de los expedientes números 31 y 34 del Anexo I, se ha detectado una discrepancia entre los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP y los previstos en el PPT.

Asimismo, en el expediente número 34 del Anexo I resulta incoherente el criterio de adjudicación referido a la *“ampliación del número de jornadas u horas anuales estipuladas en el pliego de prescripciones técnicas”* y el contenido del PPT, en el que no se determinaron el número de jornadas ni las horas anuales, sino que, por el contrario, se afirmaba que *“la actividad se realizará según la programación, horarios de apertura y cierre y las necesidades de mantenimiento de los Teatros, conforme a los criterios que determine la Dirección del mismo”*.

- El PCAP del proyecto complejo de equipamiento informático del nuevo edificio municipal de la calle Abenarabi, celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, no especificó la forma o el método de asignación de puntos de cada uno de los criterios de valoración subjetiva, remitiéndose a tal fin a diversos epígrafes del PPT, en contra de lo dispuesto en los artículos 67 y 68 del RGLCAP. La indebida omisión de estos datos en el PCAP para incluirlos en el PPT implicó que se excluyera un aspecto sustancial para la adjudicación del contrato del control de legalidad de la asesoría jurídica sobre el PCAP, sin que se haya acreditado documentalmente la alegada remisión del PPT a la asesoría jurídica para informe y sin que la diligencia en la que se expresa el control de legalidad se refiera al PPT sino, exclusivamente, al PCAP.
- Los PCAP de los contratos de gestión de servicio público en su modalidad de concesión de tratamiento, valorización y eliminación de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Águilas, y de gestión y explotación, bajo la modalidad de concesión de servicios públicos, de las instalaciones deportivas de la piscina y pabellón cubierto del complejo deportivo Antonio Peñalver, celebrado por el Ayuntamiento de Ceutí, no establecieron el régimen de pagos ni el *“régimen jurídico básico que determina el carácter de servicio público, con expresión de los reglamentos reguladores del servicio y de los aspectos jurídicos, económicos y administrativos”*, a pesar de tratarse de menciones preceptivas según lo dispuesto en los apartados 2.ñ) y 4.a) del artículo 67 del RGLCAP.

En el caso del contrato de suministro eléctrico en alta tensión a los puntos de consumo del Ayuntamiento de Molina de Segura, el PCAP no mencionó el lugar de entrega de los bienes, en contra del artículo 67.5.f) del RGLCAP.

- En el expediente de gestión de servicio público en su modalidad de concesión de tratamiento, valorización y eliminación de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Águilas, el PCAP empleó el término “*presupuesto estimado de licitación*” y el PPT el de “*canon*”, para hacer referencia al importe de licitación, cuando el canon es una “*participación a satisfacer a la Administración por el contratista o beneficio mínimo que corresponda a alguna de las partes*”, según el artículo 67.4.e) del RGLCAP, mientras que el presupuesto de licitación, de acuerdo con el apartado d) de este precepto, es la cuantía que la Administración debe abonar al contratista cuando proceda.
- El contenido de los PPT de los contratos números 10, 13 y 29 del Anexo I fue deficiente ya que no describió con precisión las características, requisitos y condiciones de prestación del servicio –medios materiales y personales necesarios, horarios y calendarios y prestaciones relacionadas con el mantenimiento del servicio–. Estas deficiencias del PPT supusieron una limitación respecto de la información que, a través de dicho documento, se puso a disposición de las empresas potencialmente interesadas en el contrato, que pudo tener incidencia en los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública.

#### **II.3.1.4. Cálculo y determinación del presupuesto de los contratos**

La fijación del presupuesto es un elemento básico para la determinación del precio de los contratos, en cuya cuantificación habrán de tenerse en cuenta los precios habituales del mercado. Excepcionalmente, el TRLCSP admite que, inicialmente, el presupuesto pueda no ser determinado, como es el caso al que se refiere el artículo 170.b), en el que se prevé que puedan adjudicarse los contratos mediante procedimiento negociado sin publicidad, “*cuando se trate de contratos en los que, por razón de sus características o de los riesgos que entrañen, no pueda determinarse el precio global*”.

En los expedientes que se relacionan a continuación se han observado diversas deficiencias en el cálculo y determinación de sus presupuestos:

- En los expedientes contractuales de suministro de energía eléctrica para los puntos de consumo de alta y baja tensión del Ayuntamiento de Lorquí, y de prestación de servicios en la red municipal de bibliotecas, celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, no se ha aportado la documentación acreditativa de los cálculos realizados para determinar la cuantía del presupuesto de licitación, por lo que no se ha podido comprobar si resultaron adecuados a las prestaciones objeto de contratación.
- Igual ocurre en el contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio, celebrado por el Ayuntamiento de Mazarrón, en el que, contrariamente a lo alegado, tanto el presupuesto total como los presupuestos unitarios -precios/hora del servicio- de la primera licitación de este expediente, que fue declarada desierta, y de la licitación posterior fueron idénticos, por lo que no se ha podido constatar la alegada subida de un euro en precio/hora en la segunda licitación, como consecuencia de la supuesta inadecuación al precio de mercado del presupuesto de la primera.
- En el contrato de control de seguridad de accesos en varios espacios de uso municipal y en zona azul de la ordenanza reguladora de aparcamientos O.R.A., adjudicado por el Ayuntamiento

de Águilas, se ha observado una confusión entre el valor estimado y el presupuesto de licitación del contrato en los diferentes documentos del expediente, particularmente, en el PCAP y en el anuncio de la licitación publicado en el BOE, al figurar un único importe por ambos conceptos, cuando deberían ser distintos, ya que, según el artículo 88.1 del TRLCSP, en el valor estimado deben tenerse en cuenta tanto el plazo como sus posibles prórrogas, extremo este último que no ha de considerarse para el cálculo del presupuesto de licitación.

- El contenido del informe de cuantificación del presupuesto del expediente que tenía por objeto la realización de trabajos de catastro en el Ayuntamiento de Jumilla, fue excesivamente genérico e impreciso, particularmente, en la especificación del número de horas estimadas necesarias del “*personal afecto indirectamente*”, en la determinación del personal necesario para la dirección de los trabajos, administración y gerencia así como del personal ubicado en las oficinas.

#### **II.3.1.5. Certificado de existencia de crédito**

El certificado de existencia de crédito, de naturaleza contable, tiene la función de acreditar que para la aplicación e importe que figura en el documento de retención de créditos para gastar, existe saldo de crédito disponible. El artículo 219.2 letra a) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), establece que ha de comprobarse por el interventor “*la existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer*”. Por otro lado, el artículo 109.3 del TRLCSP, cuando se refiere al contenido del expediente de contratación, en el párrafo segundo, dispone que “*asimismo, deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya...*”, siendo parte del contenido mínimo del contrato “*el crédito presupuestario o el programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio, en su caso*” (artículo 26.1 letra k, del TRLCSP).

En los expedientes contractuales que se exponen a continuación no consta la emisión del correspondiente certificado de crédito o bien el mismo se ha emitido extemporáneamente:

- En el contrato de mantenimiento y explotación de la piscina municipal cubierta de La Unión, no se ha remitido el certificado de existencia de crédito, previsto en el artículo 93.3 de la LCSP, preciso para hacer frente al gasto, ni el acuerdo del órgano competente de aprobación del gasto, aportando la entidad, únicamente, un informe de la Intervención en el que se afirmaba que se procedía a realizar la retención de crédito.
- Tampoco se ha aportado el certificado de existencia de crédito ni el documento de retención de crédito del contrato de servicio de lucha antivectorial, celebrado por el Ayuntamiento de Mazarrón.
- El informe de la Intervención en el que se acredita la existencia de crédito suficiente para llevar a cabo las obras de la nave 1 para vivero de empresas del polígono industrial agua salada del Ayuntamiento de Cehegín, se emitió con posterioridad a que se hubiera aprobado el gasto.

#### **II.3.1.6. Determinación del precio y del objeto del contrato**

El TRLCSP regula en el artículo 26, como contenido mínimo del contrato, entre otros, la definición del objeto y el precio cierto o el modo de determinarlo de conformidad con los artículos

86, “*el objeto de los contratos del sector público deberá de ser determinado*” y 87 del mismo texto legal “*la retribución del contratista consistirá en un precio cierto que deberá expresarse en euros (...)*”.

La falta de determinación de los referidos elementos se ha observado en los contratos que se relacionan seguidamente:

- El presupuesto de licitación, el valor estimado y el precio de los contratos de gestión del centro de atención a la infancia, y de gestión y explotación de las instalaciones del complejo deportivo, celebrados ambos por el Ayuntamiento de Beniel, así como los del de gestión del servicio público del centro de atención a la infancia de La Unión resultaron indeterminados, lo que no se ajustó a lo establecido en los artículos 87 y 88 del TRLCSP y 67.2.c), 71.3.c) y 71.5.b) del RGLCAP, que exigen que el precio del contrato sea cierto y el valor estimado determinado.
- En el expediente de gestión y explotación, bajo la modalidad de concesión de servicios públicos, de las instalaciones deportivas de la piscina y pabellón cubierto del complejo deportivo Antonio Peñalver, celebrado por el Ayuntamiento de Ceutí, se ha detectado una significativa indeterminación de los aspectos económicos del contrato, al prever el PCAP que “*los licitadores propondrán las tarifas a cobrar a los usuarios de los servicios deportivos, incluidos en el objeto del contrato*” y al permitir a los licitadores incluir en sus ofertas el índice o fórmula de revisión anual de las tarifas, lo que resultó contrario a los principios de publicidad y transparencia, informadores de la contratación pública.
- Se ha observado en el contrato de gestión del servicio público del centro de atención a la infancia de La Unión una deficiente determinación del objeto, ya que el contenido del PPT sobre las características, requisitos y condiciones de las prestaciones a ejecutar fue excesivamente impreciso, particularmente, por lo que respecta al servicio de comedor (número de servicios diarios, composición nutricional de menús y métodos de elaboración, medios materiales y personales, etc.) y a la limpieza del centro (horarios, frecuencia, medios materiales y personales, etc.).
- Esa indeterminación del objeto del contrato también se produjo en el PCAP del contrato de gestión integral de las instalaciones de alumbrado público en el municipio de Abanilla, especialmente en las prestaciones relativas a las inversiones en ahorro energético y energías renovables y los trabajos complementarios, al quedar su concreción a expensas del adjudicatario. El PPT tampoco incluyó un inventario de las instalaciones municipales afectadas por el contrato. Asimismo, se aprecia una especial indeterminación del objeto, del presupuesto, del precio y del plazo de ejecución en lo que se refiere a las obras de mejora y renovación de las instalaciones consumidoras de energía.
- En el contrato referido al taller profesional de servicios auxiliares de alojamientos turísticos y catering formalizado por el Ayuntamiento de Calasparra se estipuló un precio “*inicial*” del contrato, lo que no es coherente con el establecimiento de un precio cierto, tal y como requiere el artículo 87.1 del TRLCSP.

### **II.3.1.7. Fraccionamiento del objeto del contrato**

Con arreglo al artículo 86 del TRLCSP, en sus apartados 2 y 3, dispone que no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”, de manera que “cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que estos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional o así lo exija la naturaleza del objeto.

Por tanto, el TRLCAP exige que se justifique debidamente el fraccionamiento del objeto contractual, extremo que no se observó en los tres expedientes de contratación de las obras de mantenimiento y renovación de la valvulería en la estación de bombeo de aguas residuales de La Manga del Mar Menor, al haber sido tramitados por el Ayuntamiento de San Javier de forma separada y simultánea, siendo la justificación que consta en el informe de 28 de marzo de 2012 genérica e insuficiente -“*debido a la particularidad que presenta cada estación de bombeo*”-.

Este fraccionamiento ha supuesto que no se publicara la convocatoria conjunta de las obras, publicación que habría sido preceptiva según lo dispuesto en el artículo 177.2 del TRLCSP, al superar el valor estimado del conjunto de las obras la cantidad de 200.000 euros.

### **II.3.1.8. Informes del Servicio Jurídico y de la Intervención**

El TRLCSP, en su artículo 115.6, en relación con la disposición adicional 2ª.8 del mismo texto legal, exige que el PCAP sea informado con carácter previo a su aprobación por el Servicio Jurídico respectivo. El objeto de este informe es ofrecer un pronunciamiento sobre la legalidad del PCAP, en tanto que en él se regulan cuestiones esenciales de la contratación, como los criterios de adjudicación, o que afectan a los derechos y obligaciones de las partes.

Por su parte, el informe de la Intervención tiene por objeto examinar la viabilidad del gasto derivado de la contratación, como establece el artículo 219 del TRLRHL. En los expedientes contractuales que se señalan a continuación se ha observado que los informes jurídicos y de la Intervención no incluían los pronunciamientos exigidos legalmente o se emitieron por persona distinta a la que tenía atribuida la competencia:

- El informe del Servicio Jurídico sobre la legalidad de los PCAP de los contratos números 5, 7, 8, 13, 29 y 31 del Anexo I no contenía un pronunciamiento crítico favorable o desfavorable sobre la adecuación del PCAP a la normativa, limitándose, en algún caso, a afirmar la adecuación a la misma del procedimiento de adjudicación del contrato.

En este sentido, la diligencia de la Secretaría General que figura en el PCAP del contrato número 5 del Anexo I, invocada en las alegaciones, no contenía alusión alguna sobre la legalidad de dicho pliego, expresando, únicamente, que el pliego fue aprobado por la Junta de Gobierno Local.

- En el contrato de suministro eléctrico en alta tensión a los puntos de consumo del Ayuntamiento de Molina de Segura, dicho informe no fue emitido por el Secretario General del Ayuntamiento, en contra de lo previsto en la disposición adicional 2ª.8 del TRLCSP, sin que sea aceptable la alegada sustitución del Secretario General por un Técnico de Administración General, en virtud del acuerdo del Pleno municipal, ya que dicho acuerdo únicamente previó esa sustitución para la asistencia a las reuniones de la mesa de contratación, función distinta del asesoramiento jurídico preceptivo al órgano de contratación.
- Los informes de la Intervención de los contratos números 9, 17, 18, 19, 32, 33, 34, 36, 38 y 41 del Anexo I eran de contenido exclusivamente descriptivo y no incorporaban pronunciamiento alguno, favorable o desfavorable, sobre el gasto derivado del expediente de contratación, por lo que no responde a la finalidad del control previo económico-financiero previsto en la normativa.

### **II.3.1.9. Tramitación de urgencia**

De acuerdo con el artículo 112 del TRLCSP, la tramitación de urgencia solo se justifica por la existencia de una necesidad inaplazable o cuando sea preciso acelerar la adjudicación por razones de interés público. Su principal consecuencia es que los plazos de tramitación -como el correspondiente a presentación de las ofertas- se reducen a la mitad con respecto a los del procedimiento ordinario, lo que puede afectar a la concurrencia, por lo que la justificación de este tipo de tramitación ha de estar debidamente fundamentada en el correspondiente expediente contractual, circunstancia que no ha tenido lugar en los contratos que se relacionan en este apartado:

- La tramitación de urgencia del expediente relativo a las obras nave 1 para vivero de empresas del polígono industrial agua salada del Ayuntamiento de Cehegín no se justificó suficientemente, en los términos del citado artículo 112, resultando genéricas las causas invocadas acerca de la situación de crisis económica y la necesidad de creación de empleo. Asimismo, en este expediente se produjeron una serie de incidencias y de retrasos en su ejecución, particularmente incongruentes con la tramitación urgente.
- La tramitación de urgencia del contrato de servicio de mantenimiento de alumbrado público y de la inspección periódica de la instalación eléctrica de locales y centros de transformación de titularidad municipal del Ayuntamiento de Murcia se motivó en *“las fechas de vencimiento del contrato vigente y los plazos exigidos por la normativa de aplicación”*, circunstancias conocidas de antemano por la Administración y, por tanto, insuficientes para justificar esta tramitación.

Asimismo, en el anuncio de la licitación publicado en el BOE se indicó que se trataba de un expediente de tramitación ordinaria, contradictorio con la tramitación acordada pero coherente con la dilación observada en algunos de los trámites posteriores (estudio del informe de valoración de los criterios cuantificables mediante juicio de valor, adjudicación y formalización).

- En el contrato de servicio de asistencia jurídica celebrado por el Ayuntamiento de Calasparra no se dictó la correspondiente resolución motivada, declarando la tramitación urgente del expediente. La entidad, en el trámite de alegaciones, ha justificado el empleo de esta tramitación en la proximidad de la finalización del anterior contrato, lo que pone de manifiesto una falta de previsión.

- Igualmente, la tramitación urgente del contrato de mantenimiento y explotación de la piscina municipal cubierta de La Unión se fundamentó en que *“los contratos del personal que prestan su servicios en la Piscina Municipal finalizan el próximo día 30 de junio, no disponiendo este Ayuntamiento de personal especializado”*, circunstancia que era claramente previsible y, por tanto, se trató de una justificación que no se ajustó al artículo 96 de la LCSP.
- La tramitación urgente del taller profesional de servicios auxiliares de alojamientos turísticos y catering formalizado por el Ayuntamiento de Calasparra se fundamentó en razones de interés público derivadas de la necesidad de cumplir los compromisos marcados en la Orden de concesión de la subvención para la financiación de este servicio. Si bien es cierto que el artículo 112 del TRLCSP admite este tipo de tramitación cuando sea preciso acelerar la adjudicación por razones de interés público, se estima que las razones expuestas no tienen cabida en este supuesto.
- En el contrato relativo a diversos servicios de asistencia técnica y otras tareas diversas para el funcionamiento, las representaciones y el mantenimiento de los espacios escénicos del Ayuntamiento de Murcia, la tramitación urgente no se motivó suficientemente, al ser el informe justificativo tan excesivamente genérico y escueto que del mismo no se desprende que esta tramitación respondiera a una *“necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público”*, como requiere el artículo 112 del TRLCSP. Por otra parte, esta tramitación es contradictoria con las dilaciones en los trámites posteriores ya que, entre la apertura del procedimiento de adjudicación y la adjudicación del contrato, transcurrieron más de cuatro meses.
- En los tres expedientes de contratación de las obras de mantenimiento y renovación de la valvulería en la estación de bombeo de aguas residuales de La Manga del Mar Menor adjudicados por el Ayuntamiento de San Javier, se invocó para justificar la tramitación de urgencia la conveniencia de ejecutar las obras simultáneamente, después de la Semana Santa y durante la temporada de baja afluencia turística. Sin embargo, teniendo cada una de ellas un plazo de dos meses de ejecución, los respectivos contratos se formalizaron en junio y julio de 2012, por lo que las respectivas obras comenzaron a ejecutarse en temporada alta, lo que resulta incongruente con la urgencia invocada e impidió la consecución del objetivo propuesto. Las incidencias alegadas para justificar la demora en la tramitación –presentación de una oferta presuntamente temeraria o la subsanación de la documentación administrativa de un licitador– ponen de manifiesto una dilación excesiva de la Administración, dada la tardanza con la que se emitió el informe de los servicios técnicos sobre la justificación de la baja y con la que se reunió la mesa de contratación para examinar la documentación aportada.
- En el expediente de gestión del servicio público educativo asistencial de varias escuelas infantiles y puntos de atención a la infancia en el municipio de Torre-Pacheco, no se especificó ni se acreditó la necesidad inaplazable o las razones de interés público que hicieron preciso acelerar su adjudicación, invocadas para su tramitación urgente, y que ha dado lugar a una reducción de los plazos, circunstancia que pudo implicar una restricción de la concurrencia, como se puso de manifiesto en la licitación de este contrato a la que solo concurrieron dos licitadores.

En el trámite de alegaciones la entidad ha justificado la urgencia en la tramitación en la proximidad de la fecha de inicio del curso escolar, circunstancia previsible y que, por tanto, no justifica la tramitación urgente del expediente.

### **II.3.1.10. Tramitación de emergencia**

La tramitación de emergencia está prevista en el artículo 113 del TRLCSP para “*cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional*”. El Tribunal Supremo, en Sentencia de 20 de enero de 1987, en particular, en un supuesto en el que la tramitación de emergencia había sido utilizada por una entidad local, señaló que «*el examen de los supuestos de hecho determinantes de la aplicación de este régimen excepcional ha de ser hecho con un criterio de rigor por el riesgo que implica de no preservar adecuadamente el principio básico que anima toda la contratación administrativa de garantizar la igualdad de oportunidades de los administrados*», añadiendo que “*no basta la existencia de un acontecimiento de excepcional importancia del que dimana la situación que las medidas en cuestión afrontan, sino que lo que ampara la normativa de emergencia es una actuación administrativa inmediata, absolutamente necesaria para evitar o remediar en lo posible las consecuencias del suceso en cuestión*».

En relación con esta cuestión, se ha observado lo siguiente:

- En el caso de las actuaciones provisionales llevadas a cabo en el Castillo de Nogalte (expedientes números 42, 43 y 44 del Anexo I), el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras las tramitó por el procedimiento de emergencia, a la vista de los daños que habían ocasionado las lluvias caídas en esa zona. Aunque los tres expedientes contienen informes que ponen de manifiesto los daños producidos y la necesidad de su urgente reparación, no se ha acreditado suficientemente que la totalidad de las obras ejecutadas fueran indispensables para aliviar o evitar los daños derivados del acontecimiento catastrófico producido ni la imposibilidad de hacer frente a algunas de esas necesidades mediante la utilización de un procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia del artículo 170.e) del TRLCSP, habida cuenta de la excepcionalidad del procedimiento de emergencia prevista en el artículo 113 del TRLCSP.
- En el supuesto del expediente número 42 del Anexo I consta que se emitió un primer informe técnico sobre los daños producidos por las lluvias y cuya valoración ascendió a 131.340 euros, si bien, en ese momento, el Ayuntamiento no acordó actuación alguna al respecto. Es posteriormente, cuando tras un nuevo informe en el que se afirmaba que se había registrado en la localidad “*un nuevo episodio de lluvias*” y que “*los daños observados durante la primera visita... se han agravado considerablemente y de manera muy notoria...*”, se concluye que deben realizarse obras con carácter de emergencia, dado que “*questionan la estabilidad estructural de los bienes e infraestructuras así como la seguridad de utilización de las personas*”. Sin embargo, en este segundo informe se mantuvo la misma propuesta y valoración de las actuaciones a realizar del primero, lo que no es coherente con el agravamiento de la situación provocada por las nuevas lluvias.
- En el expediente número 43 del Anexo I se llevó a cabo la demolición completa de 11 viviendas, cuando el Decreto por el que se adjudicó el contrato solo preveía una actuación sobre el dorso

de las viviendas así como la fijación del talud dorsal de las casas. Igualmente indicar que, desde el acta de comprobación de replanteo hasta la fecha de la única certificación emitida, transcurrió más de mes y medio, lo que cuestiona la absoluta inmediatez de toda actuación de emergencia, que debe tener como finalidad hacer frente a situaciones de grave peligro.

Aunque estas obras se calificaron de provisionales, se ha constatado que con posterioridad no se ha realizado actuación alguna.

### **II.3.1.11. Publicidad y concurrencia**

La publicidad y la concurrencia son principios fundamentales que informan la contratación administrativa. La obligación de transparencia que recae sobre la Administración contratante ha de garantizar, en beneficio de todo potencial licitador, una publicidad adecuada que permita dar a conocer, suficientemente, las prestaciones objeto de contratación y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación. El principio de publicidad resulta sustancial en la fase de licitación y en la comunicación de la adjudicación y posterior formalización.

En los expedientes contractuales que se relacionan a continuación, la publicidad ha sido deficiente o no se ha efectuado, contraviniendo lo dispuesto en el TRLCSP:

- En el anuncio de la licitación de los contratos números 4, 5, 13, 20, 22, 23, 26, 30, 31, 36, 37, 38, 40, 41 y 45 del Anexo I, no se detallaron los criterios de adjudicación. En este sentido, el artículo 150.5 del TRLCSP requiere que los criterios de adjudicación se indiquen en el anuncio de licitación, “*en caso de que deba publicarse*”, sin que pueda aceptarse que el apartado primero de ese precepto permita que, alternativamente, se indiquen estos criterios en algunos de los tres documentos que en él se citan, como alega el Ayuntamiento de Murcia.
- En los anuncios de licitación del servicio de colaboración en materia de gestión y recaudación de ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, y de limpieza de edificios municipales, contratado por el Ayuntamiento de Cartagena, publicados en el Boletín Oficial del Estado (BOE), se indicó únicamente el valor estimado del contrato y no así el presupuesto de licitación, a pesar de tratarse de una mención preceptiva establecida en el anexo II.B.5 del Real Decreto 817/2009.

Asimismo, en el segundo de estos contratos, el valor estimado publicado fue erróneo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 88 del TRLCSP, puesto que dicho valor ha de reflejar el importe total, sin incluir el IVA, así como las eventuales prórrogas del contrato.

- En el anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) del contrato de gestión integral de las instalaciones de alumbrado público en el municipio de Abanilla se calificó como contrato de suministro, mientras que en los anuncios publicados en el BOE y el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) se designó como “contrato mixto”, sin mayores precisiones. Posteriormente, en el anuncio de adjudicación y formalización publicado en el BORM se calificó como contrato de “obra mixto”, mientras que en el anuncio del BOE se mantuvo la calificación de “mixto” y en el del DOUE se modificó la calificación anterior de suministro a servicios.

- No se han aportado las preceptivas publicaciones en los correspondientes diarios oficiales de la formalización de los contratos números 30, 34, 35 y 45 del Anexo I, conforme el artículo 154.2 del TRLCSP.

### **II.3.1.12. Adjudicación de los contratos**

En la adjudicación de los contratos administrativos debe salvaguardar que todos los potenciales licitadores puedan concurrir en condiciones de igualdad a la licitación. Es en los estudios previos y en la preparación del contrato donde han de establecerse el procedimiento más adecuado para contratar y los criterios a tomar en consideración en función del tipo de prestación de que se trate, debiendo estos estar vinculados al objeto del contrato y teniendo por finalidad determinar cuál es la oferta que resulta más ventajosa. En todo caso, la adjudicación deberá estar motivada.

A continuación se exponen las deficiencias que se han detectado en la fase de adjudicación de los contratos examinados:

#### *a) Procedimiento de adjudicación*

- En los contratos números 1, 2, 5, 12, 15, 17, 18, 19, 20, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 50 del Anexo I, no se justificó adecuadamente en el expediente la elección del procedimiento ni de los criterios de adjudicación, con infracción de lo establecido en el artículo 109.4 del TRLCSP.

#### *b) Presentación de ofertas y acreditación de la solvencia por los licitadores*

- En el expediente relativo al servicio de colaboración en materia de gestión y recaudación de ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, no figuran los documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario del contrato al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social a los que se refiere el artículo 150.2 del TRLCSP.
- En los expedientes relativos a las obras de consolidación de explanada y firme en la urbanización de la calle Alfonsina del Barrio de San Pedro y de rehabilitación de la fachada y la cubierta del inmueble en calle Corredera, esquina a calle Pérez de Hita, ambos contratados por el Ayuntamiento de Lorca, no consta la documentación acreditativa de la calificación de la documentación correspondiente a la personalidad, capacidad y solvencia de los licitadores y subsanación de defectos o errores, en su caso, observados, así como de las negociaciones con los licitadores.
- En los PCAP de los contratos de obras de la nave 1 para vivero de empresas del polígono industrial agua salada del Ayuntamiento de Cehegín y de suministro de energía eléctrica para los puntos de consumo de alta y baja tensión del Ayuntamiento de Lorquí, no se especificaron los requisitos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica que debían acreditar los licitadores, admitiendo, en un caso, su acreditación “*por uno o varios*” de los medios previstos en los artículos 75.1 y 76 del TRLCSP y, en otro, transcribiendo dichos preceptos, lo que resultó contrario a la objetividad que debe presidir la admisión de interesados a la licitación.

- En los expedientes números 15, 21 y 45 del Anexo I no se ha emitido el correspondiente certificado del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas, regulado en el artículo 80.5 del RGLCAP.

c) *Criterios para la adjudicación de los contratos*

c.1) *Criterios para la valoración de los precios de las ofertas*

- Para la valoración del precio de las ofertas, el PCAP del contrato de construcción de escuela infantil en calles Murcia, Miguel Indurain y Paseo de las Molinetas, adjudicado por el Ayuntamiento de Águilas, estableció un baremo de solo 10 puntos para la valoración del precio de las ofertas sobre un total de 100 puntos, ponderación que se estima reducida y contraria al principio de economía en la gestión de los fondos públicos afectados.
- En el PCAP del expediente relativo a las obras nave 1 para vivero de empresas del polígono industrial agua salada del Ayuntamiento de Cehegín, se estableció que *“la baja máxima puntuable será del 5% del precio del contrato, toda baja superior no obtendrá puntuación”*. Esta cláusula, al prever un límite fijo e invariable por debajo del cual no se otorgaba puntuación y, por tanto, establecer umbrales de saciedad en la valoración de las ofertas económicas, sin conceder previamente a los licitadores afectados la posibilidad de justificar la viabilidad de sus ofertas en trámite de audiencia, vulnera lo dispuesto en el artículo 87.1 del TRLCSP e induce a la presentación de ofertas con bajas iguales o muy próximas al porcentaje prefijado –como, de hecho, sucedió en este contrato, en el que tres de los cuatro licitadores presentaron ofertas con un mismo importe y con una baja del 5% sobre el presupuesto de licitación–, lo que resulta contrario al principio de economía en la gestión de fondos públicos y al de adecuación del precio al mercado, previsto en el citado precepto.
- Asimismo, en el PCAP del contrato de servicio de limpieza de edificios municipales, contratado por el Ayuntamiento de Cartagena, se incluyó una fórmula de valoración del precio de las ofertas en virtud de la cual se concedía el 90% de la puntuación máxima a las ofertas con una baja del 10% del presupuesto de licitación, lo que indujo a los licitadores a la presentación de ofertas muy similares en torno a esta baja –con bajas que oscilaban del 10% al 11,50%–, lo que no se considera conforme con el principio de economía en la gestión de fondos públicos, pues implica una penalización en la puntuación de las ofertas con mayores bajas de la establecida en el pliego sin analizar previamente su justificación y la posibilidad de cumplimiento.
- Para la valoración del precio se estableció en el PCAP del expediente que tenía por objeto la realización de trabajos de catastro en el Ayuntamiento de Jumilla, un baremo de 20 puntos, asignándose *“1 punto por cada 1.200 euros de baja sobre el presupuesto base de licitación”*. La valoración de las bajas económicas por tramos fijos predeterminados condiciona su cuantificación por los licitadores, no siendo coherente con el principio de adecuación del precio al mercado, así como tampoco con el de economía en la gestión de fondos públicos.
- En los PCAP del contrato de ejecución de labores silvícolas preventivas en la Sierra de La Pila del municipio de Fortuna y del contrato de gestión del centro de estancias diurnas para discapacitados, celebrado por el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, no se incluyó el precio entre los criterios de adjudicación, lo que, en principio y al no justificarse su exclusión en los expedientes, podría resultar contrario al principio de economía en la gestión de fondos públicos.

En este sentido, no es aceptable la circunstancia alegada de la financiación del primero de los contratos con fondos afectados a la mejora de montes, en tanto que el remanente resultante de la baja de adjudicación podría emplearse en otro u otros contratos de labores silvícolas.

*c.2) Regulación y valoración de las ofertas con valores anormales o desproporcionados*

- El PCAP del contrato de control de seguridad de accesos en varios espacios de uso municipal y en zona azul de la ordenanza reguladora de aparcamientos O.R.A, adjudicado por el Ayuntamiento de Águilas, disponía que *“el parámetro cuantitativo que podrá determinar en el análisis de la oferta económica que esta es anormal o desproporcionada será la aplicación del valor precio hora inferior al previsto en el Convenio Colectivo del sector objeto del presente contrato, o si esta queda por debajo del valor asignado en el SMI previsto para el año en curso”*, lo que implicó la mediatización de la valoración del precio ofertado por un instrumento legal destinado a regular las relaciones laborales internas entre los empresarios y sus trabajadores y que, por tanto, ha de estimarse como un factor integrante del riesgo empresarial que todo contratista debe asumir en los contratos administrativos, conforme el artículo 215 del TRLCSP.

Por otra parte, ese pliego no preveía la preceptiva concesión del trámite de audiencia a los licitadores con ofertas incursas en presunción de temeridad para permitirles justificar las bajas, lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo 152.3 del TRLCSP.

- Los PCAP de los contratos de servicios de mantenimiento de alumbrado público y de la inspección periódica de la instalación eléctrica de locales y centros de transformación de titularidad municipal, y de lucha antivectorial, celebrados ambos por el Ayuntamiento de Murcia, consideraron incursas en presunción de temeridad las ofertas con bajas superiores al 10% y 20%, respectivamente, del *“importe total del contrato”*, en lugar de referirse dicha baja a la media de las ofertas presentadas, lo que implica una valoración que no es coherente con la fijación del precio según el mercado e induce a la presentación de ofertas con bajas iguales o muy próximas al porcentaje prefijado –en el primero de los contratos se presentaron cuatro ofertas con una baja del 10% y en el segundo cuatro de las cinco ofertas fueron muy próximas al 20%–, resultando, de este modo, una fórmula que no se ajustó al principio de economía en la gestión de fondos públicos.
- Igual ocurre en el PCAP del contrato de servicios complementarios en el cementerio municipal celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, donde se estableció una fórmula para considerar las bajas como desproporcionadas o temerarias en relación al tipo de licitación -las bajas mayores del 10% del tipo-, no teniendo en cuenta el conjunto de ofertas válidas presentadas. En este expediente los licitadores presentaron ofertas iguales o muy próximas al límite fijo establecido para la temeridad: de seis licitadores, cuatro presentaron ofertas con un mismo importe y con una baja del 10% sobre el presupuesto de licitación, otro con una baja del 9,99% y otro con una baja del 12,50%, que fue considerada temeraria. La alegación planteada por la entidad se sustenta en una comunicación interior en la que se indica que se realizó un *“estudio previo estimativo de costes”*, que carece del adecuado soporte documental.
- En los PCAP de los expedientes números 4, 20, 22 y 23 del Anexo I, adjudicados mediante el procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, no se establecieron parámetros objetivos para apreciar el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas, posibilidad prevista en el artículo 152.2 del TRLCSP.

- La temeridad de las bajas se fijó en el PCAP del expediente que tenía por objeto la realización de trabajos de catastro en el Ayuntamiento de Jumilla en un importe determinado –24.000 euros de baja–, sin preverse el previo trámite de audiencia para su justificación, lo que implica el establecimiento de una afirmación y no de una presunción de temeridad y, por consiguiente, no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 152 del TRLCSP. En este sentido, no es posible aceptar la alegación fundamentada en el modo imperativo en que estaba redactada la correspondiente cláusula del pliego, que disponía que *“se considerarán anormales o desproporcionadas las bajas sobre el presupuesto base de licitación de importe superior a 24.000,00 euros”*.

### *c.3) Otras observaciones sobre los criterios de adjudicación*

- En los PCAP de los contratos números 1, 13, 15, 35, 39 y 45 del Anexo I, algunos de los criterios de adjudicación se expresaron con imprecisión y sin especificar la forma de valoración ni de asignación de las puntuaciones de los mismos, lo que no fue conforme con los principios de publicidad, objetividad y transparencia, rectores de la contratación pública, ya que era en los pliegos donde debían establecerse con precisión y claridad todos los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que fueran conocidos por las empresas licitadoras a fin de que pudieran preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos y las necesidades reales de la Administración contratante.

Tampoco se precisaron en el primero de ellos los aspectos sobre los que se podían presentar mejoras, salvo en la referida a la *“asunción del coste necesario para proceder al cambio de titularidad de los contratos con deuda pendiente a la mercantil comercializadora”*, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 131.2 de la LCSP, a cuyo tenor la posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras *“se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación”*.

- Entre los criterios de adjudicación del PCAP del contrato de limpieza, atención al público, control de acceso y cuidado de zonas arqueológicas y monumentales, adjudicado por el Ayuntamiento de Cartagena, se estableció uno relativo a la *“detección y asunción de anomalías del proyecto”*, valorándose la detección y subsanación o reparación de esas eventuales deficiencias por el contratista dentro del precio ofertado, lo que resultó improcedente, habida cuenta de que la detección de tales anomalías debe realizarse por la Administración, previamente a la licitación, en las actuaciones preparatorias del contrato de obras, particularmente en la supervisión y replanteo previo del proyecto, regulados en los artículos 125 y 126 del TRLCSP.
- El PCAP del servicio de lucha antivectorial, contratado por el Ayuntamiento de Mazarrón, estableció, entre los criterios de adjudicación, los medios técnicos materiales y humanos, los cuales no debieron utilizarse en la fase de adjudicación del contrato por referirse a requisitos de solvencia técnica de las empresas, que, como tal, deberían cumplirse por todos los empresarios para ser admitidos a la licitación, no siendo aceptable lo alegado por la entidad de que se refería al ofrecimiento de un mayor número de medios de los exigidos, porque el PCAP expresamente se refería a los *“establecidos en el presente Pliego”*.
- Entre los criterios de adjudicación de los PCAP de los contratos números 14, 16, 18, 19, 22, 27, 28, 45 y 51 del Anexo I, se estableció el relativo a las *“mejoras”* que podían presentar los licitadores, pero sin precisar sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, en contra de lo establecido en el artículo 147.2 del TRLCSP, lo cual, además de

resultar contrario al principio de legalidad, implica la posibilidad de presentación de ofertas excesivamente dispares.

En el caso del contrato número 14 del Anexo I, de ejecución de labores silvícolas preventivas en la Sierra de La Pila del municipio de Fortuna, el PCAP dispuso que el importe de esas mejoras *“quedará a disposición del Ayuntamiento para que pueda destinarlo a mejoras directamente relacionadas con el objeto del contrato, que se realizarán por el mismo contratista dentro del plazo de ejecución del contrato”*. Además, en un acuerdo aclaratorio aprobado por la Junta de Gobierno Local, se hizo constar que *“los licitadores se abstendrán de presentar a la hora de formular sus ofertas cualquier documentación descriptiva de las mejoras, limitándose a cumplimentar su proposición conforme al modelo de oferta que figura con cláusula XIX del PCAP, en el que solo deben consignar el importe económico por mejoras que ofrecen al Ayuntamiento”*.

Se estableció, por tanto, una forma de valoración de las mejoras sin tener en cuenta su naturaleza ni sus características y en función, exclusivamente, de la cuantificación económica de las mismas realizada por los propios licitadores, lo que impide analizar la relación de estas con el objeto del contrato, su oportunidad y conveniencia, así como la razonabilidad de los importes ofertados como mejoras.

Respecto del contrato número 40 del Anexo I, relativo al proyecto complejo de equipamiento informático del nuevo edificio municipal de la calle Abenarabi celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, esa falta de precisión sobre los elementos y en qué condiciones quedaba autorizada la presentación de las mejoras se produjo en el anuncio de licitación. Asimismo, indicar que, aunque como ha alegado la entidad, en el PPT se admitieron unas mejoras específicas, también se aceptaban *“otras mejoras propuestas por los licitantes”* sin precisarse sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, lo que confirma la deficiencia observada.

Asimismo, en los expedientes números 18 y 51 del Anexo I la valoración de estas mejoras se hizo depender, exclusivamente, de los importes económicos ofertados, sin tener en cuenta la naturaleza, calidad y características de las mejoras propuestas.

- En el contrato de gestión del servicio público educativo asistencial de varias escuelas infantiles y puntos de atención a la infancia en el municipio de Torre-Pacheco, el hecho de que se incluyera el criterio “mejoras” entre los llamados “automáticos” entró en contradicción con que la única mejora presentada valorada económicamente –referente a la formación continua del profesorado– fuera desestimada por un motivo ajeno al económico, al considerarse, subjetivamente, que no era una actividad complementaria al servicio y que suponía una obligación del concesionario, cuando, además, el PPT no establecía dicha obligación para el concesionario sino, únicamente, la de que los profesionales docentes y no docentes de los centros acreditaran una “adecuada titulación”.
- En el PCAP de ejecución de labores silvícolas preventivas en la Sierra de La Pila del municipio de Fortuna también se incluyó como criterio de adjudicación, el relativo al volumen de mano de obra a utilizar en la ejecución del contrato, sin que sea admisible la alegación formulada por la entidad respecto del Real Decreto-Ley 9/2008, al no haberse financiado este contrato con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local.

- Entre los criterios de adjudicación previstos en el PCAP del contrato de construcción de escuela infantil en calles Murcia, Miguel Indurain y Paseo de las Molinetas adjudicado por el Ayuntamiento de Águilas, se estableció un criterio de adjudicación relativo a las mejoras presentadas por los licitadores, con un baremo de 90 puntos sobre un total de 100. De acuerdo con lo establecido en el PCAP, estas mejoras podían comprender unidades de obra que, figurando en el presupuesto del proyecto, contuvieran normas o defectos en las medidas reflejadas en el mismo; unidades de obra que, no figurando en el presupuesto del proyecto, fueran precisas de acometer para la realización de la obra o su correcta puesta en uso y servicio; así como unidades de obra que, no estando en ninguno de los casos anteriores, su ejecución con posterioridad a la finalización de la obra proyectada, supusieran una destrucción y/o reconstrucción total o parcial de la obra ejecutada.

A este respecto, señalar que el primer tipo de mejoras suponía la subsanación de errores del proyecto cuando, de acuerdo con los artículos 125 del TRLCSP y 135 y siguientes del RGLCAP, el control técnico y normativo de los proyectos ha de realizarse por la Administración en las actuaciones preparatorias del contrato, a través de la supervisión del proyecto. Además, en este contrato era particularmente improcedente ya que no se admitían ofertas con variantes o alternativas al proyecto.

El segundo tipo de mejoras comprendía la subsanación de deficiencias del proyecto, lo que tampoco es procedente por los motivos anteriormente expuestos.

El tercer tipo de mejoras abarcaba la demolición y reconstrucción de obras deficientemente ejecutadas por el contratista, lo que sería absolutamente improcedente ya que, en tales casos, el contratista está obligado a la ejecución a su costa de tales obras.

Por otra parte, en el PCAP se estableció una fórmula para la asignación de puntos en función de *“la mayor mejora propuesta”* respecto de este criterio de adjudicación, sin especificar el significado del término *“mayor”*, lo que impide calificar a este criterio como automático, es decir, valorable mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de fórmulas. En este sentido, en la posterior valoración de las mejoras ofertadas durante la licitación del contrato, no se ha acreditado documentalmente la efectiva aplicación de fórmula alguna.

Asimismo, la propuesta de mejoras ofertada por el adjudicatario no se ajustó estrictamente a la tipología de mejoras establecida en el PCAP anteriormente transcrita, ya que no se refería a errores o deficiencias del proyecto ni a la demolición y reconstrucción de obras finalizadas, a pesar de lo cual fue la mejor valorada con la puntuación máxima prevista para este criterio (90 puntos), alegando la entidad que se trataba de mejoras dirigidas a la correcta puesta en servicio del objeto del contrato.

- El baremo del criterio dependiente de un juicio de valor previsto en el PCAP del servicio social especializado y comedor en el centro de atención a la infancia “Titina”, celebrado por el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, relativo al proyecto pedagógico, no se desglosó según los diferentes apartados de que constaba, resultando impreciso y, por tanto, contrario a los principios de publicidad y transparencia rectores de la contratación pública.

Igual deficiencia se ha detectado en el expediente de gestión de servicio público en su modalidad de concesión de tratamiento, valorización y eliminación de residuos sólidos urbanos

en el término municipal de Águilas, al prever como criterio de adjudicación, con un baremo de 30 puntos sobre un total de 60, la *“disponibilidad de medios técnicos adscritos a este servicio, mayor idoneidad en la gestión de residuos y sitio necesario para desarrollar el objeto de esta licitación”* y en el de limpieza, mantenimiento y conservación de las zonas verdes de los colegios públicos y en parques y jardines de la Ciudad de Lorca, en que se incluía como criterio de adjudicación, con un baremo de 49 puntos sobre un total de 100, la *“memoria técnica”*, sin indicar su forma de valoración y la asignación de puntos de los diferentes apartados en que estaba desglosado.

- Asimismo, en el expediente de gestión de servicio público en su modalidad de concesión de tratamiento, valorización y eliminación de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Águilas se estableció el criterio *“menor plazo de puesta en marcha de la gestión del servicio (máximo 10 puntos). Se valorará con un máximo de 5 puntos aquella oferta que establezca un compromiso de puesta en marcha del servicio– actividad en el menor plazo tras la firma del contrato”*, observándose, por tanto, una incoherencia entre el baremo (máximo de 10 puntos) y la forma de puntuación establecida (máximo de 5 puntos).
- En el contrato de suministro de energía eléctrica para los puntos de consumo de alta y baja tensión del Ayuntamiento de Lorquí, el pliego se limitó a observar, respecto de la asignación de puntos del criterio *“oferta técnica”* que *“se tendrá en cuenta el número de servicios y prestaciones que se pongan a disposición del Ayuntamiento debidamente cuantificadas y justificadas”*, sin indicar las condiciones para otorgar la máxima puntuación a la mejor oferta que permitiera un reparto proporcional de puntos al resto de licitadores, resultando, por tanto, un criterio excesivamente genérico e impreciso, lo que no fue coherente con los principios de publicidad y transparencia rectores de la contratación pública.
- Los criterios dependientes de un juicio de valor previstos en los PCAP de los expedientes contractuales números 18, 19 –proyecto técnico de explotación–, 38 y 51 –*“proyecto de explotación”*– del Anexo I eran excesivamente genéricos e imprecisos y no constaba en los tres primeros indicación alguna sobre la forma de valoración y de puntuación de los diferentes apartados en que está desglosado, lo que no fue coherente con los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública.

Tampoco se precisaron algunos de los criterios de adjudicación del servicio de gestión y explotación del parque minero de La Unión.

- El PCAP del contrato de gestión del centro de estancias diurnas para discapacitados, celebrado por el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, no estableció las fórmulas para otorgar las puntuaciones de los correspondientes baremos considerados de valoración automática.

d) *Aspectos objeto de negociación en los procedimientos negociados*

- Los aspectos objeto de negociación con las empresas que figuraban en el PCAP del servicio de asistencia jurídica tramitado por el Ayuntamiento de Calasparra, no se delimitaron suficientemente, al valorarse conjuntamente y con un único baremo aspectos de naturaleza diferente.

Asimismo, entre estos aspectos se preveían las mejoras que podían presentar los licitadores, sin precisar sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, en contra de lo establecido en el artículo 147.2 del TRLCSP, lo cual, además de resultar contrario al principio de legalidad, implicaba la posibilidad presentación de ofertas excesivamente dispares.

- En el procedimiento negociado sin publicidad tramitado para la adjudicación del contrato de servicio de asistencia jurídica, celebrado por el Ayuntamiento de Calasparra, no se llevó a cabo negociación alguna con la empresa consultada -alegando que se había presentado una única empresa-, lo que, además de no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 169 del TRLCSP, desvirtuó la naturaleza de este procedimiento en el que existe una menor publicidad y concurrencia pero en el que es posible la negociación con los empresarios que presentan ofertas para mejorarlas.

e) *Valoración de ofertas y selección de adjudicatarios*

e.1) *Valoración de los precios de las proposiciones económicas*

- En los informes sobre las ofertas presentadas en las licitaciones de los contratos que figuran en el siguiente Cuadro, los baremos para la valoración de los precios de las ofertas, establecidos en los correspondientes PCAP, no se aplicaron en toda su extensión sino que, mediante la utilización de diversas fórmulas, se redujeron significativamente –en más del 20%– los márgenes de las puntuaciones otorgadas entre las ofertas más caras y las más económicas con respecto a las puntuaciones máxima y mínima fijadas en los pliegos, que no fue acorde con las diferencias económicas existentes entre dichas ofertas:

**Cuadro 6: Contratos con bajas escasamente valoradas**

Número Contrato	Baremo precio (PCAP)	Oferta más cara (puntos)	Oferta más barata (puntos)	Diferencia (puntos)
22	110	107,22	110	2,78
23	31	30,08	31	0,92
33	51	48,64	51	2,36
40	60	41,40	60	18,60

Como consecuencia de estas valoraciones, las bajas ofertadas tuvieron una relevancia real con respecto a los hipotéticos baremos de los precios significativamente menor de la que habría resultado si se hubieran otorgado las máximas puntuaciones de los respectivos baremos a las ofertas con los precios más bajos y las mínimas a las ofertas con los precios más altos, lo que no fue coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos.

En el caso del contrato número 40 del Anexo I, señalar que se otorgaron 41,40 puntos a la oferta más cara, con una baja del 0% y, por tanto, coincidente con el presupuesto de licitación, habiendo una diferencia entre la oferta más cara y la más barata de 223.440 euros.

e.2) *Otras observaciones sobre las valoraciones de las ofertas*

- En el procedimiento de adjudicación del contrato de gestión integral de las instalaciones de alumbrado público en el municipio de Abanilla, la mesa de contratación no se constituyó en la

forma establecida en el PCAP, ya que no concurrieron el Tesorero municipal ni el profesional externo experto en alumbrado público y eficiencia energética, cuya asistencia estaba prevista.

Asimismo, en una única sesión, la mesa de contratación procedió a la apertura de los tres sobres requeridos -documentación administrativa, técnica y la oferta económica-, vulnerando lo dispuesto en el entonces vigente artículo 134.2 de la LCSP.

Igualmente, las puntuaciones otorgadas por la mesa de contratación no se justificaron debidamente, al no constar una valoración en la que se motivaron las puntuaciones otorgadas, así como tampoco la asistencia del experto para el asesoramiento de la mesa, por lo que la adjudicación del contrato no estuvo adecuadamente motivada conforme el artículo 144 de la LCSP, sin que sea aplicable a este contrato el alegado artículo 174 de la misma Ley, ya que solo era aplicable a los poderes adjudicadores que no tenían el carácter de Administraciones Públicas.

- El informe de valoración de los criterios de adjudicación ponderables en virtud de un juicio de valor, en el expediente de rehabilitación del entorno físico del Museo Etnológico de la Huerta de Murcia tramitado por el Ayuntamiento de Alcantarilla, consistió en un mero cuadro de puntuaciones, sin explicación alguna sobre la atribución de la valoración concreta de cada oferta.
- En el expediente de lucha antivectorial contratado por el Ayuntamiento de Mazarrón, el informe de valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor no evaluó los medios humanos puestos a disposición del contrato *“ya que las empresas licitantes no aclaran el hecho de que aunque participen en el contrato varios equipos (...), estos no se aportan en exclusividad”*, a pesar de lo cual se otorgó la máxima puntuación del respectivo baremo al licitador que resultó adjudicatario, lo que no era procedente al haberse rechazado la valoración de uno de los dos aspectos del correspondiente criterio de adjudicación.

En este mismo informe se otorgaron puntuaciones diferentes a ofertas que tenían los mismos comentarios en los criterios *“metodología y tipo de tratamiento”* y *“temporalización y frecuencia del tratamiento”*, sin que se adjuntara motivación alguna a este tratamiento diferenciado.

- En el informe del comité de expertos, constituido para la valoración de las ofertas en el servicio de gestión y explotación del parque minero de La Unión, no constan los motivos por los que se otorgaron las puntuaciones a cada uno de los licitadores, consistiendo en un mero cuadro de puntuaciones, así como tampoco consta justificación alguna de las puntuaciones en las actas de la mesa de contratación, por lo que la adjudicación del contrato no está justificada en los términos requeridos en el artículo 151.4 del TRLCSP.
- En el contrato de gestión del centro de estancias diurnas para discapacitados celebrado por el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, las puntuaciones otorgadas por el comité de expertos en la valoración de los criterios de adjudicación números 5 a 7 no se motivaron y las otorgadas en la valoración de los restantes criterios tuvieron unas motivaciones excesivamente escuetas e imprecisas.
- En el informe de valoración de las ofertas presentadas para la adjudicación del servicio para el mantenimiento y explotación de la piscina municipal cubierta de La Unión figura que se

atribuyeron 9 de los 10 puntos del baremo relativo a las mejoras e inversiones a la oferta del que posteriormente resultó adjudicatario, cuando en el mismo documento consta que este no había presentado mejoras.

Asimismo, en el informe del comité de expertos constituido en ese mismo expediente no constan los motivos por los que se otorgaron las puntuaciones a cada uno de los licitadores en el criterio dependiente de un juicio de valor.

- En el informe de valoración sobre los criterios subjetivos del expediente limpieza, mantenimiento y conservación de las zonas verdes de los colegios públicos y en parques y jardines de la Ciudad de Lorca se ha observado que para la puntuación de la organización del personal, subcriterio *“propuesta sobre organización del personal, maquinaria, vehículos y herramientas”*, se estableció una fórmula objetiva no prevista en el PCAP, además de que su calificación dentro de un criterio subjetivo no correspondió con la realidad.

En este mismo expediente, no se han acreditado documentalmente los motivos por los que se otorgaron las puntuaciones a cada uno de los licitadores.

- En el expediente relativo a las obras de la nave 1 para vivero de empresas del polígono industrial agua salada del Ayuntamiento de Cehegín, la mesa de contratación procedió a la apertura del sobre referido a los criterios evaluables mediante un juicio de valor, en la misma sesión en la que se produjo la apertura del sobre de la documentación administrativa, sin que se hiciera constancia en ninguna de las actas aportadas del carácter público de las actuaciones de la Mesa, lo que no se ajusta a la regulación establecida en los artículos 81 a 84 del RGLCAP y 27 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

Respecto de este mismo expediente, no se ha acreditado la cualificación de los miembros del comité de expertos previsto en el PCAP para realizar la valoración de ofertas según los criterios dependientes de un juicio de valor y, por lo tanto, la adecuación de la composición de este órgano a lo establecido en el artículo 28 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

Asimismo, en el informe del comité de expertos sobre las mejoras ofertadas, no constan los motivos por los que se otorgaron las puntuaciones a cada uno de los licitadores. Con las alegaciones se ha aportado un informe expresamente elaborado para dicho trámite con fecha 28 de marzo de 2014 y, por tanto, muy posterior al contrato, en el que se explican someramente las puntuaciones otorgadas.

- Tampoco se ha acreditado la cualificación de los miembros del comité de expertos previsto en el PCAP del contrato de gestión del servicio público del centro de atención a la infancia de La Unión.

Asimismo, algunas de las consideraciones del informe elaborado por este comité fueron muy genéricas y carentes de precisión, especialmente, en lo que se refiere al plan económico-financiero presentado por los licitadores, del que se limitó a indicar que era ajustado, y respecto del proyecto educativo-pedagógico, sobre el que solo afirmó que se ajustaba al contenido del PCAP, sin desglosar la valoración de este criterio en los diferentes apartados previstos en la cláusula 20 del mencionado pliego. Por otra parte, en dicho informe se afirmaba que la empresa que posteriormente resultó adjudicataria ofertaba tres posibilidades en la gestión del servicio de

comedor, sin detallar sus características ni valorar tales posibilidades. El acuerdo de adjudicación y el contrato formalizado tampoco mencionaron dicho servicio ni la forma en que se iba a prestar.

- En el informe de valoración de las mejoras ofertadas en el contrato de construcción de una escuela infantil en las calles Murcia, Miguel Indurain y Paseo de las Molinetas adjudicado por el Ayuntamiento de Águilas, aunque figuran algunas explicaciones genéricas sobre la metodología empleada, no se especificaron los motivos por los que se otorgaron las puntuaciones a cada uno de los diferentes licitadores en este criterio de “mejoras”, que fue el decisivo para la adjudicación del contrato, ni se ha acreditado documentalmente la aplicación de la fórmula establecida en el PCAP, lo cual, además de ser contrario al principio de transparencia, ha impedido verificar que la adjudicación se hubiera realizado en favor de la oferta económicamente más ventajosa.
- En el informe de valoración técnica de la única oferta presentada en la licitación del contrato de suministro de energía eléctrica para los puntos de consumo de alta y baja tensión del Ayuntamiento de Lorquí no se valoró ni puntuó esta con arreglo a los dos criterios subjetivos previstos, realizándose una simulación de la facturación con los datos ofertados, que no estaba prevista en los pliegos. Por consiguiente, no consta que la propuesta de adjudicación del contrato se realizara *"una vez ponderados los criterios que deban aplicarse para efectuar la selección del adjudicatario"*, según lo dispuesto en el artículo 160.1 del TRLCSP.
- Igualmente, el informe de valoración de la única oferta presentada en la licitación del contrato de suministro eléctrico en alta tensión a los puntos de consumo del Ayuntamiento de Molina de Segura, no analizó ni valoró la misma según los criterios establecidos en el PCAP.
- En los informes de valoración de los contratos números 11, 22, 23, 27, 33, 50 y 51 del Anexo I, algunos criterios de adjudicación y/o sus baremos fueron objeto de desglose en subcriterios y/o sub-baremos no establecidos en los respectivos PCAP. Este desglose, realizado tras la apertura de los sobres y, por tanto, tras el conocimiento del contenido de la documentación presentada por los licitadores, no fue conforme con los principios de publicidad, transparencia y objetividad, rectores de la contratación pública, ya que era en los pliegos donde debían especificarse con precisión todos los criterios y baremos para la valoración de las ofertas, a fin de que pudieran ser conocidos con antelación por todas las empresas potencialmente interesadas en las licitaciones para preparar sus ofertas en coherencia con los mismos.
- En el expediente relativo a determinados servicios de asistencia técnica y otras tareas diversas para el funcionamiento, las representaciones y el mantenimiento de los espacios escénicos del Ayuntamiento de Murcia, se fijaron algunos criterios para la valoración de ofertas con una ponderación conjunta, sin que se estableciera una ponderación específica correspondiente a cada uno de ellos, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 150.4 del TRLCSP. Esta deficiencia tuvo como consecuencia el posterior desglose en el informe de valoración del baremo conjunto en diferentes baremos específicos, una vez abiertos los sobres y conocida la documentación presentada por los licitadores, lo que no es conforme con los principios de publicidad y transparencia.
- Dos de las tres empresas que se presentaron a la licitación del servicio de actividades con infancia y adolescencia y escuelas de verano celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, fueron excluidas por no acreditar los requisitos de solvencia técnica establecidos en el PCAP. Contra

dicho acuerdo de la mesa de contratación, uno de los licitadores interpuso el recurso especial en materia de contratación, argumentando que el PCAP exigía la inscripción de las empresas licitadoras *“en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Región de Murcia, en el epígrafe correspondiente a este sector de población: Infancia y Adolescencia”* y que, dentro de la tipología de Recursos y Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia, no existía como tal el epígrafe *“Infancia y Adolescencia”*.

El recurso fue desestimado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, a pesar de que, según el artículo 41.4 del TRLCSP, el órgano competente para su resolución era el órgano previsto por las normas autonómicas; en este caso, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de conformidad con el Convenio de 4 de octubre de 2012 –publicado en el BOE de 21 de noviembre de 2012–.

Por otra parte, la resolución del recurso no fue congruente con la petición formulada, ya que no se refirió a la procedencia o improcedencia del requisito de solvencia técnica específicamente establecido en el PCAP, motivo por el que había sido excluido el licitador recurrente, sino al hecho de que este había aportado una acreditación como centro y no como servicio de atención a menores, cuando, según el informe emitido durante la tramitación del recurso por el Jefe del Servicio Municipal de Servicios Sociales, lo que se requería era la prestación de un servicio itinerante en diversos lugares del municipio, habitualmente en instalaciones municipales, circunstancia esta que no se había especificado en el PCAP.

- En el contrato del servicio social especializado y comedor en el centro de atención a la infancia “Titina” celebrado por el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, fue propuesto para su adjudicación el único licitador que se había presentado, sin que en el acta consten los motivos de la puntuación correspondiente a los criterios evaluables según un juicio de valor, lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo 150 del TRLCSP.
- Igualmente, en los contratos de servicio de registro y atención al ciudadano y de servicio de actividades con infancia y adolescencia y escuelas de verano, celebrados ambos por el Ayuntamiento de Murcia, así como en el de gestión y explotación, bajo la modalidad de concesión de servicios públicos, de las instalaciones deportivas de la piscina y pabellón cubierto del complejo deportivo Antonio Peñalver, celebrado por el Ayuntamiento de Ceutí, los informes de valoración de la oferta presentada no contenían una valoración de la misma según los criterios de valoración y los baremos establecidos en el PCAP ni tampoco las correspondientes puntuaciones de dicha oferta, sin que la circunstancia alegada respecto de la existencia de un único licitador exima al órgano competente para la valoración de las proposiciones de aplicar los criterios y baremos establecidos en el PCAP, de acuerdo con el artículo 160.1 del TRLCSP.
- En el caso del contrato de gestión de servicio público en su modalidad de concesión de tratamiento, valorización y eliminación de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Águilas, el informe de valoración asignó la máxima puntuación, en la valoración de los criterios ponderables mediante fórmulas, al único licitador existente, cuando le habrían correspondido otras puntuaciones, de acuerdo con las fórmulas establecidas en el PCAP.
- En el expediente relativo a las obras de rehabilitación del entorno físico del Museo Etnológico de la Huerta de Murcia tramitado por el Ayuntamiento de Alcantarilla, el órgano de contratación no dictó una resolución excluyendo las ofertas que se estimaron de imposible cumplimiento como

consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, conforme el artículo 152.4 del TRLCSP. A la licitación concurren un licitador que había presentado una oferta económica presuntamente anormal o desproporcionada y once licitadores que habían ofrecido mejoras cuyos importes estaban incursas en igual presunción. A todos se les dio audiencia para justificar sus ofertas, sin que se considerara satisfactoria ninguna de ellas, a pesar de lo cual se procedió a valorarlas, otorgándose cero puntos en estos aspectos, en lugar de dictar la correspondiente resolución excluyéndolas de la licitación.

- De acuerdo con la fórmula establecida en el PCAP, la baja ofertada por el adjudicatario del contrato de obras de rehabilitación y renovación de alumbrado, pavimentación de aceras y áreas peatonales de la Ciudad de Murcia, excedió en más de diez unidades porcentuales de la baja media de todos los licitadores, por lo que se hallaba incursa en presunción de temeridad, a pesar de lo cual, la mesa de contratación hizo constar que no se observaban valores desproporcionados o anormales y, en consecuencia, dicha oferta fue admitida y valorada, sin someterse a la previa y preceptiva justificación prevista en el artículo 152.3 del TRLCSP.

Contrariamente a lo alegado por la entidad, la baja media se debió calcular entre las siete ofertas que no habían sido previamente excluidas por incumplimientos del PPT o del PCAP, ya que solamente pueden tenerse en cuenta para el cálculo del mencionado porcentaje las ofertas válidas o susceptibles de cumplimiento.

#### *f) Adjudicación de los contratos*

- En el expediente de gestión de servicio público en su modalidad de concesión de tratamiento, valorización y eliminación de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Águilas hubo una dilación de diez meses, entre la orden de inicio y la adjudicación del contrato, particularmente incongruente con la circunstancia conocida por el órgano de contratación de la próxima expiración del anterior contrato. De hecho, para dar cobertura al servicio hasta la formalización del nuevo contrato, se aprobó una prórroga del anterior, de seis meses de duración, a pesar de que el PCAP preveía prórrogas anuales.

#### **II.3.1.13. Afianzamiento**

Las garantías, ya sean provisionales o definitivas, tienen por objeto asegurar el cumplimiento de ciertas obligaciones que corresponden a los licitadores y los adjudicatarios ante las Administraciones Públicas y responder de las penalidades impuestas al contratista conforme al artículo 212 TRLCSP por ejecución defectuosa y demora; de los gastos, daños y perjuicios causados por el incumplimiento de la obligación de ejecutar de modo adecuado el contrato; de la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista; y, en el contrato de suministro, de la existencia de vicios o defectos de los bienes suministrados durante el plazo de garantía que se haya previsto en el contrato.

En los contratos que se indican a continuación se han observado ciertas deficiencias respecto del régimen de garantías -exigencia, tipos, cuantía y constitución- previsto en el TRLCSP:

- No se ha aportado la documentación acreditativa de la efectiva retención en el precio de la garantía del servicio de actividades con infancia y adolescencia y escuelas de verano, celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, conforme el artículo 96.2 del TRLCSP, remitiendo la entidad en

alegaciones el Acuerdo de la Junta de Gobierno que autorizaba la constitución de la garantía definitiva mediante la retención en el precio, así como el informe previo a su devolución.

- En el caso del contrato de mantenimiento y explotación de la piscina municipal cubierta de La Unión tampoco se ha remitido la documentación acreditativa de la constitución de la garantía definitiva y, en su caso, de la posterior retención en el precio como consecuencia de la expiración de la validez del aval, por importe de 20.000 euros.
- En el contrato de suministro de energía eléctrica para los puntos de consumo de alta y baja tensión del Ayuntamiento de Lorquí, no se requirió la presentación de la garantía definitiva, en contra de lo señalado en los informes de la Secretaría y de la Intervención municipales, en los que se afirmaba que *“la garantía definitiva será del 5% del precio de adjudicación excluido el IVA”*. Aunque el PCAP motivó la no exigencia de la garantía definitiva al tratarse de *“un suministro de bienes consumibles cuya entrega y recepción debía efectuarse antes del pago del precio”*, con invocación del artículo 95.1 del TRLCSP; sin embargo, este contrato tuvo por objeto una prestación de tracto sucesivo y perdurable durante, al menos, un año, por lo que dicha exención no se estima justificada.
- El importe de la fianza definitiva constituida para garantizar el servicio de colaboración en materia de gestión y recaudación de ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, el servicio para el mantenimiento y explotación de la piscina municipal cubierta de La Unión y la gestión del servicio público educativo asistencial de varias escuelas infantiles y puntos de atención a la infancia en el municipio de Torre-Pacheco no se correspondió con el 5% del precio de adjudicación, excluido el IVA, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 95.1 del TRLCSP.
- Igualmente, en los contratos números 1, 11, 23 y 45 del Anexo I, se constituyó la garantía teniendo en cuenta una sola anualidad, cuando los contratos tenían un plazo plurianual, por lo que no fue acorde con los artículos 83.1 de la LCSP y 95.1 del TRLCSP, que requieren que se constituya por el importe de adjudicación. A este respecto, la alegación formulada en cuanto al primero de los contratos, de que la garantía se renueva anualmente, no se ajusta a las prescripciones legales.
- El importe de la fianza definitiva constituida para garantizar el servicio de gestión y explotación del parque minero de La Unión fue de 15.000 euros, cuando, a la vista de lo establecido en el artículo 95 del TRLCSP, debería haber ascendido a 69.149 euros.

#### **II.3.1.14. Formalización de los contratos**

Los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan por su formalización, de acuerdo con el artículo 27 del TRLCSP, no permitiéndose la contratación verbal. El TRLCSP y el RGLCAP regulan el contenido mínimo de los contratos.

Las infracciones detectadas en relación con la formalización de los contratos examinados son las siguientes:

- La cláusula 3ª del contrato de servicio de actividades con infancia y adolescencia y escuelas de verano, celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, formalizado el 15 de noviembre de 2012,

disponía que “*el plazo de duración del contrato será desde la fecha de formalización del contrato hasta el 30 de septiembre de 2013*”, mientras que la cláusula 14ª del mismo documento hizo constar que el contrato “*entrará en vigor el 1 de septiembre de 2012*”, fecha anterior a la formalización, lo que resulta contradictorio y, además, contrario a lo establecido en el artículo 156.5 del TRLCSP.

- El plazo de ejecución previsto en el documento de formalización y en el PCAP de las obras de consolidación de explanada y firme en urbanización de calle Alfonsina del barrio de San Pedro del Ayuntamiento de Lorca se estipuló en tres meses, cuando en el convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de Lorca para regular los compromisos y condiciones aplicables a la concesión directa de la subvención mediante la cual se financió este contrato, se fijaba un plazo de ejecución de las obras de dos meses.
- En el documento de formalización del contrato de gestión y explotación bajo la modalidad de concesión de servicios públicos de las instalaciones deportivas de la piscina y pabellón cubierto del complejo deportivo Antonio Peñalver celebrado por el Ayuntamiento de Ceutí, no se incluyeron algunas de las menciones preceptivas del artículo 71.5 del RGLCAP.
- En el contrato formalizado del proyecto complejo de equipamiento informático del nuevo edificio municipal de la calle Abenarabi celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, no se hizo mención a las mejoras a realizar por adjudicatario que, en el informe de valoración y en el acta de la mesa de contratación, se cuantificaron en 172.711 euros.

### **II.3.1.15. Revisiones de precios**

La revisión de precios en la contratación responde a la necesidad de arbitrar mecanismos que aseguren la viabilidad del contrato ante el eventual concurso de determinadas circunstancias cuya incidencia en aquel podría alterar el equilibrio entre las partes. Asegurar la viabilidad del contrato reviste especial importancia en los contratos administrativos, no solo por su extenso periodo temporal de ejecución -especialmente en los contratos de obras y en los de gestión de servicios-, sino también por el interés público que ha de presidir su tramitación.

Las deficiencias que se han observado en los expedientes contractuales fiscalizados, en relación con la revisión de precios, se exponen a continuación:

- En el contrato de gestión del servicio público de escuela infantil (centro de atención a la infancia) celebrado por el Ayuntamiento de Beniel no se ha procedido a la revisión de precios, a pesar de que esta estaba prevista.
- En el expediente relativo al servicio de telecomunicaciones, telefonía fija, y de transmisión de datos de la red corporativa del Ayuntamiento de Lorca –lotes 1 y 2– no se dictó por el órgano de contratación una resolución motivada por la que se excluyera la revisión de precios, de conformidad con el artículo 89.2 del TRLCSP, lo que se considera particularmente relevante en este contrato habida cuenta de la creciente tendencia a la baja de los precios del sector de telefonía.

- La fórmula de revisión del precio establecida en los PCAP de los expedientes contractuales números 16, 17, 18, 19, 21 y 51 del Anexo I no se ajustó a la limitación establecida en el artículo 90.3 del TRLCSP, a cuyo tenor “*cuando el índice de referencia que se adopte sea el Índice de Precios de Consumo (...), la revisión no podrá superar el 85% de variación experimentada por el índice adoptado*”.

### **II.3.2. Contratos de obras**

Además de lo expuesto con carácter general en las anteriores observaciones comunes, se han apreciado las siguientes incidencias específicas relativas a los contratos de obras:

#### **II.3.2.1. Calificación del contrato**

- El contrato de obras de rehabilitación y renovación de alumbrado, pavimentación de aceras y áreas peatonales de la Ciudad de Murcia se calificó y tramitó como un contrato de obras, cuando las prestaciones objeto del mismo constituían un servicio de mantenimiento y reparación de la categoría 1 del Anexo II del TRLCSP, relativo a los contratos de servicios a que se refiere el artículo 10 del mismo texto legal. A este respecto, debe tenerse presente que los contratos de obra de mantenimiento y conservación son contratos de resultado, que deben tener por objeto enmendar un menoscabo concreto ya producido en un bien inmueble por su natural uso, de forma que la obra a ejecutar pueda ser perfectamente definida en un proyecto completo que ha de ser supervisado, aprobado y replanteado antes de la licitación según lo dispuesto en el artículo 121 del TRLCSP -lo que en el presente caso no consta-, mientras que los contratos de servicios de mantenimiento y conservación son contratos de actividad, cuya finalidad es la prestación continuada en el tiempo de un servicio de estas características para reparar los menoscabos que se puedan producir en el futuro y que, por tanto, no son susceptibles de definirse en un proyecto, como lo es el objeto del contrato examinado. A mayor abundamiento, el precio del contrato que figura en la cláusula 2ª del documento de formalización fue el importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración y no un precio cerrado, lo cual está previsto en el artículo 71.7.b del RGLCAP, únicamente, para los documentos de formalización de los contratos de servicios y no de obras.

Como consecuencia de la indebida calificación y tramitación del contrato, por una parte, se omitió la publicidad del contrato en el BOE y en el DOUE, que hubiera sido preceptiva de haberse tramitado como un contrato de servicios, al haber excedido el presupuesto de licitación de la cuantía establecida en el artículo 16 del TRLCSP para los contratos sujetos a regulación armonizada y, por otra parte, no se exigió a los licitadores la clasificación correspondiente a los contratos de servicios.

Asimismo, según las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Murcia, no se realizó ningún cálculo técnico justificativo para la cuantificación del presupuesto de licitación de ese contrato, siendo este el total de la partida presupuestaria disponible en el ejercicio 2012, sin tener correspondencia con proyectos concretos, lo que no era coherente con la tramitación de un contrato de obras, que requiere la previa elaboración de un proyecto con su correspondiente presupuesto, a la vista de los artículos 121 y 123.d) del TRLCSP. En este sentido, se aprecia una incongruencia entre la inexistencia de proyectos concretos y la aportación en el trámite de alegaciones del acta de comprobación de replanteo, que únicamente procede en relación con uno o varios proyectos de obras previamente replanteados, según el artículo 140 del RGLCAP,

así como de un acta de recepción del contrato, en la que se afirmaba que se procedió a “*la inspección de todas las obras comprendidas en el proyecto contratado*”.

### **II.3.2.2. Actuaciones preparatorias**

- En el expediente relativo a las obras nave 1 para vivero de empresas del polígono industrial agua salada del Ayuntamiento de Cehegín, no se emitió la preceptiva acta de replanteo previo del proyecto, exigida en los artículos 126 del TRLCSP y 138.2 del RGLCAP.
- El acta de replanteo previo del proyecto de obras de rehabilitación de la fachada y la cubierta del inmueble en calle Corredera, esquina a calle Pérez de Hita del Ayuntamiento de Lorca –aportada en el trámite de alegaciones– fue posterior al documento de formalización del contrato y estaba fechada el mismo día del acta de comprobación del replanteo, por lo que se emitió extemporáneamente y no sirvió a los fines pretendidos por la normativa ya que, de acuerdo con el artículo 126 del TRLCSP, el replanteo previo debe efectuarse “*aprobado el proyecto y previamente a la tramitación del expediente*”, con la finalidad de comprobar la realidad geométrica de la obra y la disponibilidad de los terrenos precisos, como requisito indispensable para la adjudicación.
- El estudio geotécnico del expediente relativo a las obras nave 1 para vivero de empresas del polígono industrial agua salada del Ayuntamiento de Cehegín, aportado en el trámite de alegaciones, era de fecha posterior a la supervisión y aprobación técnica del correspondiente proyecto de obras, cuando debió ser anterior al proyecto y formar parte del mismo, según lo dispuesto en el artículo 123.3 del TRLCSP.
- En el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento de Alcantarilla ha aportado 10 informes de supervisión del proyecto de rehabilitación del entorno físico del Museo Etnológico de la Huerta de Murcia, de diferentes procedencias y emitidos en un periodo de diez meses, de cuyo examen se extraen las siguientes observaciones:
  - En ninguno de dichos informes consta que fuera emitido por una oficina de supervisión especializada en dicha función, como requieren el artículo 125 y la disposición adicional 2ª.12 del TRLCSP y el artículo 135 y la disposición adicional 9ª.3 del RGLCAP.
  - Se observa una extraordinaria dilación en la supervisión del proyecto de diez meses, sin que haya constancia de las causas justificativas de la misma.
  - Tres de los informes aportados son posteriores a la fecha de aprobación técnica del proyecto, lo que implica una alteración del orden procedimental establecido en el artículo 125 del TRLCSP.
  - El proyecto se aprobó, indebidamente, sin la previa subsanación de varias deficiencias que se habían puesto de manifiesto en siete informes anteriores.
  - No obstante haberse subsanado algunas de las deficiencias con posterioridad a la aprobación del proyecto, quedaban pendientes de resolver diversas deficiencias relativas a las infraestructuras eléctricas y de servicios de telecomunicaciones.

A este respecto, tanto la propuesta como el certificado de la Junta de Gobierno, aportados en el trámite de alegaciones, se referían a la designación del responsable del contrato, actuación prevista en artículo 52 del TRLCSP, exclusivamente, para *“supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada”* y que, por tanto, nada tiene que ver con la supervisión del proyecto previa a la licitación del contrato.

Por otra parte, tampoco se ha acreditado en el trámite de alegaciones que el Ayuntamiento hubiera establecido una oficina o unidad municipal de supervisión de proyectos especializada en dicha función, ni solicitado el asesoramiento correspondiente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que asumió las funciones de la anterior Diputación Provincial, por lo que no se ha dado cumplimiento a lo previsto en la disposición adicional 2ª.12 del TRLCSP.

- Redactado el proyecto del pabellón polideportivo en un colegio público de 6+12 unidades de educación infantil y primaria en Puerto de Mazarrón en octubre de 2009, el expediente de contratación de las correspondientes obras no se inició hasta noviembre de 2011, produciéndose, por tanto, el transcurso de más de un año entre ambas actuaciones sin que consten las circunstancias de esta demora.

### **II.3.2.3. Ejecución de los contratos**

- La primera certificación correspondiente a las obras de rehabilitación de la Iglesia de San Francisco como museo iconográfico, contratadas por el Ayuntamiento de Yecla, correspondió al mes de enero de 2013, cuando el acta de comprobación de replanteo –fecha de inicio de las obras, de acuerdo con el artículo 229 del TRLCSP– se emitió en noviembre de 2012, lo que pone de manifiesto una demora en su ejecución.

Por otra parte, la totalidad de las certificaciones de obra se abonaron al contratista con retrasos sobre el preceptivo plazo de 30 días desde la fecha de su expedición, establecido en el artículo 216.4 del TRLCSP, destacando, a este respecto, las certificaciones 2, 7 y de liquidación, en las cuales el tiempo transcurrido entre la expedición de la certificación y el abono de sus importes superó los tres meses.

Durante la ejecución de las obras se aprobó una modificación del proyecto con un importe adicional, sin IVA, de 60.489 euros, motivada, entre otras, por las causas que figuran en el informe emitido en mayo de 2013 por el mismo Técnico municipal que había supervisado el proyecto inicial:

*“Las partidas relativas a estructuras de hormigón están erróneamente descritas puesto que la cuantía del acero dispuesta en su valoración es menor que la necesaria... Además, existe una notable desviación en el número de unidades previstas en las mediciones y la realidad ejecutada.”*

*“No se han contemplado en proyecto diversas partes de muro de contención de tierras, quedando “al aire” tramos sin contener, lo cual no es permisible en ningún caso.”*

*“El revestimiento del cuerpo de escalera anexa se ha proyectado mediante una piel de piedra cuya solución constructiva resulta inestable y conlleva riesgo evidente de estabilidad a corto o medio plazo.”*

*“En fachadas interiores y exteriores se han proyectado soluciones que no responde a la realidad de la obra.”*

Estas cuestiones ponen de manifiesto la existencia de errores y deficiencias en el proyecto primitivo, así como la falta de la adecuada diligencia en la redacción del proyecto y en la supervisión del mismo, que ha provocado la necesidad de elaborar el correspondiente proyecto modificado.

- El acta de recepción y la liquidación del contrato de obras de rehabilitación de la fachada y la cubierta del inmueble en calle Corredera, esquina a calle Pérez de Hita del Ayuntamiento de Lorca se emitió cuatro meses y medio después de la fecha en la que deberían haber terminado las obras.
- El contrato de obras de construcción de una escuela infantil en las calles Murcia, Miguel Indurain y Paseo de las Molinetas, adjudicado por el Ayuntamiento de Águilas, se formalizó fuera del plazo de un mes establecido en el artículo 229 del TRLCSP y en el PCAP.

Estas obras debían ejecutarse en un plazo de seis meses. Expirado ampliamente el plazo de ejecución –cinco meses más tarde–, se aprobó una modificación del contrato consistente en la instalación del sistema de climatización en el edificio, cuya formalización no se llevó a efecto, contraviniendo el artículo 219.2 del TRLCSP.

Esta modificación estaba prevista en el PCAP, disponiendo al respecto que *“la actuación que puede ser objeto de modificación se concreta en la instalación del sistema de climatización en el edificio”*, sin otra concreción más que el establecimiento de un límite máximo cuantitativo del 30% del precio primitivo del contrato.

La cláusula transcrita no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 106 del TRLCSP, que requiere que en los pliegos se detallen *“de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso”* de la posibilidad de la modificación, *“así como el alcance y límites de las modificaciones (...), y el procedimiento que haya de seguirse para ello. A estos efectos, los supuestos en que podrá modificarse el contrato deberán definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta y ser tomadas en cuenta en lo que se refiere a la exigencia de condiciones de aptitud a los licitadores y valoración de las ofertas”*.

Por otra parte, la certificación de obra nº 9 fue de importe cero, sin que conste la previa suspensión de la ejecución de las obras.

Finalmente, indicar que las obras se recibieron 9 meses y medio más tarde de la fecha prevista para su finalización.

- En una primera acta de comprobación de replanteo emitida en relación con el pabellón polideportivo en un colegio público de 6+12 unidades de educación infantil y primaria en Puerto de Mazarrón, se indicaba que la obra no resultaba viable porque no estaba aprobado el Plan de Seguridad y Salud –documento que no ha sido remitido al Tribunal de Cuentas–, lo que motivó

que no se firmara el acta de comprobación de replanteo positiva y de inicio de las obras hasta dos meses después de la formalización del contrato y tres meses después de la adjudicación del mismo.

A este respecto, en el PCAP se habían fijado unos plazos de 15 días naturales desde la notificación de la adjudicación definitiva para la presentación del mencionado Plan por el contratista y de cinco días para ser informado, estableciéndose que *"en todo caso, el plazo máximo para la aprobación del Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo será de un mes desde la firma del contrato"*, produciéndose un retraso de un mes con respecto a las previsiones del PCAP hasta la emisión de dicho informe. El Plan se aprobó casi dos meses después de la formalización del contrato, incumplándose igualmente el plazo establecido en el Pliego.

Habiendo expirado el plazo de ejecución, se aprobó una primera prórroga de 50 días, que estuvo motivada, entre otras circunstancias, por la necesidad de *"realizar el recálculo y comprobación de la estructura metálica y de los elementos de fachada frente a condiciones climatológicas adversas"*, lo que implicaba deficiencias en el proyecto que tuvieron un impacto en el coste de la obra, sin que conste haberse exigido al autor del proyecto las responsabilidades por los defectos o errores en el mismo, previstas en el artículo 288 de la LCSP.

Finalizado el plazo prorrogado, la Junta de Gobierno Local aprobó una nueva prórroga de 71 días, motivada, entre otras razones, por retrasos en el suministro de materiales; causa imputable al contratista en virtud del principio de ejecución del contrato a su riesgo y ventura, establecido en el artículo 199 de la LCSP, que no está comprendida entre los casos de fuerza mayor previstos en el artículo 214 del mismo texto legal. No consta, a este respecto, la imposición de las penalidades por demora previstas en el artículo 196 de la mencionada Ley y en la cláusula 32.b) del PCAP. Ambas prórrogas, como se ha señalado, se concedieron una vez transcurridos los plazos de ejecución, en contra de lo establecido en el artículo 100 del RGLCAP.

La certificaciones de obra números 11 y 12, correspondientes a los meses de abril y mayo de 2013, son de importe cero, sin que se tenga constancia de la previa suspensión temporal total de las obras, lo que implica una paralización irregular cuyas causas no se conocen.

Siete meses y medio después de la expiración del plazo ampliado por la segunda prórroga, se levantó un acta de recepción de obras desfavorable por la existencia de diversas tareas pendientes de finalización, a la vista de lo cual la Directora de las obras fijó un plazo de 22 días para su terminación, sin que se hayan justificado las causas de esta nueva demora. Finalmente, la recepción de conformidad de las obras se llevó a cabo en el plazo fijado por la Directora.

- Transcurridos 7 días desde la comprobación de replanteo e inicio de las obras de la nave 1 para vivero de empresas del polígono industrial agua salada del Ayuntamiento de Cehegín, la adjudicataria solicitó una ampliación del plazo de ejecución en 5 meses –cuando el contrato tenía un plazo total de ejecución de 2 meses–, lo que supuso un incremento representativo del 150% del plazo, motivado, entre otras razones, en la composición del subsuelo, *"formado por roca de gran dureza"*, lo que debería haberse detectado en el estudio geotécnico del proyecto. La entidad, en alegaciones, ha reconocido que el resultado del estudio geotécnico *"distó sustancialmente de la realidad material constatada al momento del inicio de la ejecución de la obra"*.

La primera certificación que se emitió respecto de este expediente correspondió al mes de diciembre de 2012, de lo que se desprende que en el inicio real de las obras se produjo una demora de dos meses desde el acta de comprobación del replanteo.

Durante la ejecución de las obras, se concedió una prórroga de 7 meses, a pesar de lo cual, en el acta de recepción consta un plazo de ejecución de 2 meses, lo que resulta incongruente.

El 83,71% del precio del contrato se abonó con una demora superior a 8 meses desde la fecha de expedición de cada una de las certificaciones, fuera del preceptivo plazo de un mes previsto en el artículo 216.6 del TRLCSP, incluyéndose el abono de estas certificaciones en el plan de pagos a proveedores previsto en Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio.

- Una vez iniciadas las obras de mantenimiento y renovación de la valvulería en la estación de bombeo de aguas residuales número 6 de La Manga del Mar Menor, tramitadas por el Ayuntamiento de San Javier, estas estuvieron paralizadas durante tres meses *“por las necesidades intrínsecas del mantenimiento del servicio durante los meses de verano, y hasta que los caudales de aguas residuales que confluyen en la EBAR sean suficientemente pequeños como para la ejecución de los trabajos”*, lo que produjo un importante retraso en la recepción de las obras, particularmente incongruente con la urgencia invocada para la tramitación del respectivo expediente.
- Aunque el acta de comprobación de replanteo e inicio de las obras de contratación de las obras de mantenimiento y renovación de la valvulería en la estación de bombeo de aguas residuales número 3 de La Manga del Mar Menor tramitado por el Ayuntamiento de San Javier fue positiva, las certificaciones mensuales de obras de junio a noviembre de 2012 fueron de importe cero, lo que implica una paralización no justificada de 6 meses, muy superior al plazo de ejecución de las obras -2 meses-, cuyas causas se desconocen, así como tampoco la concesión de prórrogas o suspensiones.

La recepción de estas obras se llevó a cabo el 29 de diciembre de 2012, siendo la última certificación de obras ejecutadas la correspondiente a este mes, en la que se acreditó la ejecución por el importe total del contrato. En las alegaciones la entidad afirma que la existencia de estas certificaciones de importe igual a cero fue *“debido a que se realizaron las actuaciones más urgentes sin que estas respondieran a unidades de obras completas recogidas en el proyecto específico, entendiéndose el técnico director que al no ejecutar la partida completa no debía expedirse certificación alguna”*, adjuntándose un certificado del Director de las obras, de 21 de abril de 2014, y unas fotocopias parcialmente ilegibles de varias hojas del Libro de Órdenes.

- La modificación del contrato de obras de consolidación de explanada y firme en urbanización de calle Alfonsina del Barrio de San Pedro del Ayuntamiento de Lorca se formalizó el 28 de febrero de 2013, siendo la última certificación de obras ejecutadas la correspondiente a dicho mes, en la que se acredita la ejecución del 100% del precio del contrato, lo que pone de manifiesto que la modificación se ejecutó, por la vía de hecho, antes de su formalización, con infracción de lo establecido en el artículo 156.5 del TRLCSP.

- No se han emitido las correspondientes actas de recepción de las tres actuaciones provisionales de emergencia llevadas a cabo en el Castillo de Nogalte por el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, ni tampoco se han abonado las obras ejecutadas.
- No se ha aportado el acta de recepción ni la liquidación del contrato de ejecución de labores silvícolas preventivas en la Sierra de La Pila del municipio de Fortuna, cuando, de acuerdo con la documentación disponible, deberían haber finalizado en diciembre de 2013. En la certificación nº 11, última que ha sido remitida al Tribunal de Cuentas y correspondiente al mes de octubre del 2013, se acredita la ejecución de obras por un importe total acumulado de 362.210 euros sobre un presupuesto vigente líquido de 381.546 euros, lo que implica una ejecución del 94,9%, sin haberse aportado otros documentos posteriores. En consecuencia, no consta la completa y correcta ejecución del contrato, incluidas las mejoras, sin que se hayan aportado expedientes de prórrogas, suspensiones o de otras incidencias que pudieran amparar esta demora.

### II.3.3. Contratos de suministro

Con independencia de lo expuesto con carácter general en las observaciones comunes, se han detectado las siguientes deficiencias específicas en los contratos de suministro:

- El proyecto complejo de equipamiento informático del nuevo edificio municipal de la calle Abenarabi, celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, fue calificado como un contrato mixto de suministros y obras, cuando incluía prestaciones propias de contratos de obras, suministro y servicios –de mantenimiento–. Con las alegaciones, el Ayuntamiento ha aportado dos informes en los que nada consta respecto a la calificación del contrato, contrariamente a lo afirmado en las mismas.

Durante el ejercicio 2012, se tramitaron dos certificaciones que se abonaron fuera del plazo de 30 días previsto en el artículo 126 del TRLCSP.

Asimismo, se emitió un acta de recepción parcial con reparos, en la que se afirmó proceder a la recepción del contrato *“quedando pendiente el capítulo de traslado de los servidores al no haberse podido ejecutar por falta de adecuación de la sala de ordenadores del Edificio de Plaza de Europa, dicho traslado se realizará en un plazo de seis meses”*. Posteriormente, se expidió un acta de recepción total de conformidad, casi 8 meses después de la formalización del contrato, cuando el plazo previsto era de 2 meses, y en la que no se hizo mención específica alguna a las obras que debió ejecutar el contratista, sin que conste la concesión de prórrogas o suspensiones.

Con posterioridad al acta de recepción de conformidad, se emitió un Decreto de 29 de julio del 2013, del Concejal Delegado de Contratación y Patrimonio, en el que, entre otros extremos, se afirmaba que *“queda pendiente de ejecutar la cantidad de 27.950 euros”*, lo que es incongruente con la previa recepción total de conformidad del contrato, no habiéndose aportado otra documentación posterior acreditativa de la ejecución de esta partida.

- Ninguna de las facturas del contrato de suministro de energía eléctrica para los puntos de consumo de alta y baja tensión del Ayuntamiento de Lorquí aportadas al Tribunal de Cuentas está conformada. En este sentido, el artículo 293 del TRLCSP condiciona el abono del precio de

los suministros a la efectiva entrega y a la recepción formal de los mismos por la Administración, lo que no consta en el presente caso.

- Durante el primer año de vigencia del contrato de suministro eléctrico en alta tensión a los puntos de consumo del Ayuntamiento de Molina de Segura, se había facturado un importe total de 420.696 euros, sin IVA, cantidad superior al importe anual estimado en el contrato, que ascendía a 327.687 euros, sin IVA. De acuerdo con un informe remitido en el trámite de alegaciones, esta diferencia se debió a una serie de facturas correspondientes a "*diversos contratos de baja tensión*", diferentes del ahora fiscalizado. Estos contratos, sin embargo, no se han aportado, por lo que la alegación carece del debido soporte documental.

#### **II.3.4. Contratos de gestión de servicios públicos**

Además de lo expuesto con carácter general en las observaciones comunes, se han observado las siguientes incidencias específicas en los contratos de gestión de servicios públicos:

- En los contratos de gestión del servicio público de escuela infantil (centro de atención a la infancia), y de gestión y explotación de las instalaciones del complejo deportivo, celebrados ambos por el Ayuntamiento de Beniel, no se elaboraron los anteproyectos de explotación ni tampoco los proyectos de explotación de los servicios públicos cuya gestión era objeto de contratación, comprensivos del estudio económico-administrativo del servicio, de su régimen de utilización y de las particularidades técnicas que resultaban precisas para su definición y que debieron incorporarse por el órgano de contratación a los expedientes antes de su aprobación, conforme el artículo 183.1 del RGLCAP.

En el segundo de estos contratos tampoco se redactó el anteproyecto de las obras precisas para la prestación del servicio, con especificación de las prescripciones técnicas relativas a su realización, elaborados por la Administración previamente a la licitación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133.2 del TRLCSP. A este respecto y según el PCAP, el contrato tenía por objeto, además de la gestión del servicio, "*la ejecución de obras de ampliación de las instalaciones deportivas en la Zona Anexa de Raqueta y otras que el licitador oferte*", por lo que, contrariamente a lo alegado por la entidad, el objeto de este contrato comprendía también la ejecución de obras.

Tampoco constan los documentos acreditativos de la completa ejecución de las obras a cargo del contratista y de su recepción de conformidad por la Administración.

Los PCAP establecían que "*el estudio económico presentado será objeto de análisis por los Servicios Municipales, que calificarán como desproporcionada o temeraria aquella oferta que, una vez efectuado el citado análisis, se considere como manifiestamente inviable*", lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 152.2 del TRLCSP, que exige que se señalen en los pliegos los "*parámetros objetivos*" en función de los cuales se apreciará que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados.

Requerida por el Tribunal de Cuentas la documentación del segundo de los expedientes referida al cálculo del canon correspondiente al primer año de ejecución y de su ingreso en la Tesorería municipal, esta no se ha aportado, reconociéndose en el escrito de alegaciones que, a 25 de

marzo de 2014, no se habían rendido cuentas de la gestión relativa al primer año del plazo de ejecución, que había finalizado en septiembre de 2013 y, por consiguiente, el canon correspondiente a dicho periodo no había sido liquidado ni ingresado.

- En el anteproyecto de explotación del contrato de gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado del término municipal de Santomera –remitido al Tribunal de Cuentas en el trámite de alegaciones– constaba que *“los licitadores deberán presentar el correspondiente proyecto de explotación”*, lo que implica encomendar indebidamente a los licitadores una actuación administrativa, puesto que el artículo 183.2 del RGLCAP establece que este proyecto *“deberá incorporarse por el órgano de contratación al expediente de contratación antes de la aprobación de este último”* y, por tanto, antes de la licitación.
- El contenido del anteproyecto del contrato de mantenimiento y explotación de la piscina municipal cubierta de La Unión fue deficiente al no hacer mención a determinados servicios, como los de salvamento acuático, socorrismo, primeros auxilios, limpieza de la piscina, mantenimiento y conservación de las instalaciones, cafetería y otras prestaciones, que también eran objeto del contrato, sin que las características y requisitos de estas prestaciones se detallaran tampoco con precisión en el PPT.
- A pesar de haber sido requerido por el Tribunal de Cuentas, no se ha aportado el proyecto de explotación de los contratos de gestión de servicio público en su modalidad de concesión de tratamiento, valorización y eliminación de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Águilas, así como en los de gestión del servicio público del centro de atención a la infancia, y de mantenimiento y explotación de la piscina municipal cubierta, ambos celebrados por el Ayuntamiento de La Unión, así como las actas de la comisión de seguimiento y control prevista en el PCAP de los dos últimos.
- El PCAP del contrato de gestión del centro de estancias diurnas para discapacitados celebrado por el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, no incluyó el régimen jurídico del servicio, cuando su inclusión es preceptiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.4.a) del RGLCAP. La alegación formulada por la entidad respecto del establecimiento del régimen jurídico del contrato mediante convenios de colaboración -aportados con las alegaciones- no se ajusta a lo dispuesto en el TRLCSP, ya que estos convenios fueron suscritos con posterioridad a la formalización del contrato y, por tanto, no formaron parte de las actuaciones preparatorias del mismo.
- El contrato de gestión y explotación, bajo la modalidad de concesión de servicios públicos, de las instalaciones deportivas de la piscina y pabellón cubierto del complejo deportivo Antonio Peñalver, celebrado por el Ayuntamiento de Ceutí, tuvo su origen en la resolución de otro anterior, suscrito el 17 de julio de 2009. Requerido el expediente de resolución del anterior contrato, antecedente del ahora examinado, únicamente se ha aportado con las alegaciones el acuerdo plenario por el que se resolvió de mutuo acuerdo, faltando, por tanto, la restante documentación y, en particular, todos los informes de control jurídico y económico que se emitieron. Examinado dicho expediente, se observan las siguientes incidencias:
  - Según el artículo 207.4 de la LCSP, la resolución por mutuo acuerdo solo puede tener lugar cuando no concorra otra causa de resolución que sea imputable al contratista y siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato. Sin embargo, no se ha acreditado la concurrencia de estos requisitos para la resolución del

contrato ya que, según figura en el acuerdo plenario, esta se produjo porque el contratista la había instado al Ayuntamiento invocando unas pérdidas acumuladas de 210.814 euros en 2 años, sin que se conozcan las causas de esas pérdidas ni su posible imputación a la gestión del contratista, así como tampoco la eventual existencia de un interés público en la resolución del contrato ya que el Ayuntamiento únicamente se había comprometido a mantener el equilibrio económico del contrato anterior mediante una subvención anual máxima que resultaba inferior a las pérdidas declaradas por el contratista, por lo que la diferencia resultante debería haberse asumido por el contratista, en virtud del principio de ejecución a su riesgo y ventura establecido en el artículo 199 de la LCSP.

- Como consecuencia de la resolución del contrato, en el acuerdo plenario se reconoció un saldo a favor del concesionario de 210.814 euros, igual a la cifra de pérdidas declarada por el mismo, abonable en 3 años mediante cuotas mensuales, siendo los 6 primeros meses de carencia de capital y aplicando a dicho aplazamiento el interés legal del dinero.
- El informe del Técnico Municipal del Ayuntamiento de Ceutí, de 28 de marzo de 2014, en relación con el contrato de gestión y explotación, bajo la modalidad de concesión de servicios públicos, de las instalaciones deportivas de la piscina y pabellón cubierto del complejo deportivo Antonio Peñalver puso de manifiesto las siguientes incidencias:
- A dicha fecha el contratista no había ingresado en las arcas municipales el importe del canon anual, que debería haberse pagado en julio de 2013 por importe de 1.295 euros, a la vista de la oferta del contratista y la fecha de formalización del contrato.
  - No consta el cumplimiento por el adjudicatario de las actuaciones previstas en el PPT, en las instalaciones existentes del complejo deportivo –*“Una vez iniciado el plazo de concesión y en un plazo máximo de dos años el adjudicatario tramitará e instalará el sistema de captadores solares para producción de agua caliente sanitaria (ACS) y apoyo técnico piscina climatizada...”*–.
  - No consta el cumplimiento de las actuaciones previstas en el PPT –redacción de los proyectos de ejecución y construcción de la ampliación del complejo en el solar anexo, *“debiendo contar como mínimo con una dotación de: ocho pistas de pádel adosadas, dos pistas de tenis, graderío y vestuarios, zona de solárium con acceso desde piscina climatizada, pavimentación de resto de zonas y otras a determinar como mejora. El plazo para ejecutar las obras e instalaciones de ampliación será de veinticuatro meses, desde la firma del oportuno contrato administrativo”*–.

Asimismo, según se pone de manifiesto en un informe de la Tesorería de 25 de marzo de 2014, a dicha fecha el concesionario tenía unas obligaciones pendientes de pago por deudas de consumo de gas y de electricidad por importe de 95.114 euros.

En relación con estas incidencias, no se ha remitido al Tribunal de Cuentas documentación alguna de las medidas y acuerdos adoptados por el Ayuntamiento para la adecuada ejecución del contrato.

- El contrato de servicio de gestión y explotación del parque minero de La Unión se calificó como un contrato administrativo especial y, sin embargo, en el anuncio de licitación se calificó como un

contrato de servicio. Asimismo, por las características del contrato –retribución del contratista mediante tarifas a percibir de los usuarios y otros ingresos derivados de la explotación del servicio–, podría considerarse como un contrato de gestión de servicio público, al asumirse por el adjudicatario el riesgo de la explotación del servicio.

- Una de las cláusulas del PCAP del contrato de gestión del servicio público del centro de atención a la infancia de La Unión establecía que *“el concesionario gestionará el servicio a su riesgo y ventura”*, mientras que en otras disponía que *“el Ayuntamiento de la Unión se compromete, salvo las excepciones contempladas en el presente Pliego y en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, a que las tarifas a aplicar a los abonados cubran en todo momento el coste del servicio”*, lo que resultó contradictorio.
- También se ha detectado una contradicción entre el PCAP del contrato de mantenimiento y explotación de la piscina municipal cubierta de La Unión, en el que se exige al empresario la gestión del servicio a su propio riesgo y ventura, coherente con la calificación del contrato como concesión de servicio público, y el PPT, donde se establece un porcentaje de reparto de beneficios, que es propio de la gestión interesada, que estaba regulada en el artículo 253 de la LCSP.
- Habiéndose formalizado en mayo de 2012 el contrato de gestión del centro de estancias diurnas para discapacitados celebrado por el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, el Centro de Día para Personas con Discapacidad Intelectual, incluido en el objeto del mismo, empezó a funcionar casi dos años después, a pesar de que, según la cláusula IV del PCAP, el inicio de la prestación debió producirse *“en el plazo máximo de un mes desde la fecha de formalización del contrato administrativo”*, observándose, por tanto, una extraordinaria dilación en la ejecución del contrato no amparada en la concesión de prórrogas o suspensiones.

Asimismo, las facturas correspondientes a este contrato se abonaron superando el plazo legal de 30 días, establecido en el artículo 216 del TRLCSP.

- Respecto del contrato de gestión del servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado de La Unión, se han de realizar las siguientes consideraciones:
  - A pesar de haber sido expresamente solicitado, no se ha aportado el proyecto de explotación del servicio público cuya gestión es objeto del contrato, con el estudio económico-administrativo del servicio y el restante contenido previsto en el artículo 183.1 del RGLCAP, que debió incorporarse por el órgano de contratación al expediente antes de la aprobación de este último.
  - Tampoco se ha remitido la propuesta de revisión y adaptación de los Reglamentos del Servicio y Ordenanzas que, de conformidad con el PPT, debió proponer el concesionario en un plazo de 6 meses desde el inicio del contrato, así como el Reglamento y Ordenanzas aprobados por el Ayuntamiento como consecuencia de dicha propuesta.
  - Tampoco se ha aportado la documentación acreditativa de la constitución de la comisión de seguimiento de la ejecución del contrato, prevista en los PCAP y PPT, así como las actas por ella levantadas.

- Este contrato derivó de un acuerdo marco aprobado por la Junta de Gobierno Local y de un expediente tramitado para la resolución de mutuo acuerdo del contrato de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración, suscrito el 1 de noviembre de 1998 con la sociedad mixta gestora de servicios municipales, antecedente del ahora fiscalizado.

En el citado acuerdo marco se mencionaban algunas circunstancias genéricas para justificar esta actuación –políticas de contención de consumo, crisis financiera, nuevas exigencias de la normativa y expectativas de desarrollo y crecimiento en el término municipal–, si bien no se han aportado los datos concretos que avalen estas circunstancias y que permitan justificar adecuadamente la existencia de un interés público para la resolución de mutuo acuerdo del contrato, requerido por el artículo 113.4 de la LCSP, ni la consiguiente tramitación del nuevo contrato.

Asimismo, en este acuerdo marco se cuantificó una indemnización a cargo del Ayuntamiento y a favor del socio privado de la sociedad mixta por un importe de 912.478 euros, sin que se conozcan los criterios y cálculos tenidos en cuenta para su cuantificación.

- Aunque en el PCAP se hizo constar que *“el presente contrato se entenderá concertado a riesgo y ventura del adjudicatario”*, en el mismo pliego se estableció que *“el Ayuntamiento de la Unión se compromete, salvo las excepciones contempladas en el presente Pliego y en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, a que las tarifas a aplicar a los abonados cubran en todo momento el coste del servicio”*, lo que resultó contradictorio.
- Los criterios de adjudicación que figuraban en el PCAP, dependientes de un juicio de valor, fueron excesivamente genéricos e imprecisos ya que consistían en una serie de "estudios" que los licitadores debían presentar en sus ofertas, sin que constara indicación alguna sobre la forma de valoración y de asignación de las puntuaciones de los correspondientes baremos, lo que no es coherente con los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública.
- En el PCAP se estableció la obligación a cargo de los licitadores de presentar hasta doce "estudios", algunos de los cuales se refieren a actuaciones (Proyecto de Infraestructuras Hidráulicas en el Término Municipal, Plan Director del Servicio, Ordenanza y actuaciones del servicio a desarrollar sobre control, inspección y ejecuciones en vertidos industriales, nuevo Reglamento del Servicio, estudios técnicos del Servicio a elaborar durante la concesión) que son competencia de la Administración y que esta debería haber realizado, unilateral y previamente a la licitación, para organizar el servicio, determinar con precisión el objeto del contrato y definir las características de las prestaciones a ejecutar que deberían constar en el PPT. Esta circunstancia, además, podría haber limitado la concurrencia, como se desprende del hecho de que solo haya licitado una empresa.
- En el PPT se preveía que, en el plazo de 3 meses contados desde el inicio de la concesión, la empresa concesionaria presentaría al Ayuntamiento para su aprobación un inventario detallado de las obras, instalaciones, inmuebles, bienes de equipo y demás

elementos presentes en el servicio; inventario que debería haberse elaborado por la Administración con carácter previo al inicio de la prestación y anexionarse a los pliegos del contrato con la finalidad de determinar con precisión el objeto y el importe del mismo, máxime cuando, según el PCAP, el *“adelanto concesional”* se estableció como contraprestación por el uso de las instalaciones de los servicios durante el periodo concesional, *“retribuyendo la utilización privativa de los bienes de dominio público afectos al servicio”*.

- Durante la licitación del contrato, la empresa que posteriormente resultó adjudicataria presentó una oferta con diversos errores, carencias y contradicciones, por los cuales, en el informe de valoración de dicha oferta emitido por el Ingeniero Jefe de Infraestructuras Municipales, se otorgaron cero puntos a varios de los estudios presentados, entre los cuales había dos que no se adaptaban al PPT.

Ante esta situación, la mesa de contratación acordó realizar un “trámite aclaratorio” consistente en la formulación de un interrogatorio oral al representante de la empresa, precisándose en el acta emitida al efecto, que dicho trámite no podía entrañar *“en ningún caso una modificación ni subsanación de los términos de la oferta”*. Sin embargo, examinado el interrogatorio efectuado, se observa que algunas de las respuestas del representante de la empresa entrañaron rectificaciones y/o subsanaciones de las deficiencias de la oferta (tales como la dedicación del Jefe del Servicio, que según la oferta era del 50% y en el interrogatorio se fijó en el 100%, y la admisión de la propiedad municipal de las instalaciones a ejecutar por el contratista), mientras que otras, simplemente, se limitaron a reconocer los errores existentes en la oferta (Plan Director incompleto, longitudes de redes de abastecimiento y saneamiento inferiores a las previstas en el PPT, imposibilidad de ubicación de las instalaciones propuestas por existencia de una clínica dental en los terrenos, insuficiencia del número de furgonetas necesarias para el servicio).

Tras el interrogatorio, el Ingeniero Jefe de Infraestructuras Municipal mantuvo las puntuaciones del informe de valoración anterior, lo que implica la persistencia de los errores, carencias y contradicciones inicialmente detectados, a pesar de lo cual el contrato se adjudicó a este licitador. Por consiguiente, el contrato se adjudicó a un licitador cuya oferta incumplía en diversos aspectos los requerimientos del PPT, en lugar de haberse declarado desierto porque la única oferta presentada incumplía el PPT, siendo este un documento de obligado cumplimiento para todas las ofertas. No puede aceptarse la alegación de que la concesión de cero puntos a la oferta presentada en diversos apartados se debiera únicamente a la inexistencia de mejoras adicionales a los requerimientos del PPT porque, en los informes de valoración de la oferta de 30 de abril y de 17 de mayo de 2012 elaborados por el Ingeniero Jefe de Infraestructuras Municipal, consta que dicha oferta incurría en varios errores, insuficiencias, incoherencias e incumplimientos de los pliegos, destacando a este respecto el ofrecimiento de unas redes de abastecimiento de aguas con una longitud de 66,225 Km., cuando en el pliego dicha longitud era de 95 Km.

### II.3.5. Contratos de servicios

Además de lo expuesto con carácter general en las observaciones comunes, se han observado las siguientes incidencias en los contratos de servicios:

- En el documento de formalización del contrato de gestión integral de las instalaciones de alumbrado público en el municipio de Abanilla se preveía que la empresa adjudicataria “*asume sin coste adicional alguno la realización de mejoras valoradas en 585.000 euros, en concepto de asunción de deuda existente por suministro de energía del alumbrado público y edificios municipales*”. Con las alegaciones, se ha aportado documentación que acredita la efectiva asunción de la deuda por el adjudicatario por un importe de 509.896 euros, por lo tanto, inferior al previsto.

De acuerdo con la documentación aportada referida a la ejecución de este contrato, se ha detectado una facturación en exceso sobre el importe adjudicado, cuyo detalle figura en los siguientes cuadros:

(importes sin IVA)

		Incremento	
		euros	%
Adjudicación	434.700,00		
Facturación 2012	522.616,84	87.916,84	20,22
facturación 2013	587.213,20	152.513,20	35,08

Desglose prestaciones	Adjudicado s/oferta	Año 2012	Año 2013
P1	356.607,00	364.042,08	376.701,30
P2	30.240,00	30.240,00	31.116,96
P3	47.853,00	47.853,00	49.240,68
P6	sin cuantificar	80.481,76	130.154,26
Total	434.700,00	522.616,84	587.213,20

Esta diferencia se debe, en su mayor parte, a la facturación por el importe no cuantificado en el presupuesto de licitación ni en el precio del contrato de la prestación P6 (Trabajos complementarios) que, según el PCAP, correspondía a “*trabajos no programados en el presente pliego, que se abonarán, después de su ejecución, y previo presupuesto debidamente aceptado por el Ayuntamiento, en base al cuadro de precios ofertado por el adjudicatario*”.

A mayor abundamiento, excluidos los importes de la prestación P6, se observan unos excesos de facturación no justificados de 7.435 euros en el año 2012 y de 22.359 euros en el año 2013, cuyas causas no se conocen. En este sentido, se observa un incremento del precio de la prestación P1 (Gestión energética) en julio de 2012 y 2013 y de las prestaciones P2 (Mantenimiento) y P3 (Garantía total), sin que se haya remitido expediente alguno de revisión de precios.

Asimismo, durante los ejercicios 2012 y 2013 se han facturado trabajos complementarios (prestación P6) por importes de 80.482 euros y 130.154 euros, respectivamente. Con cada

factura se ha aportado una hoja de medición por trabajos ejecutados, sin que se haya aportado la aprobación previa del correspondiente presupuesto.

- La tramitación del expediente de realización de trabajos de catastro en el Ayuntamiento de Jumilla estuvo motivada por la resolución del anterior contrato, adjudicado en 2009, porque “*a la vista de la situación económica de esta Administración, convendría licitar un nuevo contrato con un precio inferior*”. Sin embargo, habiéndose adjudicado el anterior contrato con un precio fijo anual de 81.206 euros, sin IVA, el siguiente contrato fue públicamente licitado con un presupuesto fijo anual de 105.762 euros, sin IVA, superior al precio del contrato anterior, lo que resulta incongruente con la referida motivación.

Por otra parte, el motivo económico invocado se basó, según consta en la correspondiente alegación, en “*una serie de estudios*” que no se han aportado, por lo que dicha alegación carece del adecuado soporte documental.

En cuanto a la tramitación del expediente de resolución del contrato anterior, se observa que el informe favorable de la Intervención municipal, se emitió previamente a la cuantificación de la indemnización en 6.200 euros, que se abonó al contratista. Por otra parte, solicitados por el Tribunal de Cuentas los datos tenidos en cuenta y los cálculos realizados para cuantificar la indemnización, estos no han sido aportados. A este respecto, los únicos informes técnicos remitidos citan, entre sus fundamentos de derecho y como consecuencias de la resolución, el derecho del contratista a percibir el precio de los trabajos realizados y recibidos por la Administración, en base al artículo 285.1 de la LCSP, y el derecho a una indemnización por lucro cesante del 10% del precio de los trabajos pendientes de realizar, conforme el artículo 285.3 de la misma Ley. En el trámite de audiencia previa a la resolución, el contratista se limitó a realizar una mera estimación del importe que podría corresponderle como indemnización en 16.000 euros, sin justificación alguna de dicha cifra, y a indicar que, renunciando parcialmente a la indemnización estimada, aceptaría la cantidad de 6.200 euros. Por consiguiente, la única fundamentación aportada consistió, además de la invocación de los preceptos legales, en la cuantía que fue considerada aceptable por el propio contratista interesado, sin que se haya acreditado la realización de estudio o cálculo alguno por la entidad.

De acuerdo con lo alegado por la entidad, el servicio se estuvo prestando y cobrando durante el mes de abril de 2012 sin cobertura contractual, al haberse resuelto el contrato anterior y no haberse formalizado aún el posterior.

En las facturas de este expediente no consta la conformidad o aprobación expresa de la Administración con las prestaciones facturadas, figurando, únicamente, unas firmas ilegibles con sellos del Ayuntamiento, lo que no se ajusta a lo requerido en la cláusula 20.2 del PCAP.

- Hasta la formalización del contrato de servicio de lucha antivectorial por el Ayuntamiento de Mazarrón, el adjudicatario del anterior contrato continuó prestando el servicio, lo que supuso la prestación del mismo, durante casi 6 meses, sin cobertura contractual.
- Entre los criterios de adjudicación del servicio de colaboración en materia de gestión y recaudación de ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, el PCAP incluyó el criterio relativo al “*local propuesto*”, criterio excesivamente genérico e impreciso y en el que no constaba indicación alguna sobre la forma de valoración y de

asignación de las puntuaciones del correspondiente baremo, lo que hubiera sido necesario habida cuenta de que dicho local debía reunir una serie de requisitos y condiciones mencionados en el PPT – mobiliario, elementos materiales e informáticos y un espacio para archivo y custodia de documentos–. La imprecisión de los criterios selectivos y de su forma de valoración fue contraria a los principios de publicidad y transparencia, rectores de la contratación pública.

A la licitación de este contrato concurren tres empresas, resultando adjudicataria aquella que había arrendado previamente un local comercial situado en los bajos de la Casa Consistorial, de propiedad municipal.

Consta en el expediente un informe del arquitecto municipal, previo a que se anunciara su licitación, en el que se pronunciaba sobre la idoneidad del local para servir de oficina de recaudación, advirtiendo que, en ese momento, se encontraba *“acabado en bruto, sin terminaciones ni instalaciones”* ni acometidas de servicios, y añadía que se había adjudicado a la citada empresa, *“para ubicar allí la Oficina de Recaudación Municipal”*, al tener conocimiento de *“las necesidades de la citada empresa para llevar a cabo su gestión”*.

Del examen de la documentación relativa a la fase de valoración de las ofertas se desprende que el local propuesto por esta empresa fue el factor determinante para la adjudicación del contrato, siendo, además, este el único criterio en que el adjudicatario obtuvo una puntuación superior a la del resto de los licitadores.

- El acta de inicio del servicio de limpieza de edificios municipales contratado por el Ayuntamiento de Cartagena, se expidió tres meses después de la formalización del contrato, con infracción del plazo de un mes establecido para dicho trámite en el PCAP, sin que consten las causas de ese retraso.

Asimismo, las 15 facturas mensuales remitidas y abonadas son todas de un mismo importe y no estuvieron acompañadas de una certificación de los trabajos realizados, lo que no era coherente con lo previsto en el PCAP, que establecía que el pago del precio se realizaría mensualmente *“por los trabajos efectivamente realizados, en función de las necesidades del servicio, mediante certificaciones mensuales realizadas a partir del primer mes desde la fecha de firma del contrato, con los partes de trabajo realizado durante ese periodo de tiempo”*.

- El contrato de control de seguridad de accesos en varios espacios de uso municipal y en zona azul de la ordenanza reguladora de aparcamientos O.R.A., adjudicado por el Ayuntamiento de Águilas y formalizado el 25 de junio de 2012, señalaba que *“la ejecución del contrato comenzará tras el día siguiente hábil a la firma del presente documento, iniciándose el cómputo de su plazo. No se podrá iniciar el servicio antes de la formalización de este contrato”*. Sin embargo, entre la documentación del expediente remitida figura una factura que corresponde al mes de junio, por importe de una mensualidad completa, lo que no es coherente con la fecha de formalización y con la cláusula anteriormente transcrita.

Además, las facturas aportadas correspondientes a este contrato no están conformadas por la unidad que recibió el trabajo o, en su caso, por el responsable del contrato, constando únicamente en algunas de ellas un visto bueno con una firma ilegible y sin identificación del

firmante ni de su cargo o puesto de trabajo, no cumpliendo, por consiguiente, los requisitos establecidos en el PCAP para su abono al contratista.

- Según se desprende de la documentación aportada por el Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar, desde junio de 2012 hasta el 21 de diciembre del mismo año, el servicio de limpieza de las dependencias municipales y de los colegios públicos se ejecutó sin cobertura contractual alguna, al haber expirado los plazos de ejecución de los anteriores contratos y sus prórrogas, con infracción generalizada de la normativa reguladora de los contratos públicos.

De acuerdo con la información disponible, el anterior contratista de este servicio había renunciado a seguir ejecutándolo, por lo que el Ayuntamiento se había visto en la necesidad de adjudicarlo a otra empresa. Sin embargo, esta última también renunció a la formalización del contrato, invocando la imposibilidad de asumir las hipotéticas deudas del anterior contratista con los trabajadores y con la Seguridad Social. Ante esta situación, la entidad tramitó un nuevo expediente por el procedimiento de emergencia.

En el informe jurídico emitido en el procedimiento de emergencia –elaborado, no por el Secretario General de la Corporación, sino por un Técnico cuya cualificación jurídica no consta– se examinaron los efectos de la aceptación de las renunciaciones, pero no así los motivos invocados, ni la posibilidad de su aceptación según la normativa vigente, por lo que la aceptación de las renunciaciones y, por tanto, la justificación de la consiguiente emergencia, no está adecuadamente fundamentada.

En la tramitación del expediente de emergencia se elaboró un PPT –que no ha sido remitido al Tribunal de Cuentas–, se enviaron invitaciones escritas para presentar ofertas a cinco empresas y se valoraron las ofertas recibidas, actuaciones que son incoherentes con la tramitación establecida para estos expedientes en el artículo 113 del TRLCSP y con la absoluta inmediatez y perentoriedad propia de una situación de emergencia.

Asimismo, se observa una excesiva dilación, de más de 6 meses, desde el inicio de la prestación de emergencia hasta la formalización posterior del contrato públicamente licitado y tramitado mediante el procedimiento de urgencia, que resulta particularmente incongruente con la tramitación de urgencia, sin que la mera circunstancia alegada de tratarse de un contrato sujeto a regulación armonizada justifique suficientemente la misma ya que, entre la apertura de las proposiciones presentadas en la licitación y la adjudicación del contrato, transcurrió un periodo temporal de más de 3 meses.

Se han aportado 6 facturas abonadas al contratista por un importe total de 311.809 euros, con IVA, correspondientes a servicios prestados entre enero y junio de 2013, en las que no consta la conformidad expresa de la Administración con los servicios facturados.

- En el expediente relativo al servicio social especializado y comedor en el centro de atención a la infancia “Titina” celebrado por el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, el importe total de las facturas abonadas aportadas al Tribunal de Cuentas (113.676 euros, sin IVA) es inferior al correlativo precio del contrato (151.568 euros, sin IVA), observándose por tanto una diferencia de 37.892 euros, sin que sea aceptable lo alegado por la entidad respecto de que en esta facturación no se tuvieron en cuenta los menús servidos, que se facturaron de forma separada.

Asimismo, las facturas aportadas no están acompañadas del correspondiente informe mensual previsto en el PCAP, como requisito previo para su abono al contratista, si bien, en el trámite de alegaciones, se han remitido una serie de documentos que, aunque, no son tales informes, contienen los datos mínimos que, según el PCAP, deberían incluir aquellos.

Por otra parte, el contenido de la memoria final de actividades, redactada por el contratista en cumplimiento de lo previsto en el PCAP, es deficiente porque en ella no se describen las actividades que se realizaron en el desarrollo normal del curso, tan solo los eventos extraordinarios, además de adjuntarse el número de menús servidos y una relación nominal de alumnos matriculados.

En relación con este mismo expediente indicar que no se ha expedido un acta de recepción, en los términos previstos en el artículo 222 del TRLCSP, ni la liquidación del contrato. En su lugar, la entidad únicamente ha aportado un acta de comprobación de las guarderías referida a dos escuelas infantiles gestionadas por el mismo empresario, una de las cuales era objeto de este contrato, en el que se informaba que *“todas las instalaciones, equipamientos y enseres cedidos se encuentran en correcto estado, salvo vicios ocultos”*, sin procederse a la recepción del objeto del contrato.

Tampoco se ha emitido aún el informe de finalización del servicio a satisfacción de la Administración, exigido en el PCAP, cuando este concluyó en agosto de 2013.

- Solicitadas por el Tribunal de Cuentas las facturas del contrato de servicio de actividades con infancia y adolescencia y escuelas de verano celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, la entidad ha remitido las correspondientes a los servicios prestados entre enero y mayo de 2013 y julio de ese mismo año, faltando las correspondientes al resto del periodo de ejecución.
- Pedidos por el Tribunal de Cuentas los documentos justificativos de la prestación del servicio de telecomunicaciones, telefonía fija de transmisión de datos de la red corporativa del Ayuntamiento de Lorca, –lotes 1 y 2–, y de los abonos al contratista, se han aportado facturas sin conformar, faltando, en el lote 1, las de septiembre de 2012 a junio de 2013 y algunas del lote 2. Asimismo, el 26 de febrero del 2014 se abonó al contratista una factura en concepto de “Regularización concertada de 1 de septiembre 2012 a 31 de agosto del 2013”, por un importe de 30.261 euros, IVA incluido, sin que conste su justificación ni el acuerdo expreso de aprobación.
- Con carácter general, las facturas del servicio de lucha antivectorial contratado por el Ayuntamiento de Mazarrón se pagaron con retraso con respecto al plazo de un mes previsto en el artículo 216.4 del TRLCSP, justificándolo la entidad en una falta transitoria de liquidez.
- En el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento de Murcia ha aportado las facturas conformadas por el Jefe del Servicio municipal con los correspondientes documentos contables de reconocimiento de obligaciones y de pagos efectuados por los servicios en la red municipal de bibliotecas –salvo las correspondientes a enero, febrero y marzo de 2014–. Las facturas remitidas no contienen el detalle de los servicios facturados, constando únicamente unas relaciones de horas facturadas, sin referencia a facturas concretas.

- Las facturas aportadas del contrato de servicios de prestación de ayuda a domicilio, celebrado por el Ayuntamiento de Mazarrón, no se ajustaron a lo dispuesto en el PPT, en el que se establecía que *“En dichas facturas figurarán expresamente deducidas las cantidades aportadas a la empresa por los usuarios, librándose por el Ayuntamiento la diferencia a percibir”*. Tampoco consta que dicha deducción se haya efectuado en los pagos al contratista, porque el importe de dichos pagos coincide con el importe de las respectivas facturas, sin que lo alegado por la entidad sea aceptable, puesto que en el apartado 11 del PPT –referente a la forma de pago– la aportación de cantidades por los usuarios a la empresa contratista figuraba con carácter imperativo.

Según lo dispuesto en el PCAP, respecto del régimen de pagos, *“el representante del órgano de contratación, a la vista de los trabajos realmente ejecutados y de los precios contratados, redactará las correspondientes valoraciones mensualmente y el pago se efectuará una vez ejecutada la prestación y expedida la declaración de conformidad, ya sea parcial o total”*. Sin embargo, con las facturas no se ha adjuntado valoración alguna de los trabajos realmente ejecutados firmada por el responsable del contrato. A este respecto, y con las alegaciones, se han aportado relaciones mensuales de horas facturadas, elaboradas por la empresa contratista, sin constancia de la conformidad del responsable del contrato designado por la Administración.

Se han aportado facturas correspondientes al periodo contractual, desde el 1 de marzo de 2012 al 28 de febrero de 2013, por un importe de 134.507 euros, sin IVA. Sin embargo, y pese a que el contrato tenía un plazo de un año sin posibilidad de prórroga, se siguió prestando el servicio por la empresa adjudicataria, constando 2 facturas, correspondientes a servicios prestados en el mes de marzo de 2013, por un importe total de 10.010 euros, sin IVA, sin la previa tramitación de expediente de contratación. A este respecto, y según consta en el informe del Interventor municipal, *“el contratista ha continuado prestando el servicio una vez expirado el contrato, lo que supone una vulneración del art. 28 del TRLCSP, que prohíbe expresamente la contratación verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia, cosa que en este presente caso no ocurre (...) estas circunstancias determinan la nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 a) del TRLCSP.”*

El acta de recepción de trabajos realizados no está firmada por el responsable del contrato designado en la cláusula 5ª del documento de formalización, sino por otra persona de quien no consta su nombramiento para este contrato. Además, en el acta no se declara expresamente recibido de conformidad el servicio.

- La prórroga del contrato relativo a diversos servicios de asistencia técnica y otras tareas diversas para el funcionamiento, las representaciones y el mantenimiento de los espacios escénicos del Ayuntamiento de Murcia se aprobó después de haber expirado el plazo de ejecución, lo que fue improcedente al haberse extinguido previamente el contrato.
- El contrato de asistencia técnica para la dirección letrada del Ayuntamiento de Mazarrón se formalizó en enero de 2012 por un plazo de 3 meses, con la previsión de una prórroga por un plazo igual. Sin embargo, el contrato fue sucesivamente prorrogado, recepcionándose en julio de 2013. Al respecto, la Secretaría del Ayuntamiento emitió un informe en el que justificaba una de las prórrogas en la existencia de diversos litigios pendientes, si bien, advertía que se apreciaba *“una falta de previsión por parte de la Administración, quien no ha procedido a tramitar y concluir la correspondiente licitación antes del vencimiento del contrato original”*.

- En la documentación de ejecución del contrato de reparación, mantenimiento, reposición y conservación de aceras y áreas peatonales de la Ciudad de Murcia, se observan las siguientes incidencias:
  - Ninguna de las correspondientes facturas está conformada por el Jefe del Servicio Municipal a pesar de tratarse de un requisito contemplado en el PCAP para su abono.
  - Se han remitido un total de 7 certificaciones con sus facturas, por un importe total sin IVA de 1.040.641 euros, lo que supone un exceso de 75.218 euros con respecto al precio del contrato; a pesar de lo cual, cada certificación acompaña informe favorable de Intervención. Dichas certificaciones abarcan el periodo de marzo a diciembre de 2012, sin que existan certificaciones relativas a los meses de julio, agosto y noviembre.
  - Existen 2 certificaciones con el número 1, la primera, emitida el 28 de mayo de 2012, correspondiente a las obras ejecutadas en abril del mismo año –mes siguiente al de formalización del contrato–, y la segunda, emitida el 1 de abril de 2013, relativa a las obras del mes de marzo de 2012. En consecuencia, se observa una anómala duplicidad de la enumeración de estas certificaciones, así como una emisión absolutamente extemporánea de la certificación de las obras ejecutadas en marzo de 2012. Esta circunstancia ha provocado que a la factura correspondiente a la certificación de las obras ejecutadas en marzo de 2012 se aplicase un IVA del 21%, en lugar del 18%, que era el porcentaje vigente en el periodo temporal al que se refiere, lo que supuso un mayor importe de IVA por 2.737 euros.
  - No consta que en las certificaciones y en las facturas remitidas se haya practicado la retención en el precio del importe correspondiente a la garantía definitiva, prevista en el PCAP y en el documento de formalización, calculada en 48.271 euros.
  - Durante la ejecución del contrato y mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 25 de julio de 2012, se incoó un expediente sancionador al contratista por haber puesto en funcionamiento una línea telefónica de pago de atención a los ciudadanos, cuando debería haber sido gratuita, incumpliendo las reiteradas órdenes del responsable municipal del contrato de comprobación de la gratuidad de dicha línea, infracción que fue calificada como muy grave, con una sanción de 5.001 euros. Sin embargo, 6 meses y medio después, la Junta de Gobierno Local acordó archivar las actuaciones en virtud de un informe del Servicio de Calidad Urbana en el que se indicaba que *"el error fue subsanado a los pocos días. El servicio hasta la fecha ha funcionado correctamente. Tras el tiempo transcurrido, no ha sido presentada ninguna queja respecto al mismo"*. En el archivo del expediente no se llevó a cabo la previa instrucción del reglamentario expediente sancionador que pudiera justificar el cambio de calificación de la deficiencia, ni consta la reparación del daño causado a la imagen corporativa del Ayuntamiento, expresamente invocado en la propuesta de incoación del expediente, como consecuencia del coste que para los ciudadanos supuso la línea telefónica de pago.
- No se ha aportado el acta formal de recepción, regulada en el artículo 222 del TRLCSP, de los servicios de actividades con infancia y adolescencia y escuelas de verano, celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, y del taller profesional de servicios auxiliares de alojamientos turísticos y catering y de asistencia jurídica, formalizados ambos por el Ayuntamiento de Calasparra.

- El Ayuntamiento de Murcia aprobó una modificación del contrato de mantenimiento, conservación, reparación y explotación de las instalaciones de regulación, control e información de tráfico, por importe de 90.743 euros, que representaba el 2,1 % del precio del contrato, y cuya documentación ha sido remitida al Tribunal de Cuentas en el trámite de alegaciones. Esta modificación se amparaba en el artículo 106 del TRLCSP que permite que los contratos puedan modificarse “ (...) siempre que en los pliegos o en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y límites de las modificaciones que pueden acordarse con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar, y el procedimiento que haya de seguirse para ello”.

En el caso del expediente analizado, el PCAP preveía una posible modificación contractual, si bien sus términos eran excesivamente genéricos, estableciendo que el adjudicatario estaría obligado a su realización, “en el caso de que resulte necesario para la prestación del servicio, como consecuencia de necesidades que surjan durante la vigencia del contrato”, sin indicar todos los extremos que al efecto exige el citado artículo 106.

De acuerdo con el informe justificativo, la modificación contractual se debió a que habían surgido necesidades nuevas diferentes al mantenimiento mensual de las instalaciones, que comprendían la reforma y adecuación de instalaciones semafóricas, así como actuaciones de semaforización en diversas vías públicas.

Sin embargo, el TRLCSP no admite que la modificación del contrato se realice con el fin de adicionar prestaciones complementarias a las inicialmente contratadas o ampliar el objeto del contrato a fin de que pueda cumplir finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del mismo, extremo que no ha quedado debidamente acreditado en el expediente fiscalizado, puesto que solo se indica que las actuaciones “*tienen como propósito atender solicitudes y sugerencias que en relación a las instalaciones semafóricas existentes en el término municipal han sido recibidas en el Excmo. Ayto de Murcia, así como adecuar instalaciones semafóricas consideradas objeto de mejora necesaria tanto por los técnicos responsables como por el Jefe del Servicio de Tráfico del Excmo. Ayto de Murcia, y que contribuyen a incrementar la seguridad vial*”, sin que de estas consideraciones se pueda conocer con exactitud la naturaleza y alcance de las actuaciones a practicar.

Con posterioridad, se aprobó una ampliación del servicio, por importe de 264.643 euros –5,27% del importe del contrato–, en virtud del artículo 174.b) del TRLCSP, con el fin de ampliar las instalaciones existentes e incorporar otras nuevas.

#### **II.4. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE IGUALDAD**

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de esta fiscalización, se ha realizado un análisis específico de las cuestiones surgidas durante el procedimiento fiscalizador, relacionadas con la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, entre ellas, como esencial, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH).

En particular, y en lo que se refiere a las entidades locales, el artículo 21.2 de la LOIEMH establece que *“las Entidades locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de las Administraciones públicas”*.

En materia de contratación pública, la LOIEMH contiene, en sus artículos 33 y 34 –específicas para la Administración General del Estado– una serie de previsiones, de carácter potestativo, dirigidas a los órganos de contratación, con el fin de que puedan establecer en los PCAP la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, hubieran adoptado medidas en materia de igualdad o bien condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo.

Al respecto hay que señalar que, con carácter general, las entidades locales murcianas no establecieron en la contratos fiscalizados condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, ni tampoco dispusieron, con este fin, la preferencia en la adjudicación de aquellas empresas que hubieran adoptado medidas en materia de igualdad, en los términos de los citados artículos 33 y 34.

Precisamente, en varias de las alegaciones formuladas al respecto, las entidades se han amparado en el carácter potestativo de las previsiones anteriormente indicadas para justificar su no inclusión en los expedientes contractuales analizados.

No obstante, indicar que, entre las condiciones especiales de ejecución del contrato de obras de rehabilitación de la Iglesia de San Francisco como museo iconográfico concertado por el Ayuntamiento de Yecla, se estipuló la obligación de contratar para la ejecución de la obra a un número mínimo de cuatro trabajadores inscritos como demandantes de empleo en la oficina del Servicio Oficial de Empleo, de los que al menos uno debería ser mujer, durante al menos el 50% del plazo de ejecución de la obra.

Asimismo, algunos de los expedientes contractuales que han sido examinados han tenido por objeto la gestión de centros de atención a la infancia o servicios de actividades con la infancia y la adolescencia y escuelas de verano, con el fin de favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, permitiendo la plena incorporación del padre y de la madre del menor al mundo laboral. Entre dichos expedientes se encuentran los celebrados por los Ayuntamientos de Beniel, La Unión, Las Torres de Cotillas y Murcia, incluidos en el anexo I adjunto a este Proyecto de Informe.

La conciliación de la vida laboral, familiar y personal es una estrategia que facilita la consecución de la igualdad efectiva de mujeres y hombres y está dirigida a conseguir una nueva organización del sistema social y económico donde mujeres y hombres pueden hacer compatibles las diferentes facetas de su vida. El artículo 44 de la LOIEMH dispone al respecto que *“los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral se reconocerán a los trabajadores y las trabajadoras en forma que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio”*.

Entre las medidas que las Administraciones Públicas pueden adoptar para favorecer esta conciliación se encuentra, precisamente, la de promover servicios de atención y cuidado de menores y de otras personas dependientes. En este último supuesto, también se puede citar el

contrato de ayuda a domicilio, celebrado por el Ayuntamiento de Mazarrón, incluido en la presente fiscalización.

### III. CONCLUSIONES

Del análisis de los resultados del examen de los contratos fiscalizados, se extraen las siguientes conclusiones:

*En relación con el cumplimiento por parte de las entidades locales de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la información sobre los contratos celebrados en el ejercicio 2012 (subapartado II.1)*

1. Las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia incumplieron mayoritariamente la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la información contractual, en los términos establecidos en la normativa sobre contratación y en la Instrucción sobre Remisión de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local al Tribunal de Cuentas, publicada mediante Resolución de 10 de mayo de 2012. Así, de un total de 53 entidades locales de dicha Comunidad Autónoma, solo 18 enviaron de oficio las relaciones certificadas de contratos en plazo y otras 3 enviaron certificaciones negativas. No obstante, posteriormente y previa expresa solicitud de este Tribunal de Cuentas, las restantes entidades locales de la Comunidad Autónoma remitieron también la correspondiente información.

*En relación con las observaciones comunes a los diferentes tipos de contratos fiscalizados (epígrafe II.3.1)*

*Justificación de la necesidad de la contratación (subepígrafe II.3.1)*

2. En numerosos expedientes, no constan los preceptivos informes de los servicios promotores justificativos de la idoneidad y necesidad de la contratación ni, en consecuencia, del gasto público que generalmente conllevan y, cuando existen, contienen unas justificaciones excesivamente genéricas e imprecisas sobre su necesidad para los fines del servicio público y de la inversión de los correspondientes fondos públicos afectados. Tampoco se justificó en algunos contratos la necesidad de externalizar la prestación de los servicios, habida cuenta de la periodicidad y permanencia de las prestaciones objeto de la contratación.

*Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas (subepígrafe II.3.1.3) e Informe del Servicio Jurídico y de la Intervención (subepígrafe II.3.1.8)*

3. El contenido de los pliegos de prescripciones técnicas de algunos contratos fue deficiente ya que no describieron con precisión las características, requisitos y condiciones de prestación del servicio, lo que supuso una limitación de la información que, a través de dicho documento, se ofreció a las empresas potencialmente interesadas en el contrato con la consecuente incidencia en los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública.

4. En algunos pliegos de prescripciones técnicas se incluyeron aspectos que debían figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que, además de no estar permitido por la normativa, implica que, cuando solo figuraron en el pliego de prescripciones técnicas, dichos aspectos fueron indebidamente excluidos del control previo de legalidad a cargo de las asesorías jurídicas. Se ha observado, asimismo, que, en algunos expedientes, los informes de las asesorías jurídicas sobre los pliegos de cláusulas administrativas particulares eran exclusivamente descriptivos y carecían de un pronunciamiento crítico sobre los pliegos.
5. En algunos expedientes, los informes de la Intervención también eran exclusivamente descriptivos y no incorporaban pronunciamiento alguno sobre el gasto derivado del expediente de contratación, por lo que no respondieron a la finalidad del control previo económico-financiero.

*Cálculo y determinación del presupuesto de los contratos (subepígrafe II.3.1.4)*

6. Se han detectado deficiencias en el cálculo y determinación de los presupuestos de licitación de varios contratos, bien por no haberse aportado los cálculos y datos tenidos en cuenta para su cuantificación, bien por haberse incluido datos genéricos o imprecisos.

*Determinación del precio y del objeto del contrato (subepígrafe II.3.1.6)*

7. Se observa una insuficiente determinación del objeto y/o del precio en los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas de algunos contratos, lo que incide negativamente en la información que debe ponerse a disposición de los licitadores, así como en los principios de publicidad y transparencia que han de informar la contratación pública. Esta inexistente o insuficiente determinación también se ha detectado en ciertos documentos de formalización de los contratos.

*Fraccionamiento del objeto del contrato (subepígrafe II.3.1.7)*

8. No se ha motivado debidamente el fraccionamiento del objeto de 3 contratos, dando lugar a que, al no alcanzar ninguno de ellos por separado el importe fijado legalmente, no se publicara en los diarios oficiales la convocatoria de los mismos.

*Tramitación de urgencia (subepígrafe II.3.1.9)*

9. En diversos expedientes no se ha justificado adecuadamente la tramitación de urgencia -que implica la reducción a la mitad de los plazos de la licitación y, particularmente, para la presentación de ofertas-, habiéndose fundamentado en declaraciones excesivamente genéricas o en circunstancias que eran previsibles para el órgano de contratación, con la repercusión negativa que ello implica en la concurrencia de las ofertas. Además, en ocasiones, se produjeron incidencias y retrasos en la tramitación y en la ejecución de los contratos, lo que resulta incongruente con la tramitación urgente.

*Tramitación de emergencia (subepígrafe II.3.1.10)*

10. En tres expedientes no se ha motivado adecuadamente la tramitación de emergencia al no haberse acreditado que la totalidad de las actuaciones fueran indispensables para aliviar o evitar

los daños producidos ni la imposibilidad de hacer frente a las necesidades existentes mediante la utilización de otro procedimiento que no tuviera carácter excepcional.

*Adjudicación de los contratos (subepígrafe II.3.1.12)*

11. Con carácter general no se ha justificado, como requiere la normativa, la elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación, no publicándose tampoco estos últimos en las convocatorias de las respectivas licitaciones que se hizo en los boletines oficiales.
12. Los criterios de valoración de las ofertas y de adjudicación de los correspondientes contratos no se establecieron adecuadamente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de numerosos contratos, al no especificarse -o no hacerse con precisión- las formas o métodos de valoración de los criterios selectivos ni de asignación de las puntuaciones de los correspondientes baremos. En ciertos expedientes se incluyeron los criterios para la valoración de ofertas con una ponderación conjunta y no específica para cada uno de ellos.

Especial mención cabe hacer en este punto al criterio relativo a las mejoras que podían presentar los licitadores. A este respecto, indicar que, en muchos casos, no se fijaron los requisitos y modalidades para su presentación, lo que no resultó coherente con los principios de publicidad, transparencia y objetividad que han de informar la contratación pública. Por otra parte, en dos contratos se estableció la valoración de las mejoras exclusivamente en función de sus importes económicos, sin tener en cuenta la naturaleza, calidad y características de las mejoras presentadas.

13. En algunos contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con múltiples criterios de adjudicación, las bajas económicas de las ofertas fueron escasamente valoradas al omitirse el precio como criterio de adjudicación o al otorgarse una escasa relevancia al mismo; al preverse su valoración por tramos o valores fijos predeterminados de bajas; o al establecerse unas presunciones de temeridad de las bajas, no en función de las bajas medias de las respectivas ofertas, sino de determinadas cuantías fijas predeterminadas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Todo ello puede redundar en un encarecimiento de los precios de estos contratos. Por otra parte y como consecuencia de la aplicación de diversas fórmulas, los baremos para la valoración de los precios de las ofertas no se aplicaron, en algunos casos, en toda su extensión, reduciéndose de este modo las diferencias de puntuación entre las ofertas más caras y las más económicas, con la consiguiente repercusión en la observancia del principio de economía en la gestión de los fondos públicos.
14. La valoración de las ofertas fue en numerosas ocasiones deficiente porque, según los casos, todas o algunas de las puntuaciones otorgadas en los informes carecían de motivación o esta era insuficiente. En otros supuestos, la deficiencia resultó del establecimiento de sub-criterios o baremos más específicos de los previstos en los respectivos pliegos, o de que no se procediera a la valoración de las ofertas económicas separadamente y tras haberse efectuado la de aquellos otros criterios evaluables mediante un juicio de valor, como requiere la normativa de contratación.
15. En diversos contratos la adjudicación se efectuó en favor de la oferta presentada por el único licitador, sin que se llevara a cabo una valoración de la misma según los criterios determinados y

sin proceder a la aplicación de los baremos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

*Afianzamiento (subepígrafe II.3.1.13)*

16. Se han observado diversas deficiencias en la constitución de las fianzas definitivas de algunos contratos, por no haberse aportado la documentación acreditativa de su constitución mediante retención en el pago del precio, por haberse constituido por cuantías inferiores a las exigibles legalmente o por haberse dispensado indebidamente su constitución.

*Revisiones de precios (subepígrafe II.3.1.15)*

17. Algunas fórmulas de revisión de los precios establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares no respetaron la limitación legal del 85% de la variación experimentada por el índice adoptado.

*En relación con los contratos de obras (epígrafe II.3.2)*

18. Se han apreciado diversas deficiencias en las actuaciones preparatorias de algunos contratos de esta naturaleza, tales como la indebida calificación y consiguiente tramitación de los contratos coherentemente con su objeto. Estas deficiencias se detectaron, igualmente, respecto de la cuantificación del presupuesto de licitación, que no se ha fundamentado en cálculos técnicos, así como de la elaboración, el replanteo previo y la supervisión de los proyectos.
19. En ocasiones se produjeron modificaciones, ampliaciones o demoras con respecto al plazo de ejecución que se debieron a deficiencias en la preparación y tramitación previa de los expedientes contractuales –indeterminaciones de los pliegos, falta o insuficiencia del estudio geotécnico del terreno u otras deficiencias en la elaboración, supervisión o replanteo de los respectivos proyectos primitivos– que pudieron o debieron, al menos en parte, haber sido previstas razonablemente de forma anticipada por el órgano de contratación. A este respecto y con carácter general, no se ha acreditado la existencia de necesidades nuevas o de causas técnicas no susceptibles de previsión al tiempo de prepararse los correspondientes contratos primitivos o que las modificaciones estuviesen expresamente previstas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de forma clara, concisa e inequívoca.

En la ejecución de los contratos de obras examinados, se han detectado significativas demoras y ampliaciones de los plazos de ejecución no justificadas, al no estar amparadas en la concesión de prórrogas o suspensiones o haberse producido mediante prórrogas concedidas sin atender a las prescripciones normativas o una vez expirados los respectivos plazos de ejecución.

20. No se han remitido a este Tribunal de Cuentas las actas de recepción de 4 contratos de obra, particularmente, de 3 adjudicados mediante tramitación de emergencia, ni la documentación acreditativa del abono de su importe al contratista.

*En relación con los contratos de suministro (epígrafe II.3.3)*

21. Se ha observado la indebida recepción de conformidad de un contrato cuando quedaba pendiente de ejecutar parte de su importe, habiéndose producido además dicha recepción con

una significativa demora con respecto al plazo contractual sin que conste la concesión de prórrogas o suspensiones.

En otro contrato no consta la conformidad de la Administración con los suministros facturados. Por otra parte la facturación durante el primer año de vigencia de otro contrato fue superior al importe anual estimado, alegándose la existencia de otros contratos que no se han aportado.

En relación con los contratos de gestión de servicios públicos (epígrafe II.3.4)

22. Se aprecian diversas deficiencias en las actuaciones preparatorias de algunos contratos de esta naturaleza, tales como la falta de elaboración y aprobación administrativa de los anteproyectos y/o los proyectos de explotación comprensivos de los estudios económico-administrativos de los servicios, de su régimen de utilización y de las particularidades técnicas precisas para su definición, ni del anteproyecto de obras cuando estas fueran precisas, dejándose a los licitadores la determinación de estos aspectos en sus ofertas.

El contenido de algunos pliegos de cláusulas administrativas particulares fue deficiente por no indicarse el régimen jurídico básico regulador del servicio, por preverse el posible rechazo de ofertas anormales o desproporcionadas sin establecerse los preceptivos parámetros objetivos para su consideración o por contener cláusulas confusas o poco coherentes sobre la imputación de riesgos derivados de la gestión de los servicios. Tampoco fue suficiente el contenido de algunos pliegos de prescripciones técnicas, al no definir con precisión las prestaciones objeto de los correspondientes contratos.

23. Un contrato se tramitó y adjudicó como consecuencia de haberse resuelto de mutuo acuerdo, entre la entidad local y el contratista, otro contrato anterior adjudicado para la gestión del respectivo servicio público, sin que se hayan aportado datos concretos que avalen la mayor economía invocada por la Administración para justificar estas actuaciones, por lo que no se ha acreditado suficientemente la existencia de un interés público.

Un contrato se adjudicó indebidamente a un licitador cuya oferta incurría en varios errores, carencias e incoherencias con respecto a los requerimientos del pliego de prescripciones técnicas, sin que se haya acreditado su subsanación previamente a la adjudicación.

24. Se han observado diversas deficiencias tales como la falta de ingreso del canon en 2 contratos, la falta de acreditación de la constitución y funcionamiento de diversas comisiones de seguimiento y control previstas en los pliegos y la falta de acreditación de la completa ejecución de obras e instalaciones incluidas en el objeto de 2 contratos.

En relación con los contratos de servicios (epígrafe II.3.5)

25. Un contrato de servicios fue adjudicado como consecuencia de haberse resuelto de mutuo acuerdo, entre la entidad local y el contratista, otro contrato anterior adjudicado para la prestación del respectivo servicio, sin que se hayan aportado datos concretos que avalen la mayor economía invocada por la Administración para justificar esta actuación, por lo que no se ha acreditado suficientemente la existencia de un interés público.

26. Varios servicios se prestaron por los adjudicatarios de contratos con posterioridad a la expiración de sus respectivos plazos de ejecución, sin cobertura contractual ni prórrogas, lo que implica una infracción de la normativa reguladora de la contratación pública.
27. No se ha justificado adecuadamente la adjudicación de un contrato de servicios mediante la tramitación excepcional de emergencia, derivada de la resolución de un contrato anterior y de la no formalización del contrato posterior por renuncia del adjudicatario, habiéndose observado, además, una dilación apreciable desde el inicio de la prestación de emergencia hasta la posterior formalización del contrato públicamente licitado mediante el procedimiento de urgencia, lo que resulta incoherente con dicha tramitación.
28. Se observan diversas deficiencias en la facturación de algunos de los contratos fiscalizados, tales como la falta de la conformidad administrativa en las facturas de varios contratos a pesar de tratarse de un requisito previo necesario para su abono a los contratistas, la existencia de una facturación en exceso no justificada en un contrato, la falta de detalle de las prestaciones facturadas de otro contrato así como la duplicidad en la enumeración de facturas, la no realización de las oportunas deducciones en las mismas y la emisión extemporánea de algunas facturas.
29. Durante la ejecución de un contrato, se aprobó una modificación respecto de la que no se acreditó la existencia de necesidades nuevas o de causas técnicas no susceptibles de previsión al tiempo de prepararse el correspondiente contrato primitivo, sin que la modificación estuviese prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares de forma clara, concisa e inequívoca.

*En relación con la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (subapartado II.4)*

30. Con carácter general, las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no hicieron uso de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, al no establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, hubieran adoptado medidas en materia de igualdad o bien condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo.

Cinco de los expedientes contractuales que han sido examinados han tenido por objeto la gestión de centros de atención a la infancia o servicios de actividades con la infancia y la adolescencia y escuelas de verano, así como de ayuda a domicilio, con el fin de favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

1. Deberían habilitar las entidades locales mecanismos que garanticen el envío regular al Tribunal de Cuentas de la información relativa a su actividad contractual.

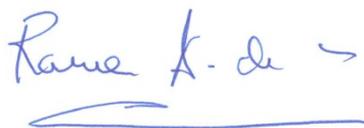
2. Debería justificarse con precisión por las entidades locales la existencia de las necesidades públicas que fundamenten la celebración de los contratos, así como la idoneidad del objeto de cada contrato y de su contenido para satisfacerlas, con referencias específicas a las particulares circunstancias concurrentes en el momento en que se proponga la tramitación de cada expediente de contratación y del gasto que conlleva, más allá de la mera invocación de las genéricas competencias de cada Administración contratante. De modo especial, en los contratos de servicios de carácter permanente, habría de justificarse debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuentan las entidades para cubrir las necesidades objeto de contratación.
3. Habrían de establecerse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, con mayor claridad y precisión, criterios de adjudicación justificados y directamente vinculados con el objeto de los contratos, así como especificarse los métodos o formas de valoración de los mismos, coherentemente con los principios de publicidad, transparencia y objetividad informadores de la contratación pública, a fin de que todas las empresas interesadas en las licitaciones puedan conocerlos adecuadamente con suficiente antelación para preparar las ofertas en coherencia con sus posibilidades y con los requerimientos y las necesidades específicas de las Administraciones contratantes. De este modo se contribuirá a evitar modificaciones de los contratos, retrasos u otros incumplimientos en el desarrollo de la ejecución.
4. Deberían primarse en la valoración de los precios de las ofertas las mayores bajas, –sin perjuicio de valorar, además, otros aspectos de las ofertas distintos del precio–, con exclusión de ofertas con bajas anormales o desproporcionadas, previa audiencia a los licitadores que las hubieran presentado y de acuerdo con las reglas objetivas que se establezcan al efecto en los pliegos, en coherencia con los principios de economía en la gestión de fondos públicos y de adecuación del precio de los contratos al precio general de mercado.
5. Deberían explicarse y motivarse suficientemente los informes técnicos de valoración de las ofertas de los licitadores para poder apreciar adecuadamente la corrección de las puntuaciones otorgadas, atendiendo a los principios de objetividad y transparencia.
6. Habría de observarse por las entidades locales un mayor rigor en la tramitación de las fases de preparación y adjudicación de los contratos, a fin de evitar la proliferación de modificaciones en los mismos derivadas de deficiencias en dichas fases o de causas que no respondan a las previstas legalmente y que, frecuentemente, implican demoras e importantes incrementos de costes y desvirtúan las condiciones en las que fueron originariamente licitados. Esto redundará en la mejora de la economía y en la eficacia de la gestión de los recursos públicos destinados a la contratación, así como en beneficio de los principios de igualdad, transparencia y objetividad que han de presidir la contratación administrativa.
7. Debería reforzarse por las entidades locales la observancia de los principios de economía, diligencia y eficiencia en la gestión del gasto derivado de las contrataciones.
8. Debería requerirse por las entidades locales una mayor diligencia por parte de los directores facultativos o los responsables de los contratos en la vigilancia y control de la ejecución de los

mismos, para que los contratos se cumplan en las condiciones y en los plazos establecidos, y detectarse y resolverse con celeridad e inmediatez las incidencias que puedan plantearse durante la ejecución.

9. Habrían de tramitarse por las entidades locales, con rigor y celeridad, los expedientes de imposición de penalidades y la reclamación de daños y perjuicios a los contratistas por demoras, así como por cualquier otro incumplimiento contractual que les fuese imputable, adoptando todas las medidas precisas para lograr su plena efectividad y evitar la prescripción de derechos.

Madrid, 26 de junio de 2014

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, reading "Ramón Á. de Miranda García", with a horizontal line underneath.

Ramón Álvarez de Miranda García



ANEXO



## EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

Nº	TIPO (*)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (**)	Precio (sin IVA)
1	GS	<i>Gestión integral de las instalaciones de alumbrado público del municipio de Abanilla</i>	Ayuntamiento de Abanilla	A2	6.520.500,00
2	SE	<i>Control de seguridad de accesos en varios espacios de uso municipal y de zona azul de la ordenanza reguladora de aparcamientos (O.R.A.)</i>	Ayuntamiento Águilas	A2	133.898,30
3	O	<i>Construcción de escuela infantil en calles Murcia, Miguel Induráin y Paseo de las Molinetas</i>	Ayuntamiento Águilas	A2	534.030,57
4	GS	<i>Gestión del servicio público, en su modalidad de concesión, de tratamiento, valorización y eliminación de residuos sólidos urbanos.</i>	Ayuntamiento Águilas	A2	5.865.244,00
5	O	<i>Rehabilitación del entorno físico del museo etnológico de la huerta de Murcia (urbanización del entorno de edificios dotacionales "Parque de la Rueda" T.M. de Alcantarilla (Murcia) financiado con la ayuda procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.</i>	Ayuntamiento de Alcantarilla	A2	718.128,74
6	GS	<i>Gestión y explotación de las instalaciones del complejo deportivo del Ayuntamiento de Beniel</i>	Ayuntamiento de Beniel	A2	2.091.600,00
7	GS	<i>Servicio del centro de atención a la infancia del Ayuntamiento de Beniel</i>	Ayuntamiento de Beniel	A2	3.600,00
8	SE	<i>Taller profesional de servicios auxiliares de alojamientos turísticos y catering</i>	Ayuntamiento Calasparra	N	25.371,90
9	SE	<i>Asistencia jurídica</i>	Ayuntamiento Calasparra	N	27.918,00
10	SE	<i>Servicio de limpieza, atención al público, control de acceso y cuidado de zonas arqueológicas y monumentales en el término municipal de Cartagena</i>	Ayuntamiento Cartagena	A2	1.238.528,00
11	SE	<i>Servicio de limpieza de edificios municipales</i>	Ayuntamiento Cartagena	A2	4.353.644,07
12	O	<i>Nave 1 para vivero de empresas de 1.800'40 m<sup>2</sup> en las parcelas P-4, P-5 y P-6 de la manzana M-1 del Polígono Industrial Agua Salada</i>	Ayuntamiento de Cehegín	A2	304.322,03
13	GS	<i>Gestión y explotación, bajo la modalidad de concesión servicios públicos, de las instalaciones deportivas de la piscina y el pabellón cubierto del Complejo Deportivo Antonio Peñalver, así como</i>	Ayuntamiento Ceutí	A2	435.457,87

Nº	TIPO (*)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (**)	Precio (sin IVA)
		<i>la ejecución de las obras de ampliación de las instalaciones deportivas, en la parcela contigua al complejo deportivo.</i>			
14	O	<i>Ejecución de labores silvícolas preventivas en la Sierra de La Pila del municipio de Fortuna</i>	Ayuntamiento Fortuna	A2	339.795,50
15	SE	<i>Realización de trabajos de catastro en el Ayuntamiento de Jumilla</i>	Ayuntamiento de Jumilla	A2	341.694,92
16	GS	<i>Servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado de La Unión</i>	Ayuntamiento de la Unión	A2	6.700.000,00
17	AP	<i>Servicio de gestión y explotación del Parque Minero de La Unión</i>	Ayuntamiento de La Unión	A2	0,00 <sup>(1)</sup>
18	GS	<i>Gestión del servicio público del centro de atención a la infancia de La Unión</i>	Ayuntamiento de La Unión	A2	0,00 <sup>(1)</sup>
19	GS	<i>Concesión del servicio para el mantenimiento y la explotación de la piscina municipal cubierta de La Unión</i>	Ayuntamiento de La Unión	A2	1.395.762,75
20	SE	<i>Servicio social especializado del centro de Atención a la Infancia TITINA, de Las Torres de Cotillas, curso 2012/2013</i>	Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas	A2	209.611,28
21	SE	<i>Servicio de colaboración en materia de gestión y recaudación de ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas.</i>	Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas	A2	165.000,00
22	SE	<i>Servicio de telecomunicaciones: telefonía fija y de transmisión de datos de la red corporativa del Ayuntamiento de Lorca</i>	Ayuntamiento de Lorca	A2	190.200,00
23	SE	<i>Limpieza, mantenimiento y conservación de las zonas verdes de los colegios públicos y en parques y jardines de la ciudad de Lorca</i>	Ayuntamiento de Lorca	A2	2.821.500,00
24	O	<i>Rehabilitación de fachada y cubierta del inmueble en calle Corredera, esquina a calle Pérez de Hita</i>	Ayuntamiento de Lorca	N	111.529,45
25	O	<i>Consolidación de explanada y firme en Urbanización de calle Alfonsina del barrio de San Pedro</i>	Ayuntamiento de Lorca	N	147.355,00
26	S	<i>Suministro de energía eléctrica para los puntos de consumo en alta y baja tensión del Ayuntamiento de Lorquí</i>	Ayuntamiento de Lorquí	A2	299.968,65

Nº	TIPO (*)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (**)	Precio (sin IVA)
27	O	<i>Pabellón Polideportivo en colegio público de 6 + 12 uds. de educación infantil y primaria en Puerto de Mazarrón</i>	Ayuntamiento de Mazarrón	A2	631.207,99
28	SE	<i>Servicio de asistencia técnica para la dirección letrada del Ayuntamiento de Mazarrón</i>	Ayuntamiento de Mazarrón	A2	18.000,00
29	SE	<i>Servicio de prestación de ayuda a domicilio</i>	Ayuntamiento de Mazarrón	A2	0,00 <sup>(2)</sup>
30	SE	<i>Lucha antivectorial</i>	Ayuntamiento de Mazarrón	A2	147.288,14
31	S	<i>Suministro eléctrico en alta tensión a los puntos de consumo del Ayuntamiento de Molina de Segura</i>	Ayuntamiento de Molina de Segura	A2	327.687,33
32	SE	<i>Servicio de registro y atención al ciudadano del Ayuntamiento de Murcia</i>	Ayuntamiento de Murcia	A2	1.331.500,00
33	SE	<i>Servicio de mantenimiento de alumbrado público y de la inspección periódica de la instalación eléctrica de locales y centros de transformación de titularidad municipal del Ayuntamiento de Murcia</i>	Ayuntamiento de Murcia	A2	15.923.584,41
34	SE	<i>Servicios de asistencia técnica, montaje, sonido, iluminación, electricidad, audiovisual, descarga y carga, apertura y cierre del teatro, taquilla, personal de sala y otras tareas diversas para el funcionamiento y mantenimiento de los espacios escénicos</i>	Ayuntamiento de Murcia	A2	342.163,14
35	SE	<i>Prestación de servicios en la red municipal de bibliotecas</i>	Ayuntamiento de Murcia	A2	389.900,84
36	SE	<i>Servicio de reparación, mantenimiento, reposición y conservación de aceras y áreas peatonales de la ciudad de Murcia</i>	Ayuntamiento de Murcia	A2	965.423,73
37	SE	<i>Servicios complementarios en el cementerio municipal</i>	Ayuntamiento de Murcia	A2	1.449.152,55
38	SE	<i>Servicio de actividades con infancia y adolescencia y escuelas de verano, mediante tres lotes</i>	Ayuntamiento de Murcia	A2	306.898,32
39	O	<i>Rehabilitación y renovación de alumbrado, pavimentación de aceras y áreas peatonales de la ciudad de Murcia</i>	Ayuntamiento de Murcia	A2	423.728,81
40	S	<i>Proyecto complejo de equipamiento informático del nuevo edificio municipal de la calle Abenarabi</i>	Ayuntamiento de Murcia	A2	497.359,69

Nº	TIPO (*)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (**)	Precio (sin IVA)
<i>en Murcia</i>					
41	SE	<i>Servicio de mantenimiento, conservación, reparación y explotación de las instalaciones de regulación, control e información de tráfico del Ayuntamiento de Murcia</i>	Ayuntamiento de Murcia	A2	4.152.542,36
42	O	<i>Actuaciones de emergencia en los accesos al Castillo de Nogalte</i>	Ayuntamiento Puerto Lumbreras	E	131.340,00
43	O	<i>Actuaciones de emergencia en la ladera del Castillo de Nogalte</i>	Ayuntamiento Puerto Lumbreras	E	1.070.626,20
44	O	<i>Actuaciones de emergencia en el Castillo de Nogalte</i>	Ayuntamiento Puerto Lumbreras	E	250.358,40
45	GS	<i>Gestión del centro de estancias diurnas para discapacitados</i>	Ayuntamiento Puerto Lumbreras	A2	5.638.039,95
46	O	<i>Obras de mantenimiento y renovación de la valvulería en la estación de bombeo de aguas residuales número 3 de La Manga del Mar Menor</i>	Ayuntamiento San Javier	N	61.690,35
47	O	<i>Obras de mantenimiento y renovación de la valvulería en la estación de bombeo de aguas residuales número 4 de La Manga del Mar Menor</i>	Ayuntamiento San Javier	N	117.736,26
48	O	<i>Obras de mantenimiento y renovación de la valvulería en la estación de bombeo de aguas residuales número 6 de La Manga del Mar Menor</i>	Ayuntamiento San Javier	N	164.372,88
49	SE	<i>Servicio de limpieza de dependencias e instalaciones municipales y colegios públicos de San Pedro del Pinatar (tramitación de emergencia)</i>	Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar	E	257.694,08
50	GS	<i>Gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del término municipal de Santomera</i>	Ayuntamiento de Santomera	A2	5.000.000,00 <sup>(3)</sup>
51	GS	<i>Gestión de los servicios públicos de varias escuelas infantiles, lote 1: E.I. San Antonio. lote 2: E.I. Dolores de Pacheco lote 3: E.I. Balsicas lote 4: Puntos de atención a la infancia de El Jimenado y San Cayetano y servicio de ludoteca en San Cayetano</i>	Ayuntamiento de Torre-Pacheco	A2	2.883.852,10

Nº	TIPO (*)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (**)	Precio (sin IVA)
52	O	<i>Ejecución de la obra de rehabilitación de la Iglesia de San Francisco como museo iconográfico</i>	Ayuntamiento de Yecla	A2	605.036,72

- (1) Retribución mediante tarifas, sin coste para la Administración  
(2) Precios unitarios  
(3) Ingreso por canon

(\*)

O: Obras  
S: Suministro  
SE: Servicios  
GS: Gestión de Servicios Públicos  
AP: Administrativo especial

(\*\*)

A1: Abierto con único criterio de adjudicación (precio más bajo)  
A2: Abierto con varios criterios de adjudicación  
R1: Restringido con un único criterio de adjudicación (precio más bajo)  
R2: Restringido con varios criterios de adjudicación  
NP: Negociado con publicidad  
N: Negociado sin publicidad  
E: Emergencia