

# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 1.062**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA,  
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 30 de octubre de 2014, el **Informe de Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Ejercicio 2012** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN .....	10
I.2. MARCO NORMATIVO.....	12
I.3. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES .....	13
<b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>14</b>
II.1. REMISIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA DE INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN EL EJERCICIO 2012 .....	14
II.2. EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS.....	19
II.3. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA .....	21
II.3.1. Observaciones comunes .....	21
II.3.2. Contratos de obras .....	40
II.3.3. Contratos de suministro.....	45
II.3.4. Contratos de gestión de servicios públicos .....	46
II.3.5. Contratos de servicios .....	47
II.3.6. Contratos administrativos especiales .....	48
II.4. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE IGUALDAD.....	50
<b>III. CONCLUSIONES .....</b>	<b>52</b>
<b>IV. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>57</b>



## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

BOE	Boletín Oficial del Estado
BOR	Boletín Oficial de La Rioja
CE	Constitución Española
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
INE	Instituto Nacional de Estadística
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
PCAP	Pliegos de cláusulas administrativas particulares
PPT	Pliegos de prescripciones técnicas
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
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 aun 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. En efecto, esta Ley fundamenta las modificaciones de la normativa básica en materia de Administración Local que efectúa a lo largo de su 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 la 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, 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 o, en su caso, las correspondientes certificaciones negativas, de conformidad con el artículo 40 de Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y los expedientes de contratación, con arreglo al artículo 29 del TRLCSP, y examinándose 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 deficiencias 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.

Por otra parte, se ha considerado conveniente en este ejercicio 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 Rioja–, 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 de la Comunidad 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 Rioja, efectuando un examen individualizado de las mismas 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 Rioja, 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 29 de mayo de 2014, siendo éstos los siguientes:

- 1) Verificar el cumplimiento por parte de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja 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 éstos 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 viene constituido por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta Comunidad cuenta con 209 entidades locales<sup>1</sup>, de las cuales 174 son ayuntamientos y 35 mancomunidades<sup>2</sup>.

En cuanto a los ámbitos objetivo y temporal, la fiscalización ha abarcado los expedientes de contratación pública formalizados por las entidades locales riojanas 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 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 (LCSP).

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

---

<sup>1</sup> Excluidas las entidades locales menores.

<sup>2</sup> La Mancomunidad Oja Tirón no desarrolla ninguna actividad desde 1996, si bien no consta a este Tribunal de Cuentas acuerdo de disolución.

- 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 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- 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 20 entidades<sup>3</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 informe e integrándose en el mismo en los casos en que se han estimado suficientemente fundamentadas y sustentadas.

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.

---

<sup>3</sup> Se han recibido alegaciones de los responsables de los siguientes Ayuntamientos: Agoncillo, Alberite, Alfaro, Anguciana, Arnedo, Arrúbal, Briones, Calahorra, Fuenmayor, Haro, Hormilla, Lardero, Logroño, Préjano, San Asensio, San Vicente de la Sonsierra, Santo Domingo de la Calzada y Tirgo, así como de las siguientes Mancomunidades: Cuenca del Cidacos y Najerilla.

Las alegaciones remitidas fuera del plazo concedido también han sido analizadas e incorporadas al 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 RIOJA 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 señala 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, respectivamente, 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 los 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, en *Informes tales como el 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>4</sup> y el de *"Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2012"*<sup>5</sup>, señalando que dichas entidades incumplen mayoritariamente y de forma sistemática o, 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 no haberlo hecho–, de un total de 209 entidades locales existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, solo 68 entidades habían cumplido con lo preceptuado en el artículo 40 de la LFTCu –32 habían remitido relaciones certificadas de contratos, que incluían 122 contratos, por un importe global de 34.487 miles de euros, y otras 36 habían enviado certificaciones negativas–, lo que representaba un 32,54% de las entidades locales riojanas.

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 contribuir a o conseguir el cumplimiento, en el mayor grado posible, 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 Rioja, entre otras– que aún no habían cumplido dicha obligación, la cumplimentación y remisión de la relación certificada de los contratos celebrados en el ejercicio 2012 o, en el 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 haciendo efectivos sucesivamente.

---

<sup>4</sup> Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de enero de 2014.

<sup>5</sup> Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de junio de 2014.

Como resultado de estas actuaciones, a fecha de 29 de septiembre de 2014, 207 de las 209 entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja habían remitido información sobre los contratos celebrados en el ejercicio 2012. Como se ha señalado, una entidad local acreditó no haber desarrollado actividad alguna en el periodo, siendo únicamente un Ayuntamiento, el de Villalba de Rioja, la entidad que no ha remitido la información a la que se refiere el artículo 40 de la LFTCu.

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

Entidades	Comunicación	Total
Ayuntamientos	Relación	70
	Certificación negativa	103
Mancomunidades	Relación	7
	Certificación negativa	27
TOTAL	Relación	77 <sup>1</sup>
	Certificación negativa	130
	Suma	207

<sup>1</sup>Una mancomunidad únicamente ha comunicado una modificación contractual y cuatro ayuntamientos han certificado solo contratos menores.

De acuerdo con lo previsto en la Instrucción sobre Remisión al Tribunal de Cuentas de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local, la información contenida en las relaciones de contratos enviadas 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, 72 entidades locales certificaron que habían formalizado 204 contratos -excluidos los menores-, por un importe global de 47.544.070 euros, y 10 modificaciones, por un importe de 3.085.177 euros, mientras que 1 mancomunidad comunicó únicamente una modificación contractual, por un importe de 55.751 euros, y 4 ayuntamientos exclusivamente contratos menores. Asimismo, 130 entidades 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 riojanas:



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

(euros)			
Tipo de entidad local	Nº Entidades Locales	Nº contratos	Importe
Ayuntamientos	66	197	45.724.492
Mancomunidades	6	7	1.819.578
<b>TOTAL</b>	<b>72<sup>1</sup></b>	<b>204</b>	<b>47.544.070</b>

(1) No se han incluido cuatro Ayuntamientos que únicamente han comunicado contratos menores y una Mancomunidad que solo ha certificado una modificación contractual.

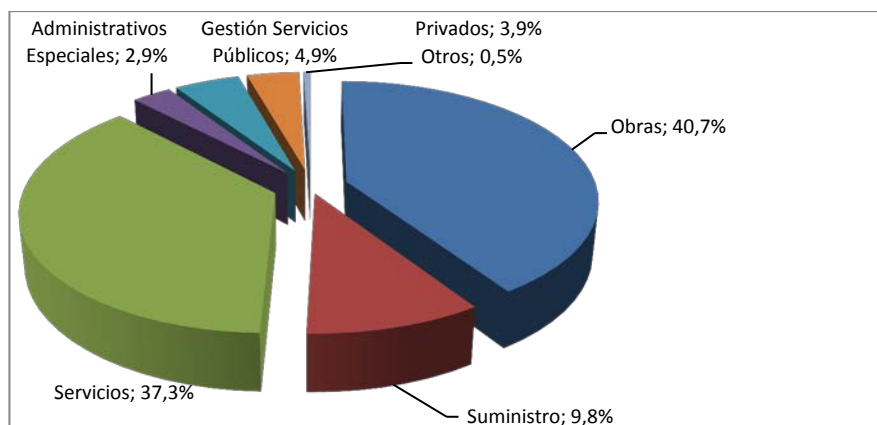
**Cuadro 3: Número e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2012 por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación**

TIPO CONTRATO	(miles de euros)											
	Procedimiento abierto criterio único		Procedimiento abierto pluralidad de criterios		Procedimiento negociado		Otros		TOTAL			
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	% Total	Importe	% Total
Obras	7	859	15	4.033	61	5.567	--	--	83	40,7	10.459	22,0
Suministro	--	--	10	2.830	10	516	--	--	20	9,8	3.346	7,0
Servicios	5	1.018	39	8.101	32	1.218	--	--	76	37,3	10.337	21,7
Administrativos Especiales	1	91	5	3.495	--	--	--	--	6	2,9	3.586	7,5
Gestión Servicios Públicos	1	406	9	18.875	--	--	--	--	10	4,9	19.281	40,6
Privados	--	--	3	241	4	248	1	19	8	3,9	508	1,1
Otros <sup>1</sup>	--	--	--	--	--	--	1	27	1	0,5	27	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>2.374</b>	<b>81</b>	<b>37.575</b>	<b>107</b>	<b>7.549</b>	<b>2</b>	<b>46</b>	<b>204</b>	<b>100,0</b>	<b>47.544</b>	<b>100,0</b>

(1) El contrato comunicado como "otros" pertenece, atendiendo a su objeto, a la categoría de contratos de servicios.

De acuerdo con la información remitida por las entidades locales riojanas, 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 Rioja por tipo de contrato**



Como resulta de la información remitida al Tribunal de Cuentas, los contratos de obras y servicios fueron la parte más sustancial de la contratación efectuada por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante el ejercicio 2012, representando el 78% del total de los contratados comunicados.

En cuanto al importe contratado, destaca el correspondiente a los contratos de gestión de servicios públicos, que supuso el 40,6% del total, aun cuando el número de contratos solo alcanzó a 10.

Asimismo, cabe señalar que la selección de los contratistas se produjo en 107 contratos por procedimiento negociado, cuyo importe ascendía a 7.548.820 euros, lo que representa el 52,45% del total de contratos celebrados y el 15,87% de su importe, mientras que en 81 contratos la selección se produjo mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios, por un importe de 37.575.219 euros, lo que constituye el 39,7% de los contratos celebrados y el 79,03% del importe total contratado.

Igualmente destaca que ninguno de los contratos celebrados se adjudicara mediante procedimiento restringido.

En el marco del citado Plan de Actuaciones del Tribunal de Cuentas, también se recordó a las entidades locales riojanas 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.

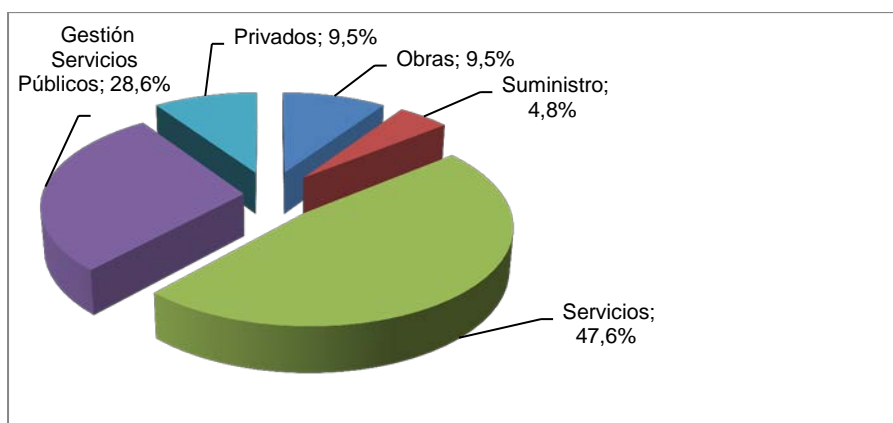
En cumplimiento del citado precepto, las entidades locales riojanas han enviado 21 expedientes contractuales, por un importe de 28.364.534 euros, así como 6 modificados, por un total de 228.958 euros.

**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 Rioja, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación**

(miles de euros)

TIPO CONTRATO	Procedimiento abierto		Procedimiento negociado		Procedimiento restringido		TOTAL			
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	%	Importe	%
Obras	2	1.254	--	--	--	--	2	9,5	1.254	4,4
Suministro	1	948	--	--	--	--	1	4,8	948	3,3
Servicios Administrativos Especiales	9	5.270	--	--	1	238	10	47,6	5.508	19,5
Gestión Servicios Públicos	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Públicos	6	20.058	--	--	--	--	6	28,6	20.058	70,7
Privados	2	596	--	--	--	--	2	9,5	596	2,1
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>28.126</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>1</b>	<b>238</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	<b>28.364</b>	<b>100,0</b>

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



Habiéndose contrastado la información contenida en las relaciones certificadas remitidas al Tribunal de Cuentas, se ha comprobado que 7 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 el contrato formalizado y 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 Rioja en virtud del citado artículo 29 del TRLCSP, 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 36 contratos celebrados durante el ejercicio 2012, con un importe global de 34.583.160 euros, lo que representa el 17,64% del total de contratos celebrados por las entidades locales riojanas y un 72,74% de su importe total.

En la muestra están incluidos 16 expedientes contractuales remitidos al Tribunal de Cuentas en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP y otros 20 seleccionados a partir de las relaciones de contratos; 7 de estos últimos 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 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 fuera lo más representativa posible en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Los contratos examinados han sido celebrados por un total de 23 entidades locales de la Comunidad, de las 72 que habían remitido al Tribunal de Cuentas relaciones certificadas de contratos –excluidos los menores– celebrados en el ejercicio 2012, lo que representa un 32% de las mismas.

#### **Cuadro 5: Expedientes contractuales examinados**

(miles de euros)

	Procedimiento abierto criterio único		Procedimiento abierto con pluralidad de criterios		Procedimiento negociado sin publicidad		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Obras	1	212	7	2.810	6	806	14	3.828
Suministro	--	--	2	1.817	--	--	2	1.817
Servicios	2	757	9	5.606	--	--	11	6.363
Gestión de Servicios Públicos	1	406	5	18.730	--	--	6	19.136
Administrativos Especiales	--	--	3	3.439	--	--	3	3.439
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>1.375</b>	<b>26</b>	<b>32.402</b>	<b>6</b>	<b>806</b>	<b>36</b>	<b>34.583</b>

En el Anexo se relacionan los 36 contratos que integran la muestra de esta fiscalización.

En el análisis de la contratación de las entidades locales riojanas 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 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 RIOJA**

### **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 1, 24, 31 y 35 del Anexo, 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.

Respecto del contrato número 31 del Anexo, el informe que se ha remitido al Tribunal de Cuentas correspondía a un expediente tramitado con anterioridad, y, por tanto, distinto del ahora fiscalizado, sin que tampoco en él se justificara la necesidad de la contratación.

- En el caso del contrato de prestación de los servicios auxiliares de la Casa de las Ciencias, tramitado por el Ayuntamiento de Logroño, la entidad ha aportado un informe suscrito por el Director General de Políticas Sociales y Atención al Ciudadano, en el que se hacían consideraciones acerca de la tramitación del expediente y se fijaban el presupuesto de licitación

y los criterios de adjudicación, señalándose que se proponía la tramitación del contrato por la cercanía de la expiración del anterior.

Además, en los expedientes números 24, 31 y 35 del Anexo las entidades no acreditaron la insuficiencia de medios personales o materiales propios del Ayuntamiento o la conveniencia de no ampliarlos para tal fin, así como la necesidad de externalizar la prestación de los servicios, habida cuenta, en algún caso, de la periodicidad y permanencia de las prestaciones objeto de la contratación, como ocurrió en el contrato de prestación de los servicios auxiliares de la Casa de las Ciencias, tramitado por el Ayuntamiento de Logroño. Ciertamente, en los contratos cuyas prestaciones se vienen efectuando periódicamente resulta especialmente relevante justificar la necesidad de la contratación, no solo en sí misma sino con indicación de los motivos por los que se acude a la contratación externa y no se presta con medios propios, con el fin de determinar con precisión la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, considerándose insuficiente la justificación de la contratación en el mero hecho de que tales prestaciones se vengán contratando con anterioridad.

### **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 30, 31 y 35 del Anexo, sin embargo, no consta se emitiera la correspondiente resolución por la que debió ordenarse el inicio del correspondiente expediente.
- En el caso del contrato de obras del centro cívico: salón de la juventud y hogar de la tercera edad, tramitado por el Ayuntamiento de Alberite, se han observado importantes dilaciones cuyas causas no constan en las actuaciones preparatorias del contrato, entre la elaboración del estudio de necesidades -septiembre de 2009-, la redacción y supervisión del informe --julio y agosto de 2011– y el inicio del expediente de contratación –agosto de 2012–, de forma que transcurrieron casi tres años entre las mismas.
- En los contratos de prestación del servicio de ayuda a domicilio, celebrados por el Ayuntamiento de Haro y de Santo Domingo de la Calzada, no se emitieron las preceptivas resoluciones motivadas de aprobación de los expedientes y de apertura de los procedimientos de adjudicación, exigidas en el artículo 110.1 del TRLCSP, aportando en su lugar ambas entidades la orden de inicio de los expedientes anteriores, cuya licitación fue declarada desierta, en el primer caso, y de cuya tramitación se desistió, en el segundo.

Tampoco se ha remitido la resolución aprobatoria del gasto del contrato de obras de urbanización calle Las Cuevas, 2ª fase, tramitado por el Ayuntamiento de San Asensio.

### **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:

- El pliego del contrato de obras del colector de pluviales en el tramo comprendido entre la báscula y la depuradora, formalizado por el Ayuntamiento de Agoncillo, preveía como procedimiento de adjudicación el negociado sin publicidad. Sin embargo, no incluyó los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, habían de ser objeto de negociación con las empresas, como requiere el artículo 176 del TRLCSP, señalando, en su lugar, unos criterios de adjudicación. El TRLCSP configura al procedimiento negociado como un procedimiento de adjudicación con un menor grado de publicidad y de concurrencia competitiva, pero en el que los órganos de contratación han de negociar directamente con los empresarios invitados de acuerdo con los aspectos de negociación indicados, en los pliegos, para adaptar sus ofertas a los requisitos exigidos en los mismos, circunstancia que no se ha observado en el expediente analizado.
- Los plazos de duración de los contratos de gestión parcial de la escuela infantil de primer ciclo “Los Almendros” del Ayuntamiento de Lardero y de renovación de las redes de agua potable en el entorno norte de la calle Mayor del Ayuntamiento de Arrúbal fijados en los PCAP, consistentes en *“el tiempo comprendido entre la fecha de notificación de su adjudicación y la de devolución de la garantía definitiva”* no se establecieron de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156.5 del TRLCSP, a cuyo tenor, en los expedientes de tramitación ordinaria, no puede iniciarse la ejecución del contrato sin su previa formalización. Por otra parte, en dichos pliegos se dispusieron dos periodos distintos referidos, uno a la duración del contrato y otro al plazo de ejecución, lo que inducía a confusión.
- El PPT del contrato de renovación de las redes de agua potable en el entorno norte de la calle Mayor del Ayuntamiento de Arrúbal establecía que, en caso de que el licitador previera constituirse en forma de UTE, el porcentaje mínimo de participación de cada uno de sus componentes habría de ser del 33%, sin que se haya fundamentado en el expediente el porqué del porcentaje y el porqué de la cuantía del mismo, circunstancia que, aun no siendo contraria a la norma, podría originar, en la práctica, una limitación a la libre concurrencia.
- Para la contratación de la gestión integral de la escuela infantil municipal de primer ciclo “Santos Mártires”, formalizado por el Ayuntamiento de Calahorra, así como para la del servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Haro, ninguna de estas entidades elaboraron un PPT, incorporando de manera muy sintética y deficiente las condiciones técnicas del contrato al PCAP, en lugar de redactar, de manera individualizada, ambos documentos, de conformidad con lo previsto en los artículos 115 y 116 del TRLCSP.
- Similar deficiencia se ha detectado en los contratos de servicios para el desarrollo y dirección de las actividades de la escuela municipal de música del Ayuntamiento de Arnedo, y de ayuda a domicilio de la Mancomunidad de Najerilla, en los que las entidades elaboraron un único pliego, no sujetándose a lo dispuesto en los artículos 115 y 116 del TRLCSP.

Asimismo, se observa que en el primero de los pliegos no se determinó el personal necesario para la correcta prestación del servicio, aspecto sustancial de la ejecución del contrato, sin que se pueda aceptar la alegación formulada por la entidad sobre la imposibilidad de fijar el número estimado de profesores necesarios en función del número de alumnos previsibles, ya que dicha previsión se efectuó en la memoria de características técnicas, redactada por la Directora de la Casa Municipal de Arte y aportada con las alegaciones, y que sirvió de base para la cuantificación del presupuesto del contrato.

Tampoco, en el segundo de los pliegos se definieron aspectos importantes de la prestación, como los medios personales y materiales necesarios para la ejecución del servicio.

- Los PPT de los expedientes números 8, 19, 20 y 22 a 25 del Anexo incluyeron indebidamente cláusulas propias del PCAP –criterios y baremos de adjudicación, contenido mínimo de la oferta económica y penalidades–, no ateniéndose, por tanto, a lo establecido en el artículo 68.3 del RGLCAP.

Además, en el caso del expediente número 19 del Anexo, el procedimiento de valoración de la oferta económica previsto en cada uno de los pliegos era distinto, de manera que, mientras en el PCAP se incluyó únicamente una fórmula matemática, en el PPT se preveía otro sistema más detallado, con otras fórmulas y en el que se distinguían bloques energéticos y tipos de tarifa. Este último sistema fue el empleado para la valoración de las ofertas.

- En el caso de los expedientes números 10, 26, 27 y 32 del Anexo, no se han aportado los respectivos PPT.
- El PCAP del contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio, tramitado por el Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada, no especificó si el número máximo de horas previsto era anual o bianual, coincidiendo en este último caso con el plazo contractual, ni tampoco fijó el presupuesto base de licitación y el sistema de determinación del precio, datos preceptivos según los apartados 2.c) y 7.c) del artículo 67 del RGLCAP.

#### **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:

- Respecto del contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada, no se han remitido los antecedentes, datos y cálculos tenidos en cuenta para la cuantificación del presupuesto de licitación.



- En el expediente contractual del servicio de ayuda a domicilio, celebrado por el Ayuntamiento de Haro, la documentación aportada no acredita suficientemente los criterios y cálculos tenidos en cuenta 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.
- Requeridas las estimaciones, bases, cálculos y datos tenidos en cuenta para la cuantificación del presupuesto de licitación del expediente relativo a la gestión integral y mantenimiento de las piscinas, frontón, polideportivo y otras instalaciones municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de Fuenmayor, se ha aportado con las alegaciones un documento sin fecha, firma ni indicación de su procedencia, en el que figura un importe anual de 198.099 euros, IVA excluido, cuando el presupuesto de licitación del contrato era de 190.678 euros, IVA excluido, correspondiente a los dos años del plazo de ejecución.
- En diversos documentos –PCAP, aprobación del gasto, convocatoria de la licitación, acuerdo de adjudicación y formalización del contrato– de los expedientes contractuales de gestión integral de las instalaciones deportivas municipales y de gestión integral de la escuela infantil de primer ciclo “Gonzalo de Berceo”, ambos adjudicados por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, no se fijaron el presupuesto de licitación y el precio del contrato correspondiente a la duración total del mismo de 2 años, sino los correspondientes a una sola anualidad. Asimismo, en ninguno de los documentos con trascendencia pública en los que se mencionaba el presupuesto de licitación o el precio del contrato se especificaba su carácter bianual.

### **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 en el mismo no se acredita la existencia y la retención del crédito:

- El certificado del contrato de servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Haro no acreditó la existencia y la retención de crédito, preciso para hacer frente al gasto, en los términos requeridos legalmente, limitándose a indicar el valor estimado de la contratación y la aplicación presupuestaria a la que se imputaría el gasto.

- No se ha aportado el certificado de existencia de crédito de los contratos números 9, 15, 26, 27, 29, 33 y 34 del Anexo.

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

El TRLCSP regula en el artículo 26, como contenido mínimo del contrato, entre otros, la definición del objeto, de conformidad con el artículo 86, que dispone que *“el objeto de los contratos del sector público deberá de ser determinado”*.

- La falta de determinación del objeto se ha observado en el contrato de gestión parcial de la escuela infantil de primer ciclo “Los Almendros” del Ayuntamiento de Lardero, 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, a la limpieza del centro y a la jardinería. En este sentido, la alegación formulada por la entidad referida a que las empresas licitadoras ofrecieron las soluciones más adecuadas para el funcionamiento del centro ratifica que la determinación definitiva del objeto del contrato dependió de las propuestas formuladas por los licitadores, sin que se hubieran establecido en el PCAP unos requisitos o límites a dichas soluciones.
- El contenido del PPT del servicio de lectura de contadores de la red de distribución de agua, adjudicado por el Ayuntamiento de Logroño, era significativamente deficiente, siendo así que no concretó los medios personales y materiales necesarios para la prestación del servicio, encomendándose su determinación a los propios licitadores en sus ofertas, lo que, además de ser contrario a los artículos 116 del TRLCSP y 68 del RGLCAP, implicó la consiguiente indeterminación del objeto del contrato. Esta circunstancia resultó particularmente incongruente con el informe que precedió a la tramitación del expediente, en el que tales medios se cuantificaron en un encargado, tres oficiales y dos vehículos.

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

El 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 éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional o así lo exija la naturaleza del objeto.

En los expedientes contractuales que se relacionan a continuación se han observado en relación con este punto las siguientes deficiencias:

- El TRLCSP exige que se justifique debidamente el fraccionamiento del objeto contractual, extremo que no se observó en el contrato de obras de urbanización calle Las Cuevas, 2ª fase, tramitado por el Ayuntamiento de San Asensio, en el que se aludía únicamente a la *“importante superficie y complejidad de los trazados”*, sin mayores precisiones.

- Igualmente, en el caso de las obras de restauración parcial (fase III) del Castillo de Préjano, tramitadas por el Ayuntamiento de dicha localidad, no se justificó documentalmente en el expediente su fraccionamiento en diversas fases, siendo en el trámite de alegaciones cuando la entidad ha manifestado que desde su inicio se consideró como un informe cultural completo de recuperación y puesta en valor de un elemento singular de su patrimonio histórico artístico, interviniendo en un espacio y planta concretos susceptibles de aprovechamiento independiente.
- Tampoco se ha justificado el fraccionamiento del contrato de gestión del servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Logroño, limitándose el informe justificativo de la necesidad de la contratación a explicar las diferencias de este contrato con el anteriormente vigente con el mismo objeto y que se encontraba próximo a finalizar, sin motivar la necesidad o conveniencia de la división en lotes.

### ***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. La finalidad 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 no se han remitido los informes jurídicos y de la Intervención o estos no incluían los pronunciamientos exigidos legalmente:

- Los informes del Servicio Jurídico sobre la legalidad de los PCAP de los contratos números 5, 8, 16, 29, 30 y 33 a 35 del Anexo no contenían un pronunciamiento crítico favorable o desfavorable sobre la adecuación del PCAP a la normativa.
- Los informes de la Intervención de los contratos números 13, 14, 16 y 33 a 35 del Anexo 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 respondieron a la finalidad del control previo económico-financiero previsto en la normativa.
- En el caso de los expedientes referidos a los contratos números 10, 15 y 31 del Anexo no se han aportado los informes de la Intervención municipal. Respecto del segundo de ellos, tampoco se ha remitido el informe del Servicio Jurídico sobre la legalidad de los PCAP.

### ***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 la 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 de los expedientes números 11, 13 y 22 del Anexo se justificó en la proximidad de la expiración del anterior contrato, extremo que era previsible y, por tanto, insuficiente para motivar dicha tramitación, y que pudo incidir negativamente en la concurrencia; de hecho, en el segundo de los expedientes participó en la licitación un único contratista.
- En el caso del contrato de gestión de la escuela infantil municipal del primer ciclo “Las Santitas”, adjudicado por el Ayuntamiento de Navarrete, la urgencia se justificó también en la “*entrada en funcionamiento -de la escuela- en el mes de septiembre*”, hecho manifiestamente predecible, y de “*estar pendiente del Decreto de transformación de la Guardería Infantil en Escuela Infantil de Primer ciclo*”, extremo que motivaría en todo caso que se pospusiera la tramitación del expediente hasta que se produjera esa transformación, pero no así que se tramitara urgentemente.
- Tampoco la tramitación de urgencia estaba justificada en los contratos de gestión integral de las instalaciones deportivas municipales y de gestión integral de la escuela infantil de primer ciclo “Gonzalo de Berceo”, ambos adjudicados por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, ya que el inicio de las prestaciones en un mes determinado, en el primero de los contratos, o el comienzo del curso escolar, en el segundo, eran circunstancias previsibles y, por tanto, insuficientes para justificar la tramitación urgente, lo que ha podido incidir negativamente en la promoción de concurrencia de ofertas, participando en ambas licitaciones tres licitadores.
- La tramitación de urgencia del contrato de renovación de las redes de distribución de aguas, pavimentación y alumbrado en calle Oreca y Paseo de Cihuri del Ayuntamiento de Anguciana se motivó en la integración de las obras en el Plan Regional de Obras y Servicios, que fijaba una fecha límite para la adjudicación del contrato, circunstancia conocida de antemano por la Administración y que pone de manifiesto que el expediente no se tramitó con la antelación suficiente, que hubiera permitido su tramitación ordinaria.

### **II.3.1.10. Publicidad de los contratos**

La publicidad es un principio fundamental que informa 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 del contrato de gestión integral y mantenimiento de las piscinas, frontón, polideportivo y otras instalaciones municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de

Fuenmayor, no se detallaron los criterios de adjudicación, cuando el artículo 150.5 del TRLCSP requiere que dichos criterios se indiquen en el mencionado anuncio de “*en caso de que deba publicarse*”, lo que concurría en este contrato.

- En el anuncio de publicación de la licitación en el BOR del contrato de gestión integral de la escuela infantil municipal de primer ciclo “Santos Mártires” del Ayuntamiento de Calahorra no se precisó sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada la presentación de las mejoras, no sujetándose a lo dispuesto en el artículo 147.2 del TRLCSP.
- En el caso del contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio, tramitado por el Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada, no figuraban en el anuncio de la licitación el valor estimado del contrato ni el presupuesto base de licitación, datos que debieron constar de acuerdo con lo establecido en el Anexo II.B del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.
- Los anuncios de formalización de los contratos números 14, 18, 22, 23 y 35 del Anexo se publicaron con posterioridad al plazo establecido al efecto en el artículo 154.2 del TRLCSP.
- No se publicaron en los correspondientes diarios oficiales la adjudicación de las obras de restauración parcial (fase III) del Castillo de Préjano, tramitadas por el Ayuntamiento de dicha localidad, sin sujetarse, por lo tanto, al artículo 137.2 de la LCSP.
- No consta la publicación de la formalización de los expedientes números 26 y 27 del Anexo, de acuerdo con el artículo 154 del TRLCSP.

### **II.3.1.11. Adjudicación de los contratos**

En la adjudicación de los contratos administrativos deben salvaguardarse, particularmente, los principios de transparencia, publicidad y concurrencia, de modo 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, justificadamente, el procedimiento más adecuado para contratar y los criterios a tomar en consideración en función del tipo de prestación de que se trate, debiendo éstos estar vinculados al objeto del contrato y teniendo por finalidad determinar cuál es la oferta que resulta más ventajosa para las Administraciones. 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) Presentación de ofertas y acreditación de la solvencia por los licitadores**

- En el expediente relativo al suministro de energía eléctrica en alta y baja tensión a los distintos puntos de consumo de los que es titular el Ayuntamiento de Calahorra, no se justificó adecuadamente la exclusión de una de las ofertas “*por no reunir la solvencia suficiente, en tanto que su cifra de negocio en los últimos tres años alcanza la cantidad de 743.942,83 euros, siendo el precio estimado del contrato de 1.014.148,50 euros*”, siendo así que el PCAP únicamente exigía que se justificara la solvencia económica y financiera del empresario, exclusivamente, mediante la presentación de la declaración del volumen de negocios, sin establecer ninguna otra condición.

- No se han aportado las ofertas económicas de los licitadores de los expedientes números 12, 14 y 22 del Anexo, alegando que fueron devueltas una vez acordada la adjudicación, lo que no resulta conforme con el artículo 87.4 del RGLCAP que exige su archivo en el expediente, permitiendo este precepto únicamente la devolución de la documentación "*que acompaña*" a las proposiciones.
- El PCAP del servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Haro requería la presentación de "*una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos tres años*" como medio acreditativo de la solvencia técnica. El contrato fue adjudicado a una sociedad constituida dos meses antes y que había presentado una documentación que no se correspondía con la exigida, aportando únicamente como justificación de su solvencia un certificado emitido por una empresa en el que se comprometía a contar con sus servicios a partir de enero de 2013, esto es, con posterioridad a la adjudicación del contrato fiscalizado.

En este sentido, la mesa de contratación, a pesar de que había detectado tal deficiencia, no concedió un plazo para su subsanación ni rechazó la oferta formulada, lo que no resulta ajustado a los artículos 81 y 82 del RGLCAP y 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

- En los expedientes números 26, 27, 32, 33 y 34 del Anexo no figuraban 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 151.2 del TRLCSP.
- En el expediente relativo a las obras de renovación del pavimento y red de pluviales en varias calles del Ayuntamiento de Hormilla no consta la documentación acreditativa de la capacidad y solvencia del adjudicatario.
- En los expedientes números 6, 7, 10, 14, 17, 18, 20 a 25 y 31 del Anexo no se han emitido los correspondientes certificados del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas, como prescribe el artículo 80.5 del RGLCAP.

En el caso del contrato número 23 del Anexo, la entidad ha aportado únicamente una "*relación de proposiciones contractuales*", respecto de la que no hay constancia del órgano emisor ni de su fecha, además de carecer de firma y, por tanto, de valor acreditativo.

#### *b) Criterios para la adjudicación de los contratos*

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

- Para la valoración del precio de las ofertas, el PCAP del contrato de obras en el espacio superior y tramo norte de la muralla del recinto fortificado de San Vicente de la Sonsierra, estableció un baremo de 20 sobre un total de 100 puntos, sin que se justificara en el expediente la existencia de circunstancias que motivaran esta reducida ponderación.

Esta observación también afecta al contrato número 12 del Anexo, adjudicado por el Ayuntamiento de Calahorra, en cuyo PCAP el criterio del precio tuvo una ponderación específica de 15 sobre 100 puntos.

- En los PCAP de los contratos números 17 y 19 a 25 del Anexo, formalizados por el Ayuntamiento de Logroño, se estableció una fórmula para la valoración de los precios de las ofertas según la cual a todas las ofertas con bajas superiores en 5 puntos porcentuales con respecto a la baja media de las presentadas se les otorgaba una puntuación igual, con independencia de sus importes. 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, no resultó conforme al principio de economía en la gestión de fondos públicos ni al de adecuación del precio al mercado previsto en el artículo 87.1 del TRLCSP.
- En el PCAP del contrato de obras de renovación de las redes de distribución de aguas, pavimentación y alumbrado en la calle Oreca y Paseo de Cihuri del Ayuntamiento de Anguciana se incluyó, para la valoración del precio, una fórmula que consistía en atribuir 5 puntos por cada tramo completo de 10.000 euros por debajo del tipo, de manera que los puntos se adjudicarían a cada tramo completo, no valorándose las fracciones inferiores. 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, ni con el de economía en la gestión de los fondos públicos.
- En los PCAP de los expedientes contractuales de gestión integral de las instalaciones deportivas municipales y de gestión integral de la escuela infantil de primer ciclo “Gonzalo de Berceo”, ambos adjudicados por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, se estableció, para la valoración del precio, que se otorgarían 2 o 3 puntos, en cada caso, por cada 1 por ciento de baja sobre el presupuesto de licitación, con un máximo de 14 o 30 puntos, respectivamente, lo que no resultaba coherente con los principios de economía en la gestión de fondos públicos ni de adecuación del precio al mercado ya que implicaba una penalización de las ofertas con bajas superiores a 7 y 10 puntos, en uno y otro caso, con respecto al presupuesto de licitación, sin conceder a los ofertantes la posibilidad de justificarlas e induciendo a la presentación de ofertas con bajas muy próximas.
- Para la valoración del precio de las ofertas, el PCAP del contrato de limpieza de centros de competencia municipal del Ayuntamiento de Arnedo estableció una fórmula en función de la baja media de todas las ofertas presentadas. La valoración de precios en torno a la media y no en función de las mayores bajas no resulta ajustada al principio de economía en la gestión de fondos públicos e induce a una escasa depuración de los precios, como de hecho sucedió en este caso, en el que se obtuvo una baja media de solo el 3,45%.

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

- El PCAP del contrato de gestión integral de la escuela infantil municipal de primer ciclo “Santos Mártires” del Ayuntamiento de Calahorra excluía la preceptiva concesión del trámite de audiencia a los licitadores con ofertas con valores anormales y desproporcionados, al disponerse en aquel que se otorgarían 0 puntos a las ofertas que incurrieran en tales valores, lo que no respeta lo establecido en el artículo 152.3 del TRLCSP.
- El PCAP del contrato de obras de urbanización de la calle Las Cuevas, 2ª fase, celebrado por el Ayuntamiento de San Asensio, estableció una presunción del carácter desproporcionado o anormal de las bajas superiores al 25% del presupuesto de licitación. El establecimiento de esta presunción, no en función de un porcentaje sobre la media de las bajas ofertadas, sino por un

porcentaje sobre una cuantía fija y predeterminada, limita las posibles bajas e incentiva la presentación de ofertas iguales o muy próximas a dicho límite, como sucedió en este contrato, en cuya licitación se presentaron seis ofertas de igual importe y con una baja del 25%. En consecuencia, se estableció un criterio de apreciación del carácter desproporcionado o anormal de las ofertas que no era coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos ni con el de adecuación del precio de los contratos al mercado, al resultar este mediatizado por el presupuesto de licitación.

- En los PCAP de los expedientes números 26, 27, 30 y 35 del Anexo, 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.

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

- En los PCAP de los contratos números 6, 8, 11, 16 a 18, 21 a 27, 29, 30 y 35 del Anexo, 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, debiendo ser 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.
- En el PCAP del contrato de obras de renovación de las redes de distribución de aguas, pavimentación y alumbrado en la calle Oreca y Paseo de Cihuri del Ayuntamiento de Anguciana se establecieron como criterios de adjudicación, además del precio por tramos fijos predeterminados, otros dos criterios referidos a la “*reposición de vallados*” y la “*modificación del tendido eléctrico*”, consistentes en la ejecución de unas obras concretas descritas en unos anexos, otorgándose unos puntos automáticamente en el caso de que las empresas se comprometieran a su ejecución, sin prever una determinada ponderación atendiendo al contenido las ofertas formuladas y al planteamiento ofrecido por estas.

El sistema de asignación de puntos descrito, junto con el previsto para el precio, dio lugar a que se produjeran empates en las puntuaciones obtenidas. Para resolver este empate, el PCAP preveía unas reglas, estableciendo que, en caso “*de persistir el empate, se resolverá por sorteo*”, criterio no previsto legalmente. A este respecto, señalar que la disposición adicional cuarta del TRLCSP dispone una serie de criterios para estos casos, en favor de empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social y con entidades sin ánimo de lucro. Igualmente, el artículo 33 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, prevé que las entidades puedan disponer 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. Ninguno de los referidos criterios fue empleado en el expediente analizado.



De hecho 9 de las 26 ofertas presentadas obtuvieron la máxima puntuación en todos los criterios por lo que tuvo que recurrirse a la aplicación de las reglas previstas en el PCAP, lo que cuestiona la selección de los criterios de adjudicación empleada.

- El PCAP del contrato de gestión parcial de la escuela infantil de primer ciclo "Los Almendros" del Ayuntamiento de Lardero estableció, entre los criterios de adjudicación, la "prestación y experiencia en servicios similares", el cual no debió aplicarse en la fase de adjudicación del contrato por referirse a un requisito de solvencia técnica de las empresas, previsto en el artículo 78 del TRLCSP.

Igual deficiencia se ha detectado en relación con el contrato de renovación de las redes de agua potable en el entorno norte de la calle Mayor del Ayuntamiento de Arrúbal, al incluir en el PCAP como criterios de adjudicación la "relación de obras de urbanización similares ejecutadas", "relación de personal" y "relación de medios materiales para las obras" y en el contrato de gestión de la escuela infantil municipal de primer ciclo "Las Santitas", tramitado por el Ayuntamiento de Navarrete, en donde se emplearon como criterios de adjudicación la "clasificación del licitador" y la "prestación y experiencia en servicios similares".

- En el caso del expediente relativo a la gestión integral y mantenimiento de las piscinas, frontón, polideportivo y otras instalaciones municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de Fuenmayor, se emplearon cuatro criterios referidos a la solvencia técnico-profesional -en particular, dos de ellos a la experiencia-, los cuales tuvieron una importante ponderación sobre el conjunto de los criterios selectivos (12 puntos sobre un total de 20).
- Entre los criterios de adjudicación de los PCAP de los contratos números 4, 7, 8, 14, 27, 29 y 35 del Anexo, se estableció el relativo a las "mejoras" o "alternativas" que podían presentar los licitadores, pero sin precisar sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, frente a lo establecido en el artículo 147.2 del TRLCSP, lo cual, además de no resultar conforme al principio de legalidad, implica la posibilidad de presentación de ofertas excesivamente dispares.

En el caso del contrato número 7 del Anexo, relativo al servicio para el desarrollo y dirección de las actividades de la escuela municipal de música del Ayuntamiento de Arnedo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales estimó parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el segundo licitador más puntuado, declarando que, en el PCAP y con respecto a este criterio no se especificaron "nada más que generalidades... sobre el tipo de mejoras a tener en consideración y sobre los criterios para valorarlas... Con todo ello se pone de manifiesto que, a tenor de las disposiciones del PCAP, tanto la admisión como la valoración de las mejoras ofertadas queda totalmente al arbitrio de la mesa de contratación, lo que no permite garantizar los principios de no discriminación y de igualdad de trato reiterados en la Ley", motivo por el cual el mencionado Tribunal declaró que las cláusulas relativas a la valoración de mejoras debían considerarse nulas y, por tanto, debían eliminarse los puntos asignados a los licitadores por dichas mejoras, de manera que el contrato no fue adjudicado al licitador inicialmente más puntuado sino al segundo.

Por lo que respecta al contrato número 27 del Anexo, el criterio relativo a la "programación de los trabajos" incluyó, entre otros aspectos, la valoración de "cualquier otro aspecto que consideren de interés -los licitadores-, de forma que pueda apreciarse objetivamente la mejora,

*novedad o alternativa ofertada con respecto a la organización del servicio*", lo que implicaba la posibilidad de presentación de variantes, alternativas y mejoras sin haberse precisado, previamente, sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación ni haberse indicado, expresamente, en el PCAP la autorización de variantes o alternativas, con expresión de sus requisitos, modalidades y límites. El PCAP también preveía otro criterio referido a *"mejoras gratuitas ofertadas por los licitadores"* admitiendo, de este modo, la presentación de variantes o mejoras excesivamente heterogéneas, lo que pudo dificultar su valoración objetiva.

- En los PCAP de los contratos de gestión del servicio público de ayuda a domicilio y del centro municipal de acogida, ambos del Ayuntamiento de Logroño, se estableció un umbral mínimo de puntuación a alcanzar en el criterio relativo al *"Informe de organización y gestión del servicio"* para continuar en el proceso selectivo, a pesar de que no se había articulado el procedimiento de adjudicación en varias fases, por lo que el establecimiento de dicho umbral no cumplió el requisito establecido en el artículo 150.4 del TRLCSP.

Igual ocurrió en los contratos de gestión integral de las instalaciones deportivas municipales y de gestión integral de la escuela infantil de primer ciclo "Gonzalo de Berceo", ambos adjudicados por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, resultando indebidamente excluidas ofertas en ambas licitaciones.

#### c) Aspectos objeto de negociación en los procedimientos negociados

- En los procedimientos negociados sin publicidad tramitados para la adjudicación de los contratos números 8, 9, 15, 28 y 32 del Anexo, no se ha acreditado documentalmente que se llevara a cabo la negociación alegada con las empresas consultadas, 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.

#### d) Valoración de ofertas y selección de adjudicatarios

##### d.1) Valoración de los precios de las proposiciones económicas

- El expediente relativo al servicio de ayuda a domicilio, adjudicado por el Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada no contenía ningún documento que acreditase la valoración y puntuación de las ofertas presentadas con arreglo al criterio, al baremo y a la forma de valoración establecidos en el PCAP, lo que no se ajustó a lo dispuesto en los artículos 151 y 160 del TRLCSP.
- En el expediente de contratación del servicio de lectura de contadores de la red de distribución de agua del Ayuntamiento de Logroño no se ha acreditado la puntuación de las proposiciones económicas de los licitadores según el baremo y la fórmula establecidos en el PCAP.
- El PCAP del contrato de obras pendientes de ejecutar del Informe modificado de la ampliación del cementerio municipal de Alfaro permitía la exclusión automática de aquellas ofertas que incluyeran valores anormales o desproporcionados, sin necesidad de llevar a cabo el preceptivo

trámite de audiencia para la justificación de la baja ofertada, lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo 152.3 del TRLCSP.

Recibidas las ofertas, la mesa de contratación estimó que 6 de ellas eran desproporcionadas o anormales, si bien concedió únicamente trámite de audiencia a 5, excluyendo automáticamente la oferta económicamente más ventajosa. Esta exclusión automática por razón del precio, único criterio aplicable, sin llevar a cabo el preceptivo trámite de audiencia, resulta discriminatoria y no conforme al principio de economía en la gestión de fondos públicos.

- A pesar de haberse establecido en el PCAP del contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio, comedor social y comidas a domicilio, formalizado por el Ayuntamiento de Alfaro, una fórmula para la aplicación del criterio "*precio*", las puntuaciones que figuraban en el acta de la mesa de contratación carecían de justificación alguna sobre la metodología utilizada para su concesión, máxime cuando cada licitador ofertó cuatro precios unitarios distintos, mientras que la fórmula del pliego se refería a uno solo. Únicamente, en unas hojas adjuntas, sin fecha ni firma, constan unos cálculos para la asignación de las puntuaciones, de los que puede deducirse que, con posterioridad a la apertura de los sobres y, por tanto, al conocimiento de las ofertas presentadas, el baremo establecido en el PCAP para la valoración del precio fue desglosado en sub-baremos no previstos inicialmente, no respetando los principios de publicidad y transparencia rectores de la contratación pública.

A la vista de los resultados de la valoración de las ofertas, uno de los licitadores solicitó la modificación de las puntuaciones otorgadas, lo que fue parcialmente estimado mediante resolución carente de motivación –la entidad, en alegaciones, declaró que la decisión se soportó en un informe de los servicios sociales, el cual no ha sido aportado a este Tribunal de Cuentas–.

- A pesar de que en el procedimiento de adjudicación del contrato de construcción de glorieta de intersección de las calles Marqués de Murrieta, Duques de Nájera y Carmen Medrano y entorno, formalizado por el Ayuntamiento de Logroño, se presentaron tres ofertas que podrían incurrir en valores anormales o desproporcionados, la mesa de contratación solamente apreció dicha circunstancia en dos de ellas. Igualmente, el informe técnico analizó las justificaciones presentadas por esos dos licitadores, no constando actuación alguna sobre la tercera oferta.

Por otra parte, no se ha remitido, a pesar de haber sido expresamente solicitada, la resolución del órgano de contratación sobre la admisión o rechazo de las justificaciones presentadas.

- En el expediente relativo a las obras de renovación de las redes de distribución de aguas, pavimentación y alumbrado en calle Oreca y Paseo de Cihuri del Ayuntamiento de Anguciana, el órgano de contratación no dictó una resolución desestimando las justificaciones presentadas por aquellos licitadores que habían presentado ofertas que se consideraron de imposible cumplimiento como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, conforme el artículo 152.4 del TRLCSP.

#### *d.2) Otras observaciones sobre las valoraciones de las ofertas*

- De acuerdo con lo dispuesto en el PCAP del contrato de limpieza de centros de competencia municipal del Ayuntamiento de Arnedo, la valoración del criterio "*Informe de organización y prestación del servicio*" se llevaría a cabo asignando "*un máximo total de 49 puntos*,

*correspondiendo un máximo de 7 puntos a cada uno de los Informes de gestión de cada uno de los centros objeto del contrato, puntuándose individualmente cada uno de ellos*". Sin embargo, examinados los informes de valoración aportados con las alegaciones, en ninguno de ellos figuraban las puntuaciones específicamente otorgadas a cada Informe, tan solo la calificación global de cada licitador. Esta deficiencia resulta especialmente relevante, dada la importancia cuantitativa de este criterio con respecto del resto -entre ellos, el precio-, haciendo decisivas para la adjudicación del contrato las puntuaciones concedidas por este criterio.

- El acta de valoración técnica de los criterios de adjudicación distintos del precio correspondiente al contrato de gestión integral de la escuela infantil municipal de primer ciclo "Santos Mártires" del Ayuntamiento de Calahorra, aunque contenía algunas explicaciones genéricas sobre las proposiciones presentadas, no especificó las razones que motivaron las puntuaciones otorgadas a cada uno de los licitadores en los diferentes criterios, por lo que la adjudicación del contrato no se justificó adecuadamente, conforme el artículo 151.4 del TRLCSP.

Igual deficiencia se ha detectado en los contratos de construcción de glorieta de intersección de las calles Marqués de Murrieta, Duques de Nájera y Carmen Medrano entorno, y de señalización horizontal en las vías públicas de competencia del Ayuntamiento de Logroño, adjudicados por este Ayuntamiento, cuyos informes técnicos sobre los criterios no cuantificables automáticamente se limitaron a realizar unos breves comentarios sobre las ofertas y a incluir un cuadro de puntuaciones no razonado en los que se introdujeron sub-baremos no contemplados en los PCAP.

- En los informes de valoración de los criterios evaluables mediante un juicio de valor de los contratos de gestión de la escuela infantil municipal de primer ciclo "Las Santitas", y de limpieza de diversos edificios y dependencias municipales, tramitados por el Ayuntamiento de Navarrete, así como en las actas de la mesa de contratación, tampoco se motivaron las puntuaciones concedidas a cada uno de los licitadores, adjuntando únicamente un cuadro de puntuaciones.
- Igualmente, en el informe de valoración de las ofertas presentadas para las obras en el espacio superior y tramo norte de la muralla del recinto fortificado de San Vicente de la Sonsierra no se motivaron las puntuaciones otorgadas a cada uno de los licitadores, sin que por ello la mesa de contratación lo rechazara o hiciera observación alguna al respecto.
- En el procedimiento de adjudicación del contrato de servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Haro, no se tiene constancia de la apertura en acto público de la documentación relativa a los criterios ponderables en virtud de un juicio de valor, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 27 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

Asimismo, el informe de valoración de ofertas carecía de fecha y en él no se motivaron las puntuaciones a cada uno de los licitadores en los diferentes criterios, lo que ha impedido verificar la adecuación y procedencia de las puntuaciones y, por tanto, de la adjudicación del contrato.

- En el informe de valoración de los aspectos técnicos relativos a los sub-criterios "*calidad técnica de la propuesta*" y "*ampliación del plazo de garantía y otros aspectos*", correspondiente al contrato de obras de urbanización de la calle Las Cuevas, 2ª fase, celebrado por el Ayuntamiento de San Asensio, se otorgó a cada uno de los licitadores una puntuación única y

conjunta para ambos sub-criterios, cuando en el PCAP se habían fijado dos baremos específicos y distintos. Por otra parte, en este informe se valoró, expresamente y entre otras circunstancias, que los medios humanos del licitador que resultó adjudicatario tenían su residencia en el mismo municipio de San Asensio, lo que no estaba previsto en el PCAP y resulta contrario al principio de no discriminación rector de la contratación pública.

- El informe de valoración de las ofertas presentadas para la contratación del servicio para el desarrollo y dirección de las actividades de la escuela municipal de música del Ayuntamiento de Arnedo, carecía de fecha y su contenido era excesivamente genérico e impreciso, no constando indicación alguna sobre la forma de valoración y de puntuación de los diferentes aspectos en que se desglosó el criterio *“Informe de desarrollo del plan pedagógico”*, por lo que las puntuaciones otorgadas no se fundamentaron suficientemente. En cuanto al criterio referente a las *“mejoras”*, el informe únicamente analizó las presentadas por el licitador que obtuvo la mayor puntuación, careciendo de comentarios sobre las restantes ofertas.
- En el informe emitido para la valoración de las ofertas en el contrato de gestión parcial de la escuela infantil de primer ciclo *“Los Almendros”* del Ayuntamiento de Lardero, no constan los motivos por los que se otorgaron las puntuaciones a cada uno de los licitadores respecto del criterio *“calidad y viabilidad del Informe”*, consistiendo en un mero cuadro de puntuaciones, por lo que la adjudicación del contrato no está justificada en los términos requeridos en el artículo 151.4 del TRLCSP.
- En los informes de valoración de los contratos números 4, 16 y 30 del Anexo, 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.

### **II.3.1.12. 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 del 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 previsto legalmente:

- En los anuncios de licitación del contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio, comedor social y comidas a domicilio, adjudicado por el Ayuntamiento de Alfaro, se fijó la

garantía definitiva del contrato en el 5% del importe de licitación, excluido IVA, lo que no fue acorde con el artículo 83.1 de la LCSP, que requería que se constituyese por el importe de adjudicación. Asimismo, y de acuerdo con la documentación aportada en el trámite de alegaciones, la garantía se constituyó teniendo en cuenta una sola anualidad, cuando el contrato tenía un plazo bianual.

- El PPT del contrato de renovación de las redes de agua potable en el entorno norte de la calle Mayor del Ayuntamiento de Arrúbal preveía la obligación de presentar un aval por el 60% del importe de licitación para poder ser puntuada una oferta con valores anormales o desproporcionados, previsión que no está contemplada en el TRLCSP -cuyo artículo 95.2 únicamente permite, *"en casos especiales"*, la exigencia de una garantía complementaria de hasta un 5% del importe de adjudicación- y que implica una limitación a la libre concurrencia por la imposición de una carga adicional a los licitadores que eventualmente pudieran presentar ofertas desproporcionadas o anormales.
- En el caso del contrato de señalización horizontal en las vías públicas de competencia del Ayuntamiento de Logroño en el término municipal de Logroño no se ha remitido la documentación acreditativa de la constitución de la garantía definitiva, aportando en su lugar la de la garantía provisional.
- Los PCAP de los contratos de gestión integral de las instalaciones deportivas municipales y de gestión integral de la escuela infantil de primer ciclo "Gonzalo de Berceo", ambos adjudicados por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, previeron que la fianza definitiva fuera del 5% del importe de adjudicación *"calculado para los dos años iniciales del contrato y las dos posibles prórrogas"*, computándose a estos efectos el periodo de prórroga, extremo no previsto en el artículo 95.1 del TRLCSP.
- En el contrato de desarrollo y dirección de las actividades de la escuela municipal de música del Ayuntamiento de Arnedo se constituyó la garantía teniendo en cuenta una sola anualidad, cuando este contrato tenía un plazo plurianual, por lo que no fue acorde con el artículo 95.1 del TRLCSP, que requiere que se constituya por el importe de adjudicación.

### **II.3.1.13. 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.

En relación con la formalización de los contratos examinados se ha detectado lo siguiente:

- Los documentos de formalización de los contratos correspondientes a los distintos lotes de la gestión del servicio público de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Logroño no contenían una exposición detallada del servicio público que había de ser prestado por el contratista ni las tarifas que habían de percibirse de los usuarios, con descomposición de sus factores constitutivos y procedimiento para su revisión, cuando se trataban de datos preceptivos a tenor del artículo 71 del RGLCAP.

Por otra parte, expresándose la remuneración de los distintos adjudicatarios en forma de precios unitarios, en los contratos no se indicó el importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración conforme el artículo 71 del RGLCAP, incluyendo únicamente el importe total de los cuatro lotes.

#### **II.3.1.14. 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 PCAP del contrato de servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Haro se incluyeron unos presupuestos unitarios de licitación, de importes crecientes anualmente, lo que implicaba una revisión anual de precios cuantificada y predeterminada, disconforme con lo dispuesto en los artículos 89 a 92 del TRLCSP, según los cuales la revisión de precios ha de ser variable en función de acontecimientos futuros y debe llevarse a cabo "*(...) mediante la aplicación de índices oficiales o de la fórmula aprobada por el Consejo de Ministros (...)*". Además esta previsión resultaba incongruente con otro apartado del mismo PCAP, a cuyo tenor, el contrato no estaba sujeto a revisión de precios.
- No se ha remitido el expediente tramitado para llevar a cabo la correspondiente revisión de precios del contrato gestión integral y mantenimiento de las piscinas, frontón, polideportivo y otras instalaciones municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de Fuenmayor, constando únicamente en la factura correspondiente al mes de junio de 2013, que se había "*realizado un incremento de 1,45% de IPC, según fuentes del I.N.E.*".
- Aunque según el PCAP del contrato de servicio de ayuda a domicilio, adjudicado por el Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada, "*el precio del contrato será actualizado anualmente, a partir del primer día consecutivo una vez transcurrido un año desde la firma del contrato*", según las alegaciones formuladas por la entidad, no se tramitó expediente alguno de revisión de precios, lo que no fue coherente con la mencionada cláusula, habida cuenta de que había transcurrido más de un año desde su formalización. Por otra parte, se ha observado que, en las facturas aportadas correspondientes al año 2014, figuran unos precios/hora ligeramente superiores a los precios adjudicados, lo que tampoco resulta coherente con la alegación.
- Tampoco se ha aportado el expediente de revisión de precios del contrato de ayuda a domicilio de la Mancomunidad de Najerilla a pesar de que, tanto en el contrato como en el PCAP, se preveía la revisión de precios a partir del segundo año en función del IPC estatal interanual.

- El PCAP del contrato de suministro de energía eléctrica del Ayuntamiento de Calahorra preveía la invariabilidad del precio del contrato, salvo en tres supuestos que, en caso de aplicarse suponía una posible revisión de precios distinta al sistema previsto en el artículo 90 del TRLCSP.
- La fórmula de revisión del precio establecida en el PCAP del contrato de servicio de ayuda a domicilio, tramitado por la Mancomunidad de la Cuenca del Cidacos, 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*”.
- Requerida la documentación de ejecución de los contratos números 12 y 20 a 25 del Anexo, se han aportado los expedientes de revisiones del precio en los que no constan los correspondientes documentos del INE acreditativos de los índices aplicados.

### **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 señalización horizontal en las vías públicas de competencia del Ayuntamiento de Logroño en el término municipal de Logroño se calificó y tramitó, indebidamente, como contrato de obras y no como contrato de servicios ya que, según se desprende del PPT, no tuvo por objeto la ejecución de una obra determinada y concreta necesaria para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por su natural uso y, por tanto, contrariamente a lo alegado, no reunía las características de las obras de mantenimiento recogidas en el artículo 106.1 de la LCSP. 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 informe completo que ha de ser supervisado, aprobado y replanteado antes de la licitación según lo dispuesto en el artículo 105.1 del mismo texto legal –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 informe, como lo es el objeto del contrato examinado. Por otra parte, la inexistencia de un informe de obras y el sistema de revisión de precios establecido en el PCAP –conforme a las variaciones del IPC y no según las fórmulas reglamentarias de revisión de los contratos de obras– pone de manifiesto que la auténtica naturaleza de este contrato era la de servicios, es decir, de prestación de una actividad o trabajo de tracto sucesivo durante un periodo temporal.

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

- En relación con el expediente relativo a las obras de renovación de redes de agua potable, alcantarillado y urbanización en calle El Salvador del Ayuntamiento de Tirgo, no se han



aportado, a pesar de haber sido expresamente solicitados, el informe de obras y su aprobación, así como el informe de supervisión del Informe exigidos en los artículos 121, 123 y 125 del TRLCSP.

- Tampoco se han aportado el informe de supervisión del informe y el acta de replanteo previo de las obras de renovación del pavimento y red de pluviales en varias calles del Ayuntamiento de Hormilla.
- Reclamado el informe de supervisión del Informe referido a la renovación de las redes de agua potable en el entorno norte de la calle Mayor, el Ayuntamiento de Arrúbal alegó que carecía de una oficina o unidad municipal de supervisión de informes especializada en dicha función, sin que se hubiera acreditado que se haya solicitado el asesoramiento correspondiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, 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.

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

- La última certificación relativa a las obras de construcción y puesta en marcha del centro cívico: salón de la juventud y hogar de la tercera edad, celebrado por el Ayuntamiento de Alberite, se expidió a los 10 meses de la fecha de inicio de las obras, cuando se había fijado un plazo de ejecución de 5 meses.

Asimismo, durante 3 meses no se emitieron las correspondientes certificaciones de obra, aportando el Ayuntamiento de Alberite un informe en el que se alegaba que las obras se interrumpieron durante los mencionados meses por una modificación del informe acordada por la entidad, consistente en la sustitución del centro de la tercera edad contemplado en el informe primitivo por unas salas de reuniones y locales para asociaciones. Sin embargo, no se ha remitido el preceptivo expediente que debió tramitarse para la aprobación de esta modificación, por lo que esta no puede considerarse justificada a los efectos de lo dispuesto en los artículos 105 a 108 y 219 y 234 del TRLCSP, máxime cuando las necesidades de las asociaciones y colectivos municipales de contar con salas para llevar a cabo sus reuniones y talleres era conocida por el Ayuntamiento, al menos, desde septiembre de 2009, al figurar dicho extremo en el “*estudio de necesidades*”, elaborado con carácter previo a la tramitación del expediente.

Por otra parte, en marzo de 2011 el Ayuntamiento de Alberite suscribió con un particular un contrato de arrendamiento del local en el que iba a instalarse dicho centro cívico, con una renta anual de 28.200 euros, sin IVA, revisable anualmente. Siendo así que las obras no se recibieron hasta octubre de 2013 y que el plazo para la ejecución de las obras era de 5 meses, tan significativa demora en la puesta en funcionamiento del centro cívico pone de manifiesto una gestión deficiente de los intereses públicos que ha supuesto el pago de una renta durante 2 años y medio en los que el centro no tuvo actividad.

- El contrato de obras pendientes de ejecutar del informe modificado de la ampliación del cementerio municipal de Alfaro, incluido en la presente fiscalización, tenía como antecedente otro adjudicado en mayo de 2011, con un precio de 564.480 euros, IVA incluido, y que fue objeto de examen 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*”. Como se puso de manifiesto en dicho

informe, apenas iniciadas las obras, el arquitecto director informó que era absolutamente imprescindible realizar un estudio geotécnico del solar, lo que motivó que se ordenara la paralización con carácter temporal y total de la obra. A la vista del nuevo estudio geotécnico realizado, fue necesario redactar un informe modificado para garantizar la seguridad y la estabilidad de la obra, imprescindible para su ejecución, no debiéndose, por tanto, la modificación contractual a causas nuevas o imprevistas, como requería el artículo 202 de la LCSP, sino a deficiencias en el estudio geotécnico previamente realizado. La modificación contractual supuso un incremento del 43,19% del precio primitivo. Con motivo de la elaboración del nuevo estudio geotécnico y de la elaboración y la aprobación del informe, las obras se paralizaron casi 6 meses, cuando el plazo inicial de ejecución era de 9 y el expediente principal se había tramitado por vía de urgencia.

Más tarde se aprobó la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, de acuerdo con el artículo 206. d) de la LCSP, al haber abandonado la obra. Requerido nuevamente el expediente completo de resolución del contrato, la entidad no ha aportado los informes técnicos y de control jurídico y económico-financiero, la documentación acreditativa del trámite de audiencia al contratista y al avalista, así como de la incautación de la fianza y la valoración de los daños y perjuicios causados a la Administración.

Con el objeto de finalizar las obras, el Ayuntamiento de Alfaro procedió a celebrar un nuevo contrato, que es objeto de la presente fiscalización.

A los 15 días del inicio de las obras pendientes de ejecutar se produjo un derrumbamiento parcial de un muro del cementerio, dejando varios nichos al descubierto. A pesar de que en el expediente no se acreditó el motivo del derrumbamiento, el Ayuntamiento lo consideró como un supuesto de fuerza mayor o caso fortuito, previsto en el artículo 107.1.c) del TRLCSP, para justificar la inclusión de las obras de reparación como una modificación del contrato fiscalizado. No obstante, el Ayuntamiento, en alegaciones, ha declarado que el derrumbamiento de los nichos del cementerio se produjo *"por agotamiento generalizado de los mismos"*, lo que hace cuestionable la imprevisibilidad de dichas obras y pone en evidencia un deficiente mantenimiento de los nichos. Por otra parte, la modificación contractual consistió en la construcción de nuevos nichos en una zona del cementerio distinta a la prevista en el contrato inicial y, por tanto, constituyó una variación sustancial de la prestación inicialmente contratada a la que se refiere el artículo 107.3.a) del TRLCSP, por lo que no era susceptible de ser tramitada como tal modificación.

Además, esta modificación incluyó las obras correspondientes a la evacuación de aguas pluviales de la totalidad de la zona de ampliación del cementerio municipal no contempladas en el informe primitivo, y que supuso un incremento de obras -al duplicar los nichos inicialmente previstos-, un cambio del objeto -al tener que trasladar a otra ubicación los enterramientos afectados- y un incremento del plazo y del precio de adjudicación en el 33,33% y el 28,16%, respectivamente. En particular, el incremento del precio superó el límite del 10% previsto en el artículo 107.3.d) del TRLCSP, por lo que supuso una alteración de las condiciones esenciales de la licitación y, por tanto, constituía una causa de resolución en los términos previstos en el artículo 223.g) del TRLCSP.

Como consecuencia de las incidencias descritas, las obras que debían ejecutarse en un plazo de nueve meses se recibieron con un retraso de 16 meses -177% del plazo inicial-.

- El acta de comprobación del replanteo de las obras de renovación de las redes de distribución de aguas, pavimentación y alumbrado en calle Orega y Paseo de Cihuri del Ayuntamiento de Anguciana se firmó habiendo transcurrido más de 2 meses desde la fecha de formalización del contrato, lo que sería causa de resolución del contrato conforme al artículo 237. a) del TRLCSP.

Asimismo, 3 de las 7 certificaciones emitidas se pagaron habiendo superado el plazo previsto en el artículo 216.4 del TRLCSP, que establece la obligación de abonar el precio dentro de los 30 días siguientes a la fecha de expedición de las certificaciones de obras.

- En el contrato de renovación de las redes de agua potable en el entorno norte de la calle Mayor del Ayuntamiento de Arrúbal se fijó una fecha para el inicio de las obras, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 229 del TRLCSP, a cuyo tenor la ejecución del contrato de obras comienza con el acta de comprobación del replanteo, que debe extenderse dentro del plazo que se consigne en el contrato, que no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización, salvo casos excepcionales justificados. Además, el acta de inicio no se firmó hasta casi 3 meses después de la fecha de formalización del contrato, lo que sería causa de resolución del contrato conforme el artículo 237.a) del TRLCSP.

Días antes de la fecha prevista para la terminación de las obras, la empresa adjudicataria solicitó la ampliación del plazo de ejecución en 2 meses y medio. La prórroga se aprobó extemporáneamente, con una duración de 1 mes y medio, lo que supuso un incremento del plazo inicial en un 37,50%, justificándose, principalmente y según el informe de la dirección de obra, en la necesidad de ejecutar las obras por fases para *“reducir las afecciones al conjunto de los vecinos”*, circunstancia, además de genérica, que podría haberse previsto inicialmente, en la tramitación del expediente.

Las obras terminaron 1 mes y medio más tarde de la fecha prevista para su finalización, incluida la prórroga, sin que las circunstancias alegadas justifiquen el retraso, puesto que, o bien eran previsibles –días festivos– o bien deberían haber dado lugar a la tramitación del correspondiente expediente de suspensión o prórroga –conurrencia de lluvias–.

- El acta de comprobación del replanteo del contrato de acondicionamiento de local de usos múltiples en la calle Carrera nº 8, adjudicado por el Ayuntamiento de Berceo, se firmó 3 meses después de la fecha de formalización del contrato, lo que, además de exceder del plazo establecido en el PCAP y en el artículo 229 del TRLCSP, sería causa de resolución del contrato conforme el artículo 237.a) del TRLCSP. Además, la primera certificación acreditó obras ejecutadas durante el mes de febrero de 2013, lo que implica una nueva demora de 1 mes con respecto al acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras, sin que conste las razones de estos retrasos.

Por otra parte, no se emitieron certificaciones en todos los meses consecutivos de la ejecución de las obras, según exigen los artículos 232 del TRLCSP y 147 a 150 del RLCA, sino que se emitieron 4 certificaciones correspondientes a los meses de febrero, julio, octubre y noviembre del 2013.

Las obras finalizaron 7 meses más tarde de la fecha prevista para su terminación, sin que se hayan aportado expedientes de prórrogas o suspensiones que pudieran amparar esta demora, ni acreditar si dicho retraso era imputable al contratista.

Las certificaciones de obra emitidas se abonaron superando el plazo de 30 días siguientes a la fecha de expedición prevista en el artículo 216.4 del TRLCSP.

- En la obras de restauración de las cercas y murallas de Briones: Torreón, Puerta de la Concepción y Cercas del Toro, contratadas por el Ayuntamiento de dicha localidad, se ha detectado un retraso injustificado tanto en el comienzo de las obras – 1 mes y medio- como en su finalización –1 mes-, sin que se tenga constancia de la aprobación de suspensión ni de prórroga alguna.

Por otra parte, el importe de las 8 certificaciones de obra superó el precio del contrato en 37.879 euros, que representa un 9,04% del mismo, sin que se conozcan las causas de este exceso.

Además, no se ha aportado la certificación final de las obras ejecutadas cuando, de acuerdo con la documentación disponible, debería haberse expedido en julio de 2013.

- El acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras de renovación del pavimento y red de pluviales en varias calles del Ayuntamiento de Hormilla se levantó un mes después del plazo establecido en el artículo 229 del TRLCSP, sin que en el expediente se dejara constancia de esta demora, alegando la entidad que se debió a “(...) a causas meteorológicas, en concreto a las lluvias previstas (...)”
- Durante la ejecución del contrato de obras de urbanización de la calle Las Cuevas, 2ª fase, celebrado por el Ayuntamiento de San Asensio, se concedió una prórroga de 30 días, basada en inclemencias meteorológicas cuya cronología, intensidad y afección a las diferentes partes de la obra no se especificó en la solicitud del contratista, que estaba motivada, únicamente, en *"las razones que expongo es el invierno y parte de la primavera excesivamente lluviosos"* y sin que en el posterior informe favorable de la Dirección facultativa se especificaran las fechas de las lluvias, aludiéndose, genéricamente, a un periodo invernal *"extremadamente lluvioso"* y al hundimiento espontáneo de dos calados. Sin embargo, en el PCAP se establecía que *"no se considerará causa justificativa los incrementos de pluviosidad u otras inclemencias climatológicas, salvo las de carácter notoriamente extraordinario"*, lo que en este caso no únicamente afecta al hundimiento de los calados, y que *"la ampliación del plazo de ejecución deberá ser solicitada los quince días siguientes a aquel en que se produzca la causa justificativa de la misma; se entenderá que la Empresa contratista renuncia a dicha ampliación si no cursa la solicitud en el plazo indicado"*, lo que tampoco se cumplió ya que la solicitud del contratista, haciendo alusión al invierno, se presentó el 5 de abril, y sin que en la documentación aportada consten las fechas de los hundimientos. Estos incumplimientos del clausulado del PCAP motivaron el informe desfavorable de la Secretaría-Intervención.

Asimismo, en un informe de la Secretaría-Intervención que consta en el expediente se hacía mención a la existencia de *"posibles variaciones y/o modificaciones en el contrato"* de las que se había informado *"verbalmente"*, sin más especificaciones. Solicitado por este Tribunal un informe sobre las incidencias que se produjeron durante la ejecución del contrato en el que se detallaran las mencionadas variaciones y/o modificaciones con indicación, por cada una de ellas, de su objeto, importe y fechas de aprobación y ejecución, junto con los expedientes tramitados a tal fin, el Ayuntamiento no ha aportado documentación alguna al respecto.

No se emitieron las certificaciones de obras ejecutadas en los meses de diciembre de 2012 y marzo de 2013 con sus correspondientes relaciones valoradas, lo que no se ajustó a lo dispuesto en los artículos 148 a 150 RGLCAP y en el PCAP, que requieren la expedición de certificaciones y sus relaciones en todos los meses del plazo de ejecución aunque su importe sea cero.

- Las obras de restauración parcial (fase III) del Castillo de Préjano, tramitadas por el Ayuntamiento de la localidad, se prorrogaron por acuerdo verbal entre las partes, sin que se tramitara el correspondiente expediente de prórroga previsto en el artículo 100 del RGLCAP.

Por otra parte, las obras fueron recepcionadas con un retraso de 2 meses, representativo del 50% del plazo total, sin que la razón alegada de esta demora -programa de intervención arqueológica asociado a las obras- se haya acreditado documentalmente.

- El contrato de renovación de redes de agua potable, alcantarillado y urbanización en la calle El Salvador del Ayuntamiento de Tirgo preveía un plazo de ejecución de 3 meses. Sin embargo, la última certificación se emitió casi 4 meses más tarde del plazo previsto, sin que en el expediente se hubiera dejado constancia de las razones de esa demora ni de la aprobación de suspensión ni de prórroga alguna. En el trámite de alegaciones la entidad alegó que *"el retraso de las obras fue debido a las lluvias y heladas"*, sin que adjuntara la documentación acreditativa de tales circunstancias ni tampoco de la concesión de prórrogas o suspensiones por esta causa.

Por otra parte, se ha remitido con las alegaciones el acta de recepción de las obras, emitida 4 meses y medio más tarde de la finalización de las obras, que pone de manifiesto un nuevo e injustificado retraso.

- En el contrato de obras de renovación del pavimento y red de pluviales en varias calles del Ayuntamiento de Hormilla no se emitieron las certificaciones de obras correspondientes a 3 meses -2 de ellas correspondientes a los dos primeros meses de ejecución-, contrariamente a lo dispuesto en los artículos 147 a 150 del RGLCAP, a cuyo tenor deben realizarse las mediciones, relaciones valoradas y certificaciones de obras ejecutadas en todos los meses del plazo aunque la obra realizada haya sido de pequeño volumen o incluso nula. Aunque se ha alegado que *"el mal tiempo durante el transcurso de la obra hizo que durante algunos meses no se pudiera prácticamente realizar ningún trabajo y que por lo tanto las certificaciones de los meses de octubre y noviembre de 2012 y de enero de 2013 fueran nulas"*, no se ha aportado documentación acreditativa de estas circunstancias ni de la tramitación y concesión de las correspondientes suspensiones.

### **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 un contrato de suministro:

- El suministro de energía eléctrica en alta y baja tensión a los distintos puntos de consumo de los que es titular el Ayuntamiento de Calahorra, adjudicado por un importe de 1.226.114, IVA incluido, y por un plazo de 2 años, se estuvo prestando durante 3 meses sin cobertura contractual, periodo que comprendió la finalización del contrato anterior y el inicio del fiscalizado en este informe.

Asimismo la entidad aportó, en el trámite de alegaciones, un certificado en el que se acreditaba el reconocimiento de obligaciones por un importe total de 1.365.624 euros, IVA incluido, –superior al precio del contrato– y un total de pagos de 1.303.876 euros, IVA incluido, correspondientes a un período de 20 meses, inferior al plazo total del contrato, quedando pendiente de abono 61.747 euros, IVA incluido.

Aunque en el documento de formalización constaban las tarifas aplicables y el precio anual del contrato "*de acuerdo con los consumos previsibles*", no se expresó el importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración, dato que debió incluirse según lo dispuesto en el artículo 71.6.b) del RGLCAP.

### **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:

- El acuerdo de adjudicación de la gestión integral de la escuela infantil municipal de primer ciclo "Santos Mártires", del Ayuntamiento de Calahorra, fue recurrido por uno de los licitadores al estimar que las mejoras que había propuesto habían sido valoradas con una puntuación inferior a la que, en su opinión, debería haber correspondido, lo que había impedido que resultara la oferta más ventajosa de las presentadas a la licitación. El recurso fue desestimado, al no valorarse por la Administración el ofrecimiento de 3 educadoras más a jornada completa respecto del personal mínimo educativo establecido en el PCAP, por entender que dicha propuesta había sido ya puntuada en el criterio relativo al "*Informe de gestión educativa y organizativa*" donde, a tenor del pliego, debían valorarse, entre otros aspectos, los "*recursos materiales y personales disponibles*".

Según el PCAP, en el criterio relativo a las mejoras debían también valorarse, entre otros aspectos, "*la puesta a disposición de un número mayor de horas*", lo que implícitamente conllevaba el incremento del personal, lo que pone de manifiesto una falta de precisión y claridad en la delimitación de los aspectos valorables en los criterios de adjudicación.

Asimismo, indicar que el PCAP preveía que la escuela ofreciera el servicio a un total de 123 niños, garantizándose una ocupación mínima de 100, de modo que se descontaría del precio del contrato la cantidad de 300 euros mensuales por niño cuando no se alcanzase la cifra de ocupación de 123 niños, hasta un máximo de 6.900 euros.

Según las actas de la comisión de control y seguimiento, solamente en 6 meses de un total de 21 se alcanzó o superó el nivel mínimo de ocupación garantizado económicamente al contratista, siendo la ocupación media inferior -94 niños-, lo que cuestiona la correcta previsión del número de plazas ofertadas en el contrato licitado.

El abono del precio, efectuado conforme a las previsiones contractuales, superó el plazo de 30 días desde la expedición de las facturas, previsto en el artículo 216 del TRLCSP.

- En los expedientes de contratación números 22 a 25 y 35 del Anexo no se ha aportado la documentación acreditativa relativa a su régimen jurídico básico, con expresión de los reglamentos reguladores del servicio y de los aspectos jurídicos, económicos y administrativos,

previstos en los artículos 116 de la LCSP, 132 del TRLCSP y 67.4.a del RGLCAP, remitiendo únicamente, respecto del número 25, un documento titulado *Normativa de funcionamiento del centro de atención a personas sin hogar "Informe Alasca"* y el Anexo al PPT, que contenían las normas de convivencia del centro y derechos y deberes de los usuarios.

En cuanto al expediente número 23 del Anexo, la entidad aportó un documento que regulaba los servicios a prestar, derechos y deberes de los usuarios, régimen de infracciones y sanciones y requisitos de acceso al servicio y en el que, a pie página, figuraba la expresión "*Normativa del Servicio de Ayuda a Domicilio JGL 1/2/2012*", sin adjuntar el acuerdo de aprobación de esa normativa por el órgano competente. Por otra parte, y en el caso de ser correcta la indicada fecha de aprobación por la Junta de Gobierno Local, estas normas serían posteriores a la aprobación del PCAP, a la convocatoria de la licitación y a la propuesta de adjudicación, por lo que no formarían parte de las actuaciones preparatorias del contrato ni del PCAP y, en consecuencia, no se ajustarían a lo dispuesto en los artículos 132 del TRLCSP y 67.4.a) del RGLCAP.

Tampoco se elaboraron los informes de explotación del servicio público comprensivos de su estudio económico-administrativo, de su régimen de utilización y de las particularidades técnicas que resultaban precisas para su definición, que debieron incorporarse por la Administración antes de la aprobación de los expedientes conforme el artículo 183 del RGLCAP, alegando la entidad, en relación con el expediente número 23 del Anexo que se encontraba incorporado en la "*Normativa del Servicio de Ayuda a Domicilio JGL 1/2/2012*" anteriormente mencionada.

Asimismo, las facturas aportadas con las alegaciones de los expedientes de contratación números 22, 24 y 25 del Anexo no contienen la conformidad de la Administración con los servicios facturados ni, por tanto, el cumplimiento del requisito previo necesario establecido para su pago en el PCAP.

Solicitados los informes de incidencias del servicio y las memorias anuales de las actividades objeto de contratación, que debieron elaborarse por el adjudicatario de acuerdo con lo dispuesto en el PPT, la entidad ha remitido únicamente unas páginas de un documento denominado "*Memoria Servicios Sociales 2012*", sin membrete, fecha, firma ni indicación de su procedencia.

- En cuanto a la ejecución del contrato número 23 del Anexo, se han aportado 194 facturas con las alegaciones, faltando las correspondientes a diciembre de 2012 y febrero de 2013, en la mayoría de las cuales es ilegible la conformidad de la Administración con los servicios facturados, requisito previo necesario establecido para su pago en el PCAP.

### **II.3.5. Contratos de servicios**

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

#### **II.3.5.1. Ejecución del contrato**

- Se ha observado un deficiente control de la ejecución del contrato de limpieza de centros de competencia municipal del Ayuntamiento de Arnedo, al no estar conformadas las facturas por la unidad que recibió el trabajo o, en su caso, por el responsable del contrato, constando únicamente una diligencia contable de visto bueno. Tampoco contribuyó a fortalecer el control el

hecho de que no se emitieran informes trimestrales por los Directores de los centros sobre las condiciones en que se prestó el servicio, aun cuando debe precisarse que la emisión de dichos informes, según se preveía en el PCAP, tenía carácter únicamente discrecional.

- En las facturas correspondientes al expediente relativo a la gestión integral y mantenimiento de las piscinas, frontón, polideportivo y otras instalaciones municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de Fuenmayor, no figuraba la conformidad o el visto bueno del Servicio correspondiente.

Asimismo, en la factura del mes de junio de 2012 se incluyó una cantidad de 2.906 euros, IVA incluido, correspondiente a las fechas del 1 al 5 de junio, anteriores a la formalización del contrato, por lo que el servicio facturado en esas fechas estaría fuera de la cobertura contractual.

Con carácter general las facturas de este expediente se abonaron al contratista con retraso respecto al plazo establecido en el artículo 216.4 del TRLCSP.

- El inicio del plazo de ejecución del servicio de lectura de contadores de la red de distribución de agua, adjudicado por el Ayuntamiento de Logroño se computaba, de acuerdo con una de las cláusulas del PCAP, *“desde la formalización del contrato”*, y conforme a otras cláusulas del PCAP y al documento de formalización debía llevarse a cabo *“desde la fecha del acta de inicio de la prestación”*, documento este último que no llegó a expedirse.

Tampoco se tiene constancia de la conformidad de la Administración con los servicios facturados, requisito previo necesario para su pago establecido en el PCAP.

- No se expidió el acta de inicio para la prestación de los servicios auxiliares de la Casa de las Ciencias, adjudicado por el Ayuntamiento de Logroño, ni se tiene constancia de la conformidad con los servicios facturados.
- Contra la propuesta de adjudicación del contrato de servicio de ayuda a domicilio, adjudicado por el Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada, formulada por la mesa de contratación, uno de los licitadores presentó un escrito de alegaciones, que fue expresamente calificado por la Secretaría General como recurso especial en materia de contratación, a pesar de lo cual no se tramitó como tal y fue desestimado mediante un Acuerdo del Pleno municipal. En consecuencia, no se suspendió la adjudicación del contrato hasta la resolución del recurso especial como hubiera sido procedente, se prescindió total y absolutamente del procedimiento establecido en los artículos 40 a 50 del TRLCSP para la sustanciación de dicho recurso especial y la resolución desestimatoria del mismo se adoptó por un órgano incompetente.
- No se han aportado las facturas conformadas del contrato de limpieza de diversos edificios y dependencias municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de Navarrete.

### **II.3.6. Contratos administrativos especiales**

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



### **II.3.6.1. Calificación del contrato**

- El contrato de gestión de la escuela infantil municipal de primer ciclo "Las Santitas", tramitado por el Ayuntamiento de Navarrete, así como los contratos de gestión de la escuela infantil de primer ciclo "Gonzalo de Berceo" y de gestión integral de las instalaciones deportivas municipales, adjudicados por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, fueron calificados como contratos administrativos especiales al entender ambas entidades que formaban parte de su objeto prestaciones de diversa naturaleza.

Sin embargo, esta circunstancia no era suficiente, por sí sola, para que se hubieran calificado como contratos de gestión de servicio público, o, en su caso, de servicios, ya que los servicios administrativos de limpieza, bar, comedor y mantenimiento del edificio, entre otros, eran unas prestaciones necesarias y accesorias con respecto a la principal prestación del servicio educativo o deportivo.

El contrato de servicios se encuentra regulado en el artículo 10 del TRLCSP, mientras que el de gestión de servicios públicos lo está en el artículo 8.1 del mismo texto legal, teniendo una especial trascendencia una adecuada calificación de los contratos, ya que tiene consecuencias en cuanto al sometimiento o no a regulación armonizada y a su régimen especial de recursos y cuestiones de nulidad.

En los contratos de gestión de servicios públicos el riesgo de explotación se transmite y es asumido por el adjudicatario, siendo así que se trata de servicios susceptibles de ser explotados por particulares que no implican ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos y en los que el contratista que los explota tiene encomendada la organización y la prestación del servicio conjuntamente. De esta manera se crea una relación jurídica de carácter contractual de la que nace el derecho del particular a la explotación del servicio en sustitución de la entidad titular del mismo y en la que dicha gestión se realiza a riesgo y ventura del contratista. Por el contrario, en los contratos de servicios se encomienda al contratista el desempeño de las actividades precisas para la prestación del servicio sin asumir la organización ni el riesgo derivado de ello.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de marzo de 2011 (Asunto Privater) define el riesgo de explotación, señalando que *"debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado que puede traducirse en el riesgo de enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio"*.

A este respecto, algunas de las cláusulas de los PCAP y PPT de los tres expedientes a los que se refiere este punto atribuían a estos contratos características propias de un contrato de gestión de servicios públicos, otorgando al contratista la explotación del servicio *"a su riesgo y ventura"*; En los dos primeros, incluso, *"en el caso de que circunstancias sobrevenidas e imprevisibles ocasionasen una subversión en la economía de la gestión, y sin más interrupciones que las que se habrían producido en el supuesto de gestión directa municipal servicios"*, y haciendo al contratista *"directamente responsable de toda indemnización civil de daños por accidentes ocasionados por el personal e instalaciones"*, así como *"responsable civil y administrativamente"*

*ante el Ayuntamiento por las faltas que cometan sus trabajadores”, quedando “obligado al resarcimiento de los daños que se causen a terceros por la defectuosa prestación del servicio”.*

En el caso del contrato de gestión integral de las instalaciones deportivas municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, el PPT incluía en su objeto *“la organización por cuenta y riesgo del adjudicarlo de cursos y actividades deportivas que se pueden desarrollar en las salas deportivas”, añadiendo el PCAP que “el contratista será responsable de la calidad técnica de los trabajos que desarrollen y de las prestaciones y servicios realizados, así como de las consecuencias que se deduzcan para el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua o para terceros de las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas (...) con la consiguiente obligación de indemnizar”.*

Por otra parte, los PCAP de los dos primeros expedientes requerían a los contratistas contar con la clasificación en el Grupo U (Servicios generales) – Subgrupo 05 (Guarderías infantiles), prevista en el artículo 37 del RGLCAP para las empresas contratistas de servicios, lo que no es propio de un contrato administrativo especial.

### **II.3.6.2. Ejecución del contrato**

- No se han aportado las facturas conformadas del contrato de gestión de la escuela infantil municipal del primer ciclo “Las Santitas”, adjudicado por el Ayuntamiento de Navarrete.
- No consta la conformidad expresa del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua en las facturas emitidas por el adjudicatario de los contratos de gestión de la escuela infantil de primer ciclo “Gonzalo de Berceo” y de gestión integral de las instalaciones deportivas municipales, ni los informes sobre la adecuación de la facturación con las prestaciones realmente ejecutadas.
- La facturación mensual en concepto de comedor del contrato de gestión de la escuela infantil de primer ciclo “Gonzalo de Berceo” del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, calificada en el PCAP como *“importe variable en función de los gastos de comedor”*, permaneció constante durante toda la vigencia del contrato, salvo la variación producida por efecto de la revisión de precios, lo que no parece coherente con las previsibles oscilaciones en el número de usuarios del servicio.

El incremento del precio de este contrato, revisado tras el primer año de vigencia supuso un aumento del 0,30 % en la facturación por comedor y del 1,26 % en la mensualidad fija, lo cual no resulta coherente con la aplicación del único indicador previsto en el PCAP, consistente en el Índice General de Precios.

## **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 riojanas 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, 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 juventud y la tercera edad, 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 Alberite, Calahorra, Lardero, Navarrete y Villamediana de Iregua, incluidos en el Anexo adjunto a este 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 pueden citar los contratos de ayuda a domicilio, celebrados por los Ayuntamientos de Alfaro, Haro, Logroño, Santo Domingo de la Calzada y las Mancomunidades de Cuenca del Cidacos y Najerilla, incluidos en la presente fiscalización.

Igualmente, cabe mencionar el contrato de atención a mujeres víctimas de malos tratos y otras urgencias sociales, adjudicado por el Ayuntamiento de Logroño, cuyo objeto comprendía la atención, apoyo, acogida y recuperación integral de las mujeres víctimas de malos tratos y/o agresión social. Como señala la exposición de motivos de la LOIEMH, el pleno reconocimiento de

la igualdad formal ante la ley, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente, entre otras causas, por problemas como la violencia de género o los de la conciliación entre la vida personal, laboral y familiar, que muestran cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres es todavía una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos.

### 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 Rioja 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 209 entidades locales de dicha Comunidad Autónoma, solo enviaron de oficio las relaciones certificadas de contratos en plazo 32 entidades y otras 36 aportaron certificaciones negativas. No obstante, posteriormente y a expresa solicitud de este Tribunal de Cuentas, las restantes entidades de la Comunidad Autónoma, a excepción de una, 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.3.1.1)*

2. No constan en varios expedientes los preceptivos informes de los servicios promotores justificativos de la necesidad de la contratación y la extensión de las necesidades que pretendieron cubrirse con el contrato proyectado, así como sobre la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas ni, en consecuencia, la necesidad de la inversión de fondos públicos que conllevan. Tampoco se justificó en algunos contratos la insuficiencia de medios materiales o personales propios del ayuntamiento o la conveniencia de no ampliarlos para tal fin, ni la oportunidad 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. Algunos de los expedientes fiscalizados carecían de pliegos de prescripciones técnicas o contenían un único pliego, en lugar de un pliego de cláusulas administrativas particulares y otro de prescripciones técnicas, o incorporaban de manera muy sintética y deficiente las condiciones

técnicas del contrato, los medios materiales o personales necesarios para su ejecución, los plazos de duración de aquellos o los aspectos económicos, lo que supuso una limitación de la información que se ofreció a las empresas que hubieran podido estar interesadas en el contrato, con la consecuente incidencia en los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública.

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

#### *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 o acreditado los cálculos y datos tenidos en cuenta para su cuantificación, bien por la falta de coincidencia de los cálculos aportados con los respectivos presupuestos, no habiendo podido comprobarse si resultaron adecuados a las prestaciones objeto de la contratación. En dos expedientes de duración bianual, los documentos con trascendencia pública en los que se mencionaba el presupuesto de licitación o el precio del contrato no especificaron dicha duración.

#### *Certificado de existencia de crédito (subepígrafe II.3.1.5)*

7. En un cierto número de contratos no se aportó el correspondiente certificado de existencia de crédito.

#### *Determinación del objeto de los contratos (subepígrafe II.3.1.6)*

8. El contenido de los pliegos de prescripciones técnicas de dos contratos fue significativamente deficiente, siendo así que no concretaron determinados extremos necesarios para la prestación de los servicios, encomendándose su determinación a los propios licitadores en sus ofertas, lo que implicó la consiguiente indeterminación del objeto de los contratos.

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

9. El fraccionamiento del objeto de tres contratos no se motivó debidamente, conteniendo los informes justificativos razones poco precisas o incluso ajenas a la división por lotes.

#### *Tramitación de urgencia (subepígrafe II.3.1.9)*

10. 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–, al haberse fundamentado aquella en circunstancias que eran previsibles de antemano por el órgano de contratación, lo que, en ocasiones, pone de manifiesto que el expediente no se tramitó con la antelación suficiente que hubiera permitido su tramitación ordinaria, con la repercusión negativa que ello implica en la concurrencia de las ofertas. Además, en un contrato se produjeron incidencias y retrasos en la ejecución, lo que resulta incongruente con la tramitación urgente.

*Publicidad de los contratos (subepígrafe II.3.1.10)*

11. En diversos expedientes no se ha publicado su adjudicación o formalización y, en otros, la publicidad de la licitación efectuada ha sido deficiente, por carecer de determinados extremos legalmente preceptivos. En varios contratos, los anuncios de formalización se publicaron con posterioridad al plazo establecido por las normas.

*Adjudicación de los contratos (subepígrafe II.3.1.11)*

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.

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 fijó sobre qué elementos y bajo qué requisitos y modalidades quedaba autorizada su presentación, lo que no resultó coherente con los principios de publicidad, transparencia y objetividad que han de informar la contratación pública.

13. En algunos contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con múltiples criterios de adjudicación, las bajas económicas de las ofertas fueron escasamente valoradas 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 las bajas con valores anormales o desproporcionados no en función de las bajas medias de las respectivas ofertas, sino de determinadas cuantías fijas predeterminadas en los pliegos, habiéndose producido, en algún caso, la exclusión indebida de ofertas. Todo ello podría haber redundado, asimismo, en un encarecimiento de los precios de estos contratos.
14. En ciertos contratos se incluyeron indebidamente como criterios de adjudicación extremos que se referían a la solvencia técnica y profesional y que, por tanto, no debieron utilizarse en la fase de adjudicación sino en la fase previa para evaluar la aptitud de las empresas.
15. En un número de expedientes no se han emitido los correspondientes certificados del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas, o no figuraban los documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario al corriente de las obligaciones tributarias o con la Seguridad Social.
16. En diversos procedimientos negociados sin publicidad tramitados, no se ha acreditado documentalmente que se llevara a cabo la negociación alegada con las empresas consultadas, lo que, además de ser contrario a la norma, desvirtúa la naturaleza de este procedimiento.

17. 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 algunos otros supuestos, la deficiencia resultó del establecimiento en estos informes de sub-criterios o baremos más específicos de los previstos en los respectivos pliegos.

*Afianzamiento (subepígrafe II.3.1.12)*

18. Se ha observado que diversas fianzas provisionales o definitivas de algunos contratos se han constituido por cuantías inferiores o se han exigido por cuantías superiores a las requeridas legalmente, limitando en este último caso la libre concurrencia por la carga adicional a los eventuales licitadores que ello implica.

*Revisiones de precios (subepígrafe II.3.1.14)*

19. Algunas fórmulas de revisión de los precios establecidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares no se ajustaron a la normativa por establecerse una revisión fija y no variable, cuantificada y predeterminada o por no respetar la limitación legal del 85% de la variación experimentada por el índice adoptado.

En varios expedientes de revisión de precios, no constan ni se han aportado los documentos del Instituto Nacional de Estadística acreditativos de los porcentajes de variación del Índice de Precios al Consumo aplicados.

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

20. Se han apreciado ciertas deficiencias en las actuaciones preparatorias de algunos contratos de esta naturaleza, tales como la indebida calificación y consiguiente tramitación de un contrato incoherentemente con su objeto o la falta del replanteo previo y de la supervisión de los informes.
21. En ocasiones se produjeron modificaciones de informes en ejecución que se debieron a deficiencias en la preparación y tramitación previa de los expedientes contractuales de las obras –indeterminaciones de los pliegos o deficiencias en la elaboración, supervisión o replanteo de los respectivos informes primitivos– que pudieron o debieron, al menos en parte, haber sido previstas razonablemente de forma anticipada por el órgano de contratación, incrementándose en un contrato el plazo y el precio de adjudicación. A este respecto, 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.
22. 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 acreditadas documentalmente o haberse producido mediante prórrogas concedidas sin atender a las prescripciones normativas o contractuales.

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

23. 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 informes 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.

El contenido de algunos pliegos de cláusulas administrativas particulares fue deficiente por no indicarse el régimen jurídico básico regulador del servicio.

24. En las copias de las facturas examinadas de varios contratos, no consta la conformidad de la Administración con las prestaciones facturadas, a pesar de tratarse de un requisito previo para su abono establecido en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares.

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

25. Se observan diversas deficiencias en la facturación de algunos de los contratos fiscalizados, tales como la falta de la conformidad administrativa en las facturas, a pesar de tratarse de un requisito previo necesario para su abono a los contratistas, o el abono de facturas con retraso respecto al plazo legal.

En relación con los contratos administrativos especiales (epígrafe II.3.6)

26. Algunos contratos de gestión de escuelas infantiles municipales y de instalaciones deportivas fueron calificados como contratos administrativos especiales, al considerar que formaban parte de su objeto prestaciones de diversa naturaleza. Sin embargo, esta circunstancia, por si sola, no era suficiente para haber impedido que se hubieran calificado como contratos de gestión de servicio público, o, en su caso, de servicios, ya que los otros servicios administrativos previstos para estos contratos, eran prestaciones necesarias y accesorias con respecto a la principal prestación del servicio público educativo o deportivo. A este respecto, algunas de las cláusulas de los pliegos de los expedientes analizados atribuían a estos contratos características propias de los contratos de gestión de servicios públicos, otorgando al contratista la explotación del servicio "a su riesgo y ventura".

27. En la ejecución de estos contratos, se han observado incidencias tales como la falta de aportación de las facturas conformadas o la no constancia de la conformidad expresa de la Administración con las prestaciones realmente ejecutadas.

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

28. Con carácter general, las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja 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.



Diez de los expedientes contractuales examinados han tenido por objeto la gestión de centros de atención a la infancia o servicios de actividades con la juventud y la tercera edad, así como de ayuda a domicilio, con el fin de favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

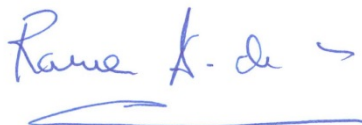
1. Deberían habilitar las entidades locales mecanismos que impulsen y garanticen el envío regular al Tribunal de Cuentas de la información relativa a su actividad contractual.
2. Debería justificarse con precisión por las entidades locales la existencia de las necesidades públicas que fundamenten la 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. Habría de justificarse debidamente de modo especial en los contratos de servicios de carácter permanente, 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 de modo que pueda examinarse de forma adecuada y transparente que las puntuaciones han sido otorgadas correctamente con sujeción 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 modificaciones o demoras y retrasos en los mismos derivados de deficiencias en dichas fases o de causas que no respondan a las previstas legalmente y que, frecuentemente, implican importantes incrementos de costes y desviaciones temporales, que 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, y de diligencia y eficiencia en la gestión del gasto derivado de las contrataciones.
8. Debería requerirse por las entidades locales una mayor diligencia en la vigilancia y control de la ejecución de los contratos, para que estos se cumplan con las condiciones y en los plazos establecidos, y detectarse y resolverse con celeridad e inmediatez las incidencias producidas durante la ejecución, tramitándose, con rigor y celeridad, los expedientes de imposición de penalidades y la reclamación de daños y perjuicios a los contratistas por demoras o por cualquier otro incumplimiento contractual que les fuese imputable.
9. Sería conveniente que las entidades locales considerasen aplicar las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, tendentes a promover dicha igualdad a través de la contratación, sin perjuicio de su carácter potestativo.

Madrid, 30 de octubre de 2014

EL PRESIDENTE,



Ramón Álvarez de Miranda García

**ANEXO**



## EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS - ENTIDADES LOCALES C.A. LA RIOJA - EJERCICIO 2012

Nº	TIPO (*)(**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
1	O	Colector de pluviales en el tramo comprendido entre la báscula y la depuradora	Ayuntamiento de Agoncillo	N	106.948,40
2	O	Centro cívico: salón de la juventud y hogar de la tercera edad	Ayuntamiento de Alberite	A2	321.640,19
3	O	Obras pendientes de ejecutar del proyecto modificado de la ampliación del cementerio municipal de Alfaro	Ayuntamiento de Alfaro	A1	211.853,53
4	SE	Servicio de ayuda a domicilio, comedor social y comidas a domicilio de Alfaro	Ayuntamiento de Alfaro	A1	1.067.992,00
5	O	Renovación de las redes de distribución de aguas, pavimentación y alumbrado en calle Oreca y Paseo de Cihuri	Ayuntamiento de Anguciana	A2	268.642,85
6	SE	Servicio de limpieza de centro de competencia municipal del Ayuntamiento de Arnedo	Ayuntamiento de Arnedo	A2	206.857,60
7	SE	Desarrollo y dirección de las actividades de la escuela municipal de música	Ayuntamiento de Arnedo	A2	238.520,00
8	O	Urbanización para la renovación de las redes de agua potable en el entorno norte de la calle Mayor	Ayuntamiento de Arrúbal	N	171.930,51
9	O	Acondicionamiento de local de usos múltiples en calle Carrera nº 8	Ayuntamiento de Berceo	N	129.162,00
10	O	Restauración de las cercas y murallas de Briones: Torreón, Puerta de la concepción y Cercas del Toro	Ayuntamiento de Briones	A2	419.104,80
11	S	Suministro de energía eléctrica en alta y baja tensión a los distintos puntos de consumo de los que es titular el Ayuntamiento de Calahorra	Ayuntamiento de Calahorra	A1	1.013.137,20
12	SE	Servicios de gestión integral de la escuela infantil municipal de primer ciclo "Santos Mártires"	Ayuntamiento de Calahorra	A2	1.569.480,00

Nº	TIPO (*)(**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
13	SE	<i>Gestión integral y mantenimiento de las piscinas, frontón, polideportivo y otras instalaciones municipales</i>	Ayuntamiento de Fuenmayor	A2	185.000,00
14	SE	<i>Servicio de ayuda a domicilio</i>	Ayuntamiento de Haro	A2	774.040,00
15	O	<i>Obras de renovación del pavimento y red de pluviales en varias calles</i>	Ayuntamiento de Hormilla	N	193.220,34
16	SE	<i>Gestión parcial de la escuela infantil de primer ciclo "Los Almendros"</i>	Ayuntamiento de Lardero	A2	1.034.800,00
17	O	<i>Construcción de glorieta de intersección de las calles Marqués de Murrieta, Duques de Nájera y Carmen Medrano y entorno</i>	Ayuntamiento de Logroño	A2	474.998,17
18	O	<i>Señalización horizontal en las vías públicas de competencia del Ayuntamiento en el término municipal de Logroño</i>	Ayuntamiento de Logroño	A2	660.000,00
19	S	<i>Suministro de gas natural a los distintos puntos de consumo del Ayuntamiento de Logroño y de la Sociedad Municipal Logroño-Deporte</i>	Ayuntamiento de Logroño	A2	803.382,60
20	SE	<i>Servicio de lectura de contadores de la red de distribución de agua</i>	Ayuntamiento de Logroño	A1	355.860,00
21	SE	<i>Prestación de los servicios auxiliares de la Casa de las Ciencias</i>	Ayuntamiento de Logroño	A2	276.610,16
22	GS	<i>Gestión del servicio público del centro municipal de acogida</i>	Ayuntamiento de Logroño	A2	1.021.256,95
23	GS	<i>Gestión del servicio público de ayuda a domicilio</i>	Ayuntamiento de Logroño	A2	15.318.750,00
24	GS	<i>Atención a mujeres víctimas de malos tratos y otras urgencias sociales</i>	Ayuntamiento de Logroño	A2	592.227,77
25	GS	<i>Gestión del servicio público de atención a personas sin hogar Proyecto Alasca</i>	Ayuntamiento de Logroño	A2	738.888,89
26	AP	<i>Gestión de la escuela infantil municipal de primer ciclo "Las Santitas"</i>	Ayuntamiento de Navarrete	A2	906.000,00
27	SE	<i>Servicio de limpieza de diversos edificios y dependencias municipales</i>	Ayuntamiento de Navarrete	A2	253.440,00

Nº	TIPO (*)(**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
28	O	Restauración parcial Fase III del Castillo de Préjano	Ayuntamiento de Préjano	N	107.000,00
29	O	Urbanización calle Las Cuevas 2ª fase	Ayuntamiento de San Asensio	A2	377.527,50
30	O	Obras en el espacio superior y tramo norte de la muralla del recinto fortificado de San Vicente de la Sonsierra	Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra	A2	287.997,17
31	SE	Servicio municipal de ayuda a domicilio	Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada	A1	400.993,60
32	O	Renovación de redes de agua potable, alcantarillado y urbanización en la calle El Salvador	Ayuntamiento de Tirgo	N	97.450,00
33	AP	Gestión integral de las instalaciones deportivas	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua	A2	1.207.627,08
34	AP	Gestión integral de la escuela infantil de primer ciclo Gonzalo de Berceo	Ayuntamiento de Villamediana de Iregua	A2	1.325.493,20
35	GS	Servicio de ayuda a domicilio	Mancomunidad de Cuenca del Cidacos	A2	1.059.022,86
36	SE	Servicio de ayuda a domicilio	Mancomunidad de Najerilla	A1	406.300,00

(\*) Calificación según el respectivo PCAP

(\*\*):

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

N: Negociado sin publicidad