



# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 1085**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA  
MANCHA, EJERCICIO 2012**



**EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 26 de marzo de 2015, el **Informe de Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, 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 .....	11
I.2. MARCO NORMATIVO .....	13
I.3. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES .....	14
<b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>14</b>
II.1. REMISIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA DE INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN EL EJERCICIO 2012 .....	14
II.2. EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS .....	21
II.3. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA.....	23
II.3.1. Observaciones comunes .....	24
II.3.2. Contratos de obras .....	64
II.3.3. Contratos de suministro .....	69
II.3.4. Contratos de gestión de servicios públicos .....	70
II.3.5. Contratos de servicios .....	75
II.4. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE IGUALDAD.....	81
<b>III. CONCLUSIONES .....</b>	<b>82</b>
<b>IV. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>87</b>



## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
INE	Instituto Nacional de Estadística
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IPC	Índice de Precios al Consumo
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOIEHM	Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
OCEX	Órgano de Control Externo
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PPT	Pliego 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
UTE	Unión Temporal de Empresas



## I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

Estos principios de eficiencia y racionalización que han de observarse en la contratación se elevan a postulado general de la gestión de las entidades locales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y de Sostenibilidad de la Administración Local. 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<sup>1</sup>, los gastos consolidados del total nacional correspondientes a los capítulos 2 *“Gastos corrientes en bienes y servicios”* y 6 *“Inversiones reales”* –capítulos estos con cargo a los que se financia principalmente la actividad contractual llevada a cabo por las entidades locales– se elevaron a 19.371.881 y 6.016.711 miles de euros, respectivamente, frente a los 18.914.785 y 9.899.594 miles de euros del ejercicio 2011.

La especial trascendencia de la actividad contractual de las entidades locales explica que el Tribunal de Cuentas la haya venido examinando 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

---

<sup>1</sup> En el ejercicio 2013 los gastos consolidados del total nacional correspondientes al capítulo 2 *“Gastos corrientes en bienes y servicios”* ascendieron a 17.112.374 miles de euros y al capítulo 6 *“Inversiones reales”* a 4.778.976 miles de euros.

cada ejercicio por las entidades locales de todo el territorio nacional 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), así como la de enviar los expedientes de contratación, con arreglo al artículo 29 del TRLCSP, y examinándose una muestra de los expedientes de las entidades locales de las comunidades autónomas sin Órgano de Control Externo (OCEX) remitidos al Tribunal de Cuentas –ya sea de oficio, ya sea a solicitud de esta Institución– con objeto 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, y 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.

Además, 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 OCEX propio, 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 cada una de dichas comunidades autónomas en esta área y el empleo de los recursos públicos comprometidos en esta actividad.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, hay que indicar que la contratación de sus entidades locales se venía fiscalizando por la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad. En efecto, como se ha señalado, el Tribunal de Cuentas, incluía en el examen global, que efectúa en el marco de cada Informe anual del Sector Público Local, información sobre el cumplimiento del deber legal de remitir al órgano fiscalizador las relaciones de contratos y los expedientes de contratación, por, entre otras, las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. En el contexto de la colaboración existente entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX, que se halla regulada en el artículo 29 del LFTCu, y con el fin de evitar duplicidades en las actuaciones fiscalizadoras y garantizar la mayor eficacia de los resultados, la Sindicatura de Cuentas, por su parte, venía fiscalizando la contratación desarrollada por las entidades locales de la Comunidad.

La Ley 1/2014, de 24 de abril, de las Cortes de Castilla-La Mancha, publicada en el Boletín de Oficial de la Comunidad de 21 de mayo de 2014 y con entrada en vigor a los veinte días desde su publicación, acordó la supresión de la Sindicatura de Cuentas de dicha Comunidad. Ante esta circunstancia, el Pleno del Tribunal de Cuentas modificó el Programa para el año 2014, en sesión de 29 de mayo de 2014, incluyendo en el mismo diversas fiscalizaciones en relación con las entidades públicas de dicha Comunidad Autónoma, entre ellas, la presente *“Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2012”*, completándose así la actuación fiscalizadora emprendida por el Tribunal en el Programa de Fiscalizaciones para 2014 con relación con la contratación de las entidades locales de las Comunidades Autónomas sin OCEX.

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

Como se ha señalado, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en el artículo 3.a) de LFTCu, incluyó en su Programa de Fiscalizaciones para el año 2014, en la redacción dada como consecuencia de la modificación del mismo acordada en sesión de 29 de mayo de 2014, y entre las fiscalizaciones a llevar a cabo a iniciativa propia, la relativa a la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, 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 septiembre de 2014, siendo estos los siguientes:

- 1) Verificar el cumplimiento por parte de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación sobre contratación establecida por las normas legales y por la Instrucción sobre Remisión a esta Institución de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local, 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 Castilla-La Mancha. Esta Comunidad contaba en 2012 con 1.076 entidades locales<sup>2</sup>, de las cuales 5 eran diputaciones provinciales, 919 ayuntamientos<sup>3</sup>, 131 mancomunidades y 21 consorcios.

En cuanto a los ámbitos objetivo y temporal, la fiscalización ha abarcado los expedientes de contratación pública formalizados por las entidades locales castellano-manchegas durante el ejercicio 2012, con independencia del ejercicio en el 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

---

<sup>2</sup> Excluidas las entidades locales menores.

<sup>3</sup> Según cifras del Padrón Municipal a 1 de enero de 2012 publicadas por el Instituto Nacional de Estadística.

Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno de la Institución en su reunión de 23 de diciembre de 2013.

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 TRLCSP, 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 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, además del TRLCSP y, en su caso, de la LCSP, es, esencialmente, la siguiente:

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- 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 (LOIEHM).
- 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 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.

### **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 respectivos expedientes de contratación analizados a los actuales 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 33 entidades<sup>4</sup>, de las cuales 5 han sido formuladas fuera de plazo<sup>5</sup>.

Las justificaciones, explicaciones y subsanaciones realizadas han sido examinadas y tratadas, tomándose en cuenta en este Informe e integrándose en el mismo en los casos en los 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 que plantean criterios, consideraciones o argumentaciones no fundamentadas o no soportadas legal o documentalmente.

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 CASTILLA-LA MANCHA 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.

---

<sup>4</sup> Se han recibido alegaciones de los responsables de los siguientes Ayuntamientos: Albacete, Almansa, Alcázar de San Juan, Argamasilla de Calatrava, Granátula de Calatrava, Manzanares, Membrella, Puertollano, Tomelloso, Torralba de Calatrava, Valdepeñas, Cuenca, Huete, Tarancón, Azuqueca de Henares, Cabanillas del Campo, El Casar, Guadalajara, Quer, Villanueva de la Torre, Burguillos de Toledo, Cazalegas, Illescas, Madridejos, Métrida, Talavera de la Reina, Toledo, Torrijos y Villaseca de la Sagra, así como de las siguientes Diputaciones Provinciales: Albacete, Ciudad Real, Guadalajara y Toledo.

<sup>5</sup> Se han recibido fuera de plazo las alegaciones de los Ayuntamientos de Cuenca, Illescas, Tarancón, Toledo y Torrijos.

Esta misma Ley, en su artículo 40.2, establece que los Centros, Organismos o Entidades que hubieren celebrado contratos de los indicados en su artículo 39 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, por su parte, regula el deber de 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 600.000 euros, tratándose de obras, concesiones de obras públicas, gestión de servicios públicos y contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado; de 450.000 euros, en suministros, y de 150.000 euros, en los de servicios y en los contratos administrativos especiales.

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 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 concreta la información y documentación que ha de ser aportada 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 y gestionada y utilizada tanto por esta Institución como por los OCEX incorporados a la misma.

No obstante este conjunto de 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 de manera reiterada, entre otros, en los sucesivos Informes del Sector Público Local, así como en Informes específicos 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>6</sup>, el de *“Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la*

---

<sup>6</sup> Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de enero de 2014.

*Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2012*<sup>7</sup> y el de *"Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2012"*<sup>8</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 atendiendo al precepto legal 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 1.076 entidades locales existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, solo 337 entidades habían cumplido con lo preceptuado en el artículo 40 de la LFTCu –75 habían remitido relaciones certificadas de contratos, que incluían 408 contratos, por un importe global de 59.900.151 euros, y otras 262 habían enviado certificaciones negativas–, lo que representaba un 31,32% de las entidades locales castellano-manchegas.

Con el fin de promover el cumplimiento de la referida obligación de remisión, el Tribunal de Cuentas puso en marcha, como lo hace anualmente respecto de las entidades locales de comunidades autónomas sin OCEX, 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 encuentra el de contribuir a 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. Así, una vez se hizo efectiva la supresión de la Sindicatura de Cuentas, se comenzó la ejecución de dicho Plan sobre las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y se reclamó a las 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.

Como resultado de estas actuaciones, a fecha de 16 de febrero de 2015, 982 de las 1.076 entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha habían remitido información sobre los contratos celebrados en el ejercicio 2012, lo que representa el 91% de esas entidades, incumpliendo dicha obligación legal un total de 94 entidades –59 ayuntamientos<sup>9</sup>, 30 mancomunidades y 5 consorcios–, que se relacionan en el Anexo I.

<sup>7</sup> Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de junio de 2014.

<sup>8</sup> Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2014.

<sup>9</sup> Ayuntamientos con una población inferior a 500 habitantes (21 con menos de 100 habitantes, 14 con una población comprendida entre 100-200 habitantes, 12 con una población entre 200-300 habitantes, 6 con una población entre 300-400 habitantes y 6 con una población entre 400-500 habitantes).

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

Provincia	Diputaciones		Ayuntamientos		Mancomunidades		Consortios		TOTAL		% de remisión
	Relación	Certificac. Negativa	Relación	Certificac. Negativa	Relación	Certificac. Negativa	Relación	Certificac. Negativa	Relación	Certificac. Negativa	
Albacete	1	--	20	65	3	10	2	5	26	80	94,6
Ciudad Real	1	--	40	58	1	11	1	3	43	72	89,8
Cuenca	1	--	20	188	--	33	1	1	22	222	85,6
Guadalajara	1	--	29	243	1	26	--	2	31	271	93,5
Toledo	1	--	76	121	--	16	1	--	78	137	94,3
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>185</b>	<b>675</b>	<b>5</b>	<b>96</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>200</b>	<b>782</b>	<b>91,2</b>

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, 200 entidades locales certificaron que habían formalizado 766 contratos -excluidos los menores-, por un importe global de 121.978.176 euros, y 17 modificaciones, por un importe de 958.856 euros. Asimismo, 782 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 castellano-manchegas:

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

(euros)			
Tipo de entidad local	Nº Entidades Locales	Nº contratos	Importe
Ayuntamientos	185	606	99.698.371,79
Diputaciones	5	149	21.647.873,24
Mancomunidades	5	4	235.849,69
Consortios	5	7	396.081,81
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>766</b>	<b>121.978.176,53</b>

**Cuadro 3: Número e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2012 por las Diputaciones Provinciales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha**

(euros)		
Diputaciones	Nº contratos	Importe
Albacete	29	4.341.776,62
Ciudad Real	33	8.656.766,22
Cuenca	13	987.749,05
Guadalajara	52	6.030.373,52
Toledo	22	1.631.207,83
<b>TOTAL</b>	<b>149</b>	<b>21.647.873,24</b>

**Cuadro 4: Número e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2012 por los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha por provincia**

(euros)			
Ayuntamientos	Nº Ayuntamientos	Nº contratos	Importe
Albacete	20	93	18.745.700,69
Ciudad Real	40	150	21.799.631,90
Cuenca	20	44	14.260.523,98
Guadalajara	29	119	18.154.841,07
Toledo	76	200	26.737.674,15
<b>TOTAL</b>	<b>185</b>	<b>606</b>	<b>99.698.371,79</b>

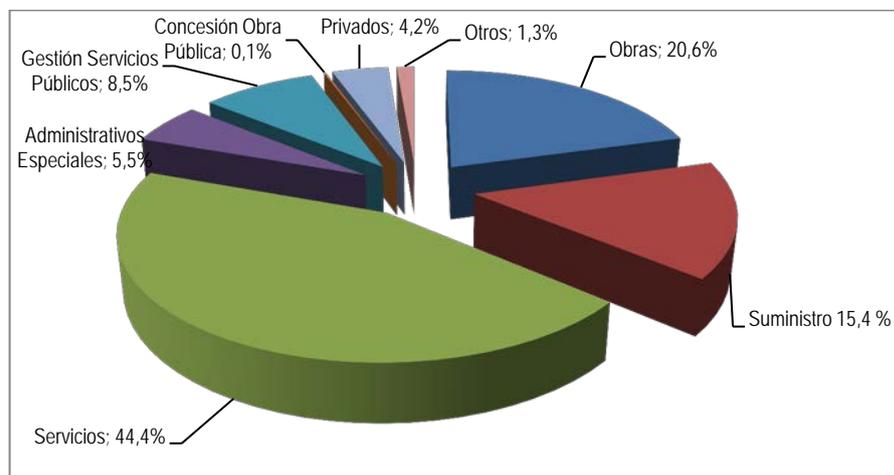
**Cuadro 5: Número e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2012 por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación**

(miles de euros)

TIPO CONTRATO	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	14	6.047	20	6.615	118	14.528	6	503	158	20,63	27.692	22,70
Suministro	14	5.046	21	7.127	83	3.504	–	–	118	15,40	15.677	12,85
Servicios	25	2.038	121	31.277	191	6.267	3	109	340	44,39	39.691	32,54
Administrativos Especiales	6	271	22	2.629	12	137	2	378	42	5,48	3.415	2,80
Gestión Servicios Públicos	6	5.883	35	20.462	23	6.103	1	--	65	8,49	32.448	26,60
Concesión de Obra Pública	1	67	–	–	–	–	–	–	1	0,13	67	0,06
Privados	8	255	7	504	17	1.159	–	–	32	4,18	1.917	1,57
Otros	2	7	4	713	3	188	1	162	10	1,30	1.071	0,88
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	<b>19.614</b>	<b>230</b>	<b>69.327</b>	<b>447</b>	<b>31.885</b>	<b>13</b>	<b>1.152</b>	<b>766</b>	<b>100,00</b>	<b>121.978</b>	<b>100,00</b>

De acuerdo con la información remitida por las entidades locales castellano-manchegas, 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 Castilla-La Mancha por tipo de contrato**



Como resulta de la información remitida al Tribunal de Cuentas, los contratos de servicios fueron la parte más sustancial de la contratación efectuada por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha durante el ejercicio 2012, representando el 44,39% del total de los contratados comunicados.

En cuanto al importe contratado destaca igualmente el correspondiente a los contratos de servicios, que supuso el 32,54% del total, así como el de los contratos de gestión de servicios públicos, que alcanzó el 26,60%.

Respecto de los contratos de obras, el número de contratos celebrados representó el 20,63%, mientras que el importe contratado para este tipo de contratos supuso el 22,70% del total.

Asimismo, cabe señalar que la selección de los contratistas se produjo en 447 contratos por procedimiento negociado, cuyo importe ascendía a 31.885.150 euros, lo que representa el 58,36% del total de contratos celebrados y el 26,14 % de su importe, mientras que en 230 contratos la selección se produjo mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios, por un importe de 69.327.207 euros, lo que constituye el 30,03% de los contratos celebrados y el 56,84% del importe total contratado.

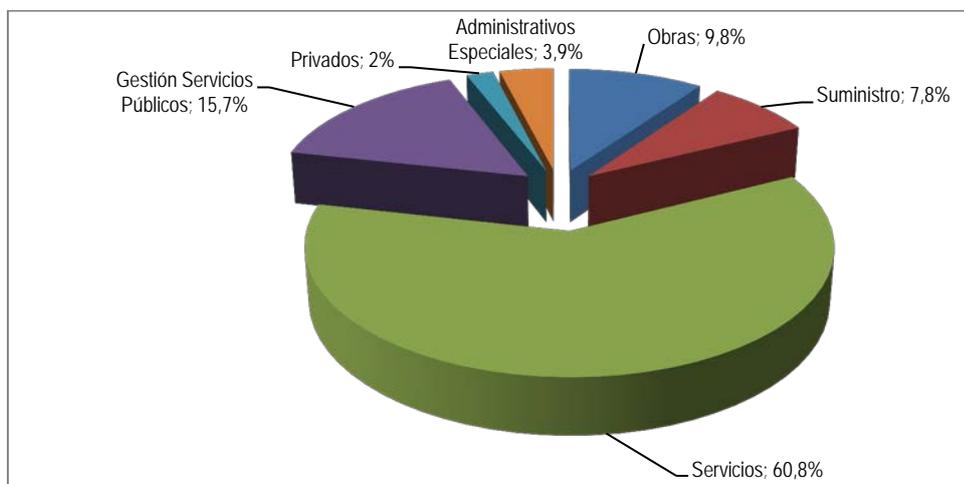
En el marco del citado Plan de Actuaciones del Tribunal de Cuentas, también se recordó a las entidades locales castellano-manchegas la obligación de enviar a esta Institución aquellos expedientes contractuales que reunieran los requisitos previstos en el artículo 29 del TRLCSP, que a la fecha no hubieran sido enviados a la extinta Sindicatura de Cuentas, así como de comunicar aquellas incidencias acaecidas en su ejecución.

En cumplimiento del citado precepto, las entidades locales castellano-manchegas han enviado 51 expedientes contractuales, por un importe de 57.520.200 euros.

**Cuadro 6 : Número e importe de los expedientes contractuales remitidos de oficio en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP por las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación**

TIPO CONTRATO	(miles de euros)							
	Procedimiento abierto criterio único		Procedimiento abierto pluralidad de criterios		Procedimiento negociado		<b>TOTAL</b>	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Obras	–	–	4	3.564	1	2.196	5	5.760
Suministro	3	4.078	1	4.357	–	–	4	8.435
Servicios	1	170	29	21.433	1	195	31	21.798
Gestión Servicios Públicos	–	–	8	18.791	–	–	8	18.791
Privados	–	–	1	463	–	–	1	463
Administrativos Especiales	–	–	2	2.273	–	–	2	2.273
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>4.248</b>	<b>45</b>	<b>50.881</b>	<b>2</b>	<b>2.391</b>	<b>51</b>	<b>57.520</b>

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



## II.2. EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

Como ya se ha señalado, 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 por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 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 56 contratos celebrados durante el ejercicio 2012, con un importe global de 64.848.667 euros, lo que representa el 7,31% del total de contratos celebrados por las entidades locales castellano-manchegas y un 53,16% de su importe total.

En la muestra están incluidos 33 expedientes contractuales remitidos en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP y otros 23 seleccionados a partir de las relaciones de contratos; 10 de estos últimos superaban los importes previstos en el artículo 29 del TRLCSP y no habían sido remitidos en cumplimiento del citado precepto cuando debían haberlo sido.

Esta fiscalización tiene carácter horizontal, esto es, como se ha indicado al delimitar su ámbito subjetivo abarca la contratación de una pluralidad de entidades del sector público local de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y los mismos objetivos y ámbito temporal para la misma, por lo que, para llevar a cabo las concretas actuaciones fiscalizadoras se ha procedido a realizar un muestreo utilizando al efecto, como establece el artículo 37 de la LFTCu, las correspondientes técnicas y, habiéndose seleccionado una muestra de contratos con arreglo a criterios objetivos y representativos.

Los referidos criterios han sido los siguientes, considerados de manera conjunta y ponderada, conforme a lo establecido en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas:

- 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, aquellos casos en los que se haya acudido a la tramitación de urgencia.

En aplicación de estos criterios se han seleccionados los contratos para esta fiscalización del siguiente modo:

Se han incluido en la muestra 21 contratos de servicios, 16 de gestión de servicios públicos, 13 de obras, 5 de suministro y 1 administrativo especial, procurándose que el número de contratos examinados fuera, en la medida de lo posible, proporcional al total de contratos de cada tipo celebrados por las entidades locales castellano-manchegas –los contratos de servicios constituyeron la parte más sustancial de la contratación efectuada por las entidades locales de la Comunidad durante el ejercicio 2012, seguidos por los contratos de obras y de suministros–. Además, hay que indicar que se ha puesto específica atención en los contratos de gestión de servicios públicos por la especial incidencia que tienen en la prestación de los servicios esenciales para las entidades locales y por resultar representativos respecto del conjunto de los formalizados, fundamentalmente, por su importe, ya que suponen casi el 27% del importe total contratado.

Atendiendo al segundo de los criterios indicados, más del 37% de los contratos de la muestra (21 contratos) superan, en cuantía individual, el millón de euros; el 29% de los mismos (16 contratos) tienen un amplio plazo de ejecución –fundamentalmente, los contratos de gestión de servicios públicos–. Se han seleccionado, asimismo, los 3 contratos de los que resultaban indicios de posible fraccionamiento de su objeto y 11 contratos en los que se requería que la Administración controlase su ejecución, cubriendo así el criterio de la existencia de especiales riesgos y el relativo al control de la ejecución.

Para completar la configuración de la muestra, se han seleccionado los contratos con arreglo a los distintos procedimientos de adjudicación previstos en el TRLCSP. Así, se incluyen 41 contratos adjudicados por procedimiento abierto con pluralidad de criterios –que es el segundo de los procedimientos más empleados por las entidades locales castellano-manchegas pero el primero por lo que se refiere al importe adjudicado–, 8 contratos adjudicados por el procedimiento negociado –que fue, en cuanto a modalidad, el más empleado por las entidades locales para la selección de los contratistas, aun cuando su importe, en muchos casos, no fue tan elevado–. No se ha comunicado por las entidades locales de Castilla-La Mancha ningún contrato en el que se haya empleado el procedimiento restringido.

También se han examinado 8 contratos en los que la tramitación ha sido la de urgencia.

Asimismo, para la configuración de la muestra también se ha tenido en cuenta la naturaleza de las entidades fiscalizadas, examinándose contratos celebrados por ayuntamientos y por diputaciones provinciales. En cuanto a los contratos de los ayuntamientos, donde se han procurado incluir algunos correspondientes a los diversos tramos de población, se han analizado contratos celebrados por un total de 32, de los 185 que habían remitido al Tribunal de Cuentas relaciones certificadas de contratos celebrados en el ejercicio 2012.

### **Cuadro 7: Expedientes contractuales examinados**

(miles de euros)

	Procedimiento abierto criterio único		Procedimiento abierto con pluralidad de criterios		Procedimiento negociado		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Obras	3	3.002	6	3.638	4	1.835	13	8.475
Suministro	3	3.805	2	5.421	–	–	5	9.226
Servicios	1	447	19	21.094	1	195	21	21.736
Gestión de Servicios Públicos	–	–	13	18.486	3	5.364	16	23.850
Administrativos Especiales	–	–	1	1.561	–	–	1	1.561
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>7.254</b>	<b>41</b>	<b>50.200</b>	<b>8</b>	<b>7.394</b>	<b>56</b>	<b>64.848</b>

En el Anexo II se relacionan los 56 contratos que integran la muestra de esta fiscalización.

En el análisis de la contratación de las entidades locales castellano-manchegas 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 CASTILLA-LA MANCHA**

Para una mejor sistematización de los resultados de la fiscalización, se exponen a lo largo de este epígrafe, en subepígrafes separados, en primer lugar, aquellos que son comunes a todo tipo de contratos, cualquiera que sea su naturaleza, atendiendo, como se determina en los objetivos de la fiscalización, a las sucesivas fases de preparación, adjudicación, afianzamiento, formalización y ejecución de los contratos. Posteriormente, se reflejan los resultados específicos propios de cada uno de los determinados tipos de contratos, en particular, los que afectan a los de obras, suministros, gestión de servicios públicos y a los contratos de servicios.

En la exposición que se efectúa, se analiza la contratación de las entidades locales de Castilla-La Mancha, con carácter global, a partir del examen de contratos concretos seleccionados por muestreo como se señala en el epígrafe II.2, se indican las eventualidades e incidencias en los

mismos –de diversa naturaleza y relevancia–, verificándose las actuaciones en el marco de su adecuación formal y material a la normativa aplicable, así como desde la perspectiva de la coherencia de las prácticas desarrolladas con los principios que son específicamente aplicables a la contratación y, en general, con los postulados informadores de la gestión pública, y cuya observancia debe ser un empeño permanente para las entidades públicas al resultar esencial para conseguir una gestión solvente y eficiente.

Al objeto de facilitar la lectura y seguimiento de este epígrafe, cuando alguna eventualidad o incidencia afecta a un número relevante de contratos, se identifica cada uno de ellos por referencia a su numeración en la relación que figura en el Anexo II, por lo que esta constituye un complemento necesario para su adecuada comprensión, valoración y ponderación.

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

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

Según el TRLCSP, en su artículo 22.1, 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, deben determinarse con precisión y dejarse constancia de ello en la documentación preparatoria del procedimiento de adjudicación. Este requerimiento, como señala el ya citado artículo 1 del mismo texto legal, tiene por objeto obtener una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la definición previa de las necesidades a satisfacer.

El artículo 22.1 del TRLCSP establece, con carácter general, para todos los entes, organismos y entidades del sector público que no podrán celebrarse contratos que no fueran necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales.

- Los 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, no se incorporaron con carácter previo en la tramitación de los expedientes números 9, 10, 13, 16, 17, 21, 24, 29, 30 a 36, 39, 48 a 50 y 53 del Anexo II, por lo que dicha circunstancia no queda adecuadamente justificada en la documentación preparatoria de estos contratos.

En relación con el contrato número 17 del Anexo II, de gestión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, el Ayuntamiento de Tomelloso (Ciudad Real) justificó, en el trámite de alegaciones, la necesidad de la contratación debida al próximo vencimiento del contrato entonces vigente.

- En el caso del servicio de limpieza y consejería de centros socio culturales y de repostería de dependencias del servicio de acción social, celebrado por el Ayuntamiento de Albacete (número 1 del Anexo II), el informe justificativo de la necesidad de la contratación estaba redactado en términos genéricos, sin concretar las circunstancias específicas existentes en el momento en el que se propuso la tramitación del expediente.
- Para justificar la necesidad del contrato de gestión de la residencia de mayores de Nuestra Señora de Oreto y Zuqueca (número 12 del Anexo II), el Ayuntamiento de Granátula de

Calatrava (Ciudad Real) indicaba, a través de una Providencia de su Alcaldía, que *“dicho servicio ha sido gestionado de forma indirecta desde el año 2001, fecha de su creación”*, lo que resulta genérico.

- En el contrato de gestión del servicio público de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos (número 14 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real), la Providencia de la Alcaldía indicó que *“están a punto de finalizar las contrataciones anteriores”*.

En sentido similar se pronunció la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real) para justificar la contratación del servicio de comidas a domicilio (número 15 del Anexo II), señalando que expiraba la vigencia del contrato anterior.

- En los contratos de mantenimiento y de servicio socio-sanitario de la Residencia de Mayores Virgen de la Blanca (números 18 y 19 del Anexo II), ambos adjudicados por el Ayuntamiento de Torralba de Calatrava (Ciudad Real), la memoria justificativa, firmada por la Concejala-Delegada de Economía y Hacienda, aludió a la conveniencia de la intervención del Ayuntamiento en la continuación del servicio y a las *“circunstancias existentes”*, sin más precisiones.
- Respecto de los dos contratos de obras de acondicionamiento de carreteras celebrados por la Diputación Provincial de Guadalajara (números 40 y 41 del Anexo II) se ha remitido un informe del Jefe del Servicio de Contratación de Obras Públicas y Civiles, sin especificar las particulares circunstancias concurrentes en la carretera objeto de actuación.
- En el caso del contrato número 44 del Anexo II, de servicio de comedor para las escuelas infantiles municipales de Illescas (Toledo), la entidad ha aportado como documentación justificativa de la necesidad del contrato un informe suscrito por la Coordinadora de dichas escuelas, en el que se indicaba que *“prestar el servicio de comedor deriva de la necesidad de elaborar comidas en el centro docente así como la realización del resto de actividades que configuran el servicio de comedor escolar de las Escuelas Infantiles Municipales tales como desayunos y comidas”*, lo que resulta genérico.
- Como justificación de la necesidad del contrato de concesión administrativa de las piscinas municipales (número 45 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Madridejos (Toledo), la Entidad aportó en el trámite de alegaciones un informe suscrito por el Concejale Delegado de Deportes que motivó la necesidad de cambiar el sistema de prestación del servicio a una prestación indirecta mediante un contrato de concesión, con la finalidad de conseguir un menor coste para las arcas municipales, basado en una comparación entre los costes e ingresos directamente asumidos por el Ayuntamiento hasta ese momento, que ponían de manifiesto un resultado económico deficitario. Esta argumentación no se compadecía con la existencia de un contrato anterior al ahora fiscalizado, adjudicado el 7 de mayo de 2009, para la prestación del servicio de gestión integral de la piscina cubierta municipal, y cuya resolución fue la causa de la tramitación del expediente del contrato ahora fiscalizado.

Solicitado el expediente de resolución del contrato anterior, se han remitido las notificaciones de la resolución por mutuo acuerdo al adjudicatario y a la Intervención municipal, motivada en el impago por parte del Ayuntamiento de varias facturas, reconociéndose por este una deuda de

144.720 euros a favor del contratista, que se comprometió a liquidar antes de 15 de noviembre de 2011.

- El informe justificativo del contrato de servicio de mantenimiento, explotación y ejecución de instalaciones del sistema automático centralizado de regulación y control del tráfico (número 47 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo), se fundamentó, de forma genérica, en *“la complejidad y especialización de los trabajos que conlleva”*.

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

- Los expedientes de contratación se han de comenzar formalmente con una orden de inicio de la tramitación acordada por el órgano de contratación, como dispone el artículo 109.1 del TRLCSP, no figurando el documento al efecto en los expedientes números 3 a 5, 10, 12, 14 a 17, 22 a 24, 27, 34 a 36, 39, 40 a 42, 47 a 49 y 51 a 53 del Anexo II.
- En el expediente del contrato de obras de mejora del tramo urbano de la carretera NV-A (número 43 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Cazalegas (Toledo), no consta la orden de inicio del mismo. No figura suficientemente motivada en el expediente la declaración de urgencia en los términos de los artículos 109.1 y 112.1 del TRLCSP, disponiendo este Tribunal de Cuentas de un acuerdo del Pleno municipal, en el que se aprobó el proyecto y el PCAP, declarando la urgencia de la contratación, sin la acreditación documental de la razón alegada por la Entidad para ello –cual fue, que solo en ese momento se tuvo certeza sobre la disponibilidad de fondos–.

### **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. En los expedientes que se relacionan a continuación se han detectado diversas eventualidades e incidencias relacionadas con estos extremos:

- El PCAP del contrato de servicios de limpieza y conserjería de centros socio culturales y de repostería de dependencias del servicio de acción social, celebrado por el Ayuntamiento de Albacete (número 1 del Anexo II), establecía que los licitadores se hallaran en posesión de la clasificación correspondiente a las dos primeras prestaciones, sin precisar la clasificación correspondiente a la tercera prestación.

- El PPT del contrato de servicio de limpieza viaria (número 4 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Almansa (Albacete), no contenía algunas características técnicas relevantes de las prestaciones del contrato –itinerarios, personal necesario, horarios de trabajo, maquinaria–, lo que no resulta conforme a los artículos 116 del TRLCSP y 68.1 del RGLCAP, encomendándose su determinación a los propios licitadores a través del proyecto de organización del servicio que debían presentar.

Por Decreto de la Alcaldía se modificó el PPT en lo que afectaba a la documentación que deben aportar los licitadores, ampliándose el plazo de presentación de las ofertas. Esta modificación se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) sin que conste se haya publicado en el Boletín Oficial de Estado (BOE) ni en el DOUE.

- El PCAP del contrato de servicio de limpieza de edificios públicos (número 5 del Anexo II) del Ayuntamiento de Almansa (Albacete) dispuso que los licitadores debían incluir en un único sobre la documentación correspondiente a todos los criterios de adjudicación, tanto la del criterio evaluable mediante fórmula como la de los restantes criterios evaluables mediante un juicio de valor, no atendiendo con ello a lo dispuesto en el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, que requiere la presentación de dicha documentación en sobres independientes para su valoración separada.
- Los criterios de adjudicación de los contratos de redacción de proyecto y ejecución de infraestructura de fibra óptica y de atención doméstica y ayuda a domicilio (números 8 y 9 del Anexo II), ambos celebrados por el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), no se concretaron en el PCAP, como hubiera sido procedente de acuerdo con los artículos 150.2 del TRLCSP y 67.2.k del RGLCAP, fijándose en un Anexo del PPT el desarrollo de los mismos en diferentes apartados, así como la forma de valoración y de asignación de los puntos de los correspondientes baremos, no ateniéndose a lo establecido en el artículo 68.3 del RGLCAP.

En el PCAP del segundo de los contratos, el número 9 del Anexo II, no se determinaba un plazo concreto de duración del servicio, no atendiendo así a lo establecido en el artículo 67.2.e) del RGLCAP, al fijarse el mismo desde la firma del contrato –cuya fecha resulta desconocida e incierta en el momento de elaboración y aprobación del pliego– hasta el 30 de junio de 2012. Tampoco exigía la correspondiente clasificación a los licitadores y establecía una negociación con los licitadores no propia del procedimiento de adjudicación abierto empleado. No se especificaba en el PCAP la fórmula o índice oficial de revisión de precios o la indicación expresa de su improcedencia, como establece el artículo 67.2.o) del RGLCAP.

- En el PCAP del contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable (número 10 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real), se estableció un canon fijo inicial “máximo” de 700.000 euros y un porcentaje “máximo” del 5% de “la facturación total emitida por aplicación de la tarifa” para la cuantificación del canon variable anual. Por su parte, para la valoración de los criterios de adjudicación “canon inicial” y “canon variable”, se otorgaba la máxima puntuación a los licitadores que ofertasen los importes máximos; afirmándose que para el criterio de canon inicial “no se admitirán ofertas con un canon superior al máximo”. Estas cláusulas, al establecer límites a los posibles ingresos de la Administración en concepto de cánones, no favorecen el principio de economía en la gestión de fondos públicos, sin que quede adecuadamente sustentado por lo alegado por la Entidad, que

indicaba se perseguía que los licitadores no ofrecieran cánones que pudieran poner en peligro el equilibrio económico de la concesión habida cuenta que las concesionarias repercuten el canon que ofrecen en las tarifas del servicio con perjuicio para los particulares, puesto que la aprobación de las tarifas corresponde a la Administración.

En el PCAP de este mismo expediente se preveía que *“el Ayuntamiento se compromete expresamente a mantener el equilibrio económico de la concesión (...) Este equilibrio será únicamente por ampliaciones o modificaciones sustanciales del alcance de los servicios inicialmente prestados, siendo el resto de condiciones por cuenta y ventura del concesionario”*, si bien añadía que *“el equilibrio económico de la concesión se producirá cuando el concesionario, con los ingresos del servicio, haya cubierto el conjunto de gastos de explotación que inciden en la prestación del servicio, así como los gastos financieros generados por las inversiones realizadas y su retribución o las aportaciones realizadas por el concesionario y todo otro concepto que integre los costes del servicio”*. Esta última previsión no se ajusta a los supuestos enumerados en el artículo 282.4 del TRLCSP para el mantenimiento del equilibrio económico de la concesión y no atiende al principio de gestión del servicio a riesgo y ventura del concesionario establecido en los artículos 215 y 277.a) del TRLCSP.

En la cláusula relativa a la *“duración del contrato”*, tras establecerse la improcedencia de prórroga alguna, se dispuso, incongruentemente con lo anterior, que, al vencimiento del contrato, el concesionario garantizaría la prestación de los servicios hasta el momento en que la nueva adjudicataria comenzase la prestación, indicándose también que *“dicho período tendrá una duración de seis meses”*, lo que implicó la posibilidad de superar el plazo máximo de duración previsto para este tipo de contratos en el artículo 278.b) del TRLCSP. Por otra parte, la fijación del tiempo de prolongación del contrato no resulta congruente con la incertidumbre del periodo temporal al que podría afectar al desconocerse, en el momento de elaboración del PCAP, la duración del tiempo entre la expiración del plazo de la actual concesión y el comienzo del plazo de la siguiente. Además, la hipotética concesión de dicha prórroga pondría de manifiesto una falta de diligencia del Ayuntamiento porque la tramitación de la nueva licitación debería iniciarse con la antelación suficiente para que el nuevo contratista comenzase a prestar el servicio al término del contrato anterior, sin necesidad de prorrogarlo.

Por otra parte, este PCAP así como el del contrato de explotación de un centro de transportes de vehículos pesados, mercancías peligrosas, servicios y prestaciones anexas (número 16 del Anexo II) celebrado por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), dispusieron que la mesa de contratación estaría asistida por un comité de expertos, si bien no concretaron los criterios que debían someterse a su valoración ni se fijó el plazo en el que los expertos debían efectuar la valoración, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 30.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

- En el PCAP del contrato de servicio de limpieza de centros escolares y dependencias municipales (número 11 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava (Ciudad Real), se estableció que las liquidaciones mensuales se pagarían *“dentro del plazo de los cuarenta días siguientes para el año 2012”*, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 216.4 del TRLCSP en el que se establece para ello un plazo de treinta días.
- El PCAP del contrato de gestión del servicio público de escuela infantil municipal (número 13 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Manzanares (Ciudad Real), atribuía al

Ayuntamiento la facultad de ordenar discrecionalmente modificaciones del contrato, como si lo gestionara directamente, entre otras *“la variación en la calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que el servicio consista (...)”* y *“la alteración de la forma de retribución del concesionario”*. Esta previsión no se adaptó, por su falta de definición específica, a los supuestos, requisitos, condiciones y límites establecidos para las modificaciones en los artículos 105 a 108, 219 y 282 del TRLCSP y no se ajustó formalmente al procedimiento previsto en el artículo 102 del RGLCAP y demás concordantes. En particular, el artículo 106 del TRLCSP permite que los contratos del sector público puedan modificarse siempre que en los pliegos o en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y límites de las modificaciones que pueden acordarse con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar, y el procedimiento que haya de seguirse para ello, de modo que, como añade el citado precepto, permita a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta y ser tomadas en cuenta en lo que se refiere a la exigencia de condiciones de aptitud a los licitadores y valoración de las ofertas.

- El PCAP del contrato número 14 del Anexo II, referido a la gestión del servicio público de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos, celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real), estableció en una de sus cláusulas un precio del contrato abonable por la Administración con cargo a sus presupuestos, previa presentación por el contratista de facturas mensuales de servicios prestados, mientras que en otras cláusulas se reconoció el derecho del contratista a *“percibir de los usuarios del servicio las tarifas aprobadas por la Administración concedente por la gestión y explotación del servicio”*, sin que se previera la obligación de efectuar el ingreso de las tarifas cobradas en la Tesorería municipal, diferencia que no resulta explicada. Asimismo, este PCAP requería 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 necesario en un contrato de gestión de servicios públicos.
- En el PCAP del contrato de explotación de un centro de transportes de vehículos pesados, mercancías peligrosas, servicios y prestaciones anexas (número 16 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), no se concretaron los medios acreditativos de la solvencia económica, financiera y técnica, no cumpliendo lo dispuesto en el artículo 74 del TRLCAP. La mesa de contratación, en su sesión de 6 de junio del 2012, excluyó a dos licitadores por incumplimiento de los requisitos mínimos de solvencia, que no se habían incluido previamente en el pliego.
- El PCAP del contrato número 17 del Anexo II, de gestión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, celebrado por el Ayuntamiento de Tomelloso (Ciudad Real), no reguló suficientemente el régimen económico del contrato, al no especificar el presupuesto de licitación total ni el presupuesto de licitación unitario, el valor estimado del contrato ni el régimen de pagos, alegando que se ajustó a lo previsto en el artículo 150.3.a) del TRLCSP, referido a los contratos cuyos proyectos o presupuestos no podían ser establecidos previamente y debían ser presentados por los licitadores, extremo este último que no se acredita documentalmente.
- En los PCAP y de PPT del contrato mixto de suministros y servicios energéticos y mantenimiento integral de las instalaciones de alumbrado público (número 28 del Anexo II),

celebrado por el Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca), se encomendaba al adjudicatario la contratación del suministro de energía eléctrica necesaria para el alumbrado público, especificándose expresamente en el PPT que la empresa de servicios energéticos adjudicataria del contrato podría *“negociar y contratar el suministro de electricidad de la instalación con compañías comercializadoras”* sin que ello supusiese la *“asunción de la titularidad de los contratos de suministro eléctrico por parte del adjudicatario”*. Esta encomienda a un contratista privado no se ajustaba a la normativa reguladora de la contratación pública, al atribuir a este una competencia que la normativa otorga al órgano de contratación del Ayuntamiento con sujeción a los procedimientos reglados establecidos en el TRLCSP y el RGLCAP.

A este contrato se le calificó incorrectamente como contrato mixto de suministros y servicios, cuando su objeto era la prestación de un servicio de mantenimiento, conservación, reparación y mejora de las instalaciones eléctricas con las correspondientes obras necesarias y no la contratación del suministro de energía eléctrica –que se había encomendado a un tercero en nombre del Ayuntamiento–, estableciéndose en el PCAP para acreditar la solvencia técnica o profesional requisitos de clasificación de contratistas de obras y de servicios.

Asimismo, en el PCAP y en el documento de formalización se fijó un plazo de duración del contrato de 16 años, excediendo del plazo máximo de 4 años con posibilidad de prórroga hasta un total de 6 establecido en el artículo 303.1 del TRLCSP para los contratos de servicios, sin que sea explicación para ello la alegación de que este era un contrato de suministro, lo que parece contradictorio, por otra parte, con otra alegación en la que se calificó como contrato de servicios, y poco coherente con el hecho de que la gestión y contratación, en su caso, del suministro eléctrico se encomendara al contratista.

- En el contrato número 30 del Anexo II, de gestión del servicio público de limpieza viaria, mantenimiento, reposición y limpieza de zonas ajardinadas, celebrado por el Ayuntamiento de Cabanillas del Campo (Guadalajara), se incluyó en el PCAP el presupuesto base de licitación correspondiente a una sola anualidad, en lugar del de la totalidad del plazo del contrato.

Por otra parte, en la cláusula relativa al régimen económico no se determinó el valor estimado del contrato, sino el *“importe máximo del contrato”* en el que se tuvo en cuenta el IVA y en el que se incluyó una partida en concepto del *“10% posibles modificaciones/base imponible de 8 años (duración inicial)”*. Los artículos 88 del TRLCSP y 67.2.c) del RGLCAP establecen que debe especificarse en el PCAP el presupuesto de licitación total y que en el valor estimado del contrato se han de tener en cuenta las eventuales prórrogas pero no las posibles modificaciones ni el IVA, salvo que en el PCAP se hubieran definido tales modificaciones de acuerdo con el artículo 106 del TRLCSP, que requiere que, en tal caso, los supuestos en que pueda modificarse el contrato se definan con total concreción, lo que no consta ocurra en el presente supuesto.

Asimismo, se estableció un criterio de adjudicación referido a las certificaciones de gestión de calidad ambiental, salud y seguridad social y de seguridad de la información de las empresas licitadoras, aspectos que, constituían requisitos de solvencia técnica de las empresas con arreglo a los artículos 78 y 79 del TRLCSP y no criterios de adjudicación del contrato.

El PPT de este contrato no definió las características técnicas de las prestaciones en algunos aspectos, cuya determinación se dejó a los licitadores en sus ofertas –material y maquinaria precisas, horarios de los servicios, planos de los itinerarios y concreción de las calles a limpiar,

“cantidad de trabajo a realizar por metros lineales de bordillo”, etc.–, alegando la Entidad que era su voluntad dejar que los propios licitadores establecieran una propuesta técnica acerca del desarrollo del servicio dentro de los parámetros generales establecidos en los pliegos.

- Los PCAP de los contratos de obras de acondicionamiento de carreteras celebrados por la Diputación Provincial de Guadalajara (números 40 y 41 del Anexo II) preveían como procedimiento de adjudicación el negociado con publicidad, sin que se incluyeran en los mismos los aspectos económicos y técnicos concretos que, en su caso, habían de ser objeto de negociación con las empresas, como requiere el artículo 176 del TRLCSP. Dicho texto legal configura al procedimiento negociado como un procedimiento de adjudicación con un menor grado de publicidad y de concurrencia competitiva, 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.
- El PCAP del contrato de obras de acondicionamiento y mejora de la travesía de Burguillos de Toledo (número 42 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de esa localidad, establecía una serie de criterios de adjudicación, desglosados en subcriterios, con sus correspondientes baremos, algunos de los cuales, se referían a aspectos que constituían requisitos de solvencia técnica. Asimismo, existiendo criterios ponderables mediante un juicio de valor y criterios valorables automáticamente o mediante fórmulas no se identificaron los criterios de uno y otro tipo, como dispone el artículo 30.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, ni se previó la presentación de los documentos de los licitadores en sobres independientes, correspondientes a ambos tipos de criterios, como señala el artículo 26 del mencionado Real Decreto.

Para la valoración de las ofertas económicas se estableció un baremo de 5 puntos sobre el total de los 120 del conjunto de los baremos, lo que supuso un peso específico del 4,16%, sin que consten circunstancias que pudieran justificar esta reducida ponderación del precio, lo que no favorece el principio de economía en la gestión de fondos públicos.

También se incluyó como criterio de adjudicación las mejoras ofertadas, sin que se precisaran las condiciones específicas para su admisión y basándose únicamente en las valoraciones económicas que los propios licitadores hicieran, sin tenerse en cuenta, por tanto, sus características, calidades y su adecuación al objeto del contrato.

- El PCAP del contrato de obras de mejora del tramo urbano de la carretera NV-A (número 43 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Cazalegas (Toledo), estableció como requisito para acreditar la solvencia técnica de los licitadores hallarse clasificados en el Grupo 5, subgrupos 4 y 5, sin señalar categoría alguna, sin atenerse a lo dispuesto en los artículos 67.1 del TRLCSP y 36.7 del RGLCAP que exigen establecer la categoría en los contratos de obras. Por otra parte, además de la clasificación, en el PCAP se dispusieron otros tres requisitos de solvencia técnica, lo que no se ajustó a lo recogido en el artículo 62.1 del TRLCSP, a cuyo tenor la clasificación de contratista, cuando sea exigible, sustituye a los demás requisitos de solvencia.

Por otra parte, el PCAP, tras determinar como procedimiento de adjudicación el negociado con publicidad, estableció una tramitación incoherente con dicho procedimiento, que fue la correspondiente al procedimiento restringido prevista en el artículo 163 del TRLCSP.

- Para la contratación de la concesión administrativa de las piscinas municipales (número 45 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Madridejos (Toledo), la Entidad no elaboró un PPT, alegando que en el llamado “*pliego de cláusulas administrativas particulares y técnicas*” recogía los aspectos técnicos de la prestación. Examinado dicho documento, no incluía cláusulas de esta naturaleza.

Para la contratación del mantenimiento de espacios verdes, parques públicos y zonas ajardinadas (número 33 del Anexo II), el Ayuntamiento de El Casar (Guadalajara) elaboró un único documento en el que se incluían las cláusulas propias del PCAP y del PPT.

El Ayuntamiento de Villaseca de la Sagra (Toledo), en relación con el contrato número 55 del Anexo II, no elaboró un PPT para la gestión de servicios de la piscina cubierta municipal, gimnasio y zona de tratamiento termal, alegando que no se hizo dada la escasa entidad de las obras a realizar por parte del adjudicatario, quedando reflejadas las referencias técnicas de la contraprestación en el PCAP.

- El PCAP del contrato número 46 del Anexo II, de gestión del servicio municipal de suministro de agua potable y saneamiento del municipio de Méntrida (Toledo), dispone que “*El tipo de licitación se establece en un canon fijo inicial al alza de 1.786.564,00 € (...). El adjudicatario se hará cargo de la deuda que el Ayuntamiento mantiene con el actual concesionario del servicio, como liquidación del actual contrato de concesión que asciende a la cantidad de 1.786.564,00 €. Este importe, en concepto de liquidación del actual contrato de concesión, deberá abonarse por el adjudicatario al anterior concesionario del servicio en el plazo de 10 días hábiles siguientes a la notificación de la adjudicación y en cualquier caso con carácter previo a la formalización del contrato*”, lo que resulta inadecuado habida cuenta de que, esta cláusula transmitía al futuro adjudicatario del contrato la obligación de saldar, directamente y sin el previo ingreso de dicho importe en la Tesorería municipal, una deuda del Ayuntamiento con un tercero, cuando el artículo 218 del TRLCSP sólo prevé la transmisión de los derechos de cobro acordada por el contratista y no por la Administración. Por otra parte, la previsión del pago de la mencionada cantidad por el adjudicatario antes de formalizarse el contrato resultaba improcedente, al quedar perfeccionados los contratos administrativos con su formalización documental según el artículo 27.1 del TRLCSP.

El PCAP y el PPT de este expediente no regularon expresamente las facultades de inspección y control de la ejecución del contrato por los Servicios del Ayuntamiento, particularmente, por lo que respecta al control sanitario del agua y de vertidos, previéndose en el segundo de esos documentos, únicamente, la realización de análisis por el propio concesionario, sin concretarse la periodicidad de los mismos ni adoptarse cautelas para que estos controles se realizasen por personal o empresas independientes del concesionario.

- Por su parte, el PCAP del contrato número 48 del Anexo II, de suministro de combustible para los vehículos municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo), incluyó como valor estimado del contrato solo el importe anual, en lugar del importe correspondiente a la totalidad del plazo además de las eventuales prórrogas del contrato como dispone el artículo 88 del TRLCSP. Este pliego no especificó los requisitos de solvencia que debían reunir los empresarios ni la documentación requerida para acreditarla, lo que debería haberse hecho según lo dispuesto en el artículo 62.2 del TRLCSP.

- Los PCAP de los contratos número 49 y 53 del Anexo II, de servicio de conservación y gestión energética del alumbrado público y de explotación del tren turístico en el municipio de Toledo, celebrados por el Ayuntamiento de esa localidad, no determinaron los medios para la acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica de los licitadores, lo que debió constar con arreglo al artículo 74.1 del TRLCSP.

El segundo de ellos no incluyó los criterios de adjudicación, remitiéndose al desarrollo de los mismos en el PPT, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCSP.

- Los PCAP de los contratos números 1, 13, 14, 17, 25, 33, 48 y 49 del Anexo II no incluyeron todos los datos formales previstos en el artículo 67 del RGLCAP.
- El PCAP del contrato de suministro de energía eléctrica en baja y media tensión (número 50 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Toledo, establecía en el *“cuadro de características del pliego tipo de cláusulas administrativas”* que los licitadores debían *“formular oferta respecto y en los términos de precios unitarios señalados en el PPT”*, cuando en este último pliego no figuraban precios o presupuestos unitarios sino importes totales por lotes y por partidas presupuestarias.
- El PCAP del contrato de servicio de atención domiciliaria en el municipio de Toledo (número 52 del Anexo II) justificó la utilización del procedimiento negociado sin publicidad amparándose en el artículo 170.d) del TRLCSP, referido a aquellos supuestos en los que *“(…) por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva, el contrato solo pueda encomendarse a un empresario determinado”*, supuesto que no concurría en el expediente fiscalizado.

Asimismo, en este mismo PCAP se estableció la posibilidad de prorrogar el contrato *“en los términos señalados en el artículo 203 TRLCSP”*, sin concretar el número de las prórrogas y la duración de cada una de ellas, además de citarse un precepto no aplicable a este supuesto, al tratarse de un contrato de servicios, cuya prórroga se regula en el artículo 303 del citado texto legal.

- Según el PCAP del contrato número 54 del Anexo II, de servicio energético, instalación de calderas y mantenimiento de instalaciones de climatización, celebrado por el Ayuntamiento de Torrijos (Toledo), el contratista estaba obligado a ejecutar *“llave en mano”* una serie de instalaciones, *“con el fin de generar energía térmica para la venta al Ayuntamiento”*. Asimismo, este pliego preveía que los licitadores incluyeran en su oferta económica un *“tipo de interés aplicable durante la duración del contrato”*. De ambas previsiones parece deducirse que el Ayuntamiento pretendía con este contrato obtener una serie de instalaciones y obras ejecutables íntegramente por el contratista a su costa, que le serían retribuidas a su terminación mediante la aplicación del mencionado tipo de interés a las cantidades devengadas por el Ayuntamiento por los consumos de energía. Esta forma de retribución de las obras e instalaciones permitía un pago aplazado de las mismas que no se ajusta a lo establecido en los artículos 87.7 y 232 del TRLCSP.
- No se determinaron en el PCAP el número y la duración de las prórrogas del contrato de servicio de hostelería en la Residencia Universitaria Femenina Santa María de la Cabeza (número 56 del Anexo II), celebrado por la Diputación Provincial de Toledo.

El PCAP no estableció la fecha de comienzo de la prestación, al disponer que *“la fecha de comienzo de los trabajos será la que determine la Sra. Directora de la Residencia Universitaria Femenina, en función del inicio del curso escolar y existencia de personal interno (...). A los efectos de la determinación de la fecha de comienzo de la prestación y puesto que el contrato regulado por el presente Pliego tiene su causa en la extinción de otro anterior, (...) habrá de oírse, necesariamente, tanto al contratista saliente, como al nuevo adjudicatario”*. Solicitada el acta de inicio o un documento acreditativo de la fecha en que comenzó la prestación del servicio, no se ha aportado, por lo que no ha sido posible contrastar el inicio del cómputo del plazo.

- Los PPT de los expedientes números 8, 17, 25, 35, 44, 46 a 49, 51 y 53 del Anexo II incluyeron cláusulas propias del PCAP, no ateniéndose, por tanto, a los contenidos establecidos en el artículo 68.3 del RGLCAP.
- No se ha aportado a este Tribunal de Cuentas el PPT del contrato de servicio de limpieza de diversos edificios y dependencias municipales (número 29 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara).

#### **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 eventualidades e incidencias en la aplicación de las normas relativas al cálculo y determinación de sus presupuestos:

- Para el cálculo del presupuesto del contrato de servicios de limpieza y conserjería de centros socio culturales y de repostería de dependencias del servicio de acción social (número 1 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Albacete, no obstante tener por objeto diferentes prestaciones, solamente se tuvo en cuenta el coste del personal y del material de limpieza, además del coste de un coordinador, sin que se consideraran las partidas correspondientes a los servicios de conserjería ni de repostería.
- Respecto de los contratos números 3, 4, 5, 12, 15 a 19, 21, 23, 28, 33, 47, 49, 52, 54, 55 y 56 del Anexo II no se han remitido los antecedentes, datos y cálculos para la cuantificación del presupuesto de licitación.

Asimismo, en el contrato número 3 del Anexo II, de suministro de gasóleo para calefacción a los distintos centros del Ayuntamiento de Almansa (Albacete), el presupuesto que figuró en el PPT (214.500 euros) no guardaba coherencia con el valor estimado del contrato incluido en el PCAP (913.520 euros) ni con la cuantía anual derivada de dicho valor (228.380 euros).

En el contrato número 17 del Anexo II, de gestión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, celebrado por el Ayuntamiento de Tomelloso (Ciudad Real), no se hacían constar los cálculos realizados para cuantificar el presupuesto, remitiendo la Entidad, en el trámite de alegaciones, los anexos del PPT en los que se desarrollaban determinados aspectos de la contratación.

- El presupuesto de licitación del contrato de gestión de la residencia de mayores de Nuestra Señora de Oreto y Zuqueca (número 12 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Granátula de Calatrava (Ciudad Real), no se determinó suficientemente en el PCAP, ya que se indicó un presupuesto de licitación unitario, únicamente aplicable a 2 de las 21 plazas de la residencia, sin especificar respecto a las 19 plazas restantes un presupuesto unitario completo. En el documento de formalización no figuró el canon abonable por el contratista, las tarifas a percibir de los usuarios ni el precio del contrato, remitiendo a la correspondiente cláusula del PCAP –documento que no fija el precio sino el presupuesto base de licitación– y a la proposición económica presentada por el adjudicatario. La forma de determinación del precio del contrato no se ajustó a lo dispuesto en los artículos 26.1.f) y 75 de la LCSP, ni a los apartados 2.c) y 4.d) del artículo 67 y 3.c), 5.b) y 5.c) del artículo 71 del RGLCAP.
- Habida cuenta de que en el contrato número 13 del Anexo II, de gestión integral del servicio público de escuela infantil municipal, adjudicado por el Ayuntamiento de Manzanares (Ciudad Real), se invocó expresamente la incapacidad de la Entidad para asumir los costes de la gestión directa por *“la prevista disminución de la subvención que este Ayuntamiento percibía”*, se solicitaron las estimaciones, bases, cálculos y datos tenidos en cuenta para la cuantificación del presupuesto de licitación, así como un estudio comparativo entre el coste de la anterior gestión directa por el Ayuntamiento y el de la gestión indirecta objeto del contrato fiscalizado. En el trámite de alegaciones se han aportado dos certificados de la Intervención, elaborados al efecto, acerca de los ingresos y gastos correspondientes a la escuela infantil y sobre los importes y fechas de concesión y abono de las subvenciones de la comunidad autónoma.
- Por su parte, en el contrato número 14 del Anexo II, de servicio público de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos, celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real), la Entidad ha aportado, en el trámite de alegaciones, un cuadro denominado *“costes y financiación diversos servicios 2011”*.
- En el expediente contractual con número 44 del Anexo II, del servicio de comedor para las escuelas infantiles municipales de Illescas (Toledo), la documentación aportada, en el trámite de alegaciones, para la cuantificación del presupuesto de licitación y su adecuación al precio general del mercado fue un cuadro, en el que se reflejaban mensualmente el número de desayunos y comidas correspondientes a un año de contrato, junto con su precio, sin que conste de qué modo se determinaron los precios unitarios ni el número de usuarios. En dicho cuadro figuraba un coste unitario distinto en concepto de comida –de 1 euro, IVA incluido– por educadora y día, y por niño –4,50 euros al día–.
- El Ayuntamiento de Toledo remitió, en el trámite de alegaciones, un informe de 3 de noviembre de 2011 justificativo del importe del canon, que contenía los cálculos efectuados para la cuantificación del contrato de explotación de tren turístico en el municipio de Toledo

(número 53 del Anexo II), y que lo cuantificaba en 196.410 euros/año. Por su parte, en el PCAP aprobado el día 9 del mismo mes y año, el tipo de licitación –canon presupuestado– se fijó en 195.000 euros/año.

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

El certificado de existencia de crédito, documento de naturaleza contable, tiene la función de acreditar formalmente 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 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 documento de certificado de crédito o en el mismo no se acredita suficientemente la existencia y la retención del crédito:

- No se ha remitido el documento certificativo de existencia y retención de crédito así como el documento acreditativo de la disponibilidad de la aportación de la comunidad autónoma para la financiación del contrato número 9 del Anexo II, de servicios de atención doméstica y ayuda a domicilio en el municipio de Alcázar de San Juan (Ciudad Real).
- Requerido el certificado de existencia y retención de crédito y la resolución de aprobación del gasto del contrato número 17 del Anexo II, de gestión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, celebrado por el Ayuntamiento de Tomelloso (Ciudad Real), se ha aportado con las alegaciones un informe del Interventor Accidental posterior a la tramitación del expediente.
- Como justificación de la existencia de crédito preciso para atender las obligaciones derivadas del contrato número 44 del Anexo II, de servicio de comedor para las escuelas infantiles municipales de Illescas (Toledo), el Ayuntamiento aportó un documento contable RC de fecha 4 de julio de 2012, por importe de 24.275 euros, que no cubría el coste total del contrato imputable a ese ejercicio sino solo el gasto correspondiente a los meses de septiembre a noviembre de 2012, figurando manuscrita una nota según la cual el importe correspondiente a diciembre de ese año se reconocería en enero de 2013. A este documento se acompañó un informe de fiscalización previa favorable.
- En el documento certificado de existencia y retención de crédito del contrato número 46 del Anexo II, de gestión del servicio municipal de suministro de agua potable y saneamiento del municipio de Méntrida (Toledo), no figuraba la aplicación correspondiente del presupuesto municipal ni el importe retenido o reservado para hacer frente a los correspondientes gastos.

- No se han aportado los documentos certificados acreditativos de la existencia y retención de crédito de los expedientes de gestión integral del servicio de escuela infantil municipal, celebrado por el Ayuntamiento de Manzanares (Ciudad Real), de servicio de limpieza de diversos edificios y dependencias municipales, celebrado por el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara), y de obras de acondicionamiento de carreteras celebrados por la Diputación Provincial de Guadalajara (contratos números 13, 29, 40 y 41 del Anexo II).

### **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”*.

- En el contrato número 1 del Anexo II, de servicios de limpieza y consejería de centros socio culturales y de repostería de dependencias del servicio de acción social, celebrado por el Ayuntamiento de Albacete, se incluyeron múltiples prestaciones de diversa naturaleza (servicio de limpieza, servicio de conserjería y control de accesos y servicio de repostería), lo que no favorece la concurrencia. En su licitación tomaron parte dos empresas.
- En el PCAP del contrato número 5 del Anexo II, de servicio de limpieza de edificios públicos del Ayuntamiento de Almansa (Albacete), se indicaba que los licitadores debían hacer constar en sus proposiciones económicas *“el precio de los servicios extraordinarios o singulares, no incluidos en el contrato a que hubiere lugar durante la vida del contrato”*, así como la *“propuesta de precio para sustitución de limpiadoras de la plantilla municipal que prestan servicio en los edificios excluidos del objeto del contrato”*, lo que implicó una cierta indeterminación del objeto del contrato que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 74 de la LCSP. De hecho, durante la ejecución del contrato se prestaron una serie de servicios no especificados en el contrato, en concepto de *“limpieza extraordinaria”*.

Este contrato tenía por objeto la prestación del servicio de limpieza, por una parte, y el suministro de productos de limpieza para su utilización por el personal propio del Ayuntamiento, por otra. Aunque el precio total del contrato estaba determinado, la segunda de las prestaciones no estuvo suficientemente especificada en el PCAP y en el documento de formalización al no precisarse las características de los productos que debían suministrarse, sus presupuestos unitarios y el importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración, previstos en los artículos 67.5.c) y 71.6.b) del RGLCAP.

- El PPT del contrato número 9 del Anexo II, de servicios de atención doméstica y ayuda a domicilio, celebrado por el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), no concretó debidamente las características de las prestaciones objeto del contrato al no especificar aspectos tales como la frecuencia y los requisitos de la limpieza de las viviendas de los usuarios o las prestaciones higiénicas, indicando únicamente *“todo aquello que requiere la higiene habitual”*.
- En las cláusulas del PCAP del contrato número 10 del Anexo II, de gestión del servicio de abastecimiento de agua, adjudicado por el Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real), relativas a la documentación a incluir en uno de los sobres y a los criterios cuya ponderación dependía de un juicio de valor, se ha apreciado una indeterminación del objeto del

contrato, en particular, en relación con la prestación *“mantenimiento ordinario de las instalaciones de fontanería en edificios, fuentes ornamentales, piscinas, y en general toda aquella dependencia de titularidad municipal”*, al quedar su concreción a expensas del adjudicatario.

- En los contratos de servicio de comidas a domicilio, número 15 del Anexo II, y de explotación de un centro de transportes de vehículos pesados, mercancías peligrosas, servicios y prestaciones anexas, número 16 del Anexo II, ambos celebrados por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), no se elaboraron los PPT que determinaran con precisión las características de las prestaciones a realizar por el contratista. Tal determinación se encomendó a los licitadores a través del proyecto de organización y gestión del servicio que estos debían presentar.
- El PPT del contrato de limpieza viaria y de edificios y dependencias municipales (número 21 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real), dispuso que correspondería a los licitadores proponer los horarios, lo que implicó una insuficiente determinación del contenido del mencionado pliego.
- Según el PPT del contrato número 25 del Anexo II, de servicio de limpieza de colegios públicos y dependencias municipales del Ayuntamiento de Cuenca, *“si durante el plazo de ejecución del contrato aumentasen o disminuyesen las superficies relacionadas, el adjudicatario está obligado a asumir de inmediato esta transformación (...), se incorporarán todos aquellos centros y dependencias municipales que entren en funcionamiento durante la vigencia del contrato”*, estando obligado a realizar *“cualquier otra actuación no prevista en el contrato y solicitada por el Ayuntamiento”*. Esta previsión implicó una indeterminación del objeto del contrato en el PPT no ajustada a lo dispuesto en el artículo 86.1 del TRLCSP, al contemplarse la posibilidad de modificarlo sin límites y de encomendar al adjudicatario la realización de prestaciones extracontractuales sin sujeción a los procedimientos de contratación establecidos en la normativa.
- En el PPT del contrato número 28 del Anexo II, mixto de suministros y servicios energéticos y mantenimiento integral con garantía total de las instalaciones de alumbrado público, celebrado por el Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca), no se definieron adecuadamente las características técnicas de las prestaciones del contrato, no ateniéndose a lo requerido por los artículos 116.1 del TRLCSP y 68.1 del RGLCAP, al no regularse determinados aspectos del contrato –dotaciones de personal, maquinaria y vehículos necesarios, horarios, actuaciones de control por la dirección facultativa o el responsable administrativo del contrato, identificación de las instalaciones objeto del mismo–, así como al encomendarse al contratista la definición y organización del servicio en la mayoría de sus facetas –obras de mejora y renovación de instalaciones, horarios, elaboración del plan de mantenimiento preventivo y de inspecciones de la instalación, realización física de inspecciones y organización del servicio de guardería–.
- En el caso del contrato número 35 del Anexo II, de servicio de ayuda a domicilio, celebrado por el Ayuntamiento de Guadalajara, el PCAP estableció que *“para el año 2013 y siguientes el número de horas podrá sufrir variaciones en función de las necesidades y disponibilidad presupuestaria así como en función de las características del convenio que anualmente se firma entre el Ayuntamiento (...) y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*, lo que resulta poco determinado con arreglo a lo dispuesto en los artículos 86.1 y 105 a 108 del TRLCSP. La

Entidad alegó que este servicio se desarrollaba y financiaba en virtud del convenio entre la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento, siendo este el motivo por el que se condicionó la continuidad del servicio al mantenimiento de dicha financiación.

- En el contrato número 47 del Anexo II, de servicio de mantenimiento, explotación y ejecución de instalaciones del sistema automático centralizado de regulación y control del tráfico, celebrado por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo), se observa falta de adecuada determinación del objeto, no ajustada al artículo 86.1 del TRLCSP, ya que en el PPT, remitido al Tribunal de Cuentas en el trámite de alegaciones, se preveía la posibilidad de *“ejecución de nuevas instalaciones que el Ayuntamiento adjudicara a la empresa conservadora”*, estando el contratista obligado a *“ejecutar las nuevas instalaciones que le sean encomendadas, de acuerdo con las instrucciones que le sean dadas por el personal técnico del Ayuntamiento, aplicando los precios unitarios que figuran en el Cuadro de Precios del Anexo número II, afectados por la baja ofertada, y estableciendo precios contradictorios para aquellos elementos no incluidos en dicho cuadro”*. Estas actuaciones implicaban la posibilidad de encomendar al contratista la ejecución de nuevas instalaciones no definidas en el contrato.

No se concretaron en el PPT las *“reformas y reposiciones”*, haciéndolas depender de la oferta del contratista. En el documento de formalización no se determinó el precio total o el importe limitativo máximo del compromiso económico de la Administración correspondiente a estas *“reformas y reposiciones”*.

- El PPT del contrato de servicio de atención domiciliaria en el municipio de Toledo (número 52 del Anexo II) estableció que *“además de las posibles modificaciones previstas en la condición primera, el Ayuntamiento podrá ampliar el servicio y el concesionario vendrá obligado a prestarlo según así se lo ordene, ampliándose el presupuesto de forma prevista en la condición antedicha”*, lo que implicaba la posibilidad de que el Ayuntamiento modificase unilateral e ilimitadamente el objeto del contrato, con la consiguiente indeterminación del mismo, lo que no se ajusta a los requisitos, condiciones y límites establecidos en los artículos 86.1, 105 a 108 y 219 del TRLCSP y 102 del RGLCAP.
- En el PPT del contrato número 54 del Anexo II, de servicio energético, instalación de calderas y mantenimiento de instalaciones de climatización, celebrado por el Ayuntamiento de Torrijos (Toledo) se ha apreciado una indeterminación del objeto del contrato, calificado, expresamente, como contrato administrativo mixto de servicios y de suministro, especialmente en la prestación P5 *–“inversiones en ahorro energético y energías renovables”–*, al quedar su concreción al adjudicatario, y en la prestación P1 *–“gestión energética”–*, que comprendía el aprovisionamiento de energía sin que se especificase el tipo de energía ni los suministros necesarios.
- El objeto del contrato número 55 del Anexo II, de gestión de servicios de la piscina cubierta municipal, gimnasio y zona de tratamiento termal, adjudicado por el Ayuntamiento de Villaseca de la Sagra (Toledo), que figuraba en el PCAP *–“gestión del servicio público para la explotación de la piscina cubierta municipal, gimnasio y zona de tratamiento termal (...)”–* no se correspondía totalmente con el objeto que constaba en el documento de formalización del contrato *– “la gestión del servicio público de piscina cubierta, gimnasio, piscina estival y demás instalaciones deportivas de Villaseca de la Sagra” –*, siendo más amplias en este documento una serie de prestaciones, lo que no resulta conforme con lo establecido en el artículo 26.2 de la LCSP.

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

- En los contratos de mantenimiento y de servicio socio-sanitario de la Residencia de Mayores Virgen de la Blanca (números 18 y 19 del Anexo II), ambos adjudicados por el Ayuntamiento de Torralba de Calatrava (Ciudad Real), no se justificó debidamente la razón del fraccionamiento del objeto contractual, habida cuenta de que ambas prestaciones eran necesarias para el correcto funcionamiento del servicio, además de contar con unos PCAP cuyo contenido era similar salvo en los aspectos económicos. Ambos contratos fueron adjudicados a la misma empresa.
- Las obras de acondicionamiento y mejora de la travesía de Burguillos de Toledo (número 42 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de esa localidad, quedaron fraccionadas ya que, según consta en la memoria del proyecto, la actuación completa a realizar en la travesía municipal englobaba cuatro tramos, de los cuales solamente tres fueron objeto del contrato fiscalizado, sin que dicho fraccionamiento se haya justificado debidamente como exige el artículo 86.3 del TRLCSP.

### **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 sobre el PCAP 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 al Tribunal de Cuentas los informes jurídicos y de la Intervención o estos no incluían los pronunciamientos legalmente establecidos:

- En los informes del Servicio Jurídico sobre la legalidad de los PCAP de los contratos números 12, 14, 18, 19, 27, 28, 30, 31, 33, 37, 39, 42, 43, 46 y 54 del Anexo II no se contenía un pronunciamiento crítico sobre la adecuación de dichos documentos a la normativa.
- En el expediente de contratación del servicio de limpieza de centros escolares y dependencias municipales (número 11 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava (Ciudad Real), figuraba un informe de la Intervención municipal en el

que se indicaba que *“en este contrato de limpieza deberían incluirse otros dos contratos de limpieza de pabellones e instalaciones de deportes que tiene el Ayuntamiento. Dos contratos de servicio de limpieza que se suceden en el tiempo, desde hace años concertados con personas físicas autónomas, que encontrarían un encaje más acorde a su naturaleza en una relación de tipo laboral, a cuyas facturas esta Intervención ha formulado ya varios reparos, entre los que se encuentra el informe 101/2010mc”*, lo que no consta se incorporara.

- El informe de la Intervención del expediente del servicio público de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos (número 14 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real), era de fecha posterior al acuerdo de adjudicación.
- En el caso del contrato de servicios de comida a domicilio (número 15 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), no se emitieron los informes de la Intervención municipal y de la Secretaría General.

Respecto del contrato de explotación de un centro de transportes de vehículos pesados, mercancías peligrosas, servicios y prestaciones anexas (número 16 del Anexo II), celebrado por ese mismo Ayuntamiento, no se expidió el informe de la Secretaría General.

- El informe sobre la legalidad del PCAP del contrato de limpieza viaria y de edificios y dependencias municipales (número 21 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real), no fue emitido por el Secretario General de la Corporación sino por un Técnico de Administración General, sin que conste la previa atribución de la función de asesoramiento jurídico de la Corporación a un titular distinto del Secretario, quien ostenta la competencia originaria de acuerdo con la disposición adicional 2ª.8 del TRLCSP.
- El informe de la Intervención del contrato número 39 del Anexo II, de gestión del servicio de la escuela infantil de Yunquera de Henares (Guadalajara), era de contenido descriptivo y no incorporaba pronunciamiento alguno sobre el gasto derivado del expediente de contratación, por lo que no respondió a la finalidad del control previo económico-financiero previsto en la normativa.
- No se han aportado los informes de la Asesoría Jurídica sobre la legalidad de los PCAP de los contratos de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable (número de 10 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real), y de servicio de limpieza de diversos edificios y dependencias municipales (número 29 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara); y de la Intervención de los expedientes de gestión de la residencia de mayores de Nuestra Señora de Oreto y Zuqueca (número 12 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Granátula de Calatrava (Ciudad Real), y de servicio de limpieza de diversos edificios y dependencias municipales (número 29 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara).

### **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 este tipo de tramitación ha de estar debidamente justificado en el correspondiente expediente contractual.

En relación con esta cuestión se han observado las siguientes eventualidades e incidencias en aplicación de la correspondiente normativa:

- La tramitación urgente del contrato de redacción de proyecto y ejecución de infraestructura de fibra óptica (número 8 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), no quedó suficientemente motivada al no haberse acreditado específicamente que la circunstancia invocada a tal fin –necesidad de tener justificado y facturado dicho proyecto antes del 31 de diciembre de 2012– no hubiera podido ser conocida por el Ayuntamiento con antelación suficiente para utilizar la tramitación ordinaria del expediente.
- En el caso del contrato número 9 del Anexo II, de servicios de atención doméstica y ayuda a domicilio en el municipio de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), no se ha aportado la declaración de urgencia del órgano de contratación debidamente motivada exigida en el artículo 112.1 del TRLCSP.
- La declaración de urgencia del contrato de servicio energético, instalación de calderas y mantenimiento de instalaciones de climatización (número 54 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Torrijos (Toledo), no se ha justificado en los términos previstos en el artículo 112 del TRLCSP. Erróneamente figuraba en el anuncio de convocatoria de la licitación publicado en el BOE la tramitación ordinaria del expediente, en lugar de la urgente.

### **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, no ajustándose a lo dispuesto en el TRLCSP:

- En los anuncios de la licitación de los contratos 1, 5, 14 a 16, 21, 33 a 36, 42, 45 y 54 del Anexo II no se detallaron los criterios de adjudicación, cuando el artículo 150.5 del TRLCSP requiere que dichos criterios se indiquen en el mencionado anuncio.

- En el anuncio publicado en el BOE sobre la formalización del contrato número 3 del Anexo II, de suministro de gasóleo para calefacción a los distintos centros del Ayuntamiento de Almansa (Albacete), se incluyó un *“importe o canon de adjudicación contrato”* que no se correspondía con el que se contrató.
- No consta la publicación de la formalización de los expedientes números 11, 15, 16, 27, 32, 39, 43, 45 y 46 del Anexo II, de acuerdo con el artículo 154.2 del TRLCSP.
- En el B.O.P de Guadalajara se publicaron los días 27 de julio y el 10 de agosto de 2012, dos anuncios idénticos de la adjudicación del contrato de obras de finalización del vivero de empresas (número 37 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Quer (Guadalajara), duplicando así el gasto de publicación. Además en ellos se señaló: *“la formalización se efectuará el 11 de julio 2012”*, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 154.2 del TRLCSP que requiere que se publique un anuncio *“en el que se dé cuenta de dicha formalización, en un plazo no superior a 48 días a contar desde la fecha de la misma”*.

### **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 estos 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 eventualidades e incidencias que, a la luz de la normativa aplicable, se han detectado en la fase de adjudicación de los contratos examinados:

#### *a) Presentación de ofertas*

- Según consta en la correspondiente acta de la mesa de contratación, tras la apertura de las ofertas presentadas en la licitación del contrato de servicios de limpieza y consejería de centros socio culturales y de repostería de dependencias del servicio de acción social, celebrado por el Ayuntamiento de Albacete (número 1 del Anexo II), el licitador que resultó adjudicatario y otra persona que le acompañaba revisaron los proyectos presentados por los restantes licitadores e indicaron a la mesa que *“en el proyecto presentado por (otro licitador) no se hace constar la carga horaria y que es un hecho que debería tenerse en cuenta en la valoración de los proyectos”*, actuación que no cumple los artículos 151 del TRLCSP y 22.e) del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, que reservan el examen y valoración de las ofertas a los miembros de la mesa y a los técnicos que elaboren los informes que solicite.
- En las actas de la mesa de contratación del contrato de gestión del servicio público de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos (número 14 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real), no consta el importe de las ofertas económicas como requiere el artículo 83 del RGLCAP.

- En el procedimiento abierto de adjudicación del contrato número 22 del Anexo II, de refuerzo del firme de la carretera CR-5111, de Torralba de Calatrava a Bolaños de Calatrava, adjudicado por la Diputación Provincial de Ciudad Real, con el precio más bajo como criterio de adjudicación, la mesa de contratación, previa calificación de la documentación aportada por un licitador y subsanada la deficiencia observada en la misma, declaró admitida a dicha empresa a la licitación. Con posterioridad a la apertura de las ofertas económicas, habiéndose excluido a dos licitadores con ofertas con valores anormales, la mesa de contratación, en su reunión de 25 de octubre de 2012, acordó *“retrotraer las actuaciones hasta el acto de clasificación jurídica de la documentación administrativa y proponer al órgano de contratación la efectiva exclusión de la oferta presentada por el empresa (...), por carecer de la clasificación exigida por el PCAP”*. Contra este acuerdo, el licitador afectado interpuso varios recursos que fueron desestimados, adjudicándose el contrato al siguiente licitador con mejor precio. El certificado de la clasificación del referido licitador, de 10 de mayo de 2012, que incluyó en su oferta y ha sido aportado con las alegaciones, acreditaba suficiencia de estar clasificado en el Grupo G, Subgrupo 4, Categoría F *“por un periodo de tiempo que concluye el día 31.12.2050”*.
- La composición de la mesa de contratación constituida en el contrato número 32 del Anexo II, de obras interiores del centro de interpretación del Ayuntamiento de Campisábalos (Guadalajara), no se ajustó a lo establecido en la disposición adicional 2ª.10 del TRLCSP, al asistir como vocal un *“vecino del municipio y profesional de la construcción”*, que no era funcionario de carrera ni personal laboral o miembro electo de la Corporación.

Esta mesa de contratación, en su reunión de 16 de febrero del 2012, acordó la exclusión de una de las empresas licitadoras por no acreditar la constitución de la garantía provisional sin concederle el plazo legal previsto en el artículo 81.2 del RGLCAP para la subsanación de defectos u omisiones, cuando constituye falta subsanable con arreglo a la norma.

La mesa de contratación, en otra reunión posterior, procedió directamente a la valoración y puntuación de las ofertas sin que figure en el acta la motivación de las puntuaciones otorgadas a estas atendiendo a los criterios dependientes de un juicio de valor.

Consta en una de las actas de la mesa de contratación la existencia de dos empresas licitadoras con ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, una de ellas fue excluida de la licitación sin que conste se concediera previo trámite de audiencia.

- En el procedimiento de adjudicación del contrato de rehabilitación y acondicionamiento del Cuartel del Henares para centro social (número 34 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Guadalajara, transcurrieron 8 meses y medio entre la apertura de las proposiciones y el acuerdo de adjudicación cuando el plazo máximo establecido al efecto en el artículo 145.2 de la LCSP es de 2 meses.
- Las actuaciones de la mesa de contratación constituida para la contratación de la gestión del servicio de la escuela infantil de Yunquera de Henares (Guadalajara), contrato número 39 del Anexo II, se realizaron en una única sesión y sin que se dejara constancia de su carácter público, conforme establecen los artículos 81 a 83 y 87 del RGLCAP:

Se procedió a la apertura de los sobres con la documentación administrativa de los licitadores, dando cuenta de varios defectos subsanables en 3 de los 5 licitadores que concurrieron, a los

que no se concedió el preceptivo plazo para su subsanación del artículo 81.2 del RGLCAP, sino que se acordó *“por unanimidad, continuar con el procedimiento y seguir con la puntuación de todas las empresas presentadas”*, no haciéndose el previo y preceptivo pronunciamiento expreso sobre los admitidos a la licitación requerido por el artículo 82 del RGLCAP. La mesa procedió a puntuar todas las ofertas según los baremos de los criterios de adjudicación sin que se haya aportado motivación de las puntuaciones concedidas.

- En los expedientes números 17, 24, 28 y 33 del Anexo II 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 17 del Anexo II, de gestión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, celebrado por el Ayuntamiento de Tomelloso (Ciudad Real), se ha aportado un informe posterior a la tramitación del procedimiento de adjudicación del contrato.

- Solicitado el correspondiente certificado del Jefe de la oficina receptora de plicas relativo a las proposiciones recibidas en la licitación del contrato de asistencia técnica para la construcción de stands modulares, carpas, moquetas de pasillo y otros (número 23 del Anexo II), adjudicado por la Diputación Provincial de Ciudad Real, se ha aportado uno relativo a la calificación de los sobres que contenían la documentación administrativa de todos los licitadores, cuando, según lo establecido en el artículo 81 del RGLCAP, la apertura de los sobres con esta documentación debió realizarse previa constitución de la mesa de contratación.

La mesa de contratación no realizó la apertura de los sobres que contenían las ofertas técnicas presentadas por los licitadores en acto público sino que los remitió al técnico encargado de realizar el informe de valoración, lo que no se ajustaba a lo establecido en los artículos 22.1.c) y 27 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo. En el informe de valoración técnica de las ofertas remitido no figuraba la firma.

- Según consta en el acta de apertura de plicas del expediente número 44 del Anexo II, relativo al servicio de comedor para las escuelas infantiles municipales de Illescas (Toledo), se concedió por la mesa de contratación un plazo de 3 días a uno de los licitadores para subsanar la falta de acreditación de la clasificación exigida en el pliego, abriéndose, a continuación los otros dos sobres. Esta actuación no se ajustó formalmente a lo establecido en los artículos 81 a 83 del RGLCAP y en el PCAP, al no hacerse público el resultado de la calificación documental –en el acta consta que se realizó en *“sesión no pública”*– y al no esperarse materialmente a la terminación del plazo de subsanación y a la determinación de las empresas admitidas, con pronunciamiento expreso, para abrir los siguientes sobres.
- El examen y calificación de la documentación general de los licitadores presentados para la contratación de los servicios números 49, 50, 51 y 53 del Anexo II, celebrados por el Ayuntamiento de Toledo, se realizó por un órgano denominado *“Ponencia Técnica de Contratación”*, cuando según los artículos 22, 81 y 82 del RGLCAP y 22 del Real Decreto 817/2009, dicha competencia corresponde a la mesa de contratación o, en su caso, a la Junta de contratación (disposición adicional 2ª.4 del TRLCSP), órganos de los que debe formar parte, necesariamente, el Interventor municipal, quien no lo hizo en la mencionada Ponencia.

Solicitadas por el Tribunal de Cuentas las actas de las reuniones de la Junta de contratación celebradas para la adjudicación de estos mismos contratos, en las que constase la identificación y cargos de sus miembros, se remitieron unas actas en las que no figuraban los cargos o puestos de trabajo de sus miembros. Por otra parte, la composición de la referida Junta no se ajustó a lo establecido en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 22 de junio de 2001, que requería la presencia de 5 vocales, figurando en todas las sesiones la presencia de 3.

b) *Criterios para la adjudicación de los contratos*

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

- Los pliegos de los contratos número 9 y 16 del Anexo II, de atención doméstica y ayuda a domicilio, celebrado por el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), y de explotación de un centro de transportes de vehículos pesados, mercancías peligrosas, servicios y prestaciones anexas, celebrado por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), respectivamente, establecieron que las bajas se valorarían “*de forma proporcional*”, aun cuando no se especificó expresamente la fórmula de proporcionalidad aplicable.
- Para la valoración del precio de las ofertas, el PCAP del contrato de obras de refuerzo del firme y señalización viaria de la Avenida del Ejército (número de 36 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Guadalajara, estableció un baremo de 20 sobre un total de 100 puntos, sin que se justificaran en el expediente razones que motivaran esta ponderación.
- En los PCAP de los contratos números 14, 25, 34 a 36 y 46 del Anexo II se incluyeron, para la valoración del precio, unas fórmulas que consistían en atribuir puntos por cada tramo completo por debajo del tipo, de manera que los puntos se adjudicarían por tramos sin valorarse las fracciones inferiores. La valoración de las bajas económicas por tramos fijos predeterminados condiciona su cuantificación por los licitadores, práctica que no favorece los principios de adecuación del precio al mercado ni de economía en la gestión de los fondos públicos.

De hecho en los contratos de gestión del servicio público de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos (número 14 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla, y de servicio de ayuda a domicilio, celebrado por el Ayuntamiento de Guadalajara (número 35 del Anexo II) todas las ofertas presentadas tuvieron el mismo porcentaje de baja, que permitía conseguir la máxima puntuación. No se ha justificado en el primero de los referidos contratos, la asignación al precio de las ofertas de un baremo de 5 puntos sobre un total de 30 para el conjunto de los criterios, lo que no favorece la economía en la gestión de fondos públicos.

En el expediente de obras de rehabilitación y acondicionamiento del Cuartel de Henares para centro social (número 34 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Guadalajara, 10 de las 16 ofertas presentadas propusieron el mismo precio y, por consiguiente, la misma baja que permitía conseguir la máxima puntuación.

En el contrato de obras de refuerzo del firme y señalización viaria de la Avenida del Ejército (número 36 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Guadalajara, 15 de las 16 ofertas presentadas tuvieron el mismo porcentaje de baja (10%) que permitía conseguir la máxima puntuación.

- En el contrato número 31 del Anexo II, de gestión de la escuela municipal de música y danza, celebrado por el Ayuntamiento de Cabanillas del Campo (Guadalajara), el precio no se tuvo en cuenta entre los criterios de adjudicación del contrato, sin que las circunstancias alegadas aclaren la omisión de este criterio, lo que no favorece el principio de economía en la gestión de fondos públicos. Así, aunque la Entidad alegó la existencia de un Plan de Ajuste presupuestario y menor presupuesto de licitación del contrato con respecto al anteriormente vigente, se entiende que ello no impedía que se pudiera haber obtenido un menor coste como consecuencia de la concurrencia de ofertas.
- En los PCAP de los contratos número 34 del Anexo II, de obras de rehabilitación y acondicionamiento del Cuartel de Henares para centro social, celebrado por el Ayuntamiento de Guadalajara, y el número de 47 del Anexo II, de servicio de mantenimiento, explotación y ejecución de instalaciones del sistema automático centralizado de regulación y control del tráfico, celebrado por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo), se penalizaba la presentación de bajas superiores al 20% y al 10%, respectivamente, asignando 0 puntos a las bajas superiores a dicho porcentaje sin conceder previamente trámite de audiencia para justificar las ofertas como establece la normativa.
- En el contrato de finalización del vivero de empresas (número 37 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Quer (Guadalajara), para la valoración del criterio de adjudicación *“oferta económica”*, se estableció que *“se otorgaran 15 puntos a la oferta que proponga un 15 por 100 de baja sobre el tipo de licitación”*. Esta cláusula, al disponer un límite fijo e invariable por debajo del cual no se otorgaba puntuación a las mayores bajas indujo a la presentación de ofertas con bajas iguales o muy próximas al porcentaje prefijado, como de hecho sucedió en este contrato, en el que 6 de los 8 licitadores admitidos presentaron ofertas con una baja del 15% sobre el presupuesto de licitación, lo que no se ajusta al principio de adecuación del precio al mercado, así como al de economía en la gestión de fondos públicos, que resultó potenciado por la escasa ponderación de este criterio sobre el conjunto de los criterios selectivos (15 puntos sobre un total de 70).
- Para la valoración del precio de las ofertas de los contratos de obras de acondicionamiento de carreteras celebrados por la Diputación Provincial de Guadalajara; de servicio de conservación y gestión energética del alumbrado público, celebrado por el Ayuntamiento de Toledo; y de servicio energético, instalación de calderas y mantenimiento de instalaciones de climatización, celebrado por el Ayuntamiento de Torrijos (Toledo), (números 40, 41, 49 y 54 del Anexo II), los PCAP establecieron varias fórmulas 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 favorece el principio de economía en la gestión de fondos públicos e induce a una escasa depuración de los precios.

Además, en el contrato número 54 del Anexo II, de servicio energético, instalación de calderas y mantenimiento de instalaciones de climatización, celebrado por el Ayuntamiento de Torrijos (Toledo), se estableció la concesión de 0 puntos a las ofertas con bajas del 20% con respecto a la media y que no se valorarían las ofertas con bajas superiores dicho porcentaje.

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

- En el PCAP del contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable (número de 10 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real), se estableció que *“la mesa de contratación podrá apreciar el carácter desproporcionado o anormal de la oferta presentada en el supuesto que los medios personales, técnicos y materiales incluidos en la oferta sean manifiestamente insuficientes”* o cuando los ingresos *“no son coherentes ni soportan los costes de gestión”*, así como *“cuando la proyección de dichos ingresos no se ajuste a la realidad del municipio”*, sin establecer índice o parámetro objetivo concreto para apreciar el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas, como precisa el artículo 152.2 del TRLCSP.
- Los PCAP de los contratos número 32 del Anexo II, de obras interiores del centro de interpretación del Ayuntamiento de Campisábalos (Guadalajara), y número 37 del Anexo II, de finalización del vivero de empresas celebrado por el Ayuntamiento de Quer (Guadalajara), establecieron la previsión del carácter anormal de las bajas superiores al 10% y al 15% del presupuesto de licitación, respectivamente. El establecimiento de esta presunción, no en función de un porcentaje sobre la media de las bajas ofertadas, sino como un porcentaje sobre una cuantía fija y predeterminada, limita las posibles bajas y favorece la presentación de ofertas iguales o muy próximas a dicho límite, lo que no potencia los principios de economía en la gestión de fondos públicos y de adecuación del precio de los contratos al mercado, reconocido este último en el artículo 87.1 del TRLCSP.
- Los PCAP de los contratos de obras de acondicionamiento de carreteras celebrados por la Diputación de Guadalajara (números 40 y 41 del Anexo II) excluían de la concesión del trámite de audiencia a los licitadores con ofertas con valores anormales y desproporcionados, disponiendo que se otorgarían 0 puntos a las ofertas que incurrieran en tales valores, lo que no resulta conforme con lo establecido en el artículo 152.3 del TRLCSP.
- Examinada la documentación remitida en el trámite de alegaciones en relación con el contrato de servicio de conservación y gestión energética del alumbrado público (número 49 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Toledo, resulta que un licitador fue rechazado por considerarse su oferta incurso en valores anormales o desproporcionados.

No se habían establecido en el PCAP los criterios objetivos para apreciar el carácter desproporcionado de las ofertas. El informe del Arquitecto Técnico Municipal que la analizó y la declaró incurso en valores anormales aunque incluyó ciertas consideraciones sobre su insuficiente motivación y su inviabilidad, no concretó los criterios objetivos empleados para rechazarla. Habiéndose solicitado del Ayuntamiento la justificación de la baja presentada por dicho licitador en el trámite de audiencia que se prevé en el artículo 152.3 del TRLCSP, esta no se ha remitido.

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

- La documentación que debían presentar los licitadores del contrato de servicio de limpieza viaria (número 4 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Almansa (Albacete), para la valoración del criterio denominado *“mejor proyecto de organización del servicio, hasta 15 puntos”*, se detalló en el PPT y no en el PCAP, lo que no se ajusta a la formalidad y la

tramitación establecida en el artículo 68.3 en relación con el artículo 67.2h) del RGLCAP. El criterio fue excesivamente genérico al no constar en el PCAP indicación sobre su forma de valoración ni otorgarse las puntuaciones del correspondiente baremo.

Para la valoración de las ofertas económicas se estableció en el PCAP un baremo de 61 puntos y una forma de valoración proporcional, sin fijarse la fórmula de proporcionalidad, alegando la entidad que aplicó una regla de tres.

- En los PCAP de los contratos números 5, 12, 13, 15, 16, 21, 45 y 46 del Anexo II, algunos de los criterios de adjudicación se expresaron de forma genérica y sin especificar la forma de valoración ni de asignación de las puntuaciones de los mismos, práctica que no contribuye a potenciar los principios de publicidad, objetividad y transparencia rectores de la contratación pública. Debe ser en los pliegos donde han de establecerse con precisión y claridad 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 puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos y las necesidades reales de la Administración contratante.
- En el PCAP del contrato de servicio de limpieza de edificios públicos dependientes del Ayuntamiento de Almansa (número 5 del Anexo II), para el criterio denominado “*memoria sobre control y programación de los trabajos a realizar*”, no se incluía baremo de ponderación y de indicación sobre su forma de valoración, lo que no se ajusta al artículo 134.4 de la LCSP y no favorece el principio de publicidad en la contratación pública.

En el contrato de servicio de hostelería en la Residencia Universitaria Femenina Santa María de la Cabeza (número 56 del Anexo II), celebrado por la Diputación Provincial de Toledo, respecto del criterio de adjudicación “*memoria técnica de explotación*”, dependiente de un juicio de valor, consta en el PCAP la documentación a incluir en el correspondiente sobre de la oferta para su valoración.

Los criterios de adjudicación del contrato de mantenimiento de espacios verdes, parques públicos y zonas ajardinadas (número 33 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de El Casar (Guadalajara) no disponían de un baremo para su valoración.

- En el Anexo II I del PPT del contrato número 8 del Anexo II, de redacción de proyecto y ejecución de infraestructura de fibra óptica, celebrado por el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), algunos aspectos valorables dentro del criterio “*solución técnica*” se referían a requisitos que debían cumplir las ofertas y que no debieron ser objeto de valoración sino de admisión o rechazo en función de su cumplimiento.
- El PCAP del contrato de gestión del servicio público de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos (número 14 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla, estableció, entre los criterios de adjudicación, la experiencia en la gestión del servicio, el cual era un requisito de solvencia técnica de las empresas y no un criterio de adjudicación, como prevé el artículo 78 del TRLCSP.

Igual incidencia se ha detectado en relación con el contrato de obras interiores del centro de interpretación del Ayuntamiento de Campisábalos (Guadalajara), al incluir en el PCAP como criterio de adjudicación la “*experiencia del constructor en obras de similares características*”.

En el PCAP del contrato número 14 del Anexo II, celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real), se estableció como criterio de adjudicación la elaboración por los licitadores de un *“proyecto de explotación”*, proyecto que, a tenor del artículo 183.1 del RGLCAP, debió elaborarse por la Administración e incorporarse por el órgano de contratación al expediente antes de su aprobación. Para la valoración de este criterio, no se establecieron en el pliego orientaciones o indicaciones sobre la forma de otorgar las puntuaciones del correspondiente baremo.

- En el PCAP del contrato de servicio de comidas a domicilio (número 15 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), se estableció un umbral mínimo de puntuación a alcanzar en el criterio relativo al *“proyecto de organización y gestión”* para continuar en el proceso selectivo. Al no haberse articulado el procedimiento de adjudicación en varias fases, el establecimiento de dicho umbral no cumplió el requisito establecido en el artículo 150.4 del TRLCSP.
- El PCAP del contrato número 23 del Anexo II, de asistencia técnica para la construcción de stands modulares, carpas, moquetas de pasillo y otros, adjudicado por la Diputación Provincial de Ciudad Real, estableció unos criterios de adjudicación expresados con imprecisión y sin especificar la forma concreta de asignación de los puntos de los correspondientes baremos. La indeterminación en este ámbito no favorece el principio de publicidad que debe informar la contratación pública.

Tales criterios, así como los establecidos en el PCAP del contrato de servicio de limpieza de colegios públicos y dependencias municipales del Ayuntamiento de Cuenca (número 25 del Anexo II), que incluyó el criterio de adjudicación denominado *“memoria técnica”*, se referían a aspectos que debieron determinarse, unilateral y previamente, por la Administración en el PPT, de acuerdo con lo establecido en los artículos 116 del TRLCSP y 68 del RGLCAP.

- Como criterio de valoración de ofertas denominado *“valoración técnica de las prestaciones”* del contrato número 28 del Anexo II, mixto de suministros y servicios energéticos y mantenimiento integral con garantía total de las instalaciones de alumbrado público, celebrado por el Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca), se estableció la valoración de los certificados de clasificación de contratistas aportados por los licitadores, así como la experiencia específica de las empresas en contratos similares; aspectos que constituyen medios de acreditación de la solvencia técnica de las empresas previstos en los artículos 76 a 78 del TRLCSP, y no criterios de adjudicación.
- Los criterios de adjudicación previstos en el PCAP del contrato número 39 del Anexo II, de gestión del servicio de la escuela infantil de Yunquera de Henares (Guadalajara), eran genéricos y no incluía indicación sobre la forma de atribución de las puntuaciones de los correspondientes baremos. Respecto de estos criterios no se especificó si eran ponderables mediante un juicio de valor o mediante fórmulas, como establece el artículo 30.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo. La inexistencia de fórmula alguna para su valoración induce a considerar que todos ellos eran ponderables mediante un juicio de valor, sin que se previera la constitución, composición y actuación del comité de expertos, como disponen los artículos 25 y 28 a 30 del citado Real Decreto y 150.2 del TRLCSP.

Entre los criterios de adjudicación no consta expresamente como aspecto a valorar, las bajas económicas ofertadas por los licitadores, lo que, no favorece el principio de economía en la gestión de fondos públicos y resulta incoherente con lo dispuesto en otra cláusula del PCAP.

- Entre los criterios de adjudicación de los PCAP de los contratos 10, 12 a 16, 21, 25, 29, 32, 33, 39, 43, 45, 47, 51 y 54 del Anexo II, se estableció el relativo a las “mejoras” o “alternativas” que podían presentar los licitadores, sin que se precisara sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, como hubiera requerido el artículo 147.2 del TRLCSP, lo que origina que puedan presentarse ofertas excesivamente dispares.

En el contrato número 13 del Anexo II, de gestión integral del servicio de escuela infantil municipal, celebrado por el Ayuntamiento de Manzanares (Ciudad Real), además de mejoras en horarios y en plantilla, también se admitió la presentación de otras mejoras sin establecerse límites y sin precisarse sobre qué elementos y en qué condiciones estaba autorizada su presentación.

Respecto del contrato número 14 del Anexo II, de gestión del servicio de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos, celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real), el criterio de las mejoras fue calificado como cuantificable automáticamente aun cuando, por su imprecisión, su valoración dependía necesariamente de un juicio de valor.

En el contrato número 32 del Anexo II, de obras interiores del centro de interpretación del Ayuntamiento de Campisábalos (Guadalajara), se determinó que *“el Ayuntamiento (...) ostentará en todo caso la prerrogativa de requerir al adjudicatario para la realización de obras de mejora distintas de las ofertadas, hasta el importe en que se hayan valorado dichas mejoras”*. El hecho de que las mejoras ofertadas pudieran sustituirse por otras distintas, posteriormente y por decisión del Ayuntamiento, resultaba incoherente con la valoración de dichas mejoras como criterio para la adjudicación del contrato e implicaba una indeterminación parcial de su objeto no conforme a lo establecido en el artículo 86.1 del TRLCSP.

En el caso del contrato número 45 del Anexo II, de concesión administrativa de las piscinas municipales, celebrado por el Ayuntamiento de Madridejos (Toledo), aunque la Entidad ha alegado que en el pliego se indicaba la valoración proporcional de las mejoras, no se estableció fórmula de proporcionalidad. Este hecho hizo que los criterios dependientes de un juicio de valor tuvieran una ponderación superior a los evaluables automáticamente, sin que se previera la constitución de un comité de expertos no integrado en el órgano proponente del contrato para la evaluación de las ofertas u organismo técnico especializado como prevén los artículos 150.2 del TRLCSP y 29 y 30 del Real Decreto 817/2009.

- El PCAP del contrato de obras de mejora del tramo urbano de la carretera NV-A (número 43 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Cazalegas (Toledo), no estableció fórmulas para la asignación automática de las puntuaciones de los baremos correspondientes a los dos primeros criterios de adjudicación –*“menor plazo de ejecución”* y *“variantes y mejoras”*–, que sumaban 70 puntos sobre un total de 100 puntos establecidos para el conjunto de los criterios selectivos, por lo que, al considerarse dependientes de un juicio de valor la mayor parte de los criterios debería haberse constituido el preceptivo comité de expertos no integrantes de la mesa de contratación para la valoración de las ofertas.

Con respecto al criterio de las posibles *“mejoras y variantes”* a ofertar por los licitadores, y sobre un baremo de 30 puntos, se estableció la máxima puntuación para el licitador que ofreciera las *“que se consideren más satisfactorias del interés público”*, sin más concreción, concediéndose *“6 puntos menos en orden decreciente a las sucesivas”*, con lo cual el número máximo de ofertas susceptibles de obtener puntuación en este criterio era de 5, como de hecho sucedió en la valoración posteriormente efectuada por la mesa, al concederse 0 puntos a 4 licitadores de los 9 admitidos no obstante haber ofertado mejoras.

Además de los anteriores criterios, se estableció otro denominado *“clasificación totalmente idéntica a la exigida”*, con un baremo de 10 puntos, criterio que constituía un requisito de los licitadores exigible para ser admitidos a la licitación y no un criterio de adjudicación.

Entre los criterios de adjudicación del contrato no se estableció el del precio de las ofertas, lo que no favorece el principio de economía en la gestión de fondos públicos.

- El PCAP del contrato número 49 del Anexo II, de servicio de conservación y gestión energética del alumbrado público, celebrado por el Ayuntamiento de Toledo, no contenía el detalle de los criterios de adjudicación en su totalidad, sino que el desarrollo de los mismos figuraba en el PPT, lo que no se atenía a lo establecido en el artículo 68.3 del RGLCAP. En el PCAP se estableció un criterio de adjudicación denominado *“mejoras orientadas al ahorro energético”* con un baremo de 10 puntos, referencia que en el PPT se modificaba por el de *“utilidad y ahorro de las mejoras”*, estableciéndose dos sub-apartados no previstos en el PCAP: 6 puntos en función del importe de las mejoras y 4 puntos en función *“del ahorro energético y de la utilidad de las mejoras ofertadas”*. El criterio del PCAP es el que figuró en el anuncio público de la convocatoria de la licitación.

Posteriormente, en la valoración de las mejoras realizada por el Servicio de Obras e Infraestructuras, se utilizó el criterio y la forma de valoración del PPT. La Junta de Contratación, no obstante aceptar las puntuaciones parciales del mencionado Servicio basadas, exclusivamente, en las valoraciones económicas de las mejoras, decidió deducir 2 puntos a 2 licitadores al no suponer las respectivas mejoras ahorro alguno.

- En el PCAP del contrato de servicio de atención domiciliaria en el municipio de Toledo (número 51 del Anexo II) no se indicaron los criterios de adjudicación, siendo en el PPT donde indebidamente se relacionaron.

Respecto de algunos de los criterios dependientes de un juicio de valor no se determinó el contenido de los documentos a valorar ni su forma de valoración. En cuanto a los criterios evaluables económicamente, se incluyó el relativo a los *“medios materiales propios de que dispongan para la prestación del servicio (teléfono, fax, teléfonos móviles, Internet, e-mail, servicio SMS, programa informático de gestión del SAD, teléfono 24 horas), valoradas económicamente en la oferta”*, otorgándose *“10 puntos a los incluidos en el equipamiento más valioso (en una valoración ajustada) y se irá disminuyendo la puntuación proporcionalmente hasta unos medios mínimos por importe de 2.000 euros, 10 puntos”*. Este criterio no podía considerarse matemático al depender de un juicio de valor previo sobre el ajuste de las ofertas. Además, la valoración de los medios materiales necesarios para la prestación del servicio basada, exclusivamente, en los valores económicos declarados por los licitadores no resultó

apropiada, siendo así que la descripción de estos medios debería constar en el PPT conforme el artículo 116.1 del TRLCSP.

Para el criterio “*existencia de delegación en el Municipio de Toledo*” se estableció un baremo de 5 puntos pero no la fórmula para su utilización, aunque se calificó de criterio evaluable económicamente.

Se incluyó el criterio “*formación continua de las auxiliares y técnicos de la delegación*”, cuando la formación de los empleados se encontraba recogida en la condición 2ª del PPT como una obligación de capacitación del personal.

- El PCAP del contrato número 54 del Anexo II, de servicio energético, instalación de calderas y mantenimiento de instalaciones de climatización, celebrado por el Ayuntamiento de Torrijos (Toledo), estableció un criterio de adjudicación denominado “*valoración técnico-económica de las prestaciones*”, con un baremo de hasta 35 puntos, desglosado en 9 apartados o sub-criterios, respecto de los que no se especificó la forma de valoración ni de asignación de las puntuaciones de los baremos de cada uno, siendo la suma de los sub-baremos de los apartados (33 puntos) inferior al baremo total establecido para el criterio (35 puntos). En el PCAP no figuró el sub-criterio número 5, que constaba en el anuncio de licitación publicado en el BOP.

Para la valoración del referido criterio de adjudicación, se exigía la elaboración por los licitadores de un estudio técnico-económico que debía comprender los siguientes aspectos: “*a) memoria técnica relativa a la organización prevista para el desarrollo de los servicios, (...) b) descripción y ubicación de los locales, vehículos y medios auxiliares destinados a la prestación de los mismos, (...), c) características de los equipos mecánicos que se dedicarán a la realización de los trabajos, (...) d) relación numérica nominal y categoría del personal a emplear*”. Se debían haber fijado en el PPT las características de las prestaciones a ejecutar por el contratista, de acuerdo con los artículos 116 del TRLCSP y 68 del RGLCAP, ya que es en los pliegos donde deben establecerse con precisión y claridad las prestaciones objeto del contrato para que sean conocidas por las empresas licitadoras a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos y las necesidades reales de la Administración contratante.

Entre dichos parámetros se estableció la experiencia en la prestación de servicios similares, aspecto que constituye un requisito de solvencia, y no un criterio de adjudicación, que deben cumplir todas las licitadoras para ser admitidas a la licitación de acuerdo con el artículo 78 del TRLCSP.

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

- En los procedimientos negociados con publicidad tramitados para la adjudicación de los contratos números 18, 19, 27, 40 y 41 del Anexo II, no se ha acreditado documentalmente que se efectuara la negociación con las empresas consultadas, lo que, de no haberse llevado a cabo, no cumple con lo dispuesto en el artículo 169 del TRLCSP. Por la naturaleza de este tipo de procedimiento, en el que existe una menor publicidad y concurrencia, resulta esencial 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*

- En la valoración de los precios de las ofertas de los contratos de obras de acondicionamiento de carreteras celebrados por la Diputación de Guadalajara (números 40 y 41 del Anexo II), se concedieron las mismas puntuaciones a ofertas con precios no iguales, apreciándose cierta desproporción entre algunas puntuaciones y las correspondientes bajas como consecuencia de las fórmulas previstas en los PCAP para la valoración de los precios y del criterio establecido para considerar las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados.
- En el trámite de alegaciones se ha aportado al Tribunal de Cuentas la solicitud del órgano de contratación a la UTE incursa en valores anormales para justificar la viabilidad de la oferta en la contratación de la explotación del tren turístico en el municipio de Toledo (número 53 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de esa localidad, así como el informe del servicio técnico, aunque no la documentación que, según consta en este último, presentó el licitador para justificar su oferta.
- Habiéndose presentado dos empresas a la licitación del contrato de servicio energético, instalación de calderas y mantenimiento de instalaciones de climatización (número 54 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Torrijos (Toledo), una de ellas fue excluida por considerarse que su proposición económica superaba el presupuesto anual de licitación. Esta exclusión se basó en un informe de la Intervención municipal en el que se cuantificaba la oferta de dicho licitador en un importe total anual. En la proposición económica de dicho licitador aportada a este Tribunal de Cuentas, solo figuraba el importe total de una de las prestaciones, incluyendo para el resto precios unitarios, no haciéndose constar los importes de las mismas tampoco en el acta de la mesa de contratación de apertura de las ofertas.

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

- En el contrato de servicios de limpieza y consejería de centros socio culturales y de repostería de dependencias del servicio de acción social (número 1 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Albacete, el informe de valoración de las ofertas según los criterios dependientes de un juicio de valor, otorgó, en relación con el sub-criterio “ayudas técnicas y material disponibles para el apoyo en la ejecución del contrato”, y sobre un baremo de 5 puntos, esos 5 puntos al licitador que resultó adjudicatario y 3 puntos al otro licitador. Aunque ambas empresas ofrecían ayudas y material parcialmente diferentes. No se especificaron las mayores ventajas ofrecidas por el licitador más puntuado con respecto a la otra empresa. En el trámite de alegaciones, la Entidad ha remitido un informe de la Directora de Acción Social posterior a la licitación del contrato, en el que se exponían las razones por las que consideraron más ventajosas las mejoras ofrecidas por el licitador más puntuado.
- En el informe de valoración de las ofertas del contrato de redacción de proyecto y ejecución de infraestructura de fibra óptica (número 8 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), referido al criterio “solución técnica”, dependiente de un juicio de valor, se valoró el cumplimiento del PPT por las ofertas asignándose puntuaciones por este concepto, lo que no estaba contemplado en el pliego al ser un requisito que debían cumplir todas las ofertas para su admisión, como el propio PPT establecía al señalar que “no se valorará

*ninguna oferta que no se ajuste estrictamente al pliego de condiciones técnicas indicado, permitiendo mejoras en el mismo, pero nunca en detrimento de otras características ya indicadas en el pliego”.*

Además de los aspectos valorables específicamente previstos en el anexo I del PPT, en este informe se analizaron y puntuaron “*otras valoraciones técnicas*”, cuando la valoración debía haberse atendido a aquella. En los anexos del informe se establecieron unos baremos de puntuación no previstos en los pliegos para la valoración de los elementos técnicos de los aspectos valorables, práctica que no favorece el principio de publicidad ya que es en el PCAP donde deben establecerse con precisión y claridad los criterios y sus baremos.

No se motivaron las puntuaciones otorgadas a uno de los licitadores por los aspectos “*elementos WIFI*” y “*software*”.

- En el contrato de servicios de atención doméstica y ayuda a domicilio (número 9 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), el informe sobre valoración de las ofertas según los criterios dependientes de un juicio de valor estaba genéricamente motivado. En él no constaban las razones específicas por las que se otorgaron las puntuaciones en los diferentes apartados del criterio referente al “*proyecto técnico*”. Por otra parte, valoró expresamente que las empresas describieran en sus proyectos lo prescrito por el PPT –otorgándoles en dicho criterio unas puntuaciones muy similares–, cuando aquel es un documento de carácter obligatorio para todos los licitadores y, por tanto, no es susceptible de valoración como criterio de adjudicación del contrato.
- Las mesas de contratación valoraron las ofertas de los contratos 12, 33 y 42 del Anexo II sin que conste el carácter público de sus actuaciones, como prescriben los artículos 81 y 83 del RGLCAP, y sin que figuren motivadas las propuestas de adjudicación, apareciendo puntuadas sin desglose por criterios de adjudicación.
- El informe de valoración de la única oferta presentada para la gestión del servicio público de escuela infantil municipal (número 13 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Manzanares (Ciudad Real), estableció una puntuación por cada uno de los criterios de adjudicación descritos en el PCAP sin que figuren motivadas las puntuaciones asignadas. Por otra parte, y aunque no tuvo incidencia en el resultado dado que solo se presentó una oferta, las puntuaciones que se atribuyeron a las tarifas correspondientes a media jornada y jornada completa no se ajustaban a la fórmula indicada en el PCAP.
- En el procedimiento de adjudicación del contrato de gestión del servicio público de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos (número 14 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real), no se tiene constancia de la apertura en acto público de la documentación relativa a la oferta económica, con arreglo a lo establecido en el artículo 27 del Real Decreto 817/2009.

En este mismo expediente, la mesa de contratación puntuó, sin que conste la motivación, la experiencia y las mejoras ofertadas por los licitadores. La valoración de los proyectos de explotación presentados por los licitadores figuraba en un informe del técnico de Servicios Sociales y en el que se desglosó el criterio y el baremo del PCAP en varios factores o aspectos no constaban formalmente establecidos en el mismo.

- En el informe de valoración de las ofertas presentadas en la licitación del contrato de explotación de un centro de transportes de vehículos pesados, mercancías peligrosas, servicios y prestaciones anexas (número 16 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), se valoró primeramente la experiencia de las empresas licitadoras, no figurando este entre los criterios para la adjudicación del contrato establecidos en el PCAP, siendo así que es un requisito de solvencia técnica conforme a los artículos 78 y 79 del TRLCSP que debería requerirse a todos los licitadores para ser admitidos a la licitación, lo que en este contrato no consta se exigiera al no concretarse en el PCAP los documentos que debían presentar para acreditar su capacidad.

En el criterio relativo al *“modelo de gestión y explotación, con arreglo a la memoria detallada, incluyendo estudio de viabilidad”*, que tenía asignado un baremo de 40 puntos sobre un total de 117 para el conjunto de los criterios, el comité de expertos otorgó 24 puntos al licitador que resultó adjudicatario, aun cuando se indica en su oferta que *“no aporta modelo alguno”* y que *“no presenta estudio de viabilidad”*.

En cuanto la valoración del criterio relativo a las *“mejoras”* con un baremo de 20 puntos, se concedió a ese mismo licitador la máxima puntuación, motivándose en que las mejoras ofertadas *“se adecúan a las estipuladas en el pliego de condiciones, dando solución definitiva al problema fundamental de la depuradora y al sistema de detección y control de incendios”*, sin concreción.

Ante la dificultad en la valoración del criterio *“propuesta de fijación de tarifas en cada servicio concreto”*, con un baremo de hasta 10 puntos, la mesa de contratación solicitó un segundo informe al comité de expertos. En ese informe el criterio se desglosó en dos sub-criterios que no figuraban especificados en el PCAP, lo que no favorece el principio de publicidad.

- El informe técnico sobre la única oferta presentada en la licitación del contrato de limpieza viaria y de edificios y dependencias municipales (número 21 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real), concluyó que *“en líneas generales el dossier (del único licitador) se corresponde con el exigido por el pliego de condiciones técnicas (tanto en horarios como en medios)”*, sin analizar ni valorar la misma según los criterios establecidos en el PCAP, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 151.1 TRLCSP. A la vista de dicho informe, la mesa de contratación otorgó puntuaciones sin motivar en los diferentes criterios de adjudicación.
- La mesa de contratación constituida para la apertura y valoración de las ofertas presentadas en la licitación del contrato mixto de suministros y servicios energéticos y mantenimiento integral con garantía total de las instalaciones de alumbrado público (número 28 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca), no elaboró un acta para cada una de las reuniones celebradas durante la fase de adjudicación del contrato, sino una única en la que se recogieron las actuaciones de las 3 sesiones celebradas, lo que no se ajustó al artículo 27.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor debe levantarse un acta por cada sesión que celebre el órgano colegiado.

En el acta figuraba que los 3 sobres que contenían la totalidad de la documentación presentada por los licitadores fueron abiertos sucesivamente, en el mismo acto, procediéndose a la

valoración automática de las ofertas económicas no atendiendo al orden establecido en los artículos 27.2 y 30.2 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

Para otorgar las puntuaciones correspondientes al criterio “*valoración técnica de las prestaciones*” el PCAP establecía la elaboración de un “*estudio comparativo entre las distintas ofertas*”, que no se ha aportado. En los criterios diferentes al precio, la valoración del acta de la mesa consistió en unos cuadros de puntuaciones sin que conste motivación excepto en el criterio relativo a mejoras, respecto del que se especificaron las mejoras valoradas a cada uno de los licitadores.

- Los criterios de adjudicación previstos en el PCAP del contrato de obras de finalización del vivero de empresas (número 37 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Quer (Guadalajara), y el sistema de asignación de puntos dieron lugar a que se produjeran empates en las puntuaciones obtenidas. Para resolver este empate, el PCAP preveía una primera preferencia en el criterio de mejoras y, en caso de persistir el empate, este se resolvería por sorteo, lo que de hecho sucedió al resolverse el empate final entre cuatro de los ocho licitadores. En este sentido, la disposición adicional 4ª del TRLCSP contempla la posible inclusión en los pliegos, con carácter potestativo, de una serie de criterios para resolver 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 e, igualmente con carácter opcional. En el artículo 33 de la LOIEMH se 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 estos criterios fue empleado en el expediente analizado.

La mesa de contratación procedió a la valoración y puntuación de las ofertas sin motivar las puntuaciones otorgadas y sin indicar los importes de esas ofertas. A uno de los licitadores se le otorgó 0 puntos en los criterios de mejoras y de reducción del plazo, no obstante haber presentado las 9 mejoras permitidas en el pliego y la máxima reducción del plazo puntuable, sin que en las actas examinadas consten las razones de esta puntuación.

En el escrito de notificación de la adjudicación a los licitadores no figuraban la fecha y el importe de adjudicación del contrato y, en relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se desestimaron sus candidaturas y las características y ventajas de la proposición del adjudicatario, no atendiendo a lo dispuesto en el artículo 151.4 del TRLCSP.

- En los informes de valoración de las ofertas presentadas en la licitación de los contratos de obras de acondicionamiento de carreteras celebrados por la Diputación Provincial de Guadalajara (números 40 y 41 del Anexo II), se transcribieron los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP y se incluyeron las puntuaciones otorgadas a los licitadores, sin que conste más fundamentación.

En relación con el criterio “*medios técnicos*” se tuvieron en consideración, atendiendo a lo dispuesto en el PCAP, más aspectos en el contrato 41 que en el 40 del Anexo II, contratos con objetos similares. En el contrato número 41 el licitador que obtuvo puntuación en la valoración del referido apartado del PCAP resultó el adjudicatario, aportándose como documentación justificativa de este criterio una declaración poniendo a disposición de la obra una planta

asfáltica, siendo que la acreditación de la propiedad de plantas asfálticas y de canteras legalizadas era un requisito que exigía el PCAP.

- Cada uno de los miembros de la mesa de contratación constituida para la valoración de las ofertas presentadas para la adjudicación del contrato de obras de mejora del tramo urbano de la carretera NV-A (número 43 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Cazalegas (Toledo), votó para determinar el orden de prioridad de las ofertas atendiendo al criterio “*mejoras y variantes*”, figurando en el acta las puntuaciones globales otorgadas a cada uno de los licitadores. Idéntico procedimiento se empleó para asignar puntuaciones respecto del criterio “*fomento de empleo*”, sin aplicarse la fórmula que para su valoración se había establecido en el PCAP.

Esta mesa clasificó por orden descendente de puntuación 5 de las 9 empresas admitidas, no ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 151.1 del TRLCSP que requiere la clasificación de la totalidad de las proposiciones no declaradas desproporcionadas o anormales.

La mesa efectuó y notificó la adjudicación provisional del contrato, trámite no previsto en el TRLCSP. En la normativa vigente con anterioridad, en la que dicho trámite sí se contemplaba, la adjudicación provisional debía hacerse por el órgano de contratación y no por la mesa.

- En el informe de valoración de las ofertas presentadas en la licitación del contrato número 44 del Anexo II, de servicio de comedor para las escuelas infantiles de Illescas (Toledo), no figuran motivadas las puntuaciones concedidas a cada uno de los licitadores, aportándose unos cuadros de puntuaciones.

Igual ocurrió en el informe de valoración referido al criterio de adjudicación “*mejores medios para la prestación del servicio*” del contrato servicio de mantenimiento de gestión del punto limpio Ecoparque (número 2 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Albacete.

- La mesa de contratación constituida para la valoración del contrato de concesión administrativa de las piscinas municipales (número 45 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Madridejos (Toledo), procedió a la apertura de las ofertas de los licitadores, indicando en un acta los importes de la valoración económica de las mejoras ofertadas por los licitadores, salvo de unas que carecían de valoración económica. Una vez finalizado el acto público, la mesa acordó requerir al licitador que había ofertado mejoras y que posteriormente resultó adjudicatario del contrato para que realizara una valoración de las mejoras de equipamiento ofertadas. En el PCAP no se preveía que los licitadores presentaran dichas valoraciones económicas. La concesión al licitador de la posibilidad de valorar económicamente sus mejoras después de haberse hecho públicas las valoraciones de los demás licitadores, pudo favorecerle no contribuyendo esta práctica al principio de no discriminación del artículo 1 del TRLCSP. En sus alegaciones el Ayuntamiento ha invocado la potestad del órgano de contratación para solicitar precisiones o aclaraciones sobre las ofertas presentadas contenida en el artículo 183 del TRLCSP; no obstante, este precepto es únicamente de aplicación al diálogo competitivo y no al procedimiento abierto, que fue el utilizado en este contrato.

Asimismo, para la valoración de los criterios referentes a la “*mejora a la baja del canon a satisfacer por el Ayuntamiento*” y a las “*mejoras en el equipamiento*”, la mesa de contratación estableció unas fórmulas que no estaban previstas en el PCAP.

Por otra parte, en la valoración del criterio *“proyecto de actividades”*, la mesa de contratación decidió otorgar a todos los licitadores la máxima puntuación del baremo (20 puntos) sin que conste motivación alguna al respecto, lo que dejó el criterio sin relevancia para la adjudicación del contrato.

- La mesa de contratación puntuó la única oferta presentada en la contratación de la gestión del servicio municipal de suministro de agua potable y saneamiento del municipio de Mérida (Toledo), número 46 del Anexo II, sin que conste la motivación de las puntuaciones otorgadas.
- No se ha aportado por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo) el informe de valoración de las ofertas presentadas en la licitación del contrato de suministro de combustible para los vehículos municipales (número 48 del Anexo II), figurando un cuadro de puntuaciones sin que conste motivación, anexo al acta de la mesa de contratación.
- En el informe de la comisión técnica de valoración de las ofertas del contrato de servicio de atención domiciliaria en el municipio de Toledo (número 51 del Anexo II), constan las puntuaciones totales obtenidas por los licitadores en los criterios dependientes de un juicio de valor, sin que conste motivación de las mismas. A dicho informe se adjuntó un cuadro con el desglose de las puntuaciones por cada uno de los criterios y sub-criterios, estableciéndose unos sub-baremos no previstos específicamente en el PCAP.

Otro informe incluyó las puntuaciones totales obtenidas por los licitadores en los criterios matemáticos o evaluables económicamente, sin motivación. Este iba acompañado de un cuadro con desglose de las puntuaciones por cada uno de los criterios y sub-criterios, estableciéndose unos sub-baremos no previstos en el PCAP. Este informe con la clasificación final fue rechazado por la Junta de Contratación y devuelto, sin que se especifiquen los motivos.

Con fecha 17 de agosto de 2012 y en ejecución del acuerdo anterior, se elaboró por el Jefe del Servicio de Bienestar Social un escrito al que se anexionó un cuadro resumen de puntuaciones, en el que *“atendiendo a ese estricto criterio, solo se ha considerado la valoración económica de los medios materiales propios expresamente indicados en el apartado correspondiente del Pliego”*. Dicho escrito no se realizó por la comisión técnica de valoración –órgano establecido en el PCAP– sino que se firmó exclusivamente por uno de sus miembros. Como resultado de esta valoración, se modificaron las puntuaciones del informe anterior correspondientes a los criterios matemáticos o evaluables económicamente, así como la clasificación de los licitadores, sin que conste la motivación de las razones que justificaron las modificaciones efectuadas.

Con respecto a estas actuaciones, la Intervención, en un informe de 19 de septiembre de 2012, hizo constar que *“el informe fechado el 18 de septiembre de 2012 sobre valoración de los medios materiales no viene firmado por el técnico competente. En vista del resultado obtenido y atendiendo a que el mismo se obtiene con una nueva valoración de los criterios de adjudicación que contradice la primera, se deduce claramente que la configuración de los criterios de adjudicación de carácter automático en el Pliego no se ha realizado adecuadamente, permitiendo cierta discrecionalidad a la hora de valorarlos, contradiciendo el carácter automático de los mismos”*.

- En los informes de valoración de los contratos números 4, 29 y 31 del Anexo II, algunos criterios de adjudicación y/o sus baremos fueron objeto de desglose en subcriterios y/o sub-baremos que

no quedaban específicamente establecidos en los respectivos PCAP. Este desglose, realizado tras la apertura de los sobres, no resulta conforme con los principios de publicidad, transparencia y objetividad propios de la contratación pública, ya que es en los pliegos donde deben especificarse con precisión los criterios y baremos para la valoración de las ofertas a fin de que puedan 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. Documentación del adjudicatario**

- En los dos contratos de obras de acondicionamiento de carreteras celebrados por la Diputación de Guadalajara (números 40 y 41 del Anexo II) 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, remitidos en el trámite de alegaciones, son posteriores a la fecha de adjudicación.
- No se han remitido los documentos acreditativos de hallarse los adjudicatarios de los contratos números 12, 14 y 39 del Anexo II, al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.
- No se ha aportado la documentación acreditativa de encontrarse el adjudicatario de los contratos números 24 del Anexo II, de revestimiento superficial con lechada asfáltica, adjudicado por la Diputación provincial de Ciudad Real, y 47 del Anexo II, de servicio de mantenimiento, explotación y ejecución de instalaciones del sistema automático centralizado de regulación y control del tráfico, celebrado por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo), al corriente del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social.
- La escritura de constitución de las uniones temporales de empresas que resultaron adjudicatarias de los contratos de obras de acondicionamiento de carreteras celebrados por la Diputación de Guadalajara (expedientes números 40 y 41 del Anexo II) aportada era anterior a la adjudicación de los contratos, lo que no es acorde con lo dispuesto en el artículo 59.1 del TRLCSP.

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

Las garantías, ya sean provisionales o definitivas, tienen por objeto asegurar el cumplimiento de ciertas obligaciones que corresponden a los licitadores y los adjudicatarios ante las Administraciones Públicas y responder de las penalidades impuestas al contratista conforme al artículo 212 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 eventualidades e incidencias respecto del régimen de garantías previsto legalmente:

- En el anuncio de licitación del contrato número 3 del Anexo II, de suministro de gasóleo para calefacción a los distintos centros del Ayuntamiento de Almansa (Albacete), se exigió una

garantía definitiva del 5% sobre el “*presupuesto base de licitación anual*”, cuando debía ser “*de un 5% del valor estimado del contrato para los cuatro años*”. Finalmente, la garantía se constituyó por el importe del anuncio de licitación, correspondiente a un año del plazo.

- En el contrato número 4 del Anexo II, de servicio de limpieza viaria, celebrado también por el Ayuntamiento de Almansa (Albacete), el PCAP redujo el importe de la fianza definitiva prevista con carácter general en el artículo 95.1 del TRLCSP, al 3% del importe de adjudicación, excluido IVA, “*por la especialidad del contrato, contrato de servicios, en el que el objeto del mismo se cumple con el desarrollo de la actividad*” sin mayor concreción; circunstancia esta que, por concurrir en cualquier contrato de esta naturaleza, no justificó la especialidad del caso ni, por tanto, resultaba aplicable el apartado 2 del precitado artículo, expresamente invocado para fundamentar tal reducción.
- La garantía definitiva del contrato de servicio de limpieza de centros escolares y dependencias municipales (número 11 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava (Ciudad Real), se constituyó después de la adjudicación del contrato, cuando debía haberse hecho como requisito formal previo a la adjudicación.
- No se constituyó por el adjudicatario del contrato de servicio de atención domiciliaria en el municipio de Toledo (número 52 del Anexo II) la fianza definitiva, exigida en el PCAP y en el artículo 95.1 del TRLCSP, al considerar la Junta de Contratación válida para este contrato la fianza constituida en garantía del contrato anterior, del que el contratista también había resultado adjudicatario, lo que no procedía por tratarse de contratos distintos.
- Los PCAP de los contratos números 10, 39 y 45 del Anexo II preveían la constitución por el adjudicatario de una garantía definitiva de importe inferior a la prevista en el artículo 95.1 del TRLCSP.
- En los contratos números 21, 25, 47, 48 y 56 del Anexo II, se constituyeron las garantías teniendo en cuenta una anualidad, cuando estos contratos tenían un plazo plurianual, lo que no fue acorde con el artículo 95.1 del TRLCSP que, como se ha señalado, establece que la fianza ha de constituirse por el importe de adjudicación.
- Durante la ejecución del contrato de limpieza viaria y de edificios y dependencias municipales (número 21 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real), se formalizaron 3 modificaciones del contrato que implicaron diversos incrementos del precio sin que conste el reajuste de la garantía definitiva exigido en el artículo 99 del TRLCSP.
- El PCAP del contrato de suministro de energía eléctrica en baja y media tensión (número 50 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Toledo, preveía en el “*cuadro de características del pliego tipo de cláusulas administrativas*” una garantía definitiva del 5% “*del presupuesto máximo de licitación del contrato*” mientras que en la cláusula 8.1 fijaba esta garantía hasta un máximo del 5% “*del importe de la adjudicación*”, lo que además de ser contradictorio, no se ajustaba, en el primer caso, a lo dispuesto en el artículo 83.1 de la LCAP.

### II.3.1.14. Formalización de los contratos

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

En relación con la formalización de los contratos examinados debe indicarse lo siguiente:

- Los documentos de formalización de los contratos números 3, 24, 30, 33, 39, 42 y 44 del Anexo II no contenían todos los datos formales previstos en el artículo 71 del RGLCAP.

En el contrato número 3 del Anexo II, de suministro de gasóleo para calefacción a los distintos centros del Ayuntamiento de Almansa (Albacete) no consta especificado el precio máximo del contrato o el importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración, estableciéndose en la cláusula 3ª el precio del contrato “*en aquel que resulte de descontar un 5,51% por litro sobre el precio de referencia para España en el día de la entrega publicado en Boletín Petrolero de la Dirección General de la Energía de la Unión Europea, excluido IVA*”, por lo tanto no queda fijado un precio cierto como requieren los artículos 26.f) y 87 del TRLCSP y 71.6.b) del RGLCAP.

- El contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable (número 10 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real), se formalizó el 9 de noviembre del 2012, lo que no se ajustó a la cláusula vigesimoprimera del PCAP que preveía que el comienzo del contrato tendría lugar “*el 1 de octubre de 2012, fecha en la que habrá finalizado el contrato con el actual gestor*”, e implicó la prestación del servicio durante un tiempo sin cobertura contractual.

No se especificó el precio del contrato, indicándose al respecto que dicho precio “*es el determinado por el estudio de viabilidad de la concesión presentado por la empresa*”, frente a lo requerido por el artículo 71.3.c) del RGLCAP que exige que en el documento de formalización se haga constar el precio cierto.

- En la contratación del servicio de atención domiciliaria en el municipio de Toledo (número 52 del Anexo II), el contrato estableció que el plazo de duración se computara desde una fecha anterior a su formalización, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 156.5 del TRLCSP.
- En el documento de formalización del contrato de servicio energético, instalación de calderas y mantenimiento de instalaciones de climatización (número 54 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Torrijos (Toledo), no consta especificado el precio de la prestación P4 – obras de mejora y renovación de las instalaciones consumidoras de energía–, que figuraba en la oferta del adjudicatario. Tampoco se tuvo en consideración en la cuantificación de la garantía definitiva del contrato, como hubieran requerido los artículos 87 y 95.1 del TRLCSP.

El contrato se adjudicó y formalizó con un precio anual de 67.777 euros, sin IVA, para las prestaciones P1, P2, P3 y P5, que era superior a la suma de los importes ofertados por el adjudicatario para esas mismas prestaciones (56.233 euros, sin IVA), sin que se haya aclarado esta diferencia.

El contrato se formalizó superado el plazo de 15 días desde la notificación de la adjudicación, lo que no se ajustaba al artículo 156 del TRLCSP.

En la cláusula 4ª.2 del documento de formalización, se introdujo una estipulación no recogida en el PCAP, al establecerse un consumo y facturación mínima anual de 1.100.000 KW/año, lo que no concordaba con lo dispuesto en el artículo 115.3 del TRLCSP que exige que los contratos se ajusten al contenido de los pliegos.

En el contrato se estipuló que *“el tipo de interés aplicable durante el contrato será la variación anual IPC según corresponda al mes de la firma del contrato”*, distinto al tipo de interés ofertado por el adjudicatario y a lo previsto en el PCAP, y que no se ajusta a las limitaciones establecidas en los artículos 89 y 90 del TRLCSP.

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

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

Las eventualidades e incidencias, de distinta naturaleza y relevancia, 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 servicios de limpieza y consejería de centros socio culturales y de repostería de dependencias del servicio de acción social (número 1 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Albacete, la revisión del precio se estipuló según el incremento salarial establecido en los convenios colectivos, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 90.1 del TRLCSP, que requiere que la revisión se lleve a cabo *“mediante la aplicación de índices oficiales o de la fórmula aprobada por el Consejo de Ministros”*, y además es un sistema que no procede en la contratación pública al trasladar al ámbito contractual las consecuencias derivadas de las relaciones internas entre el empresario y sus trabajadores con la consiguiente atenuación del principio de riesgo y ventura a cargo del contratista que establece el artículo 215 del TRLCSP.
- En el PCAP del contrato de gestión de la residencia de mayores de Nuestra Señora de Oreto y Zuqueca (número 12 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Granátula de Calatrava (Ciudad Real), se estableció una cláusula contradictoria en sus términos, al disponer que *“los precios de esta contratación, regulados por el presente pliego, no podrán ser objeto de revisión durante el plazo de ejecución de la misma. No obstante, el coste de la plaza por día o mes será actualizado, automáticamente, de acuerdo con los precios establecidos por la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha en la normativa que regula la concertación de plazas. Y el coste de la plaza privada se incrementará anualmente en el IPC”*.

En términos similares se redactó el PCAP del contrato de servicio de hostelería en la Residencia Universitaria Femenina Santa María de la Cabeza (número 56 del Anexo II), celebrado por la Diputación Provincial de Toledo.

- El PCAP del contrato de explotación de un centro de transportes de vehículos pesados, mercancías peligrosas, servicios y prestaciones anexas (número 16 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), disponía que *“en cuanto a la revisión de precios se regirá por lo establecido en la vigente normativa administrativa aplicable en materia de contratación”*, sin mayor concreción, y sin que el contrato precisara dicho extremo, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 90.3 del TRLCSP que requiere que se fije o en el contrato o en el pliego la fórmula o índice oficial aplicable.

Similar incidencia se ha detectado en el contrato de mantenimiento de espacios verdes, parques públicos y zonas ajardinadas (número 33 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de El Casar (Guadalajara).

El PCAP del contrato de gestión de la escuela municipal de música y danza (número 31 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Cabanillas del Campo (Guadalajara), contenía una cláusula sobre la revisión de precios en la que, primeramente, se afirmaba que los precios serían revisables conforme a los artículos 89 a 94 y 281.2 del TRLCSP y 104 y 105 del RGLCAP, para indicar, a continuación, que la aportación del Ayuntamiento no era revisable, lo que resultaba contradictorio. Al respecto, la Entidad, en el trámite de alegaciones, ha reconocido la desafortunada redacción de esta cláusula y ha afirmado que la revisión de precios no se preveía ni se ha llevado a cabo.

- La fórmula de revisión del precio establecida en el PCAP de los contratos números 10, 14, 15, 29, 45 y 46 del Anexo II 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”*.
- En el contrato número 45 del Anexo II, referido a la concesión administrativa de las piscinas municipales, celebrado por el Ayuntamiento de Madridejos (Toledo), se previó *“revisar cada temporada el importe de las tasas cuando sea necesario para mantener el equilibrio económico del contrato de mutuo acuerdo con la empresa adjudicataria”*, lo que no era conforme con lo dispuesto en el artículo 282 del TRLCSP, según el cual dicho equilibrio debe ser ajustado de forma unilateral por la Administración y solamente cuando se den los supuestos señalados en dicho precepto.

### II.3.2. Contratos de obras

Además de lo expuesto con carácter general en las anteriores observaciones comunes, del examen de la contratación se han apreciado una serie de eventualidades e incidencias, de distinta naturaleza y relevancia, en aspectos específicos relativos a los contratos de obras que se comentan a continuación:

- El contrato de redacción de proyecto y ejecución de infraestructura de fibra óptica (número 8 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), preveía un

plazo de 15 días para la presentación del proyecto y otro de 2 meses para la total ejecución del mismo, ambos a contar desde la firma del documento de formalización.

Cuando se aprobó el proyecto había transcurrido un mes y 19 días desde la formalización del contrato, lo que implicaba que se había consumido el 92% del plazo total del contrato en las actuaciones relativas al proyecto.

Tres días después el contratista presentó en el Ayuntamiento una solicitud de prórroga del plazo, motivada en inclemencias meteorológicas, que fue aprobada por el órgano de contratación.

El acta de comprobación de replanteo y de inicio de las obras se firmó cuando faltaban 13 días para la expiración del plazo total ampliado. Durante ese periodo temporal se emitieron 2 certificaciones de obras ejecutadas, en las que se acreditó la ejecución de obras por el importe total del contrato, emitiéndose la segunda certificación el último día del plazo ampliado.

El acta de recepción de las obras se expidió con un retraso de 2 meses y medio con respecto al plazo máximo de un mes desde la terminación de las obras, establecido en el artículo 222.2 del TRLCSP para este trámite, sin que la Entidad haya justificado las causas de esta demora representativa del 125% del plazo total inicial.

- En el contrato de obras de rehabilitación de edificio para sede de centro integral de formación e innovación (número 20 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real), se empleó el sistema excepcional de retribución a tanto alzado sin que en el expediente constase la justificación de la solución adoptada desde el punto de vista económico, como establece el artículo 122.1 del RGLCAP. Por otra parte, e incongruentemente con este sistema, el presupuesto se calculó atendiendo a precios unitarios, sin tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 233.1 del TRLCSP que establece que no existan precios unitarios para poder acudir a este sistema de retribución.

El acta de replanteo previo se levantó con anterioridad al acuerdo de aprobación del proyecto, lo que no procede con arreglo al artículo 126 del TRLCSP.

En el PCAP se fijó un presupuesto de licitación de 1.240.315 euros, IVA incluido, señalando a continuación que *“el contratista se compromete a ejecutar las obras por el presupuesto total anteriormente especificado”* y, en el mismo sentido, que *“la liquidación final será inexcusablemente el presupuesto del contrato fijado anteriormente”*, lo que no fue acorde con el empleo del procedimiento de adjudicación abierto con el precio más bajo como único criterio de adjudicación.

El PCAP preveía la emisión de certificaciones de obras ejecutadas por trimestres naturales, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 233.3.c) del TRLCSP, que requería que el precio de los contratos de obras a tanto alzado y con precio cerrado fuera abonado mensualmente.

La comprobación de replanteo de las obras se llevó a cabo casi 3 meses después de la formalización del contrato, fuera del plazo establecido en el artículo 229 del TRLCSP, sin que consten las causas de esta demora.

Según se desprende de la documentación aportada, los importes totales de las certificaciones de obra ejecutada fueron el resultado de la suma de las correspondientes relaciones de

unidades de obra ejecutadas valoradas a precios unitarios, lo que es incongruente con la ejecución de obras a tanto alzado.

Durante la ejecución de las obras se aprobó una modificación del contrato por errores u omisiones en el proyecto primitivo con un importe de 74.055 euros, que supuso un incremento del 10% del precio primitivo del contrato. Dicho incremento fue abonado al contratista, aun cuando el artículo 233.2 del TRLCSP disponía que el precio ofertado por el adjudicatario se mantendría invariable, no siendo abonables las modificaciones del contrato que fueran necesarias para corregir errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto.

- Entre la primera acta de comprobación de replanteo del contrato de revestimiento superficial con lechada asfáltica (número 24 del Anexo II), adjudicado por la Diputación Provincial de Ciudad Real, y la primera certificación de obras ejecutadas transcurrieron seis meses, lo que implicó un retraso en el comienzo de las obras superior al plazo total de ejecución –4 meses–, motivado, además de por la existencia de condiciones meteorológicas adversas, por la significativa demora en la presentación por el contratista del plan de seguridad y salud.

La ejecución de las obras duró 6 meses, lo que supuso una demora adicional de otros 2 meses respecto del plazo contractual, sin que se tenga constancia de las causas de este nuevo retraso. La recepción de las obras se llevó a cabo transcurrido el plazo de un mes desde la terminación de las obras, no ajustándose, por tanto, al plazo establecido para este trámite en el artículo 222.2 del TRLCSP. Todo este proceso supuso una demora total de 8 meses, lo que representó un diferimiento temporal total del 200% del plazo.

Con las alegaciones, se ha aportado un informe del Jefe del Departamento de Vías y Obras e Infraestructuras según el cual los retrasos estuvieron motivados por la sustitución de los áridos inicialmente previstos, lo que provocó que hubiera que obtener nuevas fórmulas de trabajo y realizar diversas pruebas, y porque la señalización horizontal se demoró hasta que se pudo garantizar un tiempo razonable de curación de las lechadas; circunstancias estas debieron dar lugar a la tramitación de un expediente de suspensión o de prórroga, o, en su caso, haberse tenido en cuenta en la fijación del plazo del proyecto.

- En el expediente contractual de las obras de urbanización y mejora de infraestructuras municipales (número 27 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Huete (Cuenca), existía una divergencia en relación con el plazo de ejecución, así en el acta de replanteo previo y en las certificaciones de obras ejecutadas figuraban 10 meses, y del PCAP y del contrato formalizado resultaban 6 meses, sin que se haya aportado motivación respecto de esta diferencia.

Aun cuando el acta de comprobación del replanteo de 16 de febrero de 2012 fue positiva y en la misma se autorizó el *“inmediato comienzo de los trabajos”*, el inicio real de las obras, según se desprende de la primera certificación aportada, fue en agosto de ese mismo año, lo que supuso un retraso de casi 6 meses, que era el plazo de ejecución de las obras previsto en el contrato, sin que se hayan aducido las causas de esta demora.

Durante la ejecución del contrato se emitieron 3 certificaciones, 2 de ellas correspondientes al mes de agosto y 1 al mes de octubre de 2012, en lugar de emitirse en cada uno de los meses del plazo de ejecución de las obras según se establece en los artículos 232 del TRLCSP y 147 a 150 del RGLCAP.

De conformidad con el plazo del contrato formalizado y con la fecha del acta de autorización de inicio de las obras, estas debieron finalizar en agosto del 2012. La última certificación mensual de obras ejecutadas, en la que se acreditó una ejecución total acumulada por importe del 100% del precio, correspondía al mes de octubre de 2012 y el acta de recepción se firmó el 22 de febrero del 2013.

- En relación con el expediente número 32 del Anexo II, relativo a las obras interiores del centro de interpretación del Ayuntamiento de Campisábalos (Guadalajara), no se han aportado, no obstante ser solicitados, la aprobación del proyecto de obras, el informe de supervisión del proyecto y el acta de replanteo previo, previstos en los artículos 121, 125 y 126 del TRLCSP.
- El acta de comprobación de replanteo del contrato de rehabilitación y acondicionamiento del Cuartel del Henares para centro social (número 34 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Guadalajara, fue negativa por no haberse facilitado hasta ese momento *“el levantamiento topográfico del edificio, por lo que no se han podido comprobar los niveles y alturas del proyecto respecto al edificio existente”* y porque aún no se había podido *“acceder a la nave lateral por permanecer aún tapiada”*, lo que representó la existencia de obstáculos iniciales para la ejecución que debían haberse detectado y solucionado en las actuaciones administrativas preparatorias del contrato, particularmente, en el replanteo previo del proyecto, previsto en el artículo 110 de la LCSP.
- No se ha aportado el informe de supervisión del proyecto de las obras de refuerzo del firme y señalización viaria de la Avenida del Ejército (número 36 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Guadalajara.
- El contrato de finalización del vivero de empresas (número 37 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Quer (Guadalajara), tenía como antecedente otro anterior de 5 de noviembre de 2009, cuya resolución había sido acordada por el Pleno municipal el 10 de marzo de 2011. Incongruentemente con esta decisión, en ese mismo acuerdo se aprobó una modificación del referido contrato, formalizándose unos días después por un precio de 146.747 euros, IVA excluido, lo que era improcedente pues la resolución de un contrato implica su extinción.

Se desconoce si la causa de la resolución fue imputable al contratista, en cuyo caso hubiera sido procedente la incautación de la fianza y la valoración de daños y perjuicios. Aunque la Entidad alude a retrasos administrativos en la tramitación del modificado, también consta en la documentación aportada –informes de la Dirección facultativa de las obras de 15 de febrero, 15 de marzo, 12 de mayo y 29 de noviembre del 2010– la existencia de varios y reiterados incumplimientos del contratista.

Entre la resolución de ese contrato y el comienzo de la tramitación del nuevo expediente para la finalización de las obras, objeto de la presente fiscalización, transcurrió más de un año, sin que se conozcan las circunstancias que pudieron justificar esta dilación temporal entre ambas actuaciones.

Para este nuevo expediente, no se elaboró un PPT ni se dictó por el órgano de contratación una orden de iniciación.

- En el contrato de obras de acondicionamiento de la carretera GU-958-CM-210 (número 40 del Anexo II), celebrado por la Diputación Provincial de Guadalajara, figuraban 4 certificaciones

mensuales de obras ejecutadas, emitidas entre julio y noviembre de 2012, que no se ajustaron en su formalidad al modelo reglamentario establecido en los artículos 151 y siguientes del RGLCAP. No consta la certificación correspondiente al mes de septiembre, como se establece debe hacerse en los artículos 147 a 150 del RGLCAP.

El acta de recepción se expidió 5 días antes de emitirse la 4ª y última certificación de obras ejecutadas, en la que se acreditaba una ejecución total acumulada igual al precio de adjudicación del contrato.

En el trámite de alegaciones se aportó al Tribunal de Cuentas una liquidación, aprobada por la Junta de Gobierno de la Diputación 5 meses y medio antes del cumplimiento del plazo de garantía y, por tanto, antes del plazo establecido en el artículo 235.3 del TRLCSP, con un saldo de 42.168 euros a favor del contratista, fundamentada en una certificación del director facultativo en la que se certificó la ejecución de obras por el mencionado importe durante el mes de junio de 2013. El mandamiento de pago se expidió por el mismo importe, abonándose 41.582 euros al contratista mediante transferencia.

Pasado un año desde la recepción, el mismo día en que expiraba el plazo de garantía, se emitió por el director facultativo un *“informe de liquidación del contrato”*, en el que se cuantificó la liquidación en 0 euros al no existir diferencia entre el importe de adjudicación y el importe de la obra ejecutada, y en el que, de acuerdo con el artículo 235.3 del TRLCSP, se relevó de responsabilidad al contratista proponiendo la liquidación del contrato por el mencionado importe y la devolución de la fianza. De conformidad con dicho informe, se aprobó la liquidación del contrato propuesta.

- Solicitado el informe de supervisión emitido en relación con el proyecto de obras de acondicionamiento y mejora de la travesía de Burguillos de Toledo (número 42 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de esa localidad, la Entidad remitió, en el trámite de alegaciones, un informe favorable, que no contenía los pronunciamientos preceptivos establecidos en el artículo 136 del RGLCAP.

Este contrato de obras preveía un plazo de ejecución de 5 meses, por lo que las obras deberían finalizar el 3 de enero de 2013. A 3 días de la expiración del plazo, el contratista solicitó una prórroga de 3 meses motivada por la existencia de numerosos días festivos, la gran cantidad de servicios afectados *“en algunos casos desconociendo su trazado”* y la imposibilidad de la puesta en obra de la mezcla bituminosa en caliente en determinadas circunstancias climatológicas. Previo informe favorable de un arquitecto que no formaba parte de la Dirección facultativa de las obras, el Pleno del Ayuntamiento concedió la prórroga después de haber expirado el plazo del contrato y, por consiguiente, sin atender a lo establecido en el artículo 100.1 del RGLCAP.

Las causas de esta prórroga, representativa del 60% del plazo, eran, en unos supuestos, previsibles y conocidas de antemano por el contratista, como es el caso de los días festivos, y, en otros, se basaban en un acontecimiento futuro e incierto –como eran las posibles circunstancias climatológicas adversas–. En ninguno de los casos se ha solicitado la prórroga en el plazo previsto en el artículo 100.1 del RGLCAP y en la cláusula 26.3 del PCAP, que requería que la solicitud del contratista se presentase en el plazo máximo de 15 días *“desde aquel en que se produzca la causa que origina el retraso”*.

El plazo ampliado por la prórroga expiraba el 3 de abril de 2013. La recepción de las obras no se llevó a cabo hasta tres meses después, por lo que no se atendió el plazo de un mes para este trámite establecido en el artículo 222.2 del TRLCSP y en el PCAP, sin que conste la causa de esta demora.

Se han aportado 6 certificaciones mensuales de obras ejecutadas en las que se observa que las certificaciones 4ª y 5ª corresponden a obras llevadas a cabo en el mes de noviembre de 2012 y la 6ª y última certificación a obras ejecutadas en el mes de febrero de 2013. Estas certificaciones no se ajustan a la necesaria periodificación de expedición de certificaciones mensuales y correlativas dispuesta por los artículos 147 a 150 del RGLCAP.

En la relación certificada de los pagos abonados al contratista figuraban los pagos de las certificaciones números 1 a 4, que sumaban un importe de 531.818 euros, IVA incluido, pero no constan abonadas las certificaciones 5ª y 6ª, que se emitieron por un importe total de 85.645 euros.

- El proyecto de las obras de mejora del tramo urbano de la carretera NV-A (número 43 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Cazalegas (Toledo), preveía un plazo de ejecución de 4 meses. En el documento de formalización del contrato el plazo de ejecución de las obras quedó fijado en 9 días, observándose, por tanto, una incongruencia temporal. Finalmente, las obras se ejecutaron en 7 días, alegando la Entidad que, a fin de poder justificar el gasto en el plazo previsto se autorizó, incluso, el trabajo en horario nocturno.

### II.3.3. Contratos de suministro

Con independencia de lo expuesto con carácter general en las observaciones comunes, se han detectado las siguientes eventualidades e incidencias, de diversa naturaleza y relevancia, relativas a aspectos específicos y propios de los contratos de suministro que se indican a continuación:

- La realización de algunos de los pagos efectuados en los contratos 3, de suministro de gasóleo para calefacción a los distintos centros del Ayuntamiento de Almansa (Albacete), 48 del Anexo II, de suministro de combustible para los vehículos municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo), y 50 del Anexo II, de suministro de energía eléctrica en baja y media tensión, celebrado por el Ayuntamiento de Toledo, superó el plazo de 30 días previsto en el artículo 216 del TRLCSP.

Solicitadas las facturas del primero de esos contratos, la Entidad no ha aportado las correspondientes a 2 de los 5 centros analizados.

Según el PCAP del contrato 48 del Anexo II, los pagos debían realizarse mediante facturas mensuales en las que había de *“constar el recibí del funcionario que corresponda, así como el conforme del Sr. Concejale Delegado del servicio a que cada vehículo se halle adscrito”*, debiéndose emitir según el PPT *“una factura mensual por cada área municipal”*. Examinadas las facturas aportadas, se ha observado que no se emitió una factura formalmente individualizada por cada área municipal sino una sola factura que abarcó el suministro total del mes a todas las áreas.

- No se ha aportado el acta de recepción del contrato de suministro de energía eléctrica en baja y media tensión (número 50 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Toledo.

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

Además de lo expuesto con carácter general en las observaciones comunes, se han observado algunas eventualidades e incidencias, de diversa naturaleza y relevancia, específicas propias de los contratos de gestión de servicios públicos que se recogen a continuación:

- Habiéndose adjudicado el contrato de gestión de la residencia de mayores de Nuestra Señora de Oreto y Zuqueca (número 12 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Granátula de Calatrava (Ciudad Real), el 15 de febrero de 2012 y formalizado el día 23 del mismo mes y año, en el documento de formalización se indicaba que el contrato tenía efectos “*desde el 1 de enero de 2012*”, lo que no se sujeta a la normativa.

Pedida información sobre las incidencias producidas durante la ejecución del contrato, la Entidad, en el trámite de alegaciones, ha aportado un escrito de la empresa adjudicataria de 31 de julio del 2013 en el que comunicaba al Ayuntamiento su intención de resolver el contrato, alegando la demora en el pago y la modificación de las condiciones económicas acordadas contractualmente. La Entidad no ha remitido ningún otro documento al respecto, por lo que se desconoce si efectivamente se ha producido dicha resolución y sus posibles efectos económicos, al amparo de los artículos 207.4 y 196.4 de la LCSP.

- Solicitado el expediente de aprobación de las tarifas vigentes en cada curso académico del contrato de gestión del servicio público de escuela infantil municipal (número 13 del Anexo II), adjudicado por el Ayuntamiento de Manzanares (Ciudad Real), el Ayuntamiento ha aportado una certificación elaborada para el trámite de alegaciones en la que indicaban las tarifas de media jornada y jornada completa por la prestación del servicio aplicadas desde el curso 2012/2013 hasta la actualidad.

Las facturas de este contrato venían acompañadas de una relación de alumnos en la que constaban las bonificaciones correspondientes a cada uno de ellos a pagar por el Ayuntamiento.

- En el contrato de gestión del servicio público de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos (número 14 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real), en las facturas no se incorporó la conformidad de la Administración con los servicios facturados.

El importe anual facturado por la vivienda tutelada, 72.069 euros, IVA excluido, superó el importe anual del tipo de licitación previsto para dicho centro, 50.600 euros, IVA excluido, si bien el importe total abonado por los 3 inmuebles comprendidos en el objeto del contrato no alcanzó el precio total del contrato.

A partir del mes de enero del 2014, se emitieron facturas por prestaciones efectuadas en concepto de “*servicio de estancias diurnas de los usuarios municipales*” en el centro de estancias diurnas, actuación no prevista en el contrato ya que dicho centro, según el PPT, tenía por objeto la atención integral a las personas mayores en situación de dependencia.

La mayoría de las facturas se abonaron superando el plazo de 30 días desde su expedición, no ajustándose a lo dispuesto en el artículo 216 del TRLCSP.

- En el documento de las facturas de los expedientes de contratación de gestión de la escuela municipal de música y danza (número 31 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Cabanillas del Campo (Guadalajara), y de gestión del servicio público de escuela infantil (número 39 del Anexo II), del Ayuntamiento de Yunquera de Henares (Guadalajara), no se recogía formalmente la conformidad de la Administración con los servicios facturados, requisito previo necesario establecido para su pago en el PCAP.
- El contrato de explotación de un centro de transportes de vehículos pesados, mercancías peligrosas, servicios y prestaciones anexas (número 16 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), se adjudicó mediante acuerdo de 26 de julio de 2012 al licitador más puntuado antes de haber constituido la garantía definitiva, sin ajustarse a lo establecido en el artículo 151 del TRLCSP que requiere la previa constitución de dicha garantía como requisito para la adjudicación.

Dicho licitador presentó un recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación por no constar en el mismo el precio de adjudicación ni el importe de la garantía definitiva, solicitando su modificación para que se concretasen dichos extremos. Mediante acuerdo plenario de 10 de septiembre del 2012 se comunicó al adjudicatario la obligación de constituir una fianza por importe de 77.625 euros en el plazo de *“un día hábil, contado a partir del siguiente día hábil de la notificación del presente acuerdo”*, advirtiéndose que su incumplimiento conllevaría la automática adjudicación del contrato al siguiente licitador en el número de orden por puntuación.

Sin un nuevo acuerdo de adjudicación, el contrato se formalizó con el siguiente licitador más puntuado, no obstante no haber presentado propuesta de precios de tarifas de estacionamiento de vehículos, documento expresamente requerido a los licitadores en el PCAP, según consta en el informe técnico del comité de expertos de 20 de julio de 2012. La formalización tuvo lugar el 3 de octubre del 2012, casi un año después de la fecha de expiración de la vigencia del contrato anterior.

- En los expedientes de contratación números 12, 14, 16, 18, 19, 21, 30 y 39 del Anexo II 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.

En el caso del contrato de gestión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado (número 17 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Tomelloso (Ciudad Real), la Entidad remitió, en el trámite de alegaciones, un Reglamento del servicio municipal de agua potable y alcantarillado, publicado en el BOP de Ciudad Real el 15 de agosto de 2014, y, por tanto, posterior a la formalización del contrato.

- En los expedientes de contratación números 10, 12, 14, 16, 18, 19, 21, 30, 31 y 55 del Anexo II no se han remitido los proyectos 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.

En el caso del contrato número 55 del Anexo II, de gestión del servicio público de la piscina municipal, gimnasio y zona de tratamiento termal, celebrado por el Ayuntamiento de Villaseca de Sagra (Toledo), se remitió el documento aun cuando era de fecha posterior a la formalización del contrato.

- El contrato de gestión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado (número 17 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Tomelloso (Ciudad Real), tenía por objeto la gestión del servicio municipal de agua potable, servicios complementarios al mismo y el mantenimiento y limpieza del alcantarillado, por una parte, así como la gestión de cobro de la tasa de alcantarillado, por otra, debiendo el adjudicatario ingresar en el Ayuntamiento la totalidad de los importes recaudados por la tasa en los periodos de cobranza.

El 30 de diciembre de 2013 se realizó el pago debido al adjudicatario como retribución correspondiente al ejercicio 2012, por importe de 156.923 euros, mediante compensación de créditos y deudas entre aquel y el Ayuntamiento. Así, en esta compensación, se incluyeron deudas que el adjudicatario tenía con el Ayuntamiento en concepto de *"padrones cobrados"*, entre ellos, por tasa de alcantarillado, y deudas del Ayuntamiento con el adjudicatario en concepto de retribución de la gestión del servicio público de agua potable. El PCAP no admitía disponer de las cantidades cobradas en concepto de la tasa del alcantarillado, lo que implicaba la imposibilidad de efectuar pagos en compensación con cargo a ella. Por otra parte, la compensación se realizó más de un año después de la emisión de los recibos de cobranza de la tasa y, además, tuvo lugar entre el Ayuntamiento y dos adjudicatarios distintos, la UTE adjudicataria del contrato anterior, y la empresa adjudicataria del contrato ahora fiscalizado, alegándose que pertenecían a un mismo grupo empresarial.

De acuerdo con un certificado del Interventor Accidental del Ayuntamiento aportado con las alegaciones, *"no constan pagos realizados al contratista por las retribuciones correspondientes a los ejercicios 2013 y 2014, puesto que el mismo no ha presentado las oportunas liquidaciones"*.

- El 10 de septiembre del 2013 se abonó mediante transferencia al contratista del contrato de limpieza viaria y de edificios y dependencias municipales (número 21 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real), la cantidad de 75.089 euros, IVA incluido, cuando el importe de la factura, emitida el 30 de abril del 2013, era de 31.388 euros.

Aunque lo facturado mensualmente se correspondió con el precio convenido contractualmente, se abonaron además distintas facturas por un importe total de 17.083 euros correspondientes a *"servicios de limpieza realizados en los centros municipales no incluidos en el cómputo medio de horas"*. En un informe técnico adjunto a las alegaciones formuladas por la Entidad, de 12 de enero 2015, se afirmaba que estas facturaciones tenían cobertura en el anexo III del PPT, en el que figuraba la siguiente nota final: *"El adjudicatario deberá contemplar las limpiezas generales de los edificios municipales y limpiezas especiales de centros culturales (museos, auditorios, etc) con motivo de celebración de actos que no están incluidos en el cómputo de horas. La realización del mencionado trabajo no supondrá en ningún momento incremento de canon, aunque sí se podrá facturar aparte. No se incluyen determinados Centros en la relación de horas (como auditorios, Centro de Agua, etc) debido a que su frecuencia de limpieza es estacional o*

*transitoria en función de las actividades*", lo que implicó una indeterminación del objeto y del precio del contrato que no se sujeta a los artículos 86.1 y 87.1 del TRLCSP, al permitirse la realización por el adjudicatario de prestaciones adicionales futuras a requerimiento del Ayuntamiento sin limitación alguna.

En relación con este mismo expediente, la Entidad no ha aportado, aun cuando le ha sido solicitada, la documentación acreditativa del cumplimiento de las mejoras especificadas en el contrato ni el expediente que debió tramitarse para la ampliación del servicio de limpieza del C.E.P.A. "Francisco de Quevedo", ampliación aprobada mediante Acuerdo de Junta de Gobierno Local de 11 de noviembre de 2013 que se menciona en algunas de las facturas remitidas.

- Finalizada la vigencia del servicio público municipal de transporte urbano colectivo de viajeros (número 26 del Anexo II), el Ayuntamiento de Cuenca convocó la licitación del nuevo contrato, que se declaró desierta, por lo que la Junta de Gobierno Local acordó *"conminar a la empresa concesionaria (...) a la continuidad de la prestación del servicio, en tanto el Ayuntamiento otorgue nuevo contrato concesional y en todo caso, declarar prorrogado el contrato vigente hasta la firma del nuevo contrato"*.

Con objeto de tramitar este expediente mediante el procedimiento negociado, se introdujeron una serie de modificaciones en el PCAP que había regido en el procedimiento abierto, calificadas como no sustanciales, alegando la Entidad que se llevaron a cabo para mejorar las condiciones del contrato y flexibilizarlas. De su examen se ha observado que algunas afectaron a aspectos que hacen cuestionable el empleo del procedimiento negociado con invocación del artículo 170.c) del TRLCSP, tales como el cambio casi total de los criterios de adjudicación del contrato, que se redujeron de 7 a 2; la desaparición de las proposiciones económicas de los licitadores, prohibiéndose su presentación y, por tanto, el ofrecimiento de bajas; la sustitución de la base de cálculo del beneficio variable, que pasó de depender del número de viajeros que se incrementasen sobre 2.100.000 al año, a razón del 0,2% por cada 100.000 viajeros adicionales, a quedar sujeto al número de viajeros *"propuestos por el licitador"* y a razón del 0,2% por cada incremento de 25.000 viajeros, cuadruplicándose dicho beneficio, y haciéndose depender de las estimaciones de los licitadores; la modificación del número de viajeros que había de servir como referencia para la revisión de la subvención a percibir por el concesionario en la partida *"ingreso por viajeros"*, que pasó de ser el establecido en el PCAP a ser el propuesto por los licitadores en sus planes de optimización de la red; la sustitución de los porcentajes específicos del coste real de los vehículos y sus equipos, de las instalaciones, equipos y elementos auxiliares del sistema de ayuda a la explotación y de los equipos informáticos para calcular el importe de las amortizaciones, por los que libremente propusieran los licitadores en sus ofertas; y la pérdida del carácter vinculante del estudio económico que sirvió de base para la licitación abierta en varios aspectos, permitiéndose su establecimiento discrecional en las ofertas por los licitadores –bases de cálculo de los costes de combustible, reparación de vehículos y mantenimiento y de los neumáticos–.

Los criterios que sirvieron de fundamento para la negociación y posterior adjudicación fueron: *"a) planteamiento organizativo y técnico para la optimización del servicio, b) propuesta optimización de red que a su vez optimice la propuesta en cuanto al número de viajeros"*, estableciéndose para ambos una única forma de valoración conjunta y siendo su redacción genérica.

Según el acta en la que se dejaron constancia de las negociaciones, estas no se ajustaron en todo caso a los aspectos declarados negociables en el PCAP. Así, se realizaron negociaciones sobre aspectos distintos de los establecidos, concretamente, sobre la fórmula de revisión del precio y sobre otros aspectos económicos cuya valoración no era procedente, consistiendo una de las modificaciones del PCAP en la eliminación de la proposición económica *“ya que se considera que no es objeto de negociación ni al alza ni a la baja el importe económico de subvención establecido”*. No consta que en las negociaciones se abordara el segundo aspecto recogido en el PCAP –optimización en cuanto al número de viajeros–, alegando la Entidad que se negoció la red propuesta y se consideró que dicha negociación implicó, indirectamente, la negociación respecto del número de viajeros. En el acta no se hizo mención alguna al número de viajeros.

En la relación certificada de todos los pagos abonados a la sociedad concesionaria, se han observado retrasos en los pagos de las facturas de hasta 7 meses y medio con respecto al plazo de 30 días establecido en el artículo 216.4 del TRLCSP.

En las facturas aportadas no se hace constar la conformidad requerida por el PCAP, ya que únicamente figuraba en ellas un Vº Bº con una firma ilegible, sin identificación del firmante ni de su cargo o puesto de trabajo.

- Según el PPT del contrato de gestión del servicio público de limpieza viaria, mantenimiento, reposición y limpieza de zonas ajardinadas (número 30 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Cabanillas del Campo (Guadalajara), la Entidad debía ceder al adjudicatario dos barredoras, un camión cisterna y un furgón, y el adjudicatario debía abonar *“al comienzo del contrato”* el valor propuesto por este de dicha maquinaria, lo que suponía que el Ayuntamiento no valorara, siquiera estimativamente, sus propios bienes, dejándose esta a los licitadores en sus ofertas.

Habiéndose presentado un único licitador, este valoró en 0 euros una de las barredoras por considerarla en mal estado, y la otra la valoró en 3.000 euros. El furgón no se cedió al contratista y este no abonó al Ayuntamiento el valor de la restante maquinaria que le había sido cedida al comienzo del contrato, sino que dicho valor (8.500 euros) se descontó del importe de una factura fechada más de un año después de lo establecido en el PPT.

Solicitada la documentación acreditativa de la efectiva aportación de los medios materiales de nueva adquisición propuestos por el adjudicatario en su oferta y de la revisión de estos por los servicios técnicos municipales (cláusulas 9 del PCAP y 38 del PPT), el Ayuntamiento remitió en el trámite de alegaciones un plan de implantación de la maquinaria ofertada suscrito por el adjudicatario en el que figuraba un calendario de entregas pero sin constancia de su revisión o efectividad.

Entre los meses de abril y septiembre de 2012, el adjudicatario emitió facturas mensuales en las que no se reflejaba la baja ofertada, siendo su importe coincidente con la doceava parte de la primera anualidad del presupuesto de licitación. Dichas facturas fueron conformadas por la unidad técnica responsable del contrato. Las siguientes tres facturas correspondientes al ejercicio 2012 fueron, por el referido motivo, de importes negativos. No se ha acreditado documentalmente el ingreso en la Tesorería municipal de lo pagado en exceso.

- Solicitadas las cuentas trimestrales sobre los importes de la recaudación de entradas y/o abonos rendidas por el concesionario del contrato de concesión administrativa de las piscinas municipales (número 45 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Madridejos (Toledo), la Entidad ha remitido unos cuadros de ingresos de la sociedad concesionaria.

### II.3.5. Contratos de servicios

Además de lo expuesto con carácter general en las observaciones comunes, se han detectado algunas eventualidades e incidencias, de diversa naturaleza y relevancia, específicas propias de los contratos de servicios:

- El contrato de servicios de limpieza y consejería de centros socio culturales y de repostería de dependencias del servicio de acción social (número 1 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Albacete, se formalizó el 8 de mayo de 2012 con un precio de 2.023.187 euros, IVA incluido, y con un plazo de 2 años contados a partir de la formalización, prorrogable por otros 2 años por mutuo acuerdo de las partes, adoptado antes de su finalización.

Pedida una relación certificada de los pagos abonados al contratista, la Entidad ha aportado, en el trámite de alegaciones, una relación en la que figuran, entre otras, 3 facturas de fechas anteriores a la formalización del contrato, abonadas en los años 2001 y 2002 por un importe total de 93.346 euros y que, por tanto, no se corresponden con este contrato.

Expirado el plazo contractual de 2 años, se ha continuado prestando y pagando el servicio sin haberse tramitado el preceptivo expediente para la prórroga del contrato que establecen los artículos 67.2.e) y 97 del RGLCAP y 23.2 del TRLCSP. Así, en la relación certificada de facturas abonadas consta haberse pagado 6 facturas por servicios prestados entre mayo y octubre de 2014, fuera del plazo contractual, por un importe total de 519.158 euros.

Se ha aportado un informe en el que se manifiesta haberse producido una revisión de precios y, en la relación certificada de facturas, se observa que el importe de la facturación mensual (de importe fijo equivalente a la doceava parte del precio anual) se incrementó a partir de marzo de 2014 a 86.526 euros, lo que supuso un incremento del 0,097%, constando en dicho mes una factura por revisión de precios del contrato, sin que se haya aportado el preceptivo expediente.

En las facturas examinadas de este expediente, así como en el de servicio de mantenimiento de gestión del punto limpio Ecoparque (número 2 del Anexo II), celebrado también por el Ayuntamiento de Albacete, figuraban la firma, identificación y cargo del responsable del contrato, aun cuando no constaba formalmente la diligencia de conformidad de los servicios facturados.

- Según la cláusula 6ª del PCAP del contrato número 9 del Anexo II, de servicios de atención doméstica y ayuda a domicilio en el municipio de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), el pago del importe de adjudicación –263.101 euros, con IVA– debía efectuarse *“fraccionado y con periodicidad mensual vencida (...), previa acreditación de número de horas de trabajo realizadas, correctamente y de forma procedente, cada mes, mediante la presentación de la correspondiente factura (...). Será preceptivo para la tramitación del pago de las facturas que estas cuenten con el visto bueno de la Concejalía Delegada del Área de Servicios Sociales o del Jefe de Servicio del Centro Municipal de Servicios Sociales”*. El contrato se formalizó el 13 de

marzo de 2012 con un plazo de ejecución desde la firma del mismo hasta el 30 de junio siguiente, sin posibilidad de prórroga.

Examinadas las facturas, documentos contables y documentos acreditativos de los pagos realizados al contratista, se observa que se han aportado 34 facturas por servicios prestados entre los meses de marzo y junio de 2012 por un importe total de 265.618 euros. No se ha atendido en las facturas a la formalidad en su emisión prevista en el PCAP, ni a la periodicidad mensual de expedición. No se ha remitido la previa y preceptiva acreditación del número de horas de trabajo realizadas. La mención de dichas horas es la que figuraba en las facturas.

En cada una de las facturas se incluían dos “*vistos buenos*” con firmas. No se recoge expresamente en las facturas la diligencia formal de conformidad con los servicios prestados. No se han aportado las valoraciones y certificaciones de trabajos realizados. Se ha remitido un “*estadillo individual mensual*” consistente en un parte individual de firmas de asistencias, en el que no figura el nombre y los apellidos del trabajador, y el denominado “*parte mensual de incidencias*”; documentación no suficiente para constatar formalmente la correcta ejecución del servicio. Los resultados de la supervisión de las facturas por la Jefa de Sección, realizada a la vista de los documentos antes descritos y sobre los que se fundamentan los vistos buenos de las facturas, no constan por escrito.

En relación con este mismo contrato, se han aportado 5 órdenes de transferencias a la empresa adjudicataria, emitidas entre mayo y septiembre de 2012, por un importe total de 503.058 euros. De estas órdenes, la que se corresponde en su importe total con el de la facturación por los servicios prestados es la relativa al mes de abril de 2012. Se han remitido en relación con esta misma cuestión dos documentos contables AD –de autorización y disposición de gastos– a favor del contratista por un importe total de 456.101 euros. Uno de ellos referido a “*disposición de enero a junio 2012 contrato servicio atención doméstica y ayuda a domicilio*” y, por consiguiente, correspondiente a un periodo temporal anterior, en parte, a la vigencia del contrato. Se observa, por tanto, que no existe total correspondencia, ni en la cuantía ni en el ámbito temporal, entre los referidos documentos que se han aportado y el contrato que se viene fiscalizando.

- Respecto del servicio de limpieza de centros escolares y dependencias municipales (número 11 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava (Ciudad Real), entre la expiración de la vigencia del contrato anterior y el inicio de la vigencia del contrato ahora fiscalizado transcurrió un periodo de, al menos, un mes y 19 días durante los cuales el servicio se estuvo prestando sin cobertura contractual.
- De acuerdo con la documentación remitida en el trámite de alegaciones relativa al contrato de servicio de comidas a domicilio (número 15 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), la Junta de Gobierno Local acordó, a la vista de un informe emitido por la Jefa de Servicios Sociales –que no ha sido aportado a este Tribunal de Cuentas–, dar por finalizado el contrato a la fecha de su vencimiento y no prorrogarlo, al existir deficiencias en la prestación del servicio. Según un certificado de la Tesorería municipal de 27 de octubre del 2014, con posterioridad a la fecha prevista para la extinción del contrato, se emitieron tres facturas por la prestación de este servicio, correspondientes a los meses de julio a septiembre de 2014, por un importe total de 32.406 euros, IVA incluido.

- Al no contar con la conformidad administrativa las facturas del contrato de asistencia técnica para la construcción de stands modulares, carpas, moquetas de pasillo y otros (número 23 del Anexo II), adjudicado por la Diputación Provincial de Ciudad Real, se solicitaron los documentos acreditativos de la constatación por la Administración de su correcta ejecución. Atendiendo a dicha petición se ha remitido un informe del responsable administrativo del contrato en el que se afirmaba que la prestación del servicio finalizó correctamente, aun cuando no acompañaban el acta de recepción y la liquidación del contrato, como prevén los artículos 222.2 y 307 del TRLCSP y 204 del RGLCAP.
- Según la relación certificada de pagos del contrato número 25 del Anexo II, de servicio de limpieza de colegios públicos y dependencias municipales del Ayuntamiento de Cuenca, aportada a este Tribunal de Cuentas en el trámite de alegaciones, se hicieron al contratista pagos mensuales en cuantías fijas –la doceava parte del importe anual–, sin que esta forma de pago estuviera prevista en el PCAP, que requería se efectuaran por meses vencidos, mediante facturas autorizadas. Las facturas fueron abonadas con significativos retrasos, que oscilaron entre 1 y 11 meses con respecto al plazo legal de 30 días establecido en el artículo 216.4 del TRLCSP. En la relación certificada de pagos abonados al contratista no constan datos sobre las facturas emitidas a partir de julio de 2014.

Igualmente, las facturas de los contratos de servicio de limpieza de edificios públicos (número 5 del Anexo II) del Ayuntamiento de Almansa (Albacete) y de mantenimiento, explotación y ejecución de instalaciones del sistema automático centralizado de regulación y control del tráfico (número 47 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo), se abonaron al contratista, con carácter general, con retraso respecto al plazo establecido en el artículo 200 de la LCSP.

- La relación certificada de todos los pagos abonados a la UTE adjudicataria del contrato mixto de suministros y servicios energéticos y mantenimiento integral de las instalaciones de alumbrado público (número 28 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca), detallando concepto, número y fecha de factura, importe y fecha de pago, remitida a instancias de este Tribunal de Cuentas, comprendía 3 facturas por la prestación del servicio durante 5, 4 y 2 meses, respectivamente, que abarcaron el periodo diciembre de 2012 a octubre de 2013. No se incluían en la misma las facturas de noviembre de 2013 y de enero de 2014. Esta periodificación de la facturación no se ajustó a lo establecido en el PCAP, que dispone su carácter mensual.

El contrato tenía por objeto las prestaciones P1 –gestión energética y administrativa, que incluía el pago a la compañía suministradora de los costes de la energía consumida–, P2 –mantenimiento de las instalaciones–, P3 –reparación y sustitución de elementos deteriorados– y P4 –obras de mejora y renovación de instalaciones–. En los informes favorables sobre las facturas, firmados por la responsable del contrato, se afirmaba que el contratista había ejecutado las prestaciones P1, P2 y P3, no obstante no haberse realizado el pago a la compañía suministradora de los costes de la energía consumida por el contratista sino por el Ayuntamiento, habiendo el contratista incumplido la prestación P1, tal y como se reconoce en varios documentos aportados con las alegaciones. Precisamente por este motivo, el Ayuntamiento descontó el importe de la facturación del suministro eléctrico en los pagos al contratista correspondientes a las prestaciones P2 y P3.

De la documentación adjunta a las facturas, se desprende que existieron actuaciones sobre revisión de precios y que, durante la ejecución, se interpusieron varios recursos de reposición por el contratista y por la compañía suministradora de la electricidad sobre la prestación P1, que fueron desestimados.

- Examinadas las facturas y documentos contables de reconocimiento de obligaciones y de pagos del contrato de servicio de limpieza de diversos edificios y dependencias municipales (número 29 del Anexo II), celebrado por el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara), correspondientes a los meses de mayo y diciembre de 2012, enero, mayo y diciembre de 2013 y enero, mayo y septiembre de 2014, expresamente solicitadas, no consta en las facturas cumplimentada expresamente la diligencia formal de conformidad de los Servicios Técnicos municipales que prevé el PCAP como requisito para su abono, y las relaciones contables de obligaciones y de pagos que se acompañan no siempre aparecen completas. La mayoría de los pagos se hicieron con retrasos con respecto al plazo legal de 30 días establecido en el artículo 216.4 del TRLCSP, destacando las facturas emitidas en diciembre de 2012 que fueron pagadas en diciembre de 2013.

En algunas facturas y anotaciones contables se mencionaba una reducción de las horas señaladas en el PCAP, incidencia que no ha sido comunicada a este Tribunal de Cuentas ni se ha remitido el expediente de la correspondiente modificación del contrato.

El 27 de marzo de 2014 se prorrogó la vigencia del contrato hasta el 30 de abril de 2015, habiéndose aportado a esta Institución, el documento de formalización de la prórroga pero no el expediente que debió tramitarse al efecto.

- Solicitados los expedientes tramitados para cualesquiera incidencias que se hubieran producido durante la ejecución del contrato número 35 del Anexo II, de servicio de ayuda a domicilio, celebrado por el Ayuntamiento de Guadalajara, se ha remitido una documentación relativa a la resolución de mutuo acuerdo del contrato, aprobada por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 3 de diciembre de 2012, consistente en informes de la Sección de Contratación, Secretaría General, Intervención y Sección de Servicios Sociales, junto con el escrito de conformidad del adjudicatario y notificación del acuerdo al mismo.

La causa de la resolución se fundamentó en la drástica disminución del número de horas de servicio a prestar acordada por el Ayuntamiento, así como en la necesaria subrogación del adjudicatario entrante en los contratos del personal, lo que haría el contrato económicamente inviable en los términos pactados. No obstante, indicar que la previsión de horas de servicio contenida en el PCAP lo era con carácter de máximo, estableciéndose, asimismo, en dicho PCAP y en el PPT que *“para el año 2013 y siguientes el número de horas podrá sufrir variaciones en función de las necesidades y disponibilidad presupuestaria, así como en función de las características del convenio que anualmente se firma entre el Ayuntamiento de Guadalajara y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*, lo que implicaba la asunción por el contratista del correspondiente riesgo. Igualmente, en la cláusula 17 del Pliego se estableció que el contrato debía ejecutarse *“con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el presente pliego”* y que *“la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista”*.

- No se han aportado las relaciones de servicios prestados en el contrato número 44 del Anexo II, de servicio de comedor para las escuelas infantiles de Illescas (Toledo), correspondientes a los meses de septiembre, octubre y diciembre de 2012, enero, septiembre, octubre y diciembre de 2013 y enero de 2014, si bien se han remitido todas las facturas solicitadas –en ellas no se ha recogido expresamente la diligencia formal de conformidad de la Administración con los servicios facturados–, así como los respectivos documentos de pago.

Solicitada la documentación acreditativa de la efectiva ejecución de las mejoras ofertadas por el contratista, en el trámite de alegaciones la Entidad ha remitido un informe de la Coordinadora de las escuelas infantiles, de fecha 20 de octubre de 2014, según el cual el adjudicatario *“ha cumplido todas las cláusulas del contrato”*. No se contiene referencia específica sobre mejoras.

Teniendo el contrato un plazo de ejecución de los cursos académicos 2012/2013 y 2013/2014, computable durante los periodos comprendidos desde el 15 de septiembre hasta el 31 de julio de cada año –cláusula 4ª del documento de formalización–, las últimas facturas aportadas, de 30 de septiembre de 2014, por un importe total de 1.140 euros, correspondieron a servicios prestados del 1 al 30 de septiembre de ese año y, por consiguiente, a un periodo temporal posterior a la terminación del plazo contractual, sin que se tenga constancia de la tramitación de un expediente de prórroga del contrato.

- Pedidos por el Tribunal de Cuentas los expedientes tramitados, en su caso, para cualesquiera incidencias que se hubieran producido durante la ejecución del contrato de servicio de atención domiciliaria en el municipio de Toledo (número 51 del Anexo II), la Entidad no remitió ninguno. Entre los documentos aportados en el trámite de alegaciones figuraba un documento contable de ordenación de pago, de 27 de junio de 2013, por importe de 85.067 euros, en concepto de *“indemnización a la empresa adjudicataria del servicio de atención domiciliaria por rescisión de contratos”*, así como un certificado de un Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de diciembre de 2012, por el que se aprobó una indemnización solicitada por el contratista *“por la rescisión de contratos laborales por modificación sustancial de las condiciones de trabajo (...) a consecuencia de la reducción de la jornada laboral de diez trabajadores”*. Este Tribunal de Cuentas no dispone de la solicitud del contratista ni los informes jurídico y económico en los que se sustentó dicho Acuerdo, así como tampoco del expediente que debió tramitarse para llevar a cabo este pago.
- No se ha aportado el acta de inicio o documento acreditativo de la fecha de comienzo efectivo de la prestación del servicio de atención domiciliaria en el municipio de Toledo (número 52 del Anexo II) ni las valoraciones y certificaciones mensuales de trabajos realizados, que debieron expedirse según lo dispuesto en los artículos 199 y 200 del RGLCAP y la cláusula 12 del respectivo PCAP, así como tampoco el acta de recepción y la liquidación del contrato, prevista en el artículo 222 del TRLCSP, documentos que le fueron solicitados.

Asimismo, se han remitido las facturas conformadas y los documentos acreditativos de los correspondientes pagos abonados al contratista, observándose retrasos en los pagos con respecto al plazo de 30 días del artículo 216.4 del TRLCSP.

- La puesta en funcionamiento de las instalaciones del contrato de servicio energético, instalación de calderas y mantenimiento de instalaciones de climatización (número 54 del Anexo II),

celebrado por el Ayuntamiento de Torrijos (Toledo), se produjo con una demora de entre 9 y 10 meses, sin que consten las causas que la motivaron.

Posteriormente se formalizó una modificación de la cláusula 4ª del contrato en forma de adenda, que supuso el otorgamiento de un préstamo sin intereses en favor del adjudicatario al preverse la concesión por el Ayuntamiento de un crédito de 30.000 euros procedente de una subvención otorgada a la Entidad por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el aprovechamiento de energías renovables. En la adenda, se establecía también la devolución del crédito mediante diversas anualidades (8.500 durante los dos primeros años y 1.000 euros/anuales hasta el 31 de marzo del 2028) que el contratista debía abonar al Ayuntamiento.

Según consta en un informe de la Intervención municipal aportado con las alegaciones, dichos abonos se materializaron *“mensualmente mediante descuentos en las facturas de consumos mensuales del Instituto Municipal de Juventud y Deportes”*. A este respecto, en la cláusula 29 del PCAP se preveía que *“la propiedad y el adjudicatario destinarán todos los importes de las ayudas y subvenciones a la amortización de la aportación económica efectuada por el adjudicatario”* para acometer las obras que eran objeto del contrato, por lo que la modalidad de devolución por parte del adjudicatario del importe recibido no fue coherente con dicha cláusula.

En el expediente de la modificación del contrato no figuraban los preceptivos informes de control interno jurídico y económico-financiero previsto en el artículo 97 del RGLCAP.

En las facturas de consumos aportadas no se ha recogido expresamente la diligencia formal de conformidad de la Administración con los suministros facturados y pagados al contratista. La mayoría de las facturas se abonaron superando el plazo de los 30 días siguiente a la fecha de expedición.

Solicitada una relación certificada de todos los pagos abonados al contratista por cualesquiera conceptos, se ha remitido con las alegaciones una relación de la que se desprende que se pagaron varias facturas por el suministro de ciertos bienes. Entre ellas, una emitida en concepto de sustitución de una enfriadora por importe de 57.154 euros, de cuya recepción no se ha recibido la acreditación formal. Se han acompañado las correspondientes facturas, en las que no se ha recogido expresamente la prescripción formal del recibido y conforme de la Administración.

No se ha acreditado documentalmente la efectiva ejecución por el contratista de las obras de mejora y renovación de las instalaciones y de su recepción por el Ayuntamiento, así como la subsanación de los reparos o deficiencias indicadas en las actas de puesta en funcionamiento del *“grupo térmico piscina cubierta”* y del *“grupo térmico Ayuntamiento”*.

- En una relación certificada de pagos abonados referida al contrato de servicio de hostelería en la Residencia Universitaria Femenina Santa María de la Cabeza (número 56 del Anexo II), celebrado por la Diputación Provincial de Toledo, figuraban pagos por un importe total de 50.594 euros, por los servicios prestados de enero a marzo de 2012, periodo entre la formalización del presente contrato y la expiración del contrato anterior.

En las facturas no se ha recogido expresamente la diligencia formal de conformidad con los servicios facturados. No se ha aportado la factura de octubre de 2013.

## 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 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 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 castellano-manchegas no establecieron en los 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 en favor 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, alguno de los expedientes contractuales que han sido fiscalizados ha tenido por objeto la gestión de centros de atención a la tercera edad, con el fin de favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, permitiendo la plena incorporación del hombre y de la mujer al mundo laboral. Entre dichos expedientes se encuentran los celebrados por los Ayuntamientos de Granátula de Calatrava, Membrilla y Torralba de Calatrava, cuyo objeto era la gestión de residencias de mayores o de un centro de estancias para mayores válidos.

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”*.

La conciliación se manifiesta como un fenómeno multidimensional, caracterizado por el amplio número de agentes implicados (familias, personas trabajadoras, empleadores/as, sector público, proveedores/as de servicios, etc.) y por la diversidad de materias que concurren en el equilibrio de los espacios de vida (trabajo, ocio, vida familiar, cuidado de personas dependientes, etc.).

El ámbito público ha de intervenir mediante acciones concretas, en aras de lograr el equilibrio entre la vida personal, familiar y personal de la ciudadanía. 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 personas dependientes. En este supuesto, se pueden citar también los contratos de ayuda a domicilio y de servicio de comidas a domicilio, celebrados por los Ayuntamientos de Alcázar de San Juan, Puertollano, Guadalajara y Toledo, incluidos en la presente fiscalización.

### III. CONCLUSIONES

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

*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 Castilla-La Mancha no cumplieron en su mayoría la obligación de remitir de oficio al Tribunal de Cuentas la información contractual en los términos establecidos en la normativa sobre contratación y 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, publicada mediante Resolución de 10 de mayo de 2012. Así, de un total de 1.076 entidades locales de dicha Comunidad Autónoma, solo enviaron *motu proprio* las relaciones certificadas de contratos en plazo 75 entidades y otras 262 aportaron certificaciones negativas. No obstante, posteriormente y a expresa solicitud de este Tribunal de Cuentas, las entidades de la Comunidad Autónoma que remitieron la correspondiente información ascendieron a 982, el 91% del total, mientras que 94 no han cumplido con dicha obligación.

*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 incorporados en las actuaciones preparatorias de 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.

En diversos casos, la necesidad de la contratación se motivó en los informes emitidos en términos genéricos y sin concretar las circunstancias específicas existentes en el momento en el que se propuso la tramitación del expediente.

*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. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de algunos de los expedientes fiscalizados no concretaron suficientemente el régimen económico del contrato, el valor estimado, la correspondiente clasificación de los licitadores, los criterios de adjudicación, los aspectos económicos y técnicos objeto de negociación, el plazo de duración, o el número y la duración de las prórrogas, lo que contribuye a limitar la información que se ofreció a las empresas que pudieran haber estado interesadas en el contrato, y no favorece los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública.
4. Algunos de los expedientes contractuales examinados carecían de pliegos de prescripciones técnicas, contenían un único pliego –en lugar de tener un pliego de cláusulas administrativas particulares y otro de prescripciones técnicas–, o definían de manera muy sintética las características técnicas de las prestaciones en algunos aspectos significativos.
5. Se incluyeron en algunos pliegos de prescripciones técnicas aspectos que debían figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que, además de no ser conforme con la normativa, implica que, cuando aquellos solo figuraron en el pliego de prescripciones técnicas, dichos aspectos no quedaron específicamente sometidos al control previo de legalidad a cargo de las asesorías jurídicas del que son objeto los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

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

6. Se han detectado algunas 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, por no haberse considerado el coste de todas las prestaciones que comprendía el objeto de la contratación, o por no guardarse la correspondiente coherencia con el valor estimado del contrato, no habiendo podido comprobarse en ciertos casos si resultaron adecuados a las prestaciones objeto de la contratación.

*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 algunos de los contratos examinados fue insuficiente, siendo así que no se 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. En otros casos dicha indeterminación consistió en la posibilidad de solicitar al contratista la ejecución de nuevas instalaciones no definidas en el contrato o en la ampliación en el documento de formalización del objeto de la contratación a una serie de prestaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares ni en la oferta del adjudicatario.

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

9. El fraccionamiento del objeto de dos contratos no se justificó debidamente, habida cuenta de que las prestaciones de ambos eran necesarias para el correcto funcionamiento del servicio para el que iba destinada su contratación. Asimismo, unas obras se fraccionaron en tramos, sin que dicho fraccionamiento se motivara suficientemente.

*Informes del Servicio Jurídico y de la Intervención (subepígrafe II.3.1.8)*

10. En algunos expedientes, los informes de la Intervención y de la Secretaría General de las entidades eran exclusivamente descriptivos y no incorporaban pronunciamiento sobre el gasto derivado del expediente de contratación y de la legalidad de los pliegos, respectivamente, por lo que no respondieron a la esencia y a la finalidad específica del control previo económico-financiero y de legalidad que les atribuye la normativa.

*Tramitación de urgencia (subepígrafe II.3.1.9)*

11. En tres 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 no haberse aportado la declaración de urgencia del órgano de contratación debidamente motivada o al haberse fundamentado aquella en circunstancias que eran previsibles de antemano por el órgano de contratación, lo que pone de manifiesto que el expediente no se tramitó con la antelación suficiente que hubiera permitido su tramitación ordinaria, lo que no favorece la concurrencia de las ofertas.

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

12. En diversos expedientes no se ha publicado su formalización y, en otros, la publicidad de la licitación efectuada ha sido deficiente, por carecer de determinados extremos legalmente preceptivos o por no corresponder alguno de ellos con lo efectivamente contratado. En uno de los contratos, el anuncio de formalización se publicó con posterioridad al plazo establecido por las normas.

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

13. En algunos de los expedientes examinados las actuaciones de la mesa de contratación no se ajustaron a lo dispuesto en la normativa, al no constar el carácter público de la apertura de las ofertas económicas, al ser la composición de aquella distinta de la establecida legalmente o al realizarse todas las actuaciones en una única sesión.
14. 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, siendo así que debe ser precisamente en dichos pliegos donde estas circunstancias han de determinarse con precisión.

Especial mención cabe hacer en este punto al criterio relativo a las mejoras que pueden presentar los licitadores. A este respecto, indicar que, en muchos casos, no se fijaron qué

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

15. 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 a las mismas, siendo así que se previó su valoración por tramos o valores fijos predeterminados de bajas, o se establecieron 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, lo que no resulta coherente con los principios de adecuación del precio al mercado y de economía en la gestión de los fondos públicos.
16. 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. Asimismo, en otros contratos se previeron criterios de adjudicación que se referían a características de las prestaciones que debían haberse determinado previamente por la Administración, o a requisitos que debían cumplir las ofertas y que, por constituir obligaciones para los licitadores, debieron ser criterios de admisión de las mismas.
17. En un número de expedientes no se han emitido los correspondientes certificados del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas.
18. En ciertos procedimientos negociados con publicidad tramitados, no se ha acreditado documentalmente que se llevara a cabo negociación con las empresas consultadas, lo que, además de no ser conforme a la norma, desvirtúa la naturaleza de este procedimiento.
19. 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, constando en algunos casos únicamente en un cuadro de puntuaciones. En algunos otros supuestos, la incidencia resultó del establecimiento en estos informes de sub-criterios o baremos más específicos de los previstos en los respectivos pliegos.

#### *Documentación del adjudicatario (subepígrafe II.3.1.12)*

20. En algunos expedientes los documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario del contrato al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social no se han aportado o los remitidos son posteriores a la fecha de adjudicación.

#### *Afianzamiento (subepígrafe II.3.1.13)*

21. Se han observado diversas deficiencias en la constitución de las fianzas definitivas de algunos contratos, por haberse hecho por cuantías inferiores a las previstas legalmente, por exigirse teniendo en cuenta una sola anualidad cuando los contratos tenían un plazo plurianual o por no reajustarse como consecuencia de la formalización de modificaciones contractuales.

*Formalización de los contratos (subepígrafe II.3.1.14)*

22. Los documentos de formalización de un número de contratos no contenían todos los datos exigidos por la normativa de contratación, entre ellos, el precio o el importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración.

*Revisiones de precios (subepígrafe II.3.1.15)*

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

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

24. Se han apreciado ciertas deficiencias en las actuaciones preparatorias de algunos contratos de esta naturaleza, tales como la falta del replanteo previo y de la supervisión de los proyectos.
25. En la ejecución de los contratos de obras examinados se han detectado significativas demoras y ampliaciones de los plazos de ejecución que no constan justificadas, al no estar amparadas en la concesión de prórrogas o suspensiones acreditadas documentalmente o por 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)*

26. 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 proyectos de explotación, comprensivos de los estudios económico-administrativos de los servicios, de su régimen de utilización y de las particularidades técnicas precisas para su definición.

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

27. En las copias de las facturas examinadas de varios contratos, no consta la diligencia de conformidad de la Administración con las prestaciones facturadas, no obstante tratarse de un requisito previo para su abono establecido en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares.
28. En algunos contratos los pagos se efectuaron superado el plazo previsto legalmente.

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

29. Se observan diversas deficiencias en la facturación de algunos de los contratos fiscalizados, tales como la falta de la diligencia de conformidad administrativa en las facturas, no obstante ser un requisito previo necesario para su abono a los contratistas, o el abono de facturas con retraso respecto al plazo legal.

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

30. Con carácter general, las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 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.

Ocho 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.

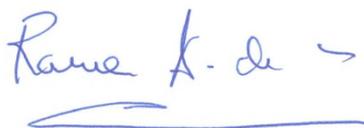
#### **IV. RECOMENDACIONES**

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 hacerse constar y acreditarse con precisión por las entidades locales en las actuaciones preparatorias e incorporarse mediante los correspondientes informes en los expedientes de contratación, 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, favoreciéndose así la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.
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 de acuerdo 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, de acuerdo 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 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, 26 de marzo de 2015

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

**FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LAS  
ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE CASTILLA- LA MANCHA, EJERCICIO 2012**

**ANEXOS**



**ENTIDADES QUE NO HAN REMITIDO LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL DEL ARTÍCULO 40 DE LA LFTCu  
CASTILLA-LA MANCHA - EJERCICIO 2012**

<b>Nº</b>	<b>AYUNTAMIENTOS</b>	<b>PROVINCIA</b>	<b>POBLACIÓN</b>
1	Illán de Vacas	Toledo	1
2	Arandilla del Arroyo	Cuenca	20
3	Yémeda	Cuenca	28
4	Villaseca de Henares	Guadalajara	33
5	Sotodosos	Guadalajara	44
6	Huérguina	Cuenca	45
7	Huérmedes del Cerro	Guadalajara	48
8	Saelices de la Sal	Guadalajara	52
9	Mochales	Guadalajara	56
10	Algar de Mesa	Guadalajara	57
11	Hortezuela de Océn	Guadalajara	59
12	Huelves	Cuenca	68
13	El Cardoso de la Sierra	Guadalajara	70
14	Villarejo de Montalbán	Toledo	74
15	San Pedro Palmiches	Cuenca	77
16	Zafrilla	Cuenca	78
17	Castejón de Henares	Guadalajara	80
18	Barchín del Hoyo	Cuenca	81
19	Garaballa	Cuenca	81
20	Baides	Guadalajara	87
21	Milmarcos	Guadalajara	96
22	Riba de Saelices	Guadalajara	115
23	Alconchel de la Estrella	Cuenca	120
24	Tejadillos	Cuenca	121
25	Campillos-Paravientos	Cuenca	123
26	Reillo	Cuenca	125
27	Fuentelespino de Moya	Cuenca	128
28	Monteagudo de las Salinas	Cuenca	128
29	Castejón	Cuenca	151

**ENTIDADES QUE NO HAN REMITIDO LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL DEL ARTÍCULO 40 DE LA LFTCu  
CASTILLA-LA MANCHA - EJERCICIO 2012**

<b>Nº</b>	<b>AYUNTAMIENTOS</b>	<b>PROVINCIA</b>	<b>POBLACIÓN</b>
30	Albendea	Cuenca	157
31	Alarcón	Cuenca	159
32	Tartanedo	Guadalajara	160
33	Marrupe	Toledo	164
34	Balsa de Ves	Albacete	179
35	Villel de Mesa	Guadalajara	197
36	Valdemanco del Esteras	Ciudad Real	210
37	Uclés	Cuenca	226
38	Puerto de San Vicente	Toledo	228
39	Tinajas	Cuenca	232
40	Valdeolivas	Cuenca	247
41	Navalpino	Ciudad Real	250
42	Villavaliante	Albacete	264
43	Pozorrubielos de la Mancha	Cuenca	268
44	Canalejas del Arroyo	Cuenca	283
45	Fuentelespino de Haro	Cuenca	283
46	La Estrella	Toledo	287
47	Albalate de Nogueras	Cuenca	297
48	Mazuecos	Guadalajara	309
49	Tébar	Cuenca	322
50	Cabezarados	Ciudad Real	331
51	Mandayona	Guadalajara	333
52	Cañaveras	Cuenca	359
53	Enguídanos	Cuenca	362
54	Puebla de Almenara	Cuenca	436
55	Villaconejos de Trabaque	Cuenca	443
56	Montesclaros	Toledo	446
57	Cabezamesada	Toledo	454
58	Almonacid del Marquesado	Cuenca	455
59	Arroba de los Montes	Ciudad Real	485

**ENTIDADES QUE NO HAN REMITIDO LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL DEL ARTÍCULO 40 DE LA LFTCu  
CASTILLA-LA MANCHA - EJERCICIO 2012**

<b>Nº</b>	<b>MANCOMUNIDADES</b>	<b>PROVINCIA</b>
1	Montearagón	Albacete
2	Servicios Campo de Montiel	Albacete
3	Servicios El Bonillo y Munera	Albacete
4	Almagro y Bolaños	Ciudad Real
5	Campo de Montiel Cuna del Quijote	Ciudad Real
6	Jabalón (MANSERJA)	Ciudad Real
7	Servicios Cabañeros	Ciudad Real
8	Servicios El Quijote	Ciudad Real
9	Servicios Estados del Duque	Ciudad Real
10	Tierra de Caballeros y Tablas de Daimiel	Ciudad Real
11	Vallehermoso	Ciudad Real
12	Alta Serranía de Cuenca	Cuenca
13	Concamanchuela	Cuenca
14	Encomienda del Belvalle	Cuenca
15	Intermunicipal Los Serranos	Cuenca
16	Llanos de La Laguna	Cuenca
17	Medio-Ambiental El Riato	Cuenca
18	Serbaman	Cuenca
19	Serranía Media	Cuenca
20	Servicios Sierra Alta	Cuenca
21	Villas de la Alcarria Conquense	Cuenca
22	Aguas del Sorbe (MAS)	Guadalajara
23	Aguas La Muela	Guadalajara
24	Servicios Aguas de Bornova	Guadalajara
25	Servicios Culturales y Deportivos La Campiña	Guadalajara
26	Industrial de Orgaz y Sonseca	Toledo
27	Río Frío	Toledo
28	Servicios Arroyo del Conde Polán-Guadamur	Toledo
29	Servicios Garciolis	Toledo
30	Servicios Río Guajaraz	Toledo

**ENTIDADES QUE NO HAN REMITIDO LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL DEL ARTÍCULO 40 DE LA LFTCu  
CASTILLA-LA MANCHA - EJERCICIO 2012**

<b>Nº</b>	<b>CONSORCIOS</b>	<b>PROVINCIA</b>
1	Provincial Medio Ambiente de Albacete	Albacete
2	Construcción y/o Gestión de Instalaciones Deportivas de la Provincia de Cuenca	Cuenca
3	Provincial de Extinción de Incendios y Salvamentos de la Provincia de Toledo (CPEIS)	Toledo
4	Abastecimiento de Agua de la Presa Marisánchez de la Cabezuela	Ciudad Real
5	Urbanístico para el Desarrollo Industrial y Económico de la Comarca de Zorita	Guadalajara

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

Nº	TIPO (*)(**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
1	SE	<i>Servicio de limpieza y conserjería de centros socioculturales y de repostería en diferentes dependencias de acción social</i>	Ayuntamiento de Albacete	A2	1.714.565,25
2	SE	<i>Servicio de mantenimiento del Punto Limpio "Ecoparque"</i>	Ayuntamiento de Albacete	A2	420.183,82
3	S	<i>Suministro de gasóleo para calefacción en dependencias municipales</i>	Ayuntamiento de Almansa (Albacete)	A1	913.520,00
4	SE	<i>Servicio de limpieza viaria</i>	Ayuntamiento de Almansa (Albacete)	A2	1.533.037,00
5	SE	<i>Servicio limpieza de edificios públicos dependientes del Ayuntamiento</i>	Ayuntamiento de Almansa (Albacete)	A2	2.308.800,00
6	S	<i>Suministro gasóleo para calefacción de los centros de la Diputación</i>	Diputación Provincial de Albacete	A1	854.237,29
7	SE	<i>Vigilancia y seguridad de edificios de la Diputación</i>	Diputación Provincial de Albacete	A2	826.644,07
8	O	<i>Redacción de proyecto y ejecución de infraestructura de fibra óptica</i>	Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real)	A2	709.500,00
9	SE	<i>Servicios de atención doméstica y ayuda a domicilio en el municipio</i>	Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real)	A2	252.982,26
10	GS	<i>Gestión del servicio de abastecimiento de agua</i>	Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real)	A2	350.000,00
11	SE	<i>Servicio de limpieza de centros escolares y dependencias municipales</i>	Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava (Ciudad Real)	A1	446.517,86

Nº	TIPO (*)(**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
12	GS	<i>Gestión de la residencia de mayores Ntra. Sra. de Oreto y Zuqueca</i>	Ayuntamiento de Granátula de Calatrava (Ciudad Real)	A2	294.437,80 <sup>1</sup>
13	GS	<i>Gestión del servicio de escuela infantil municipal</i>	Ayuntamiento de Manzanares (Ciudad Real)	A2	1.287.000,00
14	GS	<i>Gestión del servicio de escuela infantil, centro de estancias diurnas y vivienda tutelada para mayores válidos.</i>	Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real)	A2	573.990,00
15	SE	<i>Servicio de comidas a domicilio</i>	Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real)	A2	6,48
16	GS	<i>Explotación de un centro de transportes de vehículos pesados, mercancías peligrosas, servicios y prestaciones anexas</i>	Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real)	A2	1.480.000,00
17	GS	<i>Gestión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado</i>	Ayuntamiento de Tomelloso (Ciudad Real)	A2	0,0 <sup>2</sup>
18	GS	<i>Gestión del servicio socio-sanitario de la residencia de mayores Virgen de la Blanca</i>	Ayuntamiento de Torralba de Calatrava (Ciudad Real)	NCP	400.229,73
19	GS	<i>Gestión del servicio de la residencia de mayores Virgen de la Blanca</i>	Ayuntamiento de Torralba de Calatrava (Ciudad Real)	NCP	241.521,82
20	O	<i>Rehabilitación de inmueble para sede de centro integral de formación e innovación</i>	Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real)	A1	740.550,55
21	GS	<i>Limpieza viaria y de edificios y dependencias municipales</i>	Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real)	A2	6.304.221,93
22	O	<i>Refuerzo del firme de la carretera CR-5111, de Torralba de Calatrava a Bolaños de Calatrava</i>	Diputación Provincial de Ciudad Real	A1	1.309.613,43
23	SE	<i>Asistencia técnica para la construcción de stands modulares, carpas y moquetas de pasillo y otros de España original 2012 y Fenavin 2013</i>	Diputación Provincial de Ciudad Real	A2	2.190.750,00
24	O	<i>Revestimiento superficial con lechada asfáltica</i>	Diputación Provincial de Ciudad Real	A1	951.387,89

<sup>1</sup> Importe abonado.

<sup>2</sup> No se especifica un presupuesto de licitación total ni un presupuesto de licitación unitario, ni el valor estimado del contrato.

Nº	TIPO (*)(**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
25	SE	<i>Limpieza de colegios públicos y dependencias municipales</i>	Ayuntamiento de Cuenca	A2	2.363.004,08
26	GS	<i>Gestión servicio público municipal de transporte urbano colectivo de viajeros</i>	Ayuntamiento de Cuenca	NSP	4.722.000,00
27	O	<i>Obras de urbanización y mejora de infraestructuras municipales</i>	Ayuntamiento de Huete (Cuenca)	NSP	106.779,65
28	S	<i>Contrato mixto de suministro y servicios energéticos y mantenimiento integral de las instalaciones de alumbrado público</i>	Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca)	A2	4.356.561,60
29	SE	<i>Servicio de limpieza de diversos edificios y dependencias municipales</i>	Ayuntamiento de Azuqueca de Henares (Guadalajara)	A2	879.442,20
30	GS	<i>Gestión del servicio público de limpieza viaria, mantenimiento, reposición y limpieza de zonas ajardinadas</i>	Ayuntamiento de Cabanillas del Campo (Guadalajara)	NCP	4.533.999,96
31	GS	<i>Gestión de la escuela municipal de música y danza</i>	Ayuntamiento de Cabanillas del Campo (Guadalajara)	A2	405.870,00
32	O	<i>Contrato de obras interiores del centro del hostel El Mensario de Campisábalos</i>	Ayuntamiento de Campisábalos (Guadalajara)	A2	391.207,28
33	SE	<i>Mantenimiento de espacios verdes, parques públicos y zonas ajardinadas</i>	Ayuntamiento de El Casar (Guadalajara)	A2	267.300,00
34	O	<i>Obras de rehabilitación y acondicionamiento del Cuartel de Henares para centro social</i>	Ayuntamiento de Guadalajara	A2	1.388.743,70
35	SE	<i>Servicio de ayuda a domicilio</i>	Ayuntamiento de Guadalajara	A2	2.873.177,66
36	O	<i>Obras de refuerzo del firme y señalización viaria de la Avenida del Ejército</i>	Ayuntamiento de Guadalajara	A2	380.079,68
37	O	<i>Finalización vivero de empresas</i>	Ayuntamiento de Quer (Guadalajara)	A2	252.022,28
38	SE	<i>Limpieza de edificios municipales</i>	Ayuntamiento de Villanueva de la Torre (Guadalajara)	A2	336.838,84

Nº	TIPO (*) (**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
39	GS	Gestión del servicio público de escuela infantil	Ayuntamiento de Yunquera de Henares (Guadalajara)	A2	47,85 <sup>3</sup>
40	O	Acondicionamiento carretera GU-958 –CM-210 –Molina de Aragón-Cuevas Labradas y acceso a Castellote	Diputación Provincial de Guadalajara	NCP	653.742,60
41	O	Acondicionamiento carretera –GU-970, de GU-969 –a CM-2111 –desde Alcoroches	Diputación Provincial de Guadalajara	NCP	597.013,81
42	O	Acondicionamiento y mejora de la travesía de Burguillos de Toledo (antigua carretera N-401 A)	Ayuntamiento de Burguillos de Toledo (Toledo)	A2	516.949,15
43	O	Mejora del tramo urbano de la carretera NV-A comprendido entre los puntos kilométricos 107,150 y 110,00	Ayuntamiento de Cazalegas (Toledo)	NCP	477.389,34
44	SE	Servicio comedor escuelas infantiles	Ayuntamiento de Illescas (Toledo)	A2	170.617,52
45	GS	Concesión administrativa de las piscinas municipales	Ayuntamiento de Madridejos (Toledo)	A2	720.000,00
46	GS	Gestión servicio público de agua	Ayuntamiento de Métrida (Toledo)	A2	1.786.564,00 <sup>4</sup> y 0,04 <sup>5</sup>
47	SE	Servicio de mantenimiento, explotación y ejecución de instalaciones del sistema automático centralizado de regulación y control de tráfico	Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo)	A2	288.620,08
48	S	Suministro de combustible para los vehículos municipales	Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo)	A2	1.064.252,88
49	SE	Servicio de conservación y gestión energética del alumbrado público	Ayuntamiento de Toledo	A2	1.909.936,92
50	S	Suministro de energía eléctrica en baja y media tensión (8 lotes)	Ayuntamiento de Toledo	A1	2.037.914,54
51	SE	Servicio de atención domiciliaria	Ayuntamiento de Toledo	A2	1.429.628,87

<sup>3</sup> Precio unitario de euros por niño en jornada completa.

<sup>4</sup> Canon fijo.

<sup>5</sup> Canon variable.

Nº	TIPO (*)(**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
52	SE	<i>Contrato servicio de atención domiciliaria</i>	Ayuntamiento de Toledo	NSP	195.370,99
53	AP	<i>Explotación tren turístico en el municipio de Toledo</i>	Ayuntamiento de Toledo	A2	1.560.000,00
54	SE	<i>Servicio energético, instalación de calderas y mantenimiento de instalaciones de climatización</i>	Ayuntamiento de Torrijos (Toledo)	A2	1.016.656,70
55	GS	<i>Gestión de servicio público de la piscina cubierta municipal, gimnasio y zona de tratamiento termal</i>	Ayuntamiento Villaseca de la Sagra (Toledo)	A2	750.000,00 <sup>6</sup>
56	SE	<i>Servicio de hostelería de la residencia universitaria femenina "Santa M<sup>a</sup> de la Cabeza"</i>	Diputación Provincial de Toledo	A2	311.741,44

(\*) 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

NSP: Negociado sin publicidad

NCP: Negociado con publicidad

<sup>6</sup> Canon

