



# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 1.113**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**

**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 24 de septiembre de 2015, el **Informe de Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, Ejercicio 2012** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento.



# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN .....	10
I.2. MARCO NORMATIVO .....	12
I.3. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES .....	13
<b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>14</b>
II.1. REMISIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA DE INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN EL EJERCICIO 2012.....	14
II.2. EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS .....	19
II.3. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA .....	21
II.3.1. Observaciones comunes .....	22
II.3.2. Contratos de obras .....	47
II.3.3. Contratos de suministro .....	51
II.3.4. Contratos de gestión de servicios públicos .....	54
II.3.5. Contratos de servicios .....	58
II.4. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE IGUALDAD.....	63
<b>III. CONCLUSIONES .....</b>	<b>65</b>
<b>IV. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>70</b>



## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

BOE	Boletín Oficial del Estado
BOC	Boletín Oficial de Cantabria
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



## 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 –entre ellas, la Comunidad Autónoma de Cantabria–, 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.

En el marco de este planteamiento, la presente fiscalización pretende profundizar en el análisis de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, efectuando un examen individualizado de las mismas que permita presentar resultados más específicos.

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

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en el artículo 3.a) de LFTCu, aprobó, en sesión de 23 de diciembre de 2013, el Programa de Fiscalizaciones para el año 2014, en cuyo Apartado III.6 figura, entre las propuestas a iniciativa propia, la “*Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2012*”. Esta fiscalización, ya en curso, se incorporó al Programa para 2015.

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 20 de diciembre de 2014, siendo estos los siguientes:

- 1) Verificar el cumplimiento por parte de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria 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 Cantabria. Esta Comunidad contaba en 2012<sup>2</sup> con 125 entidades locales<sup>3</sup>, de las cuales, 102 son ayuntamientos, 22 son mancomunidades y 1 es un consorcio.

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

---

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

<sup>3</sup> Excluidas las entidades locales menores.

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 de las entidades fiscalizadas 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 todas las entidades fiscalizadas.

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.

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

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

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

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

Esta misma Ley, en su artículo 40.2, establece que los Centros, Organismos o Entidades que hubieren celebrado contratos de los indicados 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 40.2 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>4</sup>, el de *“Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2012”*<sup>5</sup>, el de *“Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2012”*<sup>6</sup> y el de *“Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2012”*<sup>7</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–, del total de 125 entidades locales existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, solo 43 habían cumplido con lo preceptuado en el artículo 40.2 de la LFTCu –18 habían remitido relaciones certificadas de contratos, que incluían 120 contratos, por un importe global de 75.751.177,40 euros; y otras 25 habían enviado certificaciones negativas–, lo que representaba un 34,40% de las entidades locales cántabras.

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, se reclamó a las que aún no habían cumplido dicha obligación, la cumplimentación y

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

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

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

<sup>7</sup> Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de marzo de 2015.

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 29 de junio de 2015, 124 de las 125 entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria habían remitido información sobre los contratos celebrados en el ejercicio 2012, lo que representa el 99,20% de esas entidades. Ha incumplido la obligación legal establecida por el artículo 40.2 de la LFTCu exclusivamente el Ayuntamiento de San Pedro de Romeral, localidad con un censo de población de 503 habitantes en 2012<sup>8</sup>.

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

Entidades	Comunicación	Total
Ayuntamientos	Relación	49
	Certificación negativa	52
Consortio	Certificación negativa	1
Mancomunidades	Relación	5
	Certificación negativa	17
TOTAL	Relación	54
	Certificación negativa	70
	Suma	124

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 incluye 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, 54 entidades locales certificaron que habían formalizado 268 contratos –excluidos los menores–, por un importe global de 94.726.212,81 euros, y 18 modificaciones, por un importe de 9.144.733,99 euros. Asimismo, 70 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 de la Comunidad Autónoma de Cantabria:

<sup>8</sup> Cifra del Padrón Municipal a 1 de enero de 2012 publicada por el Instituto Nacional de Estadística.

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

(euros)

Tipo de entidad local	Nº Entidades Locales	Nº contratos	Importe
Ayuntamientos	49	261	93.891.989,18
Mancomunidades	5	7	834.223,63
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>268</b>	<b>94.726.212,81</b>

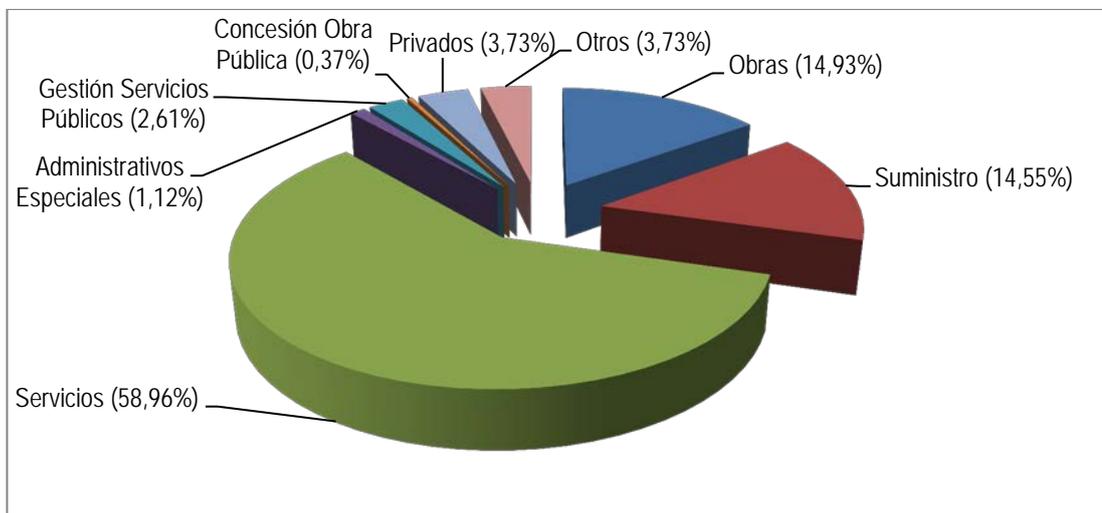
**Cuadro 3: Número e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2012 por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación**

(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	5	857	11	4.556	24	2.437	–	–	40	14,93%	7.850	13,17%
Suministro	2	3.679	19	4.026	18	629	–	–	39	14,55%	8.334	13,98%
Servicios	5	970	71	18.933	82	3.876	–	–	158	58,96%	23.779	39,89%
Administrativos Especiales	–	–	2	637	–	–	1	394	3	1,12%	1.031	1,73%
Gestión Servicios Públicos	–	–	5	16.904	2	29	–	–	7	2,61%	16.933	28,41%
Concesión de Obra Pública	–	–	1	25	–	–	–	–	1	0,37%	25	0,04%
Privados	2	85	4	255	3	107	1	32	10	3,73%	479	0,81%
Otros	9	1.126	–	–	1	49	–	–	10	3,73%	1.175	1,97%
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>6.717</b>	<b>113</b>	<b>45.336</b>	<b>130</b>	<b>7.127</b>	<b>2</b>	<b>426</b>	<b>268</b>	<b>100,00%</b>	<b>59.606</b>	<b>100,00%</b>

De acuerdo con la información remitida por las entidades locales cántabras, 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 Cantabria 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 Cantabria durante el ejercicio 2012, representando el 58,96% del total de los contratados comunicados.

En cuanto al importe contratado destaca igualmente el correspondiente a los contratos de servicios, que supuso el 39,89% del total.

Respecto de los contratos de gestión de servicios públicos, el número de contratos celebrados representó el 2,61%, mientras que el importe contratado supuso el 28,41% del total.

Cabe señalar que la selección de los contratistas se produjo en 130 contratos por procedimiento negociado, cuyo importe ascendía a 7.127.688 euros, lo que representa el 48,51% del total de contratos celebrados y el 11,96 % de su importe, mientras que en 113 contratos la selección se produjo mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios, por un importe de 45.336.279 euros, lo que constituye el 42,16% de los contratos celebrados y el 76,06% del importe total contratado.

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

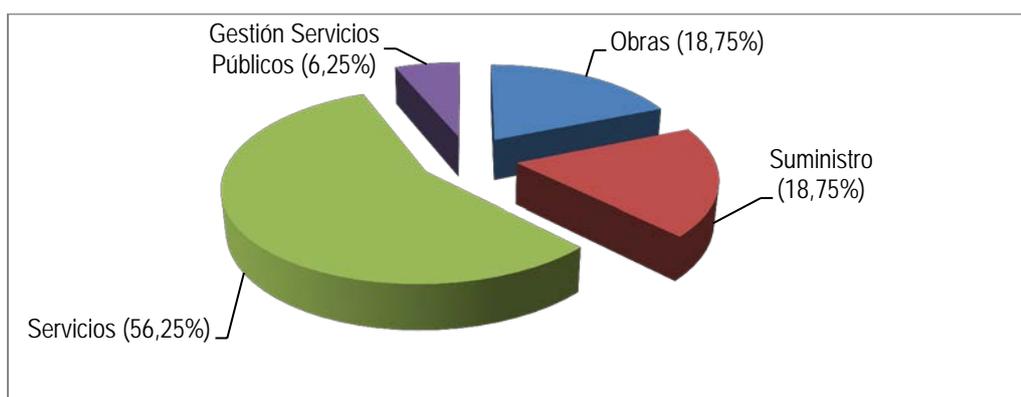
En cumplimiento del citado precepto, las entidades locales cántabras han enviado 16 expedientes contractuales, por un importe de 52.015.440 euros, 4 modificados por importe de 365.754 euros y 4 prórrogas.

**Cuadro 4 : 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 Cantabria, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación**

(miles de euros)

TIPO CONTRATO	Procedimiento abierto criterio único		Procedimiento abierto pluralidad de criterios		Procedimiento negociado		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Obras	–	–	3	2.351	–	–	3	2.351
Suministro	1	3.631	2	2.849	–	–	3	6.480
Servicios	1	245	6	36.244	2	277	9	36.766
Gestión Servicios Públicos	–	–	1	6.418	–	–	1	6.418
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>3.876</b>	<b>12</b>	<b>47.862</b>	<b>2</b>	<b>277</b>	<b>16</b>	<b>52.015</b>

**Gráfico 2: Expedientes contractuales remitidos de oficio al Tribunal de Cuentas por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, 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 Cantabria en virtud del citado artículo 29 del TRLCSP, así como de aquellos de los que se ha tenido conocimiento a través de las relaciones de contratos remitidas en cumplimiento del artículo 40 de la LFTCu, se ha seleccionado para esta fiscalización una muestra de 36 contratos celebrados durante el ejercicio 2012, con un importe global de 37.044.964 euros, lo que representa el 13,43% del total de contratos celebrados por las entidades locales cántabras y un 62,15% de su importe total.

En la muestra están incluidos 9 expedientes contractuales remitidos en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP y otros 27 seleccionados a partir de las relaciones de contratos; 11 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 Cantabria, 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 seleccionado los contratos para esta fiscalización del siguiente modo:

Se han incluido en la muestra 15 contratos de servicios, 5 de gestión de servicios públicos, 11 de obras, 2 de suministro, 2 administrativos especiales y 1 de concesión de obras públicas, 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 cántabras –como se ha señalado, los contratos de servicios constituyeron la parte más sustancial de la contratación efectuada por las entidades locales de la Comunidad durante el ejercicio 2012, tanto en cuanto al número de contratos como a su importe, seguidos por los contratos de obras y de suministros–. Se ha puesto especial atención a los contratos de gestión de servicios públicos por la especial incidencia que tienen en el funcionamiento básico de las entidades locales y por resultar representativos, respecto del conjunto de los formalizados, por su importe, ya que suponen el 28,41% de la cuantía total contratada.

Atendiendo al segundo de los criterios indicados, un tercio de los contratos de la muestra (12 contratos) exceden, en cuantía individual, la cantidad de 50.000 euros –7 de ellos superan el millón de euros–; el 28% de los mismos (10 contratos) tienen un amplio plazo de ejecución –fundamentalmente, los contratos de gestión de servicios públicos–. Se han seleccionado, asimismo, 9 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 26 contratos adjudicados por procedimiento abierto con pluralidad de criterios –que es el segundo de los procedimientos más empleados por las entidades locales cántabras, pero el primero por lo que se refiere al importe total adjudicado–; 6 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–; y 4 contratos adjudicados por procedimiento abierto con un único criterio de selección –el precio–. No se ha comunicado por las entidades locales de Cantabria ningún contrato en el que se haya empleado el procedimiento restringido.

También se han examinado 3 contratos –de un total de 11– 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, verificándose contratos celebrados por ayuntamientos y por mancomunidades. En cuanto a los contratos de los ayuntamientos, entre los que se han procurado incluir algunos correspondientes a los diversos tramos de población, se han analizado contratos celebrados por un total de 24 de ellos, de los 49 que habían remitido al Tribunal de Cuentas relaciones certificadas de contratos celebrados en el ejercicio 2012.

#### **Cuadro 5: 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	1	384	6	3.536	4	470	11	4.390
Suministro	1	3.631	1	1.960	–	–	2	5.591
Servicios	2	817	11	8.462	2	219	15	9.498
Gestión de Servicios Públicos	–	–	5	16.904	0	0	5	16.904
Administrativos Especiales	–	–	2	637	–	–	2	637
Concesión de obras públicas	–	–	1	25			1	25
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>4.832</b>	<b>26</b>	<b>31.524</b>	<b>6</b>	<b>689</b>	<b>36</b>	<b>37.045</b>

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

Del examen de estos contratos 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 CANTABRIA**

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 Cantabria, 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, por lo que este 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 1, 2, 3, 7, 9, 11, 12, 16, 18, 19, 22, 27, 28, 29, 31, 33 y 34 del Anexo, por lo que dicha circunstancia no queda adecuadamente justificada en la documentación preparatoria de estos contratos.
- La necesidad de contratar las obras de rehabilitación del edificio “El Espolón” destinado a centro cultural (número 8 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Comillas, se fundamentó en el hecho de haberse aprobado la financiación parcial del presupuesto de la obra con cargo a fondos procedentes del Ministerio de Fomento; argumentación reiterada en las alegaciones y que no justifica la necesidad de un centro cultural ni por qué debía hacerse. A estos efectos, no consta el preceptivo informe del servicio promotor justificativo de la necesidad del contrato previsto en el artículo 73.2 del RGLCAP, habiéndose remitido con las alegaciones el acta de una

reunión de la Fundación titular del edificio en la que se indica, de modo genérico, que la rehabilitación del mismo se llevaba a cabo a fin de *“conservarlo y dedicarlo a la promoción del acceso a cultura de todos los vecinos de Comillas”*, así como la memoria del proyecto en la que se menciona la existencia de una necesidad *“evidente”*, sin otra concreción que una alusión a la necesidad de dotar de locales a algunas asociaciones culturales –que no se especifican– carentes de los mismos.

- En el contrato del servicio de limpieza de edificios municipales, celebrado por el Ayuntamiento de Reinosa (número 19 del Anexo), la necesidad del mismo no se justificó suficientemente, no constando los motivos por los cuales se consideró más conveniente para los intereses públicos la externalización del servicio que su prestación mediante los medios personales y materiales propios del Ayuntamiento, así como tampoco la realización de un estudio comparativo de costes que permitiera constatar que la prestación mediante medios externos resultaba más económica para la hacienda municipal, habida cuenta de la permanencia y el carácter reiterativo del servicio objeto de prestación. Ciertamente, en los contratos cuyas prestaciones se vienen efectuando periódicamente resulta especialmente relevante justificar la necesidad de la contratación, no solo en sí misma, sino con indicación de los motivos por los que se acude a la contratación externa y no se presta con medios propios, con el fin de determinar con precisión la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, no considerándose suficiente por sí sola la fundamentación de la contratación en el hecho de que tales prestaciones se vengan contratando con anterioridad.
- Para justificar la necesidad del contrato de servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Val de San Vicente (número 32 del Anexo), se invocó, el 17 de octubre de 2011, el próximo vencimiento del plazo del contrato entonces vigente cuando el mismo había expirado con anterioridad –el 6 de octubre–.
- En el contrato de servicios de atención domiciliaria (número 36 del Anexo), celebrado por la Mancomunidad de Municipios NANSÁ, únicamente se invocó para justificar la necesidad de la contratación la próxima finalización del contrato vigente en ese momento, el 31 de marzo de 2012. Por otra parte, el contrato ahora examinado no se formalizó hasta el 1 de junio de 2012, por lo que, desde el 31 de marzo hasta el 1 de junio de 2012, el servicio se prestó sin cobertura contractual al no tramitarse el nuevo contrato con la suficiente antelación, lo que implica una inadecuada planificación.

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

- Los expedientes de contratación 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, 9, 12, 13, 22, 29, 30, 31, 33 y 34 del Anexo.
- Por Resolución de 20 de octubre de 2011, el Pleno del Ayuntamiento de El Astillero aprobó el PCAP del servicio de limpieza de edificios municipales (número 9 del Anexo), no así el expediente de contratación y el gasto, como establece el artículo 94 de la LCSP.
- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Santander acordó, en acto único, el inicio y la aprobación del expediente de contratación de suministro de energía eléctrica para las

instalaciones de alumbrado público, dependencias municipales, colegios y servicios varios (número 23 del Anexo), cuando, de acuerdo con los artículos 109.1 y 110.1 del TRLCSP, se trata de trámites diferentes.

- Solicitada la orden de inicio del contrato de servicios de atención domiciliaria (número 36 del Anexo), celebrado por la Mancomunidad de Municipios NANSA, motivando la necesidad del contrato, se ha aportado una Providencia de la Presidencia en la que se resolvió iniciar el *“procedimiento de adjudicación del contrato (...) por procedimiento abierto”*, ordenar que *“se redacten los Pliegos”* y que *“se haga la retención de crédito para financiar el gasto”*. Se observa en esta resolución una confusión de distintos trámites: por una parte, la orden de redacción de los pliegos y de retención del crédito, que debe realizarse antes del inicio del procedimiento de adjudicación (artículo 109 del TRLCSP) y, por otra, la resolución motivada de apertura del procedimiento de adjudicación, que ha de ser posterior a la elaboración de los pliegos y a la existencia y retención del crédito (artículo 110 del TRLCSP).

### **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 gestión integral de los servicios de agua, saneamiento y alcantarillado del Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo (número 1 del Anexo) estableció que, durante la primera anualidad, el concesionario debía presentar un *“plan director del servicio”*. Por sus características, dicho plan debía haberse elaborado unilateralmente por el Ayuntamiento antes de la licitación para que las empresas interesadas pudieran preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos y las necesidades reales de la Administración (artículos 116 y 117 del TRLCSP y 68 del RGLCAP).

Igualmente, el PCAP preveía la obligación a cargo de los licitadores de presentar un borrador de reglamento de gestión y explotación de los servicios de abastecimiento, saneamiento, depuración y alcantarillado. Se trata de una competencia de la Administración, que debe llevar a cabo unilateral y previamente a la licitación, para organizar el servicio, determinando con precisión el objeto del contrato y definiendo las características de las prestaciones a ejecutar.

Asimismo, el PCAP y el documento de formalización del contrato preveían que el contratista estaba obligado a la *“gestión del cobro de la tasa por recogida de basura”*, no obstante no estar

incluido el servicio de recogida de basuras en el objeto del contrato, y sin que en el expediente se haya justificado la inclusión de esta actuación. Por otra parte, debe señalarse que, tratándose de una tasa, esto es, de un ingreso de Derecho público, su cobro es de exclusiva competencia municipal, por lo que debería ser la Entidad la que se hiciera cargo del mismo.

- El PCAP del contrato de obra pública de la piscina climatizada y del servicio de gestión, explotación y mantenimiento de esta, del Complejo Domañanes y la piscina municipal descubierta de Casar de Periedo (número 2 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, calificó como objetivos, los criterios de adjudicación del contrato –proposición económica y proyecto de gestión– no obstante no establecerse fórmulas para su valoración, por lo que, en la práctica, esta dependía de juicios de valor. La calificación de los dos únicos criterios de adjudicación como objetivos dio lugar a que no se nombrara el comité de expertos para la valoración de las ofertas previsto en el artículo 150.2 del TRLCSP.
- Según el PCAP del contrato de servicios de asesoramiento y mediación de seguros privados (número 3 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Camargo, el abono del precio al contratista *“por los servicios de formalización, seguimiento, mediación, administración y asistencia en la ejecución de los contratos de seguros será retribuido por la entidad o entidades aseguradoras que resulten adjudicatarias de los respectivos contratos de seguros que se formalicen con el Ayuntamiento”*, lo que implicaba el establecimiento de obligaciones pecuniarias a cargo de terceros ajenos y distintos de las partes contratantes, así como un posible riesgo de conflicto de intereses entre la Administración, el contratista y las compañías aseguradoras de los futuros contratos en los que el mediador había de intervenir asesorando al Ayuntamiento pero percibía sus emolumentos de las compañías aseguradoras que resultasen adjudicatarias.
- Los criterios de adjudicación de los contratos números 15, 18 y 22 del Anexo, de prestación de servicios de telecomunicaciones del Ayuntamiento de Piélagos, de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos, celebrado por el Ayuntamiento de Polanco, y de gestión de servicio público de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana, así como la documentación que debían presentar los licitadores de los dos últimos contratos para la valoración de dichos criterios, 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 los mismos en el PPT, no ateniéndose a lo establecido en el artículo 68.3 del RGLCAP.

Asimismo, el PCAP del contrato número 15 no establecía un modelo de proposición, de conformidad con el artículo 67.2.h) del RGLCAP, remitiéndose al PPT en cuanto al desglose en tablas de los componentes con precios unitarios. Examinadas las proposiciones económicas de los tres licitadores, se observa que una de ellas presentó su oferta conforme a precios unitarios, mientras que las otras dos ofertaron, además, un precio total.

- En el PCAP del contrato de obras del edificio contenedor para emergencias y servicios a la población del Ayuntamiento de Polaciones (número 17 del Anexo), no se concretaron los medios acreditativos de la solvencia económica, financiera y técnica, no cumpliendo lo dispuesto en los artículos 75 y 76 del TRLCSP, así como los aspectos económicos y técnicos objeto de negociación, como exige el artículo 176 del TRLCSP.

El PCAP del contrato de servicio público de salvamento y seguridad de vidas humanas durante los años 2012-2013 (número 27 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Santofña, tampoco especificó los documentos necesarios para acreditar la solvencia económica y financiera de los licitadores de entre los previstos en el artículo 75.1 del TRLCSP, como dispone el artículo 74.1 del TRLCSP, limitándose dicha cláusula a reproducir el contenido del citado artículo.

- El contenido del PPT del contrato de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos, celebrado por el Ayuntamiento de Polanco (número 18 del Anexo), no fue adecuado ya que algunas de las características, requisitos y condiciones de prestación del servicio no se determinaron en dicho documento, sino que su concreción se atribuyó a los licitadores en las ofertas (medios materiales y personales necesarios, horarios y calendarios, prestaciones relacionadas con el mantenimiento del servicio, etc.). Estas deficiencias del PPT, en cuanto a la información que mediante dicho documento se puso a disposición de las empresas potencialmente interesadas en el contrato, afectan a los principios de publicidad y transparencia que han de presidir la contratación pública.

Además, con respecto a las mejoras y como único límite a su presentación, en el PPT se indicó que debían referirse a los *“medios humanos y técnicos que supongan una mejora adicional respecto de las prestaciones exigidas como mínimas”*, cuando no se habían fijado dichos medios.

La falta de precisión es también predicable de otro criterio de adjudicación –memoria metodológica y organizativa–, cuya ponderación dependía de un juicio de valor, para cuya valoración figuraban en el PPT unas orientaciones genéricas, sin especificar la forma de asignación de las puntuaciones del correspondiente baremo.

Diversas cuantías del expediente –presupuesto base de licitación en el PCAP y en los anuncios de licitación, proposiciones económicas de los licitadores, garantía definitiva y precio en la resolución de adjudicación y en el documento de formalización del contrato– corresponden, únicamente, a la primera anualidad del plazo de ejecución, que era de 4 años.

- El PCAP del contrato número 26 del Anexo, de servicios de administración, Helpdesk, CAU y mantenimiento de los sistemas de información del Ayuntamiento de Santander, estableció un criterio de adjudicación denominado *“cumplimiento plazo de activación de los SLA's”* en el que debían valorarse *“los periodos aportados por las empresas licitantes para la activación de los SLA's, en días naturales”*. Según la fórmula prevista en el PCAP, los licitadores que ofrecieran un plazo inferior al mínimo (30 días) obtendrían 0 puntos y los que ofrecieran plazos superiores a aquel serían penalizados con puntuaciones progresivamente inferiores en función de los incrementos de dicho plazo, con lo cual se estableció una fórmula que inducía a la presentación de plazos iguales o muy próximos al mínimo establecido, como de hecho sucedió en este caso ya que, de los tres licitadores concurrentes, dos ofrecieron 30 días y se les concedió la máxima puntuación –8 puntos– y un tercero ofreció un plazo de 31 días, al que se concedieron 7,74 puntos. Lo expuesto refleja la práctica irrelevancia del criterio para la adjudicación del contrato.

Este mismo PCAP estableció otro criterio de adjudicación denominado *“plan de formación”*, que debía valorarse según el *“nº de cursos, personas por curso y horas por curso, estimando*

*solamente los cursos que tengan un mínimo de 4 personas y un máximo de 8*". Sin embargo, la fórmula de valoración del criterio se basó únicamente en el número de horas ofertadas.

- El PPT del servicio público de salvamento y seguridad de vidas humanas durante los años 2012-2013 (número 27 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Santoña, con un plazo de duración de 2 años, prorrogable por otros 2, concretó la duración y los horarios de prestación del servicio para el año 2012, estableciéndose para los ejercicios sucesivos y con respecto a estas prestaciones que *“se ajustará a lo dispuesto en la normativa autonómica reguladora de las subvenciones para salvamento de vidas humanas en las playas de Cantabria”*, lo que suponía que no se determinarían las prestaciones a cargo del contratista para los ejercicios siguientes al primero del plazo contractual. La Entidad alega la dependencia de las subvenciones anuales de la Comunidad Autónoma como justificación de esta deficiencia, lo que no tendría lugar si los contratos se celebraran por un periodo que no excediera del ejercicio subvencionado.
- Según el PCAP del contrato número 29 del Anexo, de obras de intersección entre las calles Pablo Garnica y Calderón de la Barca (Glorieta de Armando Alvarez), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, el contratista debía aportar un proyecto de liquidación antes de la recepción de la obra, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 235.3 del TRLCSP, a cuyo tenor la liquidación del contrato de obras debe realizarse una vez transcurrido el plazo de garantía del contrato –en este caso de dos años a partir de la recepción–, y la liquidación ha de realizarse por la Administración a la vista del informe del director facultativo sobre el estado de las obras. El Ayuntamiento alega que el pliego se refería a la *“certificación final liquidatoria”* y no a la liquidación del contrato, alegación que no puede aceptarse porque la certificación final no tiene dicha naturaleza “liquidatoria”. En este sentido, el apartado 1 del artículo 235 únicamente prevé que la certificación final pueda ser abonada al contratista “a cuenta” de la liquidación del contrato; liquidación que ha de realizarse en un momento posterior y distinto por la Administración.
- En el PPT del contrato de gestión de la prestación de los servicios electro-industriales en instalaciones (número 30 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, se estableció la posibilidad de *“introducir modificaciones en el contrato hasta un importe máximo del 30% del precio inicial sin necesidad de extinguir el mismo siempre que este se corresponda con incremento del volumen de la prestación inicialmente prevista hasta el importe indicado”*. Esta previsión no cumple los requisitos establecidos en el artículo 106 del TRLCSP, que permite incluir en los pliegos posibles modificaciones siempre que 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 procedimiento que haya de seguirse para ello. A estos efectos, los supuestos en que podrá modificarse el contrato han de definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta y ser tomadas en cuenta en lo que se refiere a la exigencia de condiciones de aptitud a los licitadores y valoración de las ofertas, sin que sea suficiente, por tanto, la limitación genérica del 30% del precio inicial.

En uno de los anexos de este pliego se mencionaban diversas marcas para el suministro de determinados bienes sin la expresión *«o equivalente»*, lo que no está permitido por el artículo

117.8 del TRLCSP. Por otra parte, ni en el PCAP ni en el PPT se fijaron los presupuestos unitarios de licitación de los bienes incluidos en este Anexo, así como tampoco un presupuesto total o un límite máximo del gasto, como exigen los apartados 2.c) y 5.c) del artículo 67 del RGLCAP, estableciéndose en el apartado 16 del PPT que, respecto del Anexo IV, “*se entenderá que los licitantes se ajustarán a las tarifas oficiales o de fabricante que se deberán adjuntar expresamente con la propuesta que se presente*”.

- En los PCAP de los contratos de servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Val de San Vicente (número 32 del Anexo) y de servicio de ayuda a domicilio, adjudicado por la Mancomunidad de Municipios Costa Occidental (número 35 del Anexo), tras establecerse la improcedencia de prórroga alguna se disponía, incongruentemente con lo anterior, que si a la terminación del plazo de ejecución del contrato, la Entidad no hubiera concluido el proceso para adjudicar de nuevo el contrato, el adjudicatario vendría obligado a continuar con la prestación de todos los servicios contratados, con los medios existentes hasta que concluya dicho proceso, con el límite máximo de 6 meses. Igual situación se producirá en los supuestos de rescisión o de resolución del contrato. Ciertamente, 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 del actual servicio y el comienzo del plazo de la siguiente. Además, la hipotética concesión de dicha prórroga pondría de manifiesto una falta de diligencia de la Entidad siendo así que 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.
- En el contrato de servicios de atención domiciliaria (número 36 del Anexo), celebrado por la Mancomunidad de Municipios NANSÁ, se unificaron en un único documento el PCAP y el PPT, lo que no se ajustó a lo dispuesto en los artículos 115 y 116 del TRLCSP y 67 y 68 del RGLCAP.

El contenido de las prescripciones técnicas de este pliego fue inadecuado porque algunas de las características, requisitos y condiciones de prestación del servicio no se determinaron en el mismo sino que su concreción se atribuyó a los licitadores en las ofertas (medios materiales y personales necesarios, horarios y calendarios, etc.). Estas deficiencias del pliego, en cuanto a la información que mediante dicho documento se puso a disposición de las empresas potencialmente interesadas en el contrato, no favorecen los principios de publicidad y transparencia que han de presidir la contratación pública, pudiendo afectar a la libre concurrencia.

Con respecto al criterio de adjudicación “*proyecto de organización del servicio y plan de trabajo*”, el pliego estableció unos baremos pero no indicó la forma de valorar las ofertas para otorgar las correspondientes calificaciones, lo que no se ajustó a los principios de publicidad y transparencia rectores de la contratación pública.

- Los PCAP de los contratos números 2, 5, 16, 19, 26, 27, 28 y 35 del Anexo no incluyeron todos los datos formales previstos en el artículo 67 del RGLCAP, tales como, el plazo de garantía del contrato o justificación de su no establecimiento y especificación del momento en que comienza a transcurrir su cómputo, el régimen de pagos, la existencia de los créditos precisos para atender a las obligaciones que se deriven para la Administración del cumplimiento del contrato hasta su conclusión y los criterios de adjudicación.

- Los PPT de los expedientes números 10, 16, 22, 27, 30 y 31 del Anexo incluyeron cláusulas propias del PCAP, no ateniéndose, por tanto, a los contenidos establecidos en el artículo 68.3 del RGLCAP.
- No se han aportado a este Tribunal de Cuentas los PPT de los contratos número 19, 26 y 28 del Anexo.

#### **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:

- Ni el PCAP ni el documento de formalización del contrato de gestión integral de los servicios de agua, saneamiento y alcantarillado del Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo (número 1 del Anexo) determinaron el importe estimado a percibir por el concesionario en concepto de retribución, incluyendo únicamente los conceptos retributivos por los servicios objeto del contrato. Por su parte, el anuncio de licitación incluyó como *“presupuesto base de licitación”* el *“canon inicial mínimo por la concesión”*, cuando este último es una *“participación a satisfacer a la Administración por el contratista o beneficio mínimo que corresponda a alguna de las partes”*, según el artículo 67.4.e) del RGLCAP, mientras que el presupuesto de licitación es la cuantía que la Administración debe abonar al contratista cuando proceda.
- Respecto de los contratos números 3, 10, 12, 18, 19, 26, 28, 30, 31, 34, 35 y 36 del Anexo no se han remitido los antecedentes, datos y cálculos para la cuantificación del presupuesto de licitación.
- Solicitados los antecedentes, estimaciones, datos tenidos en cuenta y cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto de licitación del contrato de suministro y servicios de iluminación, energéticos y mantenimiento con garantía total de las instalaciones térmicas y de iluminación de espacios públicos y de edificios del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 11 del Anexo), con detalle de las partidas que corresponden a cada una de las diferentes prestaciones constitutivas del objeto del contrato, se ha remitido con las alegaciones una información que se suministró a los licitadores y una auditoría energética referida a consumos y gastos del ejercicio 2008, sin que se haya facilitado el desglose del presupuesto de licitación entre los dos tipos de contratos que engloba su objeto: el suministro energético, por una parte, y el servicio de mantenimiento y averías, por otra, dato que no consta en el expediente y que es determinante del régimen jurídico aplicable al contrato mixto (artículo 12 de la LCSP).

- En los expedientes contractuales con números 22, 26 y 27 del Anexo, constaban como presupuesto de licitación y como precio del contrato el importe de una sola anualidad no obstante tener los contratos un plazo de 10, 4 y 2 años, respectivamente.
- Solicitados los antecedentes, estimaciones o datos tenidos en cuenta y cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto de licitación del contrato de servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Val de San Vicente (número 32 del Anexo), estos no se han remitido. En su lugar, se ha aportado una propuesta de 18 de octubre de 2011, remitida por la Comunidad Autónoma al Ayuntamiento, de cuantías a incluir en el convenio de financiación de los Servicios Sociales de Atención Primaria suscrito entre ambas Administraciones, en la que figuran unos precios financiados para el año 2012 de 8,83 euros, sin IVA, y de 13,23 euros, sin IVA, por hora ordinaria y especializada, respectivamente; importes que no coinciden con el único presupuesto unitario tipo de licitación que figura en el PCAP (13,46 euros/hora, sin IVA).
- En los contratos números 30 y 31 del Anexo, de gestión de la prestación de los servicios electro-industriales en instalaciones, y de trabajos de limpieza de centros públicos, dependencias municipales, instalaciones deportivas y otras atenciones, respectivamente, adjudicados ambos por el Ayuntamiento de Torrelavega, se incluyó el IVA en el valor estimado del contrato, frente a lo dispuesto en el artículo 88.1 del TRLCSP.

Asimismo, los PCAP de estos contratos se referían al precio del contrato y al valor estimado, confundándose ambos conceptos, cuando a lo que parecían referirse es al presupuesto base de licitación. Además, el importe incluía una sola anualidad del contrato, en lugar de dos, que constituía su plazo total.

- En el contrato de servicios de atención domiciliaria (número 36 del Anexo), celebrado por la Mancomunidad de Municipios NANSÁ, se indicó el valor estimado del contrato sin tener en cuenta las eventualidades prórroga, como exige el artículo 88.1 del TRLCSP.

#### **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 de los contratos números 8, 18, 34 y 35 del Anexo.
- En relación con el contrato de servicio público de salvamento y seguridad de vidas humanas durante los años 2012-2013 (número 27 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Santoña, el informe de la Interventora municipal de 23 de marzo de 2012 afirmaba que *“si bien en el Presupuesto del 2012 en vigor, que es el prorrogado del año 2011, no existe dotación para la contratación citada, una vez que sea aprobado definitivamente el presupuesto para el ejercicio 2012, podrá realizarse la oportuna retención de crédito, al existir en él la aplicación presupuestaria (...) para el servicio de salvamento y socorrismo con consignación adecuada y suficiente”*. Por su parte, el informe del Secretario del Ayuntamiento, del día 28 del mismo mes y año, indicó que *“no consta partida presupuestaria en vigor. El presupuesto ha sido aprobado de forma inicial el 24 de marzo, habiéndose remitido para su exposición pública el pasado 26 de marzo”*.

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

El TRLCSP regula en el artículo 26, como contenido mínimo del contrato, entre otros, la definición del objeto y el precio cierto o el modo de determinarlo de conformidad con los artículos 86, *“el objeto de los contratos del sector público deberá de ser determinado”* y 87 del mismo texto legal *“la retribución del contratista consistirá en un precio cierto que deberá expresarse en euros (...)”*.

- En el contrato de suministro y servicios de iluminación, energéticos y mantenimiento con garantía total de las instalaciones térmicas y de iluminación de espacios públicos y de edificios del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 11 del Anexo), el objeto del contrato no se definió suficientemente, siendo así que según el PPT *“el adjudicatario se compromete a suministrar, por su cuenta y bajo su responsabilidad, la energía eléctrica y los combustibles necesarios en cantidad y calidad suficiente para asegurar el funcionamiento y la utilización normal de los edificios e instalaciones”*, mientras que el PCAP disponía que *“la empresa adjudicataria asumirá la titularidad de los contratos de suministro de luz y gas existentes”* de los que el Ayuntamiento hasta ese momento era titular, para lo cual *“gestionará todas las pólizas de abono necesarias”*, comprendiendo el servicio de gestión energética los aprovisionamientos de energía, el pago de estos aprovisionamientos y la gestión de los contratos con las empresas distribuidoras o comercializadoras de energía (cláusula 6.1.8 del PPT). En consecuencia, no resultó suficientemente especificado en los pliegos si el contratista asumía directamente el suministro de los bienes –lo que parece deducirse del PPT– o su prestación consistía en gestionar el suministro con las empresas distribuidoras o comercializadoras de energía contratadas –lo que parece resultar de los restantes apartados de la cláusula 6 del PPT y del PCAP–.

El PPT de este expediente no definió adecuadamente las características técnicas de las prestaciones del contrato, de acuerdo con los artículos 100 de la LCSP y 68.1 del RGLCAP, al no regularse aspectos del contrato como dotaciones de personal, maquinaria y vehículos necesarios, determinación de los horarios, de las actuaciones de control por la dirección facultativa o el responsable administrativo del contrato, y al encomendarse al propio 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 y realización física de inspecciones–.

En la cláusula 9.E) del PCAP se estableció como criterio de adjudicación del contrato el *“compromiso de inversión de hasta el 10% del precio del contrato en mejora de las instalaciones energéticas, de acuerdo a un plan de inversión que deberá de aportarse conjuntamente con la oferta”*, lo que implicaba que la concreción de dicha inversión no se realizó por la Administración sino que se dejó al criterio de los licitadores.

- El PPT del contrato del servicio público del tanatorio municipal, con acondicionamiento interior de los velatorios, del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 12 del Anexo), no definió suficientemente las características técnicas de las prestaciones objeto de contratación, al no regularse algunos aspectos del mismo –dotaciones de personal, maquinaria y vehículos, periodicidad, características y frecuencia de las actuaciones de conservación y limpieza, y actuaciones de control por la dirección facultativa o el responsable del contrato–.
- Los pliegos del contrato de gestión de la prestación de los servicios electro-industriales en instalaciones (número 30 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, no determinaron con precisión el objeto del contrato, que comprendía la redacción de proyectos, el suministro de bienes y la ejecución de obras.

Asimismo, se dejó al criterio de los licitadores la determinación de las condiciones y del calendario de los *“servicios electro-industriales”* (prestación A), así como de las condiciones, medios y alcance de la *“asistencia técnica en control de gestión y facturación de energía eléctrica”* (prestación C), mediante unas memorias que debían presentar junto con sus ofertas.

- En el contrato número 33 del Anexo, de gestión del servicio público de suministro de agua y alcantarillado, celebrado por el Ayuntamiento de Valdáliga, se observa una inadecuada determinación de su objeto, no ajustándose al artículo 86.1 del TRLCSP, ya que se dejó al criterio de los licitadores la elaboración del *“proyecto de organización y gestión del servicio”*, del *“plan de explotación de los servicios”* y del *“avance del plan director del servicio”*, como documentos a presentar en sus ofertas, cuando la organización del servicio a prestar y sus características constituyen el contenido propio del PPT del contrato que debe elaborarse unilateralmente por la Administración antes de la licitación para que las empresas licitadoras puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos y las necesidades reales de la Administración, conforme los artículos 116 y 117 del TRLCSP y 68 del RGLCAP.

Tampoco se determinó un precio cierto del contrato, en los términos previstos en el artículo 87.1 del TRLCSP. En el PCAP no se fijó el presupuesto base de licitación, dato preceptivo a tenor del artículo 67.2.c del RGLCAP, y tampoco se indicó el precio del contrato en el acuerdo de adjudicación, en el documento de formalización ni en el anuncio sobre la misma, según lo dispuesto en el artículo 71.3.c) del RGLCAP y en el Anexo C) del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

- En el PPT del contrato de gestión del servicio de ayuda a domicilio (número 34 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Villafufre, no se determinaron los vehículos, la maquinaria, la categoría profesional ni la dedicación del personal necesarios para la prestación del servicio, permitiéndose a los licitadores concretarlos en sus ofertas, lo que implicó una cierta

indeterminación del objeto del contrato no ajustada a lo dispuesto en el artículo 116 del TRLCSP.

### ***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 el contrato de obras de ampliación del carril bici de Camargo-fase 1 (número 4 del Anexo), tramitado por el Ayuntamiento de Camargo, no consta la justificación del fraccionamiento de las obras en distintos proyectos, como exigen los artículos 74.3 de la LCSP y 125 del RGLCAP.

### ***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, apartados 7 y 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:

- El informe de la Secretaría General de los contratos números 1, 9, 11, 12, 17, 18, 22, 28, 30 y 31 del Anexo era de contenido descriptivo y no incorporaba pronunciamiento alguno sobre la legalidad del PCAP.
- Respecto del contrato de obra pública de la piscina climatizada y del servicio de gestión, explotación y mantenimiento de esta del Complejo Domañanes y la piscina municipal descubierta de Casar de Periedo (número 2 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, no se expidió el informe de la Secretaría General, alegando la Entidad que el PCAP se elaboró por esa Unidad.
- El informe de la Intervención del contrato número 15 del Anexo, de prestación de servicios de telecomunicaciones del Ayuntamiento de Piélagos, era de contenido descriptivo y no incorporaba pronunciamiento sobre la existencia de crédito adecuado y suficiente para responder de las obligaciones adquiridas por la celebración de este contrato, conforme requería el artículo 93.3 de la LCSP, por lo que no se ajustó a la finalidad del control previo económico-financiero previsto en la normativa.

- En el caso del contrato de gestión, organización y funcionamiento de la escuela municipal de música del Ayuntamiento de Piélagos (número 16 del Anexo), consta un certificado del Interventor municipal redactado en términos inconcretos con respecto al presupuesto entonces vigente, sin que conste la fiscalización previa del gasto, como exige el artículo 109.3 del TRLCSP.
- No se ha aportado el informe de la Intervención municipal respecto de los contratos números 18, 31 y 35 del Anexo.
- No se han remitido el informe jurídico sobre el PCAP y el de la Intervención en relación con el del expediente de gestión del servicio de ayuda a domicilio (número 34 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Villafufre.

### **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 ha observado la siguiente incidencia en aplicación de la correspondiente normativa:

- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Santander modificó el modelo de oferta económica del contrato de peatonalización de las calles Lealtad–Emilio Pino. tramo: Calvo Sotelo–Calderón de la Barca (número 25 del Anexo) y, simultáneamente, acordó su tramitación urgente, un mes después de la orden de inicio y cuando ya se había publicado el anuncio de la licitación con tramitación ordinaria en el Boletín Oficial de Cantabria (BOC), justificando la urgencia *“por existir razones que hacen conveniente acelerar los trámites de adjudicación”*, sin otra motivación.

El segundo anuncio de convocatoria de licitación, en el que se corregía el error en el modelo de oferta económica y se daba un nuevo plazo para la presentación de ofertas, no hacía alusión a la tramitación urgente del expediente.

Finalizado el segundo plazo para presentación de ofertas, transcurrió casi un mes entre la fecha de apertura de las plicas y la emisión del informe técnico de valoración de las ofertas, no cumpliéndose el plazo para la emisión del informe establecido en el artículo 112.2.a) del TRLCSP, de 5 días ampliable a 10. La adjudicación definitiva se produjo 54 días después de la apertura de plicas y, por tanto, no ajustándose al plazo máximo de un mes para adjudicar con tramitación de urgencia previsto en el artículo 161.2 en relación con el artículo 112.2.b) del TRLCSP.

El Ayuntamiento alega que, sumados los dos plazos de exposición pública y el plazo intermedio entre ambos se consiguió mayor publicidad y un número de licitadores superior al habitual, aun cuando esta circunstancia se debió a una causa distinta de la declaración de

urgencia, cual es, la rectificación del modelo de la oferta económica. Igualmente señala el Ayuntamiento que *“las razones por las que se aprobó la declaración de urgencia están relacionadas con el programa previsto, para la ejecución de las obras, según los periodos de licitación y adjudicación estimados, debido a la necesidad de coordinar las actividades, principalmente comerciales, que se verán afectadas con la ejecución de la obra”*, argumento que no indica de qué razones concretas se trata. Además, los periodos de licitación y adjudicación no se vieron afectados más que en la reducción del plazo de presentación de ofertas, y la coordinación con los comerciantes afectaba únicamente al plazo de ejecución de la obra.

### **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:

- El procedimiento para la adjudicación y posterior formalización del contrato de obra pública de la piscina climatizada y del servicio de gestión, explotación y mantenimiento de esta, del Complejo Domañanes y la piscina municipal descubierta de Casar de Periedo (número 2 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, no se publicaron en el DOUE y el BOE, contraviniendo los artículos 142.1 y 154.2 del TRLCSP, en relación con los artículos 13.1 y 14.1 de la misma norma, sin que pueda aceptarse la alegación de que el contrato de gestión de servicio público está excluido de las directivas sobre contratación pública puesto que este contrato fue expresamente calificado y tramitado como una concesión de obra pública que, por su valor estimado, 35.144.493 euros, estaba sujeto a regulación armonizada.
- Solicitados los anuncios de la formalización del contrato número 15 del Anexo, de prestación de servicios de telecomunicaciones del Ayuntamiento de Piélagos, publicados en diarios oficiales, se ha aportado el publicado en el BOC, no habiéndose acreditado la publicidad en el BOE y en el DOUE, preceptiva por tratarse de un contrato sujeto a regulación armonizada, conforme los artículos 16 y 126 de la LCSP.
- La publicidad en el BOE del contrato de servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Val de San Vicente (número 32 del Anexo) se efectuó cinco meses después de haberse formalizado, incumplándose el plazo de 48 días previsto para este trámite en el artículo 138.2 de la LCSP.
- En los anuncios de la licitación de los contratos 8, 18, 19, 26, 28, 29, 30, 31 y 36 del Anexo no se detallaron los criterios de adjudicación, cuando el artículo 150.5 del TRLCSP requiere que dichos criterios se indiquen en el mencionado anuncio.

- No consta la publicación de la formalización de los expedientes números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 18, 29 y 30 del Anexo, contraviniendo el artículo 154.2 del TRLCSP. En el caso del contrato número 30, de gestión de la prestación de los servicios electro-industriales en instalaciones, adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, la Entidad ha informado, en el trámite de alegaciones, que, a la vista de esta incidencia, va a proceder a su publicación.

### **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*

- En el procedimiento de licitación del contrato de obras de saneamiento del núcleo de Ornás en la pedanía de Sámano (número 6 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Castro-Urdiales, se establecieron dos fases de valoración. Las ofertas económicas de dos licitadores fueron abiertas y tenidas en cuenta en las siguientes fases, aun cuando no habían alcanzado la puntuación mínima requerida por el PCAP en la primera fase de la licitación del contrato (10 puntos), lo que no se ajustó a la cláusula 15.2 del mencionado pliego, a cuyo tenor las empresas que no superasen dicha puntuación no debían continuar en el proceso selectivo. No obstante, esta incidencia no alteró la adjudicación, al resultar adjudicataria una empresa distinta de las dos empresas anteriormente referidas.
- En las actas de la mesa de contratación de los contratos números 11, 12, 18, 28, 29, 30 y 31 del Anexo, no consta el carácter público de sus actuaciones, conforme debía haberse hecho al amparo de los artículos 81 y 87 del RGLCAP.
- Una de las ofertas presentadas en la licitación del contrato número 15 del Anexo, de prestación de servicios de telecomunicaciones del Ayuntamiento de Piélagos, hacía referencia a una invitación recibida para participar en el procedimiento de adjudicación, lo que no era coherente con el procedimiento abierto utilizado, siendo así que la normativa solo contempla la remisión de invitaciones en los procedimientos restringidos (artículo 149 de la LCSP) o negociados (artículo 162.1 de la LCSP).
- En el procedimiento de licitación del contrato número 26 del Anexo, de servicios de administración, Helpdesk, CAU y mantenimiento de los sistemas de información del Ayuntamiento de Santander, el plazo que transcurrió desde la apertura de las ofertas recibidas hasta la adjudicación superó los dos meses establecidos en el PCAP y en el artículo 145.2 de la LCSP.

- La composición de las mesas de contratación constituidas en los contratos números 23 y 26 del Anexo, celebrados por el Ayuntamiento de Santander, no se ajustó a lo establecido en los correspondientes PCAP, al no constar en las actas la asistencia de algunos de sus miembros o de sus respectivos suplentes debidamente designados por el órgano de contratación.
- El adjudicatario del contrato de servicio público de salvamento y seguridad de vidas humanas durante los años 2012-2013 (número 27 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Santoña, justificó su solvencia técnica mediante la presentación de una relación de contratos de servicios realizados en los tres últimos años, cuando el PCAP exigía cuatro años. Este contratista fue el único licitador admitido de los cuatro presentados y dos licitadores fueron excluidos por considerarse insuficiente la justificación de su solvencia técnica. Al respecto, la Entidad ha alegado que se trató de un error, si bien la solvencia de la empresa adjudicataria resulta pública y notoria a nivel nacional. No obstante, el cumplimiento de la normativa hubiera requerido que la entidad contratante hubiera solicitado la subsanación de las deficiencias producidas en la acreditación de la solvencia y, de no haberse efectuado, haber procedido a la tramitación de un nuevo procedimiento de adjudicación.
- A la convocatoria de la licitación del contrato de gestión de la prestación de los servicios electro-industriales en instalaciones (número 30 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, se presentaron un total de 6 licitadores, de los cuales 5 no fueron admitidos por la mesa de contratación por considerar que no presentaban correctamente la documentación exigida en los pliegos para la acreditación de la solvencia técnica, con la consiguiente eliminación de la concurrencia, adjudicándose el contrato al único licitador que continuó en el procedimiento. La exclusión de 2 licitadores no se fundamentó suficientemente en los informes emitidos por el Servicio Técnico Municipal, ya que dicho Servicio concluyó que *“básicamente queda justificada la solvencia técnica”* de los mismos aunque con algunas matizaciones, y la mesa de contratación, en su reunión de 20 de agosto de 2012, rechazó las ofertas de estos 2 licitadores sin motivación adicional alguna. Por otra parte, se observa que todas las comunicaciones remitidas a los licitadores con deficiencias en su documentación son de idéntico contenido, sin especificarse los defectos concretos que debían subsanarse por cada licitador, deficiencia que fue objetada por estos en los recursos especiales en materia de contratación que, posteriormente, interpusieron contra la inadmisión.

Todos los recursos interpuestos fueron desestimados sin que consten con claridad y precisión los motivos específicos por los que se consideró deficiente la documentación aportada por 2 licitadores.

En la tramitación del procedimiento de licitación transcurrieron 6 meses desde la apertura de la proposiciones hasta la adjudicación del contrato, plazo que excedió del máximo establecido al efecto en el artículo 161.2 del TRLCSP; sin que se hayan justificado suficientemente las causas que han motivado esta demora, siendo así que la suspensión de la licitación por la interposición de los recursos especiales en materia de contratación duró un mes.

- En los expedientes números 1, 5, 6, 8, 13, 19, 27, 28, 29, 31, 33 y 34 del Anexo no se han emitido los correspondientes certificados del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas, como prescribe el artículo 80.5 del RGLCAP.

b) *Criterios para la adjudicación de los contratos*

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

- Para la valoración del precio de las ofertas, el PCAP del contrato de suministro y servicios de iluminación, energéticos y mantenimiento con garantía total de las instalaciones térmicas y de iluminación de espacios públicos y de edificios del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 11 del Anexo), estableció una fórmula según la cual se otorgaban la máxima puntuación a la oferta más baja y 0 puntos al precio de licitación, valorando el resto de ofertas según criterio de proporcionalidad lineal pero especificándose que la oferta más baja *“no podrá ser inferior al 15% del precio de licitación”*. Este criterio limita y condiciona las posibles bajas y, por tanto, las ofertas económicas de los licitadores, al considerar implícitamente con valores anormales o desproporcionados las inferiores a una cuantía predeterminada, sin otorgarse previamente a los licitadores afectados la posibilidad de justificarlas en trámite de audiencia, lo que no se ajusta al procedimiento establecido en el artículo 136.3 de la LCSP, además de no ajustarse al principio de economía en la gestión de fondos públicos ya que implica una penalización de las ofertas con bajas superiores sin analizarse, previamente, la posibilidad de su cumplimiento. De hecho, en la licitación de este contrato solamente se presentó una oferta con una baja del 15%.
- Para la valoración de las ofertas económicas presentadas en la licitación del contrato de gestión de servicio público de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (número 22 del Anexo), se estableció un baremo de 30 puntos en función de su aproximación a la oferta más económica de las presentadas no incurso en valores anormales o desproporcionados y otro baremo de 20 puntos en función de su proximidad a la baja media de las ofertas. La valoración de las bajas en función de la media no es coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos.

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

- En el PCAP de los contratos número 8, 9, 18 y 22 del Anexo, se consideraban con valores anormales o desproporcionados las ofertas con bajas superiores al 15%, 20% o 7% del presupuesto de licitación, sin prever la concesión del trámite previo de audiencia para justificar las ofertas como establece el artículo 136.3 de la LCSP. 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 los artículos 75.1 de la LCSP y 87 del TRLCSP.

De hecho, en el contrato número 8 del Anexo, 10 de los 17 licitadores admitidos presentaron ofertas con bajas del 15% sobre el presupuesto de licitación con el consiguiente efecto de minimizar la importancia real del criterio del precio hasta hacerlo prácticamente irrelevante para la adjudicación del contrato. Igualmente, en el caso del contrato número 22 del Anexo, 5 licitadores admitidos presentaron ofertas con bajas que oscilaron entre el 6,99 y el 7% sobre el presupuesto de licitación.

En ninguno de los expedientes de contratación fiscalizados se presentaron ofertas con bajas superiores a los límites establecidos en los correspondientes PCAP y que hubiera supuesto incurrir en valores anormales o desproporcionados.

- En el contrato de obras del centro de interpretación arqueológica Plaza Velarde, adjudicado por el Ayuntamiento de Santander (número 24 del Anexo), la oferta económica de un licitador –distinto del que resultó adjudicatario– con valores anormales y desproporcionados fue valorada y puntuada según el correspondiente baremo sin que conste la previa tramitación del procedimiento previsto en el artículo 136.3 de la LCSP.

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

- El PCAP del contrato de gestión, organización y funcionamiento de la escuela municipal de música del Ayuntamiento de Piélagos (número 16 del Anexo) estableció un criterio de adjudicación denominado “*Reglamento de Régimen Interno*” en el que debía valorarse “*la regulación (ofertada por los licitadores) de los siguientes puntos: publicación de plazas vacantes, admisión de alumnos, matriculación, calendario de actividades, control de niveles y control de asistencia*”. La atribución a los licitadores de la determinación de estos aspectos resultó incoherente con la regulación de algunos de estos en el PPT –admisión, matriculación– y en la Ordenanza Municipal citada en el mismo, así como con el deber de la Administración de fijar el régimen jurídico del servicio conforme los artículos 132 del TRLCSP y 67.4.a del RGLCAP.
- Los criterios de adjudicación “*medios materiales*” y “*recursos humanos*” son requisitos de solvencia técnica previstos en los artículos 65 a 68 de la LCSP y, por tanto, no eran susceptibles de ser utilizados como criterios de adjudicación del contrato de gestión de servicio público de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (número 22 del Anexo).

Igualmente, los criterios de adjudicación “*experiencia profesional*” y “*personal*”, establecidos en el PCAP del contrato de servicios de gestión de la escuela infantil municipal Caballitos de Mar del Ayuntamiento de Suances (número 28 del Anexo), eran requisitos de solvencia técnica previstos en el artículo 78 del TRLCSP, que no debían ser utilizados como criterios de adjudicación.

Este mismo PCAP previó como criterio de adjudicación la “*formación profesional ofrecida al personal*”, en el que se valoraban los cursos “*en materias relacionadas con el objeto del contrato*” impartidos por las empresas a sus propios trabajadores en el ejercicio anterior, calificándolo como criterio objetivo, no obstante requerir la relación de dichos cursos con las materias objeto del contrato un juicio de valor.

- Entre los criterios de adjudicación de los PCAP de los contratos 2, 3, 5, 28, 30, 31 y 36 del Anexo, 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 da lugar a que puedan presentarse ofertas excesivamente dispares.
- Los criterios de adjudicación “*programa descriptivo*” y “*propuesta técnica de los medios técnicos y de los productos a emplear*”, previstos en el PCAP del contrato número 19 del Anexo, de

servicio de limpieza de edificios municipales, celebrado por el Ayuntamiento de Reinos, eran genéricos –aun cuando incluían fórmulas para la atribución de las puntuaciones de los correspondientes baremos–, obviando los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública.

- El PCAP del contrato número 29 del Anexo, de obras de intersección entre las calles Pablo Garnica y Calderón de la Barca (Glorieta de Armando Álvarez), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, estableció un sub-criterio de adjudicación denominado *“penalización por sobrepasar el plazo de ejecución”* que no se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 212.4 del TRLCSP, puesto que este precepto únicamente permite al órgano de contratación incluir en el PCAP unas penalidades específicas y distintas de las previstas en dicho artículo *“cuando, atendiendo a las especiales características del contrato, se considere necesario para su correcta ejecución y así se justifique en el expediente”*, lo que no consta, no pudiéndose, además, dejar al criterio de los licitadores la determinación de las penalidades en sus ofertas.

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

- En los procedimientos negociados sin publicidad tramitados para la adjudicación de los contratos números 3, 7, 17, 20 y 21 del Anexo, no se ha acreditado documentalmente que se efectuara la negociación con las empresas consultadas, lo que, de no haberse llevado a cabo, no se ajusta a 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*

- El contrato número 29 del Anexo, de obras de intersección entre las calles Pablo Garnica y Calderón de la Barca (Glorieta de Armando Álvarez), celebrado por el Ayuntamiento de Torrelavega, se adjudicó a un licitador cuya oferta económica estaba incurso en valores anormales o desproporcionados según el artículo 85 del RGLCAP, sin que conste documentalmente la previa tramitación del procedimiento establecido en el artículo 152 del TRLCSP para comprobar la posibilidad de su cumplimiento.

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

- La valoración de las ofertas presentadas por los licitadores en el contrato de gestión integral de los servicios de agua, saneamiento y alcantarillado del Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo (número 1 del Anexo), se realizó por una empresa, sin que consten en el expediente las razones por las que se contrató este servicio externo, así como la imposibilidad por parte de los técnicos municipales para llevar a cabo este examen.
- En los informes de valoración de los contratos números 3, 4, 8, 9, 10, 19, 31 y 36 del Anexo, algunos criterios de adjudicación y/o sus baremos fueron objeto de desglose en subcriterios y/o sub-baremos que no quedaban específicamente determinados 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.

Asimismo, el informe de valoración del contrato número 8 del Anexo, de obras de rehabilitación del edificio “El Espolón”, destinado a centro cultural, adjudicado por el Ayuntamiento de Comillas, no motivó las puntuaciones otorgadas con respecto al criterio “*programación y procedimiento constructivo*”, figurando únicamente un cuadro con los puntos.

- El PCAP del contrato de servicios de asesoramiento y mediación de seguros privados (número 3 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Camargo, exigía que las mejoras propuestas debían ser valoradas económicamente por las empresas. Aunque ninguno de los tres licitadores aportó dicha valoración económica, las mejoras propuestas se admitieron y valoraron, asignándose diferentes puntuaciones –entre 2 y 6 puntos– según el número de mejoras, a razón de 2 puntos por mejora; sub-baremación que no estaba prevista en el PCAP.
- En el informe de valoración de las ofertas presentadas en la licitación del contrato número 10 del Anexo, de servicio de atención domiciliaria, adjudicado por el Ayuntamiento de Laredo, no figuran motivadas las puntuaciones concedidas a cada uno de los licitadores por las mejoras presentadas.
- La valoración de la única oferta según los criterios establecidos en el PCAP del contrato de suministro y servicios de iluminación, energéticos y mantenimiento con garantía total de las instalaciones térmicas y de iluminación de espacios públicos y de edificios del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 11 del Anexo), se realizó por el Interventor municipal y no por los técnicos presentes en la mesa de contratación –el Arquitecto municipal y el Ingeniero municipal– o por otros funcionarios o personal laboral al servicio de la Corporación, especificándose, en un informe de 7 de febrero de 2012, que fue emitido “*en el ejercicio de las funciones reservadas atribuidas por el artículo 92.3.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local y el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional*”, preceptos que no amparaban esta actuación del Interventor, ya que el primero se encontraba derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y el segundo atribuye al Interventor el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria. La alegación de que ni el Arquitecto municipal ni el Ingeniero municipal eran funcionarios sino que “*sus prestaciones se realizaban a través de contratos de prestación de servicio*” no es conforme con la Disposición Adicional 2ª.10 de la LCSP, a cuyo tenor los vocales de la mesa de contratación deben designarse entre el personal funcionario de carrera o el personal laboral al servicio de la Corporación o miembros electos de la misma.
- El informe de valoración concluía que la única empresa licitadora obtenía “*tras la valoración, la máxima puntuación otorgada en todos los apartados*”, sin que se acreditase en dicho documento la valoración del criterio de adjudicación relativo al “*compromiso de inversión*”. En el PCAP del contrato del servicio público del tanatorio municipal, con acondicionamiento interior de los velatorios, del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 12 del Anexo), se establecieron

los siguientes tres criterios de adjudicación, con sus correspondientes baremos, hasta alcanzar un máximo de 100 puntos: “*valoración económica de las mejoras a realizar en la obra sin afectar al presupuesto total del anteproyecto de obra, valoración económica de las mejoras en el mobiliario actual y valoración económica de las mejoras en mobiliario y pintura a los cinco años de la concesión*”. Respecto de ninguno de ellos se precisó sobre qué elementos ni en qué condiciones quedaba autorizada la presentación de tales mejoras por los licitadores, como dispone el artículo 147.2 del TRLCSP. Esta deficiencia dio lugar a que se presentaran por los licitadores mejoras heterogéneas y, por consiguiente, de difícil valoración objetiva. Además, aunque en el PCAP se estableció que, en cada uno de estos criterios, se otorgaría la máxima puntuación “*a la oferta cuya valoración sea más alta y a las otras según criterio de proporcionalidad*”, al no especificarse la fórmula de proporcionalidad ni concretarse las posibles mejoras, tales criterios eran susceptibles de un juicio de valor, no obstante lo cual no se constituyó el comité de expertos para su valoración previsto en el artículo 150.2 del TRLCSP.

En el informe de valoración de las ofertas presentadas se realizaron unas modificaciones entre el 40% y el 50%, al alza o a la baja, de las valoraciones económicas que los licitadores habían efectuado respecto de las mejoras en mobiliario actual y en pintura y mobiliario a los 5 y 10 años, motivándose en que tales valoraciones resultaban inferiores o superiores a los valores medios de mercado.

- No consta documentalmente el informe de valoración de la documentación técnica de los licitadores del contrato número 18 del Anexo, de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Polanco, habiéndose alegado que fue un informe verbal del aparejador municipal que no se formalizó en documento escrito. Tampoco consta documentalmente la motivación de las puntuaciones otorgadas a las ofertas.
- El informe técnico de valoración de las ofertas del contrato de gestión de servicio público de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (número 22 del Anexo), atendiendo a los criterios dependientes de un juicio de valor, consistió en un cuadro de puntuaciones.
- El PCAP del contrato de obras del centro de interpretación arqueológica Plaza Velarde, adjudicado por el Ayuntamiento de Santander (número 24 del Anexo), estableció para la valoración del criterio relativo al mayor plazo de garantía ofertado, que debían otorgarse “*2 puntos cada aumento del plazo de garantía de la obra en un año, por encima del plazo de garantía mínimo establecido de un año, hasta un máximo de 10 puntos*”. El informe de valoración de ofertas otorgó 10 puntos a dos licitadores que habían ofertado una garantía de 4 años adicionales sobre el plazo mínimo, cuando debían haber sido 8 los puntos concedidos. No obstante, esta incidencia no alteró la adjudicación, al resultar adjudicataria una empresa distinta de las dos empresas anteriormente referidas. .
- La valoración de la oferta del único licitador admitido en la licitación del contrato de servicio público de salvamento y seguridad de vidas humanas durante los años 2012-2013 (número 27 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Santoña, consistió en un cuadro de puntuaciones, sin que constara la motivación de las mismas.
- El resultado de la valoración de las ofertas del contrato de servicios de gestión de la escuela infantil municipal Caballitos de Mar del Ayuntamiento de Suances (número 28 del Anexo), consta

en un cuadro de puntuaciones carente de fecha, firmas e identificación de sus autores; en el que únicamente figuran los motivos del otorgamiento de 0 puntos a los licitadores en diferentes criterios.

En la valoración de los precios de las ofertas, sobre un baremo máximo de 30 puntos y mediante la aplicación de la fórmula establecida en el PCAP, se concedieron 30 puntos a la oferta más barata (191.980 euros) y 28,44 puntos a la oferta más cara (202.464 euros), con lo cual la diferencia de puntuación entre la oferta más económica y la más cara fue de 1,56 puntos, aunque la diferencia entre los precios de ambas ofertas –calculados coherentemente con el plazo total– era de 10.484 euros. Por el contrario, en el criterio de mejoras, la aplicación de la fórmula establecida tuvo unos efectos muy diferentes ya que, sobre un baremo máximo de 30 puntos, se concedieron 30 puntos a la oferta con mejoras de mayor importe (9.091 euros) y 0 puntos a la oferta con mejoras de menor importe (3.621 euros), con lo cual la diferencia de puntuación entre ambas ofertas fue de la totalidad del baremo por una diferencia económica de 5.470 euros. Habida cuenta de la mínima relevancia de las diferencias en las puntuaciones otorgadas en aplicación del criterio de menor precio, los criterios verdaderamente determinantes de la adjudicación fueron los distintos al precio y, principalmente, el criterio de mejoras, poniéndose de manifiesto la incoherencia que supone la distinta valoración que hace el PCAP de los importes económicos en uno y otro criterio.

- En el informe técnico de valoración de las ofertas presentadas en la licitación del contrato número 29 del Anexo, de obras de intersección entre las calles Pablo Garnica y Calderón de la Barca (Glorieta de Armando Álvarez), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, no constan los motivos de las puntuaciones otorgadas a cada uno de los licitadores en el sub-criterio *“penalización por sobrepasar el plazo de ejecución”*. Asimismo, en la valoración del criterio *“mantenimiento y reposición durante el plazo de garantía”*, se observan unas diferencias de puntuación entre licitadores con ofertas similares que no están específicamente motivadas.
- El contrato de gestión del servicio público de suministro de agua y alcantarillado (número 33 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Valdáliga, fue adjudicado al único licitador presentado, sin que fuera valorada su oferta de acuerdo con los criterios dependientes de un juicio de valor establecidos en el PCAP, afirmándose en el informe técnico municipal de 22 de junio 2012 que *“no tiene sentido proceder a la puntuación de los distintos apartados del sobre nº 2, procediendo al análisis del cumplimiento de la documentación aportada”* que *“se considera suficiente y da cumplimiento a las disposiciones recogidas en el Pliego”*.
- En el informe de valoración técnica de las ofertas presentadas en la licitación del contrato de servicio de ayuda a domicilio, adjudicado por la Mancomunidad de Municipios Costa Occidental (número 35 del Anexo), –que se ha remitido incompleto con las alegaciones–, no constan los motivos específicos por los que se concedieron las puntuaciones a cada uno de los licitadores en el criterio *“mejoras y actividades complementarias”*.

### **II.3.1.12. Documentación del adjudicatario**

- No se han remitido los documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario del contrato de obra pública de la piscina climatizada y del servicio de gestión, explotación y mantenimiento de esta, del Complejo Domañanes y la piscina municipal descubierta de Casar de Periedo (número 2 del

Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, remitiendo únicamente la declaración responsable emitida por el adjudicatario.

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

Las garantías, ya sean provisionales o definitivas, tienen por objeto, de conformidad con el artículo 100 del TRLCSP, 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:

- La garantía definitiva constituida para garantizar el cumplimiento del contrato del servicio público del tanatorio municipal, con acondicionamiento interior de los velatorios, del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 12 del Anexo), fue de importe inferior al 5% del importe de adjudicación, por lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 95.1 del TRLCSP y en la cláusula 15 del PCAP.
- Para el afianzamiento del contrato de gestión, organización y funcionamiento de la escuela municipal de música del Ayuntamiento de Piélagos (número 16 del Anexo), no se constituyó una garantía definitiva específica sino que, al haberse adjudicado al mismo adjudicatario del contrato anterior, este solicitó compensar la garantía que procedía devolver con la garantía que debía constituir y el Ayuntamiento aceptó dicha solicitud; consecuencia de lo cual se devolvieron al contratista 532 euros. Esta actuación carece de cobertura normativa ya que cada garantía está afecta a las responsabilidades derivadas de la ejecución del contrato para el que se constituye, según el artículo 100 del TRLCSP, admitiéndose únicamente su reajuste como consecuencia de modificaciones del contrato, de acuerdo con el artículo 99.3 de la misma Ley.
- En los contratos números 5, 18, 19, 26, 27 y 31 del Anexo 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.
- En el contrato número 29 del Anexo, de obras de intersección entre las calles Pablo Garnica y Calderón de la Barca (Glorieta de Armando Álvarez), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, el adjudicatario no constituyó el aval bancario adicional del 5% del valor de la obra que, de acuerdo con su oferta, debió presentar para responder por los trabajos de mantenimiento y reposición de la obra durante el plazo de garantía exigido en el PCAP.

- El PCAP del contrato de gestión del servicio público de suministro de agua y alcantarillado (número 33 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Valdáliga, dispuso que el adjudicatario debería constituir una garantía definitiva por importe de 340.000 euros, sin que la Entidad haya justificado los datos y cálculos empleados para determinar esa cuantía, siendo así que en este contrato no se fijó un importe de adjudicación. Asimismo, añadía que *“finalizado el primer año de concesión, y determinado el importe de facturación del mismo se ajustara la garantía en el importe que corresponda”*, cuando la modificación anual permanente del importe de la garantía para este tipo de contratos carece de cobertura normativa.

En ejecución de esta cláusula se constituyó una primera garantía por importe de 340.000 euros, que estuvo en vigor hasta el 25 de octubre del 2013, y en dicha fecha, se sustituyó por otra de 153.898 euros hasta el 25 de octubre del 2014. Un mes antes de su vencimiento, el 24 de septiembre de 2014, se constituyó la garantía actualmente vigente por importe de 166.906 euros, en vigor hasta el 24 de septiembre del 2015.

- En el expediente de gestión del servicio de ayuda a domicilio (número 34 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Villafufre, la garantía definitiva se constituyó por importe de 1.800 euros, cuando atendiendo al precio máximo por hora establecido en el PCAP y al número máximo de horas anuales de servicio contemplado en el PPT, debió fijarse en 3.570 euros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95.3 del TRLCSP.
- El PCAP del contrato de servicio de ayuda a domicilio, adjudicado por la Mancomunidad de Municipios Costa Occidental (número 35 del Anexo), establecía que la garantía definitiva sería *“equivalente al 5% del presupuesto estimativo excluido el IVA”*, lo que no era conforme con lo dispuesto en el artículo 95 del TRLCSP, que exige que se corresponda con *“un 5% del importe de adjudicación, excluido el IVA”*.

#### **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 los documentos de formalización de los contratos números 2, 9, 10, 15, 20, 21, 25, 35 y 36 del Anexo debe indicarse que no contenían todos los datos formales previstos en el artículo 71 del RGLCAP.

#### **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:

- El PCAP del contrato de servicios de asesoramiento y mediación de seguros privados (número 3 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Camargo, contemplaba la revisión de precios aunque no se especificó la fórmula o índice oficial aplicable según lo requerido por el artículo 67.2.o) del RGLCAP.
- En el expediente de obras de rehabilitación del edificio “El Espolón”, destinado a centro cultural, (número 8 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Comillas, no se emitió la resolución por el que se declaraba la improcedencia de la revisión de precios.
- A instancias del adjudicatario del contrato de servicio de atención domiciliaria (número 10 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Laredo, se efectuó la revisión del precio del contrato correspondiente a la segunda anualidad, aplicándose el 100% de la variación producida en el Índice de Precios al Consumo (IPC), en lugar del 85% de esta cuantía, de conformidad con el artículo 90.3 del TRLCSP.

Igualmente, próximo el vencimiento del plazo contractual, el contratista solicitó simultáneamente la prórroga del contrato y la revisión del precio para la primera anualidad de la prórroga. En la resolución correspondiente se acordó prorrogar la vigencia del contrato sin pronunciamiento sobre la revisión del precio, cuando en el periodo a considerar para esta revisión, se produjo una disminución del 0,4% en el IPC.

En el trámite de alegaciones, la Entidad ha remitido una providencia de inicio de expediente de reintegro por pago indebido de 15 de mayo de 2015 por las cantidades indebidamente abonadas, acompañada de un informe de la Intervención en el que se señalan los excesos de pago efectuados y la procedencia de la reclamación de su reintegro, así como de la notificación al adjudicatario del correspondiente trámite de audiencia.

- La cláusula del PCAP del contrato de suministro y servicios de iluminación, energéticos y mantenimiento con garantía total de las instalaciones térmicas y de iluminación de espacios públicos y de edificios del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 11 del Anexo), referida a la revisión de precios, no se ajustó a lo establecido en los artículos 89 y 90 del TRLCSP, al no contemplar la limitación máxima del 85% de las variaciones del IPC ni el cumplimiento de las condiciones previas preceptivas para proceder a la revisión previstas en el apartado 1 del artículo 89 del TRLCSP, no constando, además, que la fórmula de revisión prevista hubiera sido aprobada por el Consejo de Ministros.
- En el PPT del contrato de gestión de servicio público de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (número 22 del Anexo) se establecía que *“la revisión se aplicará cuando haya transcurrido un año desde su licitación (fecha de presentación de proposiciones)”*, lo que no fue conforme al artículo 77.1 de la LCSP, que establece que se aplicará *“transcurrido un año desde su adjudicación”*.
- En los expedientes de revisión de precios aportados y tramitados durante la vigencia del contrato número 31 del Anexo, de trabajos de limpieza de centros públicos, dependencias

municipales, instalaciones deportivas y otras atenciones, adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, no figuraba el correspondiente informe del responsable del contrato, preciso para fundamentar adecuadamente su resolución. Por otra parte, aunque el adjudicatario solicitó en un mismo escrito la primera prórroga del contrato y la revisión del precio correspondiente a dicha prórroga, el acuerdo plenario de concesión de la prórroga omitió pronunciarse sobre los nuevos precios resultantes de la revisión.

- En el PCAP del contrato número 33 del Anexo, de gestión del servicio público de suministro de agua y alcantarillado, celebrado por el Ayuntamiento de Valdáliga, se estableció como uno de los sub-criterios de adjudicación el *“incremento de tarifas en el primer año”* propuesto por los licitadores, lo que no se ajustó al sistema, requisitos y limitaciones para la revisión de precios de los contratos administrativos previstos en los artículos 89 a 93 del TRLCSP, que prohíben la revisión durante el primer año de la ejecución y requieren que la revisión de precios, en cualquier caso, se someta a índices o fórmulas oficiales.

Este mismo PCAP estableció una revisión anual, *“tanto de las tarifas del servicio como los derechos de conexión”*, igual a la que experimentase el IPC establecido a 31 de diciembre de cada ejercicio, sin ajustarse a la limitación del 85% de dicho índice establecida en el artículo 90.3 del TRLCSP.

- La fórmula de revisión del precio establecida en los PCAP de los contratos números 2, 12 y 36 del Anexo tampoco 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 todo caso, no consta a este Tribunal de Cuentas que, durante la ejecución de estos contratos, se aprobasen revisiones de precios que superasen la referida limitación.

### 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:

- Durante la ejecución del contrato de obras de ampliación del carril bici de Camargo-fase 1 (número 4 del Anexo), tramitado por el Ayuntamiento de esa localidad, se tramitó y aprobó una modificación del proyecto con un importe adicional de 33.429 euros, sin IVA, que implicó un incremento del 8,92% del precio primitivo del contrato, y con un plazo de ejecución de una semana, cuando quedaban solo 18 días para la expiración del plazo originario, lo que resulta incongruente teniendo en cuenta que la modificación afectaba a la base del suelo de la obra y, por tanto, a la primera fase de su ejecución e impedía el desarrollo de las restantes fases.

Según consta en la memoria del proyecto modificado aportada con las alegaciones, la modificación se debió, fundamentalmente, a la diferente composición real del subsuelo con respecto a la contemplada en el proyecto primitivo –a este respecto, no ha sido remitido el estudio geotécnico del proyecto primitivo, que debió formar parte del mismo según lo dispuesto en el artículo 107.3 de la LCSP–. Además, se incluyó en esta modificación el cambio del pavimento inicialmente proyectado por otro distinto para mejorar el drenaje para la recogida de

aguas pluviales, sin que conste que dicha circunstancia fuera imprevisible en el proyecto primitivo.

La formalización del modificado se llevó a cabo con posterioridad a la finalización del plazo primitivo del contrato.

El importe de las cuatro facturas aportadas, incluyendo la correspondiente a la certificación final, ascendió a 413.988 euros, IVA excluido, cuando el precio el contrato primitivo era de 374.784 euros, generándose una diferencia en exceso de 39.204 euros, representativa del 10,46%. Se alegó que la diferencia responde a variaciones sobre unidades de obra ejecutadas amparadas en el artículo 160 del RGLCAP, que admite variaciones por un 10% adicional.

No se han aportado las certificaciones mensuales de obras ejecutadas expedidas para los pagos al contratista, con el contenido ajustado al Anexo XI del RGLCAP, y los correspondientes documentos acreditativos de los pagos realizados, habiéndose remitido en su lugar, las relaciones valoradas de unidades de obra ejecutadas que deben acompañar a las certificaciones. Tampoco se ha aportado la liquidación del contrato, que debió realizarse una vez transcurrido el plazo de garantía de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 218.3 de la LCSP.

- Los expedientes de los contratos números 6 y 13 del Anexo no contienen el acta de replanteo, regulado en el artículo 121.1 del TRLCSP.
- Las obras del contrato de saneamiento del núcleo de Ornás en la pedanía de Sámano (número 6 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Castro-Urdiales, se adjudicaron por un plazo de ejecución de 6 meses y medio, a pesar de lo cual transcurrieron 12 meses entre la primera y la última certificación, sin que el Ayuntamiento haya justificado las razones de tal circunstancia. A estos efectos, consta una solicitud de prórroga presentada por el contratista –formulada en unos términos genéricos e imprecisos, al no especificarse la duración, naturaleza e intensidad de las inclemencias meteorológicas invocadas ni su incidencia real sobre las obras en ejecución–, sin que se hayan aportado los restantes documentos del expediente de la prórroga, expresamente solicitados, por lo que se desconoce si fue aprobada por el órgano de contratación. Esta incidencia es especialmente relevante porque el contrato se adjudicó, entre otras razones, por la reducción del plazo inicialmente proyectado ofertado por el contratista.
- El contrato de obras de construcción de gimnasio cubierto Pedro del Hoyo fue adjudicado por el Ayuntamiento de Colindres (número 7 del Anexo), con un precio de 173.729 euros, sin IVA, y con un plazo de 5 meses. Este contrato trae causa de otro anterior con el mismo objeto, formalizado el 7 de abril de 2011 con un precio de 280.177 euros, que fue resuelto mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 29 de diciembre de 2011, por causas imputables al contratista, y en el que se preveía el pago por parte de este de una *“indemnización como consecuencia de la falta de cumplimiento del plan de obra y paralización de las obras por importe de 1.025,65 euros, ya que es la pérdida de subvención concedida por el Gobierno de Cantabria como consecuencia de la paralización de la obra”*. No se ha aportado el acta de recepción y liquidación del contrato resuelto, que debió levantarse según el artículo 172 del RGLCAP; no obstante y según los datos obrantes en un informe del Arquitecto Técnico municipal de 30 de noviembre de 2011, el adjudicatario del contrato resuelto había ejecutado obras por valor de 76.968 euros (27,47% del precio).

Con anterioridad al acuerdo de resolución se emitió la orden de inicio del nuevo expediente de contratación para la continuación de las obras, ahora fiscalizado, y, por tanto, cuando aún estaba vigente el anterior contrato, sin que se haya acreditado la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en artículo 206.g) de la LCSP, requeridos por el artículo 208.6 de la Ley para posibilitar la tramitación simultánea del ambos expedientes.

El acta de replanteo es anterior a la aprobación técnica del proyecto, cuando debería haberse realizado posteriormente a dicha aprobación a tenor de lo dispuesto en el artículo 110.1 de la LCSP.

Una vez expirado el plazo de ejecución se concedió al contratista una prórroga de un mes y medio de duración, no ajustada al artículo 100.1 del RGLCAP, representativa del 30% del plazo contractual, justificándola el contratista en la *“falta de definición de colores finales del cerramiento de la edificación proyectada en el proyecto”*. Este motivo fue expresamente rechazado por el Arquitecto municipal, quien, en su informe sobre la prórroga, fundamentó la misma en que *“debiéndose mantener el cierre de las fachadas (...) con las características del panel, en color, que figura en el proyecto (...), ha resultado que el suministrador del panel proyectado no dispone actualmente de todos los colores que figuran en el Proyecto, razón por la cual se reajusta la imagen final de las fachadas acabándose con los paneles de color ya fabricados”*. A pesar de ello se mostró favorable a la concesión de la prórroga solicitada, lo que resulta incoherente siendo así que los paneles que iban a instalarse ya estaban fabricados.

Solicitada la certificación de obra número 4 con su correspondiente factura, se ha remitido esta junto con la relación valorada a origen por un importe de 0,00 euros, lo que implica que las obras estuvieron paralizadas durante dicho periodo sin que conste la previa tramitación del preceptivo expediente para la suspensión total de las obras, conforme los artículos 203 de la LCSP y 103 del RGLCAP, ni sus causas.

El Arquitecto Técnico municipal en un informe emitido 4 meses después de la finalización del plazo inicial, comunicó al Ayuntamiento la no terminación de las obras, proponiendo una reunión con el adjudicatario a fin de concretar una fecha para la finalización de estas, sin que consten las causas de este nuevo retraso.

Con fecha 3 de enero de 2013, se levantó un acta de comprobación positiva de las obras ejecutadas como requisito previo para la ocupación efectiva de las mismas, lo que pone de manifiesto una demora adicional de 4 meses sobre el plazo ampliado por la prórroga cuyas causas no constan en la documentación aportada. Por otra parte, tampoco se ha acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 218.6 de la LCSP para la ocupación efectiva de las obras sin el levantamiento previo del acta de recepción.

En el informe de la Intervención adjunto a la certificación nº 7 –final– se puso de manifiesto una demora de 125 días en el plazo de ejecución de las obras y se propuso la imposición de penalidades por importe de 4.344 euros, luego aumentada en 911 euros aduciendo un error en el cálculo, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula 33 del PCAP; importes que fueron deducidos en los pagos correspondientes a las facturas números 7 y 6 rectificadas. No se han aportado los expedientes que debieron tramitarse para la imposición de estas penalidades.

No se ha remitido la liquidación del contrato, que debería haberse realizado por haber transcurrido el plazo de garantía del contrato (art. 218.3 de la LCSP).

Las anteriores incidencias son particularmente relevantes porque el contrato se había tramitado por el procedimiento de urgencia y porque, para su adjudicación, se tuvo en consideración la reducción del plazo de ejecución ofertada por el contratista, entre otros motivos.

- En relación con el expediente número 8 del Anexo, relativo a las obras de rehabilitación del edificio “El Espolón”, destinado a centro cultural, adjudicado por el Ayuntamiento de Comillas, 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.
- En el caso del expediente número 17 del Anexo, relativo a las obras del edificio contenedor para emergencias y servicios a la población del Ayuntamiento de Polaciones, no se ha aportado, no obstante ser solicitado, el informe de supervisión del proyecto.

Según la memoria que consta en este expediente, se llevó a cabo una modificación por importe de 13.580 euros, como consecuencia de *“los ajustes necesarios durante la obra, detección de cambios en la medición prevista inicialmente, utilización de nuevos elementos necesarios para la correcta ejecución, reajustes en algunos aspectos del diseño, especialmente en la urbanización exterior para garantizar el correcto acceso a los usos de la planta alta con la supresión de barreras arquitectónicas, algunos cambios de materiales de acuerdo con la propiedad, todo ello más acorde con el uso y la climatología de la zona, como el suelo del garaje (...)”*.

La Entidad, en el trámite de alegaciones, señala que no se tramitó ningún expediente de modificación contractual, al tratarse de un supuesto de variaciones de las unidades de obra previsto en el artículo 234.3, final del TRLCSP.

Aunque efectivamente el TRLCSP dota de una regulación expresa a este supuesto para facilitar la ejecución de los contratos de obras, al margen del régimen general de los modificados de los contratos no previstos en la documentación que rige la licitación, regulados en el artículo 107.1 del TRLCSP, debe señalarse que una de las partidas objeto de esta modificación tendría difícil encaje para considerarla como una mera alteración de las unidades de obra. Este es el caso de la construcción de un muro de piedra *“como cierre con la parcela colindante que garantizará la estabilidad de las tierras de la parcela vecina y la clara propiedad municipal del edificio”*.

- Las certificaciones de liquidación de los contratos de obras de aceras en latas, primera fase, y de rotonda de latas, (números 20 y 21 del Anexo, respectivamente), adjudicados por el Ayuntamiento de Ribamontán al Mar, se expidieron antes de que finalizara el plazo de garantía, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 235.3 del TRLCSP.

Las certificaciones ordinarias de obras ejecutadas previas a la recepción del contrato número 20 del Anexo acreditaron la ejecución de obras por un importe total acumulado representativo del 44,73% del precio, lo que implica que las obras se recibieron sin haberse certificado su total ejecución, mientras que el 55,27% restante se incluyó en la certificación de liquidación del contrato.

- El contrato de obras del centro de interpretación arqueológica Plaza Velarde, adjudicado por el Ayuntamiento de Santander (número 24 del Anexo), se formalizó el 16 de julio de 2012 con un precio de 677.910 euros, con IVA, y con un plazo de 6 meses, iniciándose las obras el 3 de agosto de 2012, por lo que debía terminar en febrero de 2013.

Según consta en la documentación aportada en alegaciones, el 28 de enero de 2013 se aprobó una prórroga de 3 meses, por lo que la nueva fecha de terminación sería el 3 de mayo de ese año. En la resolución de concesión de la prórroga se estableció como fecha de terminación el 24 de mayo, sin que conste la razón de esta diferencia.

Una vez expirado el plazo ampliado por la prórroga anterior, el 27 de mayo de 2013 se acordó una suspensión temporal de las obras, reiniciándose las mismas el 7 de junio de 2013. En dicha fecha se formalizó una modificación del contrato con un importe de 538.597 euros y un plazo adicional de 5 meses y medio. Esta modificación se produjo a causa de nuevos y numerosos hallazgos arqueológicos durante la ejecución de las obras, cuya conservación y exposición pública se estimaron de interés, fundamentándose en el artículo 106 del TRLCSP en relación con las cláusulas 19 de la hoja-resumen y 14 del PCAP, considerándose una modificación de las previstas en el PCAP. En la citada cláusula 19 se estableció la posibilidad de introducir modificaciones arqueológicas –siendo así que, según consta en la memoria del proyecto modificado, se trata de una zona arqueológica–, con un límite presupuestario del 50% del precio de licitación. Esta disposición resultaba imprecisa y, por tanto, no se atenía adecuadamente a las previsiones del artículo 106 del TRLCSP, que establece la necesidad de que, al incluir en los pliegos la facultad de modificación, se detallen las condiciones en que se podrá hacer uso de ella, el alcance y los límites.

Finalmente, y a consecuencia de estas incidencias, las obras se recibieron el 19 de diciembre de 2013, lo que supuso una demora del plazo primitivo del contrato.

En relación con dos certificaciones de obra por importe de 13.162 y 207.672 euros, respectivamente, constan dos transferencias de igual importe por cada una de ellas.

- El proyecto de obra y el PCAP del contrato número 29 del Anexo, de obras de intersección entre las calles Pablo Garnica y Calderón de la Barca (Glorieta de Armando Álvarez), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, fueron aprobados simultáneamente, lo que no fue coherente con lo dispuesto en artículo 126 del TRLCSP, que prevé que la aprobación del proyecto se realice previamente a la tramitación del expediente de contratación.

Igualmente, el acta de replanteo previo se levantó con anterioridad a la aprobación del proyecto, alterándose el orden procedimental entre ambos trámites establecido en el artículo citado anteriormente.

Solicitada una relación certificada de todos los pagos abonados al contratista por cualesquiera conceptos –con detalle, por cada uno de los pagos, de los siguientes datos: concepto, número y fecha de factura, importe y fecha de pago–, esta no ha sido aportada, habiéndose remitido, en su lugar, unos listados informáticos de documentos contables carentes de certificación, fecha, firma e identificación de su procedencia, por lo que carecen de valor acreditativo, que no contienen los datos específicamente requeridos.

### II.3.3. Contrato de concesión de obra pública

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 del contrato de concesión de obra pública, que se reflejan a continuación:

- En el contrato de obra pública de la piscina climatizada y del servicio de gestión, explotación y mantenimiento de esta, del Complejo Domañanes y la piscina municipal descubierta de Casar de Periedo (número 2 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, por Resolución de la Alcaldía se sustituyó el estudio de viabilidad de la obra pública por un estudio de viabilidad económico-financiero. Aun cuando esta sustitución está prevista en el artículo 128.6 del TRLCSP, la citada Resolución aludía al presupuesto, sin más concreción, y al hecho de tener por objeto obras de reforma de instalaciones en funcionamiento, no pudiéndose considerar suficientemente motivada en los términos requeridos por el referido artículo ya que, entre otras circunstancias, las obras que se pretendían ejecutar implicaban, además de la reforma de las instalaciones existentes, la construcción de un nuevo edificio anexo al existente, ascendiendo el presupuesto de la obra civil a 534.748 euros.

Habiéndose solicitado el acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras prevista en cláusula 13 del PPT, se ha aportado con las alegaciones un documento denominado “*acta de replanteo*” de fecha posterior a la formalización del contrato pero que fue suscrito, exclusivamente, por el arquitecto municipal sin constar la presencia del contratista, por lo que no puede considerarse válido a los efectos del artículo 229 del TRLCSP.

En junio de 2014 el concesionario efectuó un ingreso en la Tesorería municipal por importe de 2.000 euros en concepto de pago del canon correspondiente a los ejercicios de 2013 y 2014, lo que implica una demora de un año en el ingreso del canon del primer año.

No se han remitido a este Tribunal los siguientes documentos de ejecución, expresamente solicitados, y que debieron elaborarse según el PPT: acta de entrega de las instalaciones al concesionario, supervisión y aprobación técnica del proyecto presentado por el contratista, relaciones valoradas mensuales de obras ejecutadas, acta de comprobación de la terminación de las obras junto con el documento de valoración de la obra pública ejecutada, actas de las reuniones de la comisión de seguimiento y memorias anuales de actividades y servicios elaboradas por el adjudicatario.

### II.3.4. 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:

- De conformidad con el PCAP el adjudicatario del contrato de suministro y servicios de iluminación, energéticos y mantenimiento con garantía total de las instalaciones térmicas y de iluminación de espacios públicos y de edificios del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 11 del Anexo), debía suscribir un seguro de responsabilidad civil por un importe mínimo de 300.000 euros, admitiéndose la posibilidad de incrementar el referido importe y valorándose

dicho incremento como uno de los criterios de adjudicación del contrato. Solicitada la documentación al respecto, con las alegaciones se ha remitido una póliza suscrita el 2 de febrero de 2009, anterior a la adjudicación del contrato y en la que no consta referencia alguna al mismo.

Por otra parte, para la adjudicación del contrato se valoró, expresamente, el ofrecimiento por el contratista de un producto financiero que garantizase el pago de los suministros dentro de los plazos establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, de morosidad, aportando en la licitación un escrito de una entidad bancaria en el que comunicaba que estaba en disposición de conceder un aval de 200.000 euros a este fin en caso de que resultara adjudicatario. Solicitado dicho producto financiero, este no ha sido remitido.

El contrato se formalizó el 27 de abril de 2012 con un plazo de 8 años, prorrogable por 4 años más, y con un precio anual de 289.000 euros, IVA, no incluido, lo que suponía un precio total de 2.312.000 euros, debiendo levantarse ese mismo día un acta por la Secretaría General del Ayuntamiento de la lectura de contadores, en cumplimiento de la cláusula 17 del PCAP. Con las alegaciones se ha aportado un documento de lectura de contadores que no está firmado por la Secretaria General del Ayuntamiento.

Solicitada la documentación acreditativa de la efectiva asunción por el contratista de la titularidad de los contratos de suministro de luz y gas existentes al comienzo de la ejecución del contrato, exigida por la cláusula 12.5 del PCAP, se ha remitido con las alegaciones un contrato de subrogación para uno de los edificios incluidos en el contrato, firmado el 28 de febrero de 2013, diez meses después de la formalización del contrato, y un escrito sin destinatario ni registro de salida en el que se comunica el cambio de titularidad del contrato de suministro de gas natural y la subrogación en este contrato por la empresa adjudicataria.

En las facturas aportadas no se detallan las prestaciones objeto de facturación conforme al artículo 6.1.f) del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, figurando como concepto la genérica denominación del contrato. No se han aportado los informes favorables de los Servicios Técnicos del Ayuntamiento y de la Concejalía Delegada de Área, previstos en la cláusula 17 del PCAP para su abono al contratista.

Se han aportado con las alegaciones varios documentos de un expediente de revisión de precios, que se inició a instancia del contratista el 8 de noviembre de 2013 y cuya conclusión no consta, ya que el último documento remitido es un acuerdo plenario de 25 de septiembre de 2014 en el que se desestimaron las alegaciones de la empresa adjudicataria a la propuesta de la primera revisión de precios formulada por el Ayuntamiento.

- De acuerdo con la relación certificada de pagos, aportada con las alegaciones, referida al expediente de contratación de suministro de energía eléctrica para las instalaciones de alumbrado público, dependencias municipales, colegios, servicios varios, semáforos y transportes urbanos (número 23 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Santander, se efectuaron pagos por un total de 7.595.477 euros, IVA incluido. De dicha cantidad, 5.609.840 euros corresponden a facturas emitidas durante el año de vigencia del contrato y el resto a facturas expedidas con posterioridad al plazo de ejecución.

### II.3.5. 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:

- El contrato de gestión integral de los servicios de agua, saneamiento y alcantarillado del Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo (número 1 del Anexo) se formalizó el 27 de abril de 2012 con un canon fijo inicial de 450.000 euros y un canon anual variable del 8% sobre el total de la facturación anual y con un plazo de 25 años.

Según la cláusula 19 del PCAP, el Ayuntamiento debía aprobar anualmente, cada mes de octubre, las revisiones de las tarifas en función de las variaciones experimentadas en el precio de compra de agua y en el IPC del mes de septiembre precedente respecto del mes de septiembre del año anterior, sin respetar el límite del 85% del referido índice establecido en el artículo 90.3 del TRLCSP. En ejecución de dicha cláusula, el contratista solicitó la revisión tarifaria pero el Ayuntamiento, mediante acuerdo del Pleno de 30 de diciembre de 2013, desestimó la solicitud del concesionario aunque estimó un desequilibrio económico de 5.195 euros, proponiéndose al mismo que dicho importe fuera deducido del canon variable que debía ingresar en el Ayuntamiento a principios de 2014. Contra ese acuerdo, el concesionario interpuso un recurso contencioso-administrativo para que se reconociera su derecho a la revisión de las tarifas y se le indemnizara por el resultante teórico de la recaudación con las nuevas tarifas desde el 1 de enero de 2014. Mediante Sentencia de 15 de abril de 2015, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Santander estimó parcialmente el recurso y anuló la resolución recurrida, condenando al Ayuntamiento a que procediera a revisar las tarifas del año 2014 contemplando las variaciones del IPC y el precio de compra del agua, así como a indemnizar a la concesionaria, con los correspondientes intereses.

Con fecha 12 de agosto de 2014, la Junta de Gobierno local resolvió dos expedientes sancionadores, imponiendo al contratista sanciones económicas por la comisión de infracciones graves de normas tributarias, tipificadas como tales en la cláusula 27.2.i) del PCAP, que consistieron en haber procedido el concesionario al cobro de los recibos de las tasas antes de la aprobación y publicación de los padrones por el Ayuntamiento. A este respecto, únicamente se han aportado las certificaciones de la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento sobre los acuerdos adoptados, faltando la restante documentación de los expedientes sancionadores – propuestas, alegaciones del concesionario, informes técnicos y/o jurídicos, actas de las reuniones de la Junta de Gobierno Local y documentación acreditativa de la efectividad de las sanciones impuestas–.

No se han aportado las liquidaciones del canon anual variable de los ejercicios 2012 a 2014 que, según la cláusula 20 del PCAP, deberían haberse realizado al finalizar cada ejercicio y el documento acreditativo del ingreso del canon anual variable del ejercicio 2014.

En el trámite de alegaciones, se han remitido 11 documentos relacionados con las actas de la constitución y demás reuniones de la Comisión de Control y Seguimiento del servicio previstas en el PPT, cuyo examen pone de manifiesto que se trata de borradores de las actas, firmados por el Presidente y la Secretaria de la Comisión, estando alguno incompleto.

Según el PPT, la Comisión debía reunirse, al menos, una vez al trimestre, periodicidad que no se observó inicialmente ya que, entre junio de 2012 y abril de 2014, únicamente consta la celebración de tres reuniones, teniendo lugar a partir de dicho mes reuniones mensuales o bimensuales.

En algunos borradores de actas se ponen de manifiesto diversas incidencias en la ejecución del contrato, tales como la existencia de demoras por parte de la concesionaria en su obligación de abonar al Gobierno de Cantabria las facturas por compra de agua, el deficiente mantenimiento de algunas depuradoras, la existencia de pérdidas incontroladas de agua en un 40% o la falta de constatación de la terminación de algunas obras a cargo del contratista, sin que conste que el Ayuntamiento haya adoptado medidas a la vista de estas incidencias.

- El contrato del servicio público del tanatorio municipal, con acondicionamiento interior de los velatorios, del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 12 del Anexo), adjudicado el 26 de junio de 2012, y formalizado el 2 de julio de ese mismo año, con un plazo de duración de 10 años, prorrogable por otros 4, comprometía al contratista a presentar un proyecto de obras de remodelación interior y de amueblamiento del tanatorio en un plazo de 30 días naturales a partir de la notificación de la adjudicación, a ejecutar las correspondientes obras y a la posterior gestión del servicio público, sin que se previera el plazo en que debía entrar en funcionamiento el servicio una vez recibidas las obras.

No se ha aportado el escrito de presentación por el contratista del proyecto de obras, habiéndose remitido en su lugar una solicitud de licencia de obras registrada de entrada el 10 de agosto de 2012, que se considera como fecha de presentación del proyecto en las alegaciones del Ayuntamiento, con retraso respecto del plazo de 30 días de la notificación de la adjudicación. Solicitada el acta de replanteo e inicio de las obras, esta no se ha remitido, lo que impide verificar la fecha en que las obras comenzaron, así como tampoco el plan de obras que debió presentarse por el contratista según la cláusula 3.E) del PCAP.

El acta de recepción de las obras y del mobiliario está fechada el 11 de mayo de 2015, esto es, 2 años y 9 meses después de la solicitud de la licencia municipal. Se observan discrepancias no justificadas entre las mejoras de mobiliario ofertadas, proyectadas y recibidas, tanto por lo que respecta a las cantidades como a las valoraciones económicas de los muebles.

No se ha remitido un acta de inicio o documento análogo acreditativo de la fecha en que comenzó la prestación del servicio público, una vez finalizadas las obras.

Tampoco se ha aportado el proyecto de explotación del servicio público, comprensivo de su estudio económico-administrativo y el restante contenido previsto en el artículo 183.1 del RGLCAP, que debió incorporarse por el órgano de contratación al expediente antes de la aprobación de este último.

Se han facilitado dos acuerdos plenarios de revisión de las tarifas para los años 2014 y 2015, adoptados, pero no así los restantes documentos de los expedientes que debieron tramitarse, en particular, las propuestas o solicitudes que originaron su tramitación, los documentos del Instituto Nacional de Estadística (INE) acreditativos de las variaciones del IPC tenidas en cuenta y los informes de la Intervención municipal.

- El contrato de gestión, organización y funcionamiento de la escuela municipal de música del Ayuntamiento de Piélagos (número 16 del Anexo) se calificó como un contrato administrativo especial, cuando por las características del contrato –gestión de un servicio público educativo, retribución del contratista mediante tarifas a percibir de los usuarios y la transferencia al adjudicatario del riesgo de la explotación del servicio– podría considerarse como un contrato de gestión de servicio público. Al calificarse como un contrato administrativo especial no se elaboró un proyecto de explotación del servicio público, con el estudio económico-administrativo y el restante contenido previsto en el artículo 183.1 del RGLCAP, que debió incorporarse por el órgano de contratación al expediente antes de la aprobación de este último.

No se ha aportado el "proyecto curricular" que debió elaborar el adjudicatario, de acuerdo con el PPT, remitiéndose con las alegaciones un documento que figuraba en el sobre B de la oferta presentada por el mismo para la licitación. Tampoco se han enviado a este Tribunal de Cuentas las facturas de enero y febrero de 2015, conformadas por el responsable del contrato, con sus respectivas memorias justificativas de las clases individuales y colectivas impartidas (cláusula 23 del PCAP) y los correspondientes documentos contables y acreditativos de los pagos realizados.

En las facturas aportadas no consta la diligencia formal de conformidad firmada por el responsable del contrato, requerida por la cláusula 23 del PCAP, figurando un "visto bueno" sin constancia de la identidad ni el cargo del firmante. En el trámite de alegaciones el Ayuntamiento ha remitido unas relaciones de conformidad de las facturas presentadas firmadas por la persona responsable del Área de Cultura, en las que no aparecen las tres últimas facturas de 2014.

En la relación de pagos de fecha 11 de julio de 2013 figura uno de 2.821 euros en concepto de "*ensayos y conciertos pendientes 1T13*". Solicitada información sobre el concepto por el que se abonó dicho importe, el Ayuntamiento de Piélagos ha alegado que tal pago se debió a una serie de conciertos en el marco de eventos festivos ajenos al contrato ahora fiscalizado y que fueron objeto de otro contrato menor, si bien no se ha aportado la documentación acreditativa de esa contratación.

- Respecto del servicio de recogida de residuos sólidos (número 18 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Polanco, no se designó el responsable del contrato previsto en el PCAP. Tampoco consta que se haya efectuado este nombramiento en relación con el contrato de gestión de servicio público de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (número 22 del Anexo).
- En los expedientes de contratación del servicio público del tanatorio municipal, con acondicionamiento interior de los velatorios, del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 12 del Anexo), de gestión de servicio público de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (número 22 del Anexo) y de gestión del servicio público de suministro de agua y alcantarillado, celebrado por el Ayuntamiento de Valdáliga, (número 33 del Anexo) no se incluye 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, al determinar la Administración respecto del primero de los expedientes solo el horario de funcionamiento y ocupación del tanatorio y el precio público por el servicio; en el PCAP se preveía que "*el concesionario someterá a la*

*aprobación del Ayuntamiento el Reglamento interior de la explotación*", lo que evidencia su inexistencia previa.

En el segundo de esos expedientes constaba únicamente, varios documentos carentes de fecha y de firma –cuadros de costes del servicio, planos del municipio en relación a trayectos y frecuencia del servicio y una *"memoria valorada del servicio y su valoración económica"* con el membrete de una empresa ajena al Ayuntamiento–.

- El contrato de gestión de servicio público de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (número 22 del Anexo) se formalizó el 24 de febrero de 2012 con un precio de 594.257 euros anuales sin IVA y con un plazo de 10 años, lo que supuso un precio total de 5.942.567 euros sin IVA.

Con fecha 26 de septiembre de 2012, el Pleno de la Corporación prestó conformidad a la escisión operada por la empresa adjudicataria, asumiendo las obligaciones derivadas del contrato otra empresa; conformidad que se prestó sin haberse acreditado, previamente, la posesión por esta última de la clasificación requerida, los medios propios y auxiliares necesarios ni su subrogación en la vigencia del aval, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 246.6 de la LCSP, que permite que el contrato se continúe por la entidad resultante o beneficiaria de la escisión *"considerando los requisitos establecidos para la adjudicación de la concesión"*.

Según la documentación remitida en el trámite de alegaciones, en noviembre de 2013 el Servicio de Urbanismo y Obras del Ayuntamiento, como consecuencia de unas comprobaciones no realizadas presencialmente sino sobre la documentación del contratista y sobre su página web, emitió un informe en el que puso de manifiesto el incumplimiento por el contratista de algunos compromisos contenidos en los pliegos o en su oferta, siendo los más relevantes la falta de operatividad del portal web, la existencia de problemas en el software para la gestión de la flota y contenedores, así como la falta de la documentación técnica de dos vehículos ofertados. Por este motivo, se propuso incoar procedimiento para la imposición de penalidades al contratista por cumplimiento defectuoso del contrato. Mediante Resolución de 20 de diciembre de 2013 se le impuso una penalidad de 3.600 euros por un incumplimiento calificado como muy grave en PPT, acordándose en la misma Resolución darle audiencia por un plazo de 48 horas. No se han aportado otros documentos relacionados con esta sanción, por lo que no consta si se ha hecho efectiva.

El 4 de diciembre de 2013 se declaró a la empresa en concurso de acreedores. La Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y un Juzgado de lo Social ordenaron al Ayuntamiento el embargo de las facturas pendientes de pago a dicha empresa, no obstante lo cual el Alcalde, mediante Resolución de 14 de enero de 2014, reconoció la obligación y ordenó el pago de las mencionadas facturas al contratista, invocando los artículos 55.1 y 84.2.5 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, teniendo en cuenta *"no sólo la esencialidad del servicio declarada por la Ley de Bases del Régimen Local, sino el grave perjuicio que ocasionaría el cese de la prestación del mismo para la salubridad y seguridad de los vecinos del municipio"*, ya que estaba convocada una huelga de los trabajadores de la empresa por impago de sus salarios.

- Respecto del contrato de gestión del servicio público de suministro de agua y alcantarillado (número 33 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Valdágua, no se han remitido los

documentos acreditativos de los ingresos que debieron realizarse por el concesionario de los cánones anuales, las memorias anuales que debieron presentarse por el concesionario ante el Ayuntamiento, el "*plan director del servicio definitivo*", el informe de supervisión y la aprobación técnica del proyecto de obras redactado por el contratista, las actas de comprobación de replanteo e inicio de las obras, las certificaciones finales y el acta de recepción de conformidad de las obras ejecutadas.

Tampoco se ha constituido hasta la fecha la comisión de seguimiento y control de la ejecución del contrato ni se han revisado las tarifas, en contra de lo establecido en el PCAP.

### II.3.6. 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:

- No se han aportado las certificaciones acreditativas de la correcta ejecución del contrato de servicios de asesoramiento y mediación de seguros privados (número 3 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Camargo, que debieron expedirse por el responsable del contrato según el PCAP, ni las pólizas resultantes de los expedientes de contratación en los que intervino el adjudicatario de este contrato como asesor o mediador.
- El contrato de servicios de salvamento y socorrismo en las playas del municipio de Castro-Urdiales (número 5 del Anexo) fue calificado y tramitado como un contrato administrativo especial, cuando, por sus características se correspondía con un contrato de servicios, regulado en el artículo 10 del TRLCSP, ya que tenía por objeto una prestación de hacer consistente en el desarrollo de una actividad distinta de una obra o de un suministro, que sirve de instrumento auxiliar para el ejercicio de una competencia de la Administración contratante.

Respecto de las revisiones de precios producidas durante la ejecución del contrato, solamente se han aportado los documentos contables por el incremento producido en cada ejercicio, pero no las correspondientes solicitudes del adjudicatario, los informes de Intervención y de legalidad, las certificaciones del INE sobre las variaciones del IPC y las resoluciones del órgano de contratación aprobatorias de los nuevos precios.

Asimismo, consta una solicitud de prórroga del contrato suscrita por el adjudicatario acompañada de un informe del coordinador de emergencias, el documento de retención de crédito y la resolución aprobatoria del órgano de contratación, pero no se adjuntan los correspondientes informes de la Intervención y de la Secretaría del Ayuntamiento.

- No consta en las facturas del contrato de servicio de limpieza de edificios municipales (número 9 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de El Astillero, cumplimentada expresamente la diligencia formal de conformidad.

Solicitados los expedientes tramitados para cualesquiera incidencias que se hubieran producido durante la ejecución del contrato, se ha remitido una certificación de un acuerdo plenario de revisión del precio, sin que se adjuntaran los restantes documentos integrantes del expediente que debió tramitarse para su aprobación, particularmente, la propuesta o solicitud de revisión, el

documento del INE acreditativo de la variación experimentada por el IPC durante el primer año desde la adjudicación del contrato y el informe de la Intervención municipal.

- En el documento de las facturas del expediente de contratación de servicio de atención domiciliaria (número 10 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Laredo, no se recogía formalmente la conformidad de la Administración con los servicios facturados, figurando un Vº Bº con una firma sin identificación de la persona firmante ni de su cargo o puesto de trabajo.
- Hasta la tramitación del contrato de servicio de telefonía y telecomunicaciones (número 15 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Piélagos, el servicio se había venido prestando sin la previa tramitación de los correspondientes expedientes de contratación administrativa ya que, en un escrito de 2 de septiembre de 2010, obrante en el expediente fiscalizado, se motiva la necesidad de contratar en *"la ausencia de contrato vinculante con ninguna de las compañías telefónicas nacionales"*.

Solicitadas las facturas conformadas por el responsable del contrato con sus correspondientes documentos contables y acreditativos de los pagos realizados, no se ha remitido la documentación correspondiente a los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015, alegándose que se hallaban pendientes de conformidad a la fecha de formulación de las alegaciones.

En todas las facturas consta una firma sin identificación del firmante ni de su cargo o puesto de trabajo, sin que conste formalmente la diligencia de conformidad de los servicios facturados, cuando el PCAP requería que *"la citada factura será debidamente conformada por el Concejal responsable del área que reciba el trabajo o, en su caso, por el designado como responsable del contrato"*.

Solo una de las facturas se abonó en el plazo previsto en el artículo 200 de la LCSP, observándose diversos retrasos en el abono de las demás.

- En la tramitación del contrato de servicio de limpieza de edificios municipales, celebrado por el Ayuntamiento de Reinosa (número 19 del Anexo), se produjeron demoras que no se han justificado debidamente por la Entidad. Así, desde la orden de inicio del expediente hasta la aprobación del mismo y la apertura del procedimiento de adjudicación transcurrieron 6 meses; desde la apertura de pliegos hasta la adjudicación del contrato transcurrieron 11 meses y medio, contraviniendo el artículo 145.2 de la LCSP que establecía un plazo máximo de 2 meses entre ambas actuaciones; y desde la notificación de la adjudicación al contratista hasta la formalización del contrato transcurrió 1 mes, cuando, según la cláusula décima del PCAP, el contrato se debería haber formalizado en un plazo máximo de 10 días hábiles a contar desde el siguiente a la recepción de la notificación por el licitador de la adjudicación. Estas dilaciones son especialmente significativas teniendo en cuenta que el plazo de ejecución del contrato anterior había finalizado, de manera que el servicio se estuvo prestando hasta la formalización del contrato fiscalizado sin cobertura contractual.

Para llevar a cabo el control de la ejecución de este contrato, la Entidad no designó un responsable encargado de su seguimiento y las facturas emitidas no recogían expresamente la diligencia formal de conformidad con los servicios prestados, figurando la firma de un Concejal.

A partir de la factura de junio de 2014, no obstante, consta una diligencia con la conformidad de un Jefe de Servicio, sin identificar.

La mayoría de las facturas fueron pagadas con demoras que oscilaron entre 1 y 8 meses después de su emisión y, por tanto, fuera del preceptivo plazo de 30 días establecido en el artículo 200.4 de la LCSP.

- Según consta en la documentación aportada en el trámite de alegaciones, en enero de 2015 se formalizó una modificación del contrato número 26 del Anexo, de servicios de administración, Helpdesk, CAU y mantenimiento de los sistemas de información del Ayuntamiento de Santander, con un importe adicional de 70.224 euros anuales, IVA excluido. A estos efectos, en el PCAP se estableció que *"para evaluar la necesidad de la ampliación del contrato (...), se utilizará como métrica tanto el número de servidores como el número y tipo de incidencias realizadas (...). Se considerará que el contrato es susceptible de ampliación siempre que la media aritmética entre el porcentaje de incremento de incidencias del primer año y el porcentaje de incremento de servidores desde su inicio superen el 10%"*. El porcentaje de incidencias que figuró en un informe técnico de 9 de septiembre de 2014 (13,45%) se calculó teniendo en cuenta las incidencias producidas en cuatro años –del 2010 al 2014– y el porcentaje de incremento de servidores –41,25%– se calculó desde antes del inicio del contrato.

Los importes de las facturas examinadas y sus correspondientes documentos contables no se correspondieron con los importes de las transferencias realizadas al contratista. Los importes de los justificantes de transferencias que acompañan a las facturas de enero 2013, y enero, abril y mayo de 2014 exceden del importe de estas en 50.456, 3.009, 6.018 y 3.009 euros, respectivamente, sin que conste la razón de estas discrepancias.

En el pago de algunas de las mensualidades se produjeron demoras de más de 60 días, cuando el artículo 200.4 de la LCSP establece para ello un plazo de 30 días.

No se han aportado los partes mensuales de trabajo previstos en el PCAP correspondientes a los meses de mayo 2012, abril y diciembre de 2013, enero de 2014 y enero 2015, ni la correspondiente factura de ese último mes.

- Según se desprende de varios documentos del expediente del servicio público de salvamento y seguridad de vidas humanas durante los años 2012-2013 (número 27 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Santoña, la ejecución del contrato comenzó antes de su adjudicación, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 156.5 del TRLCSP, alegándose la necesidad del inicio de su prestación y la “dependencia” para su tramitación de la concesión de la subvención por la Comunidad Autónoma, en cuyo caso, se hubiera evitado si se hubiera tramitado por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 112 del TRLCSP, que hubiera permitido reducir los plazos de la licitación, adjudicación y formalización y del inicio de la ejecución.

En las facturas abonadas al contratista, consta como diligencia formal de conformidad de la Administración con los servicios prestados, una rúbrica alegando la Entidad que el VºBº lo dio la Comunidad Autónoma, aun cuando esta no era parte del contrato.

Los pagos al contratista se realizaron con demoras respecto al plazo legal de 30 días establecido en el artículo 216.4 del TRLCSP.

El 17 de mayo de 2013 el contratista solicitó la revisión del precio, aprobándose en agosto de ese mismo año dicha solicitud. No se han aportado, a este respecto, los informes de la Intervención municipal y de la Secretaría General, la certificación del INE sobre la variación del IPC aplicada ni el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de aprobación de la revisión de precios del contrato por lo que se desconocen las condiciones e importe de la revisión concedida.

Este contrato ha sido prorrogado en los ejercicios 2014 y 2015, por un importe anual de 129.266 euros, IVA excluido, lo que supuso un incremento de 2.158 euros, es decir, del 1,69% respecto al coste de la prestación del servicio en el primer año de ejecución. No se han remitido la propuesta motivada del servicio o la solicitud del contratista así como los informes de la Intervención municipal y de la Secretaría General que debieron emitirse para ambas prórrogas.

- El expediente de la primera prórroga del contrato de servicios de gestión de la escuela infantil municipal Caballitos de Mar del Ayuntamiento de Suances (número 28 del Anexo) está incompleto porque no contiene la solicitud del contratista o la propuesta motivada del Servicio con la conformidad del contratista, ni los informes favorables del responsable del contrato y del Interventor municipal, como requiere el artículo 97 del RGLCAP.

No se ha procedido a la revisión de precios a partir del segundo año de la ejecución, a pesar de encontrarse prevista en el PCAP, alegando la Entidad que la revisión debía aplicarse a petición expresa del adjudicatario, lo que no se produjo. Esta alegación no puede aceptarse, en tanto que el artículo 89.2 del TRLCSP únicamente permite no revisar los precios –revisión que puede incrementarlos o disminuirlos– cuando expresamente se haya establecido su improcedencia por el órgano de contratación en resolución motivada.

En las relaciones de pagos se observa que los importes de los pagos abonados al contratista eran inferiores a los de las correspondientes facturas; diferencia que estuvo motivada porque, en cada factura, se compensaron los ingresos obtenidos por el contratista por las tarifas cobradas a los usuarios con el pago mensual que el Ayuntamiento debía realizar a su favor, sin que dicha compensación tuviera cobertura alguna en los documentos contractuales (PCAP y documento de formalización), en los que no se había previsto esa forma de retribución del contratista. No se han aportado las liquidaciones realizadas para cuantificar las mencionadas compensaciones.

Solicitadas las relaciones de ingresos, que de conformidad con el PCAP debieron acompañarse por el adjudicatario a las facturas de mayo y diciembre de 2012, enero, mayo y diciembre de 2013, enero, mayo y diciembre de 2014, enero y abril de 2015, no se han aportado.

Tampoco se han remitido los informes acreditativos de la correcta ejecución del objeto del contrato previstos en la cláusula 21 del PCAP, ni el acta de recepción del contrato.

En la relación certificada de pagos realizados se observa que, además del abono de la facturación mensual del contrato, figura el pago al adjudicatario de facturas por importe de 3.500 euros anuales en 2013 y 2014, en concepto de "*actividades y talleres verano*" y por 1.112 euros en 2015, en concepto de "*talleres de navidad*" y "*subvención PIE*"; facturas cuya vinculación con el contrato ahora fiscalizado no consta.

- El contrato número 31 del Anexo, de trabajos de limpieza de centros públicos, dependencias municipales, instalaciones deportivas y otras atenciones, adjudicado por el Ayuntamiento de

Torrelavega, fue modificado para incluir en su objeto la limpieza sanitaria y desinfección de las instalaciones del matadero comarcal, prestaciones que no estaban incluidas en el objeto del contrato.

En el acuerdo de aprobación de la modificación, se autorizó un incremento del gasto por importe de 30.838 euros, que se correspondía con 24 mensualidades del precio establecido para estos trabajos, cuando solamente quedaban 7 meses y medio para la finalización del plazo contractual, lo que resultaba incongruente.

No se ha justificado en el expediente los motivos por los que, para llevar a cabo el pago de las horas adicionales resultantes de la modificación, no se utilizaron las horas gratuitas ofertadas como mejora por el contratista, posibilidad que estaba expresamente prevista en el PCAP.

Varias facturas fueron rechazadas por el servicio técnico municipal porque determinadas instalaciones no se habían limpiado al estar cerradas al público, ante lo cual el Ayuntamiento propuso al contratista la reducción proporcional de los importes correspondientes. Presentadas unas alegaciones por el adjudicatario, estas fueron aceptadas por la Entidad, si bien no consta ni se ha aportado la resolución o el acuerdo municipal que así lo declarase y que se solicitó, expresamente, por el contratista.

Solicitadas las valoraciones y certificaciones mensuales de los trabajos realizados que debieron expedirse de acuerdo con los artículos 199 y 200 del RGLCAP, correspondientes a los meses de diciembre de 2012, enero, septiembre y diciembre de 2013, enero, septiembre y diciembre de 2014 y enero y marzo de 2015, estas no se han aportado, contrariamente a lo manifestado en la correspondiente alegación.

Tampoco se ha remitido una relación certificada de todos los pagos abonados al contratista, habiéndose aportado en el trámite de alegaciones, en su lugar, unos listados sin valor acreditativo.

- Solicitada una relación certificada de todos los pagos abonados al adjudicatario del contrato de servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Val de San Vicente (número 32 del Anexo) por cualesquiera conceptos, se ha remitido con las alegaciones una relación de la que se desprende que todas las facturas se pagaron superado el plazo previsto en el artículo 200.4 de la LCSP. No se ha aportado el acta de recepción del artículo 205 de la LCSP.
- No se ha remitido la siguiente documentación relativa a la fase de ejecución del contrato de servicio de ayuda a domicilio, adjudicado por la Mancomunidad de Municipios Costa Occidental (número 35 del Anexo): designación del responsable del contrato (cláusula 17.5 del PCAP), acta de inicio o documento acreditativo de la fecha en que comenzó la prestación del servicio (cláusula 17.1 del PCAP), expedientes tramitados para la revisión o variación del precio (artículos 89 a 94 del TRLCSP y cláusula 2ª del documento de formalización) y acta de recepción de conformidad del servicio prestado y liquidación del contrato (artículos 222 y 307 TRLCSP y cláusula 24 del PCAP).
- La primera prórroga del contrato de servicios de atención domiciliaria (número 36 del Anexo), celebrado por la Mancomunidad de Municipios NANSÁ, se acordó por el órgano de contratación después de haber expirado el plazo contractual y, por tanto, estando ya el contrato extinguido.

Se han aportado 7 facturas abonadas al contratista, correspondientes al periodo de junio de 2012 a diciembre de 2012, en las que no consta la conformidad ni la aprobación de la Administración de los servicios facturados exigida por el PCAP.

#### **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 Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH).

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

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

Al respecto hay que señalar que, con carácter general, las entidades locales cántabras 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 actuaciones dirigidas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, permitiendo la plena incorporación del hombre y de la mujer al mundo laboral, como el contrato de gestión de la escuela infantil Caballito del Mar, celebrado por el Ayuntamiento de Suances.

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 los contratos de ayuda a domicilio celebrados por los Ayuntamientos de Laredo, Villafufre y Val de San Vicente, así como por las Mancomunidades de Municipios Costa Occidental y Nansa, 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 Cantabria 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 125 entidades locales de dicha Comunidad Autónoma, solo enviaron *motu proprio* las relaciones certificadas de contratos en plazo 18 entidades y otras 25 aportaron certificaciones negativas. No obstante, posteriormente y a expresa solicitud de este Tribunal de Cuentas, todas las entidades de la Comunidad Autónoma, a excepción de un Ayuntamiento, remitieron la correspondiente información.

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

*Justificación de la necesidad de la contratación (Subepígrafe II.3.1.1)*

2. No constan 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 algunos casos, la necesidad de la contratación se motivó en 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)*

3. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de algunos de los expedientes fiscalizados no concretaron suficientemente los medios acreditativos de la solvencia, los criterios de adjudicación, la documentación que debían presentar los licitadores o el plazo de duración del contrato, 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. 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)*

5. 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)*

6. En algunos expedientes no se aportó el correspondiente certificado de existencia de crédito.

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

7. 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.

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

8. Unas obras se fraccionaron en tramos, sin que conste la motivación de dicho fraccionamiento.

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

9. 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)*

10. En uno de los tres expedientes tramitados por el procedimiento de urgencia que han sido fiscalizados, no se ha justificado adecuadamente la causa que fundamentó dicha tramitación, que implica la reducción a la mitad de los plazos de la licitación y, particularmente, los previstos para la presentación de ofertas.

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

11. En diversos expedientes no se ha publicado su formalización y, en otros, la publicidad de la licitación efectuada ha sido deficiente, por no detallar los criterios de adjudicación.

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

12. 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 su carácter público o al ser la composición de aquella distinta de la establecida legalmente.

13. Los criterios de adjudicación de los correspondientes contratos no se establecieron adecuadamente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de algunos contratos, especialmente, el referido a las mejoras que pueden presentar los licitadores, al no fijarse sobre 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.
14. 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.
15. 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.
16. En doce expedientes no se han emitido los correspondientes certificados del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas.
17. En los expedientes tramitados mediante procedimiento negociado sin publicidad que han sido fiscalizados, 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.
18. 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.

*Afianzamiento (Subepígrafe II.3.1.13)*

19. 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 compensarse con la garantía prestada para garantizar el contrato anterior.

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

20. Los documentos de formalización de varios contratos no contenían todos los datos referidos 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)*

21. 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)*

22. 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.
23. 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.
24. Dos contratos fueron objeto de modificaciones contractuales, una de ellas sin tramitar el correspondiente expediente de modificación. La otra modificación se amparó indebidamente entre las previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

*En relación con los contratos de concesión de obra pública (Epígrafe II.3.3)*

25. En el contrato de concesión de obra pública fiscalizado se sustituyó el estudio de viabilidad de la obra pública por un estudio de viabilidad económico-financiero, no pudiéndose considerar suficientemente motivada en los términos requeridos legalmente ya que, entre otras circunstancias, las obras que se pretendían ejecutar implicaban, además de la reforma de las instalaciones existentes, la construcción de un nuevo edificio anexo al existente.

El pago por el concesionario de este contrato del canon correspondiente al ejercicio 2013 se efectuó con una demora de un año.

*En relación con los contratos de suministro (Epígrafe II.3.4)*

26. De acuerdo con la relación certificada de pagos de un contrato se efectuaron abonos superiores a su importe estimado, sin que conste la prórroga del plazo contractual. Asimismo, se han aportado facturas pagadas, posteriores al plazo de ejecución, sin que se tenga constancia de la prórroga del mismo.

*En relación con los contratos de gestión de servicios públicos (Epígrafe II.3.5)*

27. 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.

28. 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.
29. En algunos contratos los pagos se efectuaron superado el plazo previsto legalmente.

*En relación con los contratos de servicios (Epígrafe II.3.6)*

30. Se detectan algunas incidencias en la facturación de ciertos 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, el abono de facturas con retraso respecto al plazo legal, o la compensación de pagos sin cobertura contractual.

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

31. Con carácter general, las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria 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.

Seis de los expedientes contractuales examinados han tenido por objeto la gestión de centros de atención a la infancia, así como de ayuda a domicilio, con el fin de favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

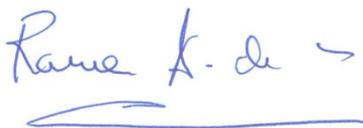
#### IV. RECOMENDACIONES

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, 24 de septiembre de 2015

EL PRESIDENTE,

A handwritten signature in blue ink, reading "Ramón A. de" followed by a flourish and a horizontal line.

Ramón Álvarez de Miranda García



**ANEXO**



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

Nº	TIPO (*)(**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
1	GS	<i>Gestión Integral de los servicios de agua, saneamiento y alcantarillado</i>	Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo	A2	450.000,00
2	COP	<i>Obra pública de la piscina climatizada de Cabezón de la Sal, y del servicio de gestión, explotación y mantenimiento de esta, del complejo Domañanes y la piscina municipal descubierta de Casar de Periedo</i>	Ayuntamiento de Cabezón de la Sal	A2	25.000 <sup>(1)</sup>
3	SE	<i>Asesoramiento y mediación de seguros privados del Ayuntamiento</i>	Ayuntamiento de Camargo	NSP	0,00
4	O	<i>Ampliación del Carril-Bici de Camargo-1ª fase</i>	Ayuntamiento de Camargo	A2	374.784,48
5	AE	<i>Servicios de salvamento y socorrismo en las playas del municipio de Castro-Urdiales</i>	Ayuntamiento de Castro-Urdiales	A2	452.469,74
6	O	<i>Obras de saneamiento del núcleo de Ornás en la pedanía de Sámano</i>	Ayuntamiento de Castro-Urdiales	A1	383.475,69
7	O	<i>Construcción gimnasio cubierto CEIP Pedro del Hoyo</i>	Ayuntamiento de Colindres	NSP	173.728,81
8	O	<i>Rehabilitación del edificio "Casa el Espolón" para centro cultural</i>	Ayuntamiento de Comillas	A2	1.206.719,50
9	SE	<i>Limpieza de edificios municipales</i>	Ayuntamiento de El Astillero	A2	980.921,48
10	SE	<i>Servicio de atención domiciliaria</i>	Ayuntamiento de Laredo	A1	587.880,00
11	S	<i>Suministro y servicios de iluminación, energéticos y mantenimiento con garantía total de las instalaciones térmicas y de iluminación de espacios públicos y edificios del Ayuntamiento</i>	Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna	A2	1.959.322,00
12	GS	<i>Gestión del servicio público de tanatorio municipal con acondicionamiento interior de los velatorios</i>	Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna	A2	264.713,40

(1) Canon a abonar por el concesionario

Nº	TIPO (*)(**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
13	O	<i>Obra de urbanización del entorno de la nueva casa club y centro de interpretación del golf La Junquera en Pedreña</i>	Ayuntamiento de Marina Cudeyo	A2	129.714,01
14	SE	<i>Prestación de servicios de dinamización y proyecciones cinematográficas en el centro cultural Ramón Pelayo</i>	Ayuntamiento de Medio Cudeyo	NCP	219.000,00
15	SE	<i>Servicio de telecomunicaciones-telefonía fija-voz y datos del Ayuntamiento</i>	Ayuntamiento de Piélagos	A2	186.108,48
16	AE	<i>Gestión, organización y funcionamiento de la escuela municipal de música</i>	Ayuntamiento de Piélagos	A2	185.000,00
17	O	<i>Edificio contenedor para emergencias y servicios a la población</i>	Ayuntamiento de Polaciones	NSP	109.950,00
18	SE	<i>Recogida de residuos sólidos urbanos del municipio de Polanco y su traslado a los centros de tratamiento que corresponda</i>	Ayuntamiento de Polanco	A2	386.423,48
19	SE	<i>Servicio de limpieza de edificios municipales</i>	Ayuntamiento de Reinosa	A2	577.244,16
20	O	<i>Aceras en latas primera fase</i>	Ayuntamiento de Ribamontán al Mar	NSP	88.900,00
21	O	<i>Rotonda de latas</i>	Ayuntamiento de Ribamontán al Mar	NSP	97.915,49
22	GS	<i>Recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos</i>	Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana	A2	5.942.560,90
23	S	<i>Suministro de energía eléctrica para alumbrado público, dependencias, colegios y servicios varios</i>	Ayuntamiento de Santander	A1	3.631.355,93
24	O	<i>Obras de centro de interpretación arqueológica Plaza Velarde</i>	Ayuntamiento de Santander	A2	574.500,01
25	O	<i>Peatonalización de las calles Lealtad-Emilio Pino. Tramo: Calvo Sotelo-Calderón de la Barca</i>	Ayuntamiento de Santander	A2	862.704,24
26	SE	<i>Servicios de administración, Helpdesk, CAU y mantenimiento de los sistemas de información del ayuntamiento</i>	Ayuntamiento de Santander	A2	1.921.412

Nº	TIPO (*)(**)	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
				Procedimiento (***)	Precio (sin IVA)
27	SE	Salvamento y seguridad de vidas humanas en las playas de Santoña durante los años 2012 y 2013	Ayuntamiento de Santoña	A2	254.000,00
28	SE	Gestión escuela infantil Caballito de Mar	Ayuntamiento de Suances	A2	202.464,00
29	O	Intersección entre las calles Pablo Garnica y Calderón de la Barca (Glorieta Armando Álvarez)	Ayuntamiento de Torrelavega	A2	387.000,00
30	SE	Prestación de servicios electro-industriales en instalaciones municipales	Ayuntamiento de Torrelavega	A2	744.000,00
31	SE	Trabajos de limpieza de centros públicos, dependencias municipales, instalaciones deportivas y otras atenciones	Ayuntamiento de Torrelavega	A2	2.511.257,06
32	SE	Servicio de ayuda a domicilio	Ayuntamiento de Val de San Vicente	A1	229.243
33	GS	Concesión de los servicios de suministro de agua y alcantarillados del municipio de Valdáliga	Ayuntamiento de Valdáliga	A2	10.175.287,00
34	GS	Servicio de ayuda a domicilio	Ayuntamiento de Villafufre	A2	71.414,00
35	SE	Servicio de ayuda a domicilio	Mancomunidad de Municipios Costa Occidental	A2	452.400,00
36	SE	Servicio de atención domiciliaria en la Mancomunidad de Municipios Nansa	Mancomunidad de Municipios Nansa	A2	245.760,00

(\*) Calificación según el respectivo PCAP

(\*\*):

O: Obras  
S: Suministro  
SE: Servicios  
GS: Gestión de Servicios Públicos  
AE: Administrativo especial  
COP: Concesión Obras Públicas

(\*\*\*):

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

