



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.235

**FISCALIZACIÓN DE LAS OBRAS CONTRATADAS POR
LAS ENTIDADES LOCALES DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO
PROPIO, EJERCICIO 2015, CON ESPECIAL
REFERENCIA A LAS QUE TIENEN POR OBJETO
INSTALACIONES DEPORTIVAS Y DE OCUPACIÓN DEL
TIEMPO LIBRE**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 26 de octubre de 2017, el **Informe de Fiscalización de las obras contratadas por las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2015, con especial referencia a las que tienen por objeto instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.INTRODUCCIÓN.....	13
I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN	15
I.2. MARCO NORMATIVO	17
I.3. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES	19
II.RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	20
II.1. REMISIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN OCEX DE INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN EL EJERCICIO 2015	20
II.2. CONTRATOS DE OBRAS EXAMINADOS	28
II.3. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE OBRAS CELEBRADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO PROPIO	30
II.3.1. Incidencias relacionadas con la preparación de los contratos	31
II.3.2. Incidencias relacionadas con la tramitación urgente de los expedientes	46
II.3.3. Incidencias relacionadas con los criterios de adjudicación	47
II.3.4. Incidencias en relación con la adjudicación de los contratos	58
II.3.5. Incidencias en relación con aspectos medioambientales	68
II.3.6. Incidencias en relación con el afianzamiento de los contratos	70
II.3.7. Incidencias en relación con la formalización de los contratos	71
II.3.8. Incidencias en relación con la ejecución de los contratos	72
II.3.9. Incidencias en contratos anteriores a los expedientes examinados	91
II.4. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE IGUALDAD	93
II.5. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA	93
II.5.1. Publicidad activa	94
II.5.2. Derecho de acceso a la información pública	96
II.6. ANÁLISIS ESPECÍFICO SOBRE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS Y DE OCUPACIÓN DEL TIEMPO LIBRE DE QUE DISPONÍAN EN EL EJERCICIO 2015 LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 20.000 HABITANTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN OCEX	97
II.6.1. Infraestructuras de que disponen los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes destinadas a actividades deportivas y de ocupación del tiempo libre	98
II.6.2. Planes o programas de instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre	101
II.6.3. Liquidación del presupuesto de gastos de 2015 para la construcción, ampliación y mantenimiento de las instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre	102
II.6.4. Gestión de las instalaciones	104
II.6.5. Censo o registro de instalaciones deportivas	104
II.6.6. Contratos de obras celebrados durante el ejercicio 2015 que tuvieron por objeto instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre	105

III.CONCLUSIONES108

IV.RECOMENDACIONES.....115

ANEXOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS

IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGAE	Ley del Gobierno Abierto de Extremadura
LOIEMH	Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LTAIBG	Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
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
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1:	Entidades locales de las comunidades autónomas que no disponen de OCEX propio en el ejercicio 2015	17
Cuadro 2:	Información correspondiente a la contratación del ejercicio 2015 recibida en plazo en el Tribunal de Cuentas de las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX, en cumplimiento del artículo 40.2 de la LFTCu.....	22
Cuadro 3:	Relaciones certificadas de contratos y certificaciones negativas correspondientes al ejercicio 2015 recibidas en el Tribunal de Cuentas	23
Cuadro 4:	Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de entidad	24
Cuadro 5:	Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación	25
Cuadro 6:	Número total e importe de los expedientes contractuales remitidos de oficio en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación	27
Cuadro 7:	Contratos de obras examinados formalizados en el ejercicio 2015	30
Cuadro 8:	Información correspondiente a las instalaciones deportivas de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de las comunidades autónomas sin OCEX, según su titularidad.....	99
Cuadro 9:	Información correspondiente a las instalaciones de ocupación del tiempo libre de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de las comunidades autónomas sin OCEX, según su titularidad	100
Cuadro 10:	Créditos definitivos y obligaciones reconocidas en 2015 de los conceptos de gasto correspondientes a los capítulos 2 “ <i>gastos corrientes en bienes y servicios</i> ” y 6 “ <i>Inversiones reales</i> ”, destinados a las políticas de gastos de la clasificación funcional del presupuesto de gastos 33 Cultura y 34 Deporte	103
Cuadro 11:	Grado de ejecución de los capítulos 2 “ <i>gastos corrientes en bienes y servicios</i> ” y 6 “ <i>Inversiones reales</i> ”, destinados en 2015 a las políticas de gastos de la clasificación funcional del presupuesto de gastos 33 Cultura y 34 Deporte.....	103
Cuadro 12:	Contratos celebrados en el ejercicio 2015 comunicados en la relación certificada, en cumplimiento del artículo 40.2 de la LFTCu, y a través de la Sede electrónica, en los que se han detectado discrepancias	105
Cuadro 13:	Contratos celebrados en el ejercicio 2015 por los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de las comunidades autónomas sin OCEX que han tenido por objeto instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre.....	106

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de contrato.....	26
Gráfico 2:	Expedientes contractuales remitidos de oficio al Tribunal de Cuentas por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de contrato.....	28

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.

La contratación pública desempeña un papel esencial en la Estrategia Europa 2020, desarrollada en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 “*Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”, como uno de los instrumentos basados en el mercado a utilizar para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizándose un uso eficiente de los fondos públicos. En este marco se han dictado la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública; la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; y, la más novedosa, ya que carece de precedente en la normativa comunitaria, la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. El 19 de octubre de 2017 el Congreso de los Diputados aprobó la nueva Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE.

Por otra parte, la Recomendación de Decisión del Consejo de la Unión Europea de 27 de julio de 2016 alude, en su artículo 1.6, a la necesidad de establecer un marco coherente y que facilite la transparencia y coordinación de la política de contratación pública de todas las entidades y autoridades de contratación a fin de garantizar la eficiencia económica y un alto nivel de competencia. Dicho marco debe incluir mecanismos de control a priori y a posteriori adecuados para la contratación pública a fin de garantizar la eficiencia y el cumplimiento de la legislación.

En el ámbito nacional, la norma fundamental aplicable a la contratación pública es el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), cuyos principios inspiradores fundamentales son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, así como los de eficiencia y racionalización.

El principio de transparencia tiene como principal disposición reguladora a nivel global la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). Se trata de un principio de marcado carácter instrumental en el ámbito de la contratación, con el que se persigue generar competencia, de forma que una mayor concurrencia empresarial redunde en mayor eficiencia. Así lo establece la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 7 de diciembre de 2000 que señala que la transparencia es un instrumento con el que se persigue “*garantizar, en beneficio de todo licitador potencial, una publicidad adecuada que permita abrir a la competencia el mercado de servicios y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación*”.

Un contexto de limitación del gasto público y de mantenimiento de la necesaria estabilidad presupuestaria hace que cobren la mayor relevancia en la contratación de las Administraciones Públicas los principios de eficiencia y de racionalización. Según el artículo 1 del TRLCSP, esta Ley tiene por objeto 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 2015, los gastos consolidados del total nacional correspondientes al capítulo 2 "*Gastos corrientes en bienes y servicios*" se elevaron a 18.754.209 miles de euros y los del capítulo 6 "*Inversiones reales*" a 6.515.319 miles de euros –capítulos estos con cargo a los que se financia principalmente la actividad contractual llevada a cabo por las entidades locales–, frente a los 17.112.374 y 4.778.976 miles de euros de 2013, y a los 17.500.155 y 5.528.532 miles de euros de 2014.

El alcance de la contratación pública, su relevancia para la prestación de los servicios públicos esenciales locales y el importe del gasto que a la misma se asigna fundamentan, entre otras razones, la específica atención que el Tribunal de Cuentas dedica en el ejercicio de su función fiscalizadora a la contratación de las entidades locales, que analiza anualmente con carácter recurrente. Se verifica el cumplimiento de la obligación de remitir las relaciones certificadas de los contratos celebrados en 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 la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), así como la de enviar los referidos expedientes de contratación, con arreglo al artículo 29 del TRLCSP; y se examina, asimismo, 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.

Este examen se efectuaba inicialmente en el marco del Informe de Fiscalización del Sector Público Local correspondiente a cada ejercicio, conjuntamente con el análisis de las principales magnitudes económicas, presupuestarias y financieras agregadas.

A la vista de la dimensión que en años sucesivos iba alcanzando la fiscalización del Sector Público local, de la magnitud de la contratación en el volumen global del gasto local, así como de la reiteración de ciertas incidencias en este ámbito a lo largo de los ejercicios, el Tribunal de Cuentas consideró conveniente intensificar su actuación de forma más centrada y autónoma en esta área. Así, respecto del ejercicio 2012, se procedió a fiscalizar de forma separada y específica la contratación celebrada por las entidades locales de cada una de las comunidades autónomas que no dispone de OCEx propio.

En relación con los ejercicios 2013-2014, el Tribunal de Cuentas aprobó un informe específico en materia de contratación de las entidades locales, elaborado en este caso desde una perspectiva diferente al relativo al ejercicio precedente con el fin de focalizarlo en aspectos concretos, de modo que, una vez identificadas las incidencias específicas en los contratos de las entidades locales de cada una de las comunidades autónomas que no dispone de OCEx propio así como las principales áreas de riesgos comunes, se abordó el examen conjunto de la contratación de estas, centrándose el control en la verificación de las áreas en las que se había detectado un mayor índice de deficiencias.

En relación con el ejercicio 2015, se ha estimado oportuno realizar una fiscalización en la que se lleve a cabo un análisis pormenorizado de un tipo concreto de contratos, el de obras, para profundizar en las incidencias de los mismos. Además, en esta fiscalización se presta una especial atención a los contratos que tienen por objeto un área específica de actuación local, cual es la relativa a instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. Para ello, se ha seleccionado en la muestra de expedientes contractuales para la fiscalización un número relevante de contratos que

han tenido este objeto, cuyos resultados se exponen conjuntamente con los del resto de expedientes analizados, y, además, se ha efectuado un análisis específico sobre las obras de que disponen los municipios con población superior a 20.000 habitantes para el ejercicio de las competencias que les son propias dirigidas a la promoción del deporte y a la ocupación del tiempo libre, así como para la prestación del servicio obligatorio de instalaciones deportivas de uso público.

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 la LFTCu, incluyó en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2016, aprobado en sesión de 22 de diciembre de 2015, y modificado en relación con esta fiscalización en su sesión de 24 de noviembre de 2016, la "*Fiscalización de las obras contratadas por las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2015, con especial referencia a las que tienen por objeto instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre*". Su inicio se acordó por el Pleno de la Institución el 29 de septiembre de 2016 y la fiscalización, ya en curso, se incorporó al Programa para 2017.

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 24 de noviembre de 2016, siendo estos los siguientes:

- 1) Verificar el adecuado cumplimiento por parte de las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEx propio de la obligación de remitir la documentación sobre contratación establecida por los artículos 40 de la LFTCu y 29 del TRLCSP, así como por la Instrucción del Tribunal de Cuentas sobre Remisión de los Extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos celebrados por las entidades del Sector Público local.
- 2) Analizar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos en las fases de preparación, adjudicación, afianzamiento, formalización y ejecución de los contratos administrativos de obras celebrados por las entidades locales, examinando las deficiencias detectadas en cada una de ellas, con indicación de sus causas, consecuencias, así como las repercusiones de estas actuaciones sobre los principios informadores de la contratación pública y de su gestión. En particular, se analizarán los aspectos en los que se han identificado especiales riesgos, tales como los siguientes:
 - a) Justificación de la necesidad e idoneidad de los contratos formalizados, así como del cálculo y determinación de sus presupuestos.
 - b) Suficiencia en la determinación del objeto y del precio de los contratos, de los criterios de valoración de las ofertas, de las fórmulas de valoración y de los criterios para determinar los casos en los que las ofertas hubieran de ser consideradas como desproporcionadas o anormales.
 - c) Contenido de las actuaciones preparatorias específicas de los contratos de obras y su adecuación a la normativa, en concreto, las referentes a la elaboración, supervisión, aprobación y replanteo de los proyectos de obras.
 - d) Justificación del fraccionamiento de los contratos.
 - e) Adecuación de los procedimientos de adjudicación y de tramitación de los expedientes de contratación con arreglo a los requisitos establecidos legalmente, en concreto, los referidos a los procedimientos de urgencia y de emergencia.
 - f) Motivación de los informes de valoración de las ofertas y de los acuerdos de adjudicación.
 - g) Control por las entidades locales de la correcta ejecución de los contratos, de acuerdo con las prescripciones contenidas en los pliegos y en el documento de formalización.

- h) Retrasos en la ejecución de los contratos, examinando las prórrogas y/o suspensiones que pudieran haberse producido, así como sus causas, duración y consecuencia y otras demoras o paralizaciones que hubieran podido ocasionarse al margen de los expedientes de prórroga o suspensión tramitados, verificándose, por tanto, todas las desviaciones temporales y su incidencia en la ejecución de los contratos.
 - i) Modificaciones de los contratos producidas durante su ejecución o la tramitación de contratos complementarios, examinando si se encuentran justificadas suficientemente, su repercusión en la duración y el importe del contrato inicial, y si llevan aparejadas suspensiones de la ejecución durante su tramitación y, en su caso, sus efectos.
 - j) 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, así como la puesta en uso de las obras ejecutadas.
 - k) Resoluciones de contratos, verificando la correcta tramitación de los correspondientes expedientes de acuerdo con la normativa, así como sus causas y efectos, comprobándose, cuando el motivo de la resolución del contrato sea imputable al contratista, la existencia de la preceptiva valoración de daños y perjuicios, la incautación de fianzas y el resarcimiento de daños y perjuicios por la diferencia cuando el importe de estos exceda del de las fianzas, así como la existencia de resoluciones indebidas de contratos de mutuo acuerdo, eludiendo, de este modo, las consecuencias antes mencionadas.
 - l) Cualesquiera otras cuestiones, independientes o relacionadas con las anteriores, cuyo análisis resulte necesario o conveniente para alcanzar el objetivo antes señalado.
- 3) Analizar las infraestructuras de que disponen los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes destinadas a actividades deportivas y de ocupación del tiempo libre, con el fin de comprobar la dotación con que cuentan para el ejercicio de las competencias que en esta materia les atribuye la normativa, la planificación de la construcción de estas instalaciones, así como la aplicación de las mismas al uso público.

Asimismo, las Directrices Técnicas preveían que se verificase el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como de la reguladora de la transparencia, en todo aquello en que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras, lo que, asimismo, se ha llevado a cabo.

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por las entidades locales de las comunidades autónomas que no disponen de OCEX propio (Cantabria, Castilla-la Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia). Estas comunidades contaban en el ejercicio 2015 con un total de 1.887 entidades¹, según se expone en el cuadro siguiente:

¹ Excluidas las entidades locales menores.

Cuadro 1: Entidades locales de las comunidades autónomas que no disponen de OCEX propio en el ejercicio 2015²

Entidades	2015
Ayuntamientos	1.628
Diputaciones	7
Mancomunidades	252
TOTAL	1.887

Fuente: Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

En cuanto a los ámbitos objetivo y temporal, la fiscalización ha abarcado los expedientes de contratación administrativa de obras formalizados por las entidades locales en el ejercicio 2015, con independencia del ejercicio en el que se hubiera iniciado su tramitación, así como de aquellos a los que se hubiera extendido su ejecución. Igualmente, cuando ello ha sido conveniente para una mejor consecución de los objetivos de la fiscalización, también se han examinado las incidencias producidas en el citado ejercicio en la ejecución de contratos anteriores. Asimismo, la presente fiscalización ha tenido por objeto las instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre de que disponen en el ejercicio fiscalizado los municipios del ámbito subjetivo con población superior a 20.000 habitantes –47 ayuntamientos, de los cuales cinco se encuentran en la Comunidad Autónoma de Cantabria, dieciséis en Castilla-La Mancha, siete en Extremadura, dos en La Rioja y diecisiete en la Región de Murcia–.

En la 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

Como se ha señalado, la contratación de las entidades locales ha estado sujeta en el ejercicio 2015 a lo dispuesto en el TRLCSP. Conforme al artículo 19.2 de este texto legal, se rigen por esa Ley y sus disposiciones de desarrollo la preparación, la adjudicación, los efectos y la extinción de los contratos administrativos; supletoriamente, se regulan por las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, por las normas de derecho privado.

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

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

² La Disposición Final Segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local modifica la Ley 30/1992, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPCAP), incluyendo una disposición adicional relativa al régimen jurídico de los consorcios, según la cual estos habrán de determinar en sus estatutos la Administración pública a la que estarán adscritos, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con los criterios de prioridad determinados en dicha Disposición. Este proceso de adscripción de los consorcios se produjo con carácter general durante los ejercicios 2014 y 2015, teniendo efectos, entre otros, en la remisión de la información contractual correspondiente al ejercicio 2015, a partir del cual los contratos de los consorcios se integran en la información de la entidad local de adscripción.

- 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.
- 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 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 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEHM).
- 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.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. También resulta de aplicación 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, aprobada mediante Acuerdo de su Pleno de 26 de abril de 2012, que contiene indicaciones sobre procedimientos y formato para la remisión de información sobre contratación por las entidades locales³.

En materia de instalaciones deportivas y de actividades de ocio y de ocupación del tiempo libre han legislado tanto el Estado como las comunidades autónomas que no cuentan con OCEX propio. Estas disposiciones resultan de aplicación a las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

El deporte y el tiempo libre constituyen ámbitos de actuación social de creciente importancia, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, que son objeto de una actuación específica y relevante por parte de los poderes públicos. Tal consideración resulta de la propia previsión constitucional respecto de los mismos, quedando integrado entre el conjunto de principios rectores de la política social y económica que recoge el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución, en concreto, en su artículo 43.3, donde se señala que *“Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio”*.

El deporte representa una categoría transversal, esto es, se trata de una materia en la que inciden simultáneamente diversos títulos competenciales. En efecto, en la actuación para la promoción del deporte intervienen los tres niveles de Administración territorial, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y la Administración local, cada una en el marco de competencias asumido.

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, regula el marco jurídico en el que debe desenvolverse la práctica deportiva en el ámbito del Estado, siendo sus artículos 3.1, 2 y 3 y 53.5 preceptos básicos, de acuerdo con su disposición adicional segunda y, por lo tanto, aplicables a todos los ámbitos de la Administración territorial.

Por su parte, y al amparo del artículo 148.1.19^a de la Constitución, que dispone que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en relación con la promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio, se han dictado por aquellas leyes en esta materia. En las

³ Con fecha 30 de diciembre de 2015 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Instrucción sobre remisión telemática 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, aprobada por Resolución del Pleno de 22 de diciembre de 2015, que concreta la información y documentación contractual correspondiente a los ejercicios 2016 y siguientes que han de enviar las entidades locales, a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, en cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 40 de la LFTCu y 29 del TRLCSP.

Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia, ámbito al que se refiere esta fiscalización, han estado vigentes en esta materia, durante el 2015, las siguientes normas:

- Ley 1/1995, de 2 de marzo, del deporte de Castilla-La Mancha, derogada por la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la actividad física y el deporte de Castilla-La Mancha.
- Ley 2/1995, de 6 de abril, del deporte de Extremadura.
- Ley 8/1995, de 2 de mayo, del deporte de la Comunidad de La Rioja, derogada por la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja.
- Ley 2/2000, de 3 de julio, del deporte de Cantabria.
- Ley 2/2000, de 12 de julio, del deporte de la Región de Murcia, derogada por la Ley 8/2015, de 24 de marzo, de la actividad física y el deporte de la Región de Murcia.

En lo que se refiere a la promoción del tiempo libre estaban vigentes en el citado ejercicio, entre otras disposiciones, las siguientes:

- Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio de Extremadura.
- Ley 7/2005, 30 de junio, de Juventud de La Rioja.
- Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia.
- Ley de Cantabria 4/2010, de 6 de julio, de educación en el tiempo libre.
- Ley 7/2011, de 21 de marzo, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Castilla-La Mancha.

En relación con las entidades locales, el artículo 25.2.l) de la Ley 7/1985, 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, atribuye a los municipios la promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre como una de las competencias que han de ejercer como propia. Por su parte, el artículo 26.1.c) de esa misma Ley incluye entre los servicios que han de prestar los municipios con población superior a 20.000 habitantes, el de instalaciones deportivas de uso público.

I.3. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 de la LFTCu, se remitieron los resultados de la fiscalización a los actuales responsables de las entidades examinadas y a quienes lo habían sido durante el periodo al 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 ha concedido prórroga del plazo para dicho trámite a los responsables de cinco entidades⁴.

⁴ Se ha concedido prórroga del plazo para formular alegaciones a los responsables de los Ayuntamientos de Cáceres, Moraleja, Mota del Cuervo, Ribafrecha y Santa María de Cayón.

Dentro del plazo para evacuar el trámite del artículo 44.1 de la LFTCu, se han efectuado alegaciones por los responsables actuales de 50⁵ de las entidades examinadas, así como de los que lo fueron de 12⁶ de ellas durante el periodo a que se ha extendido la fiscalización, uno de estos últimos adhiriéndose a las alegaciones formuladas por el actual. El alcalde de una de las entidades fiscalizadas ha manifestado que no formulará alegaciones⁷.

Asimismo, se han recibido, fuera de plazo, las alegaciones de los responsables actuales de dos⁸ entidades.

Todas las alegaciones, así como la documentación adjunta aportada han sido objeto del oportuno tratamiento, dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Informe que se han considerado procedentes. En relación con los criterios interpretativos y las valoraciones presentadas en las alegaciones que discrepan de los contenidos de aquel y que no han sido asumidos por este Tribunal de Cuentas, se ha incluido en el Informe una explicación sucinta de los motivos por los que el Tribunal mantiene su interpretación o valoración frente a lo expuesto en alegaciones. No se han tenido en consideración ni se han realizado cambios ni valoraciones respecto de las alegaciones que explican, aclaran o justifican los resultados expuestos sin rebatir su contenido; que discrepan, sin fundamentarlo, de los hechos comprobados por el Tribunal o de los criterios técnicos y jurídicos sostenidos en el Informe; o que plantean opiniones sin soporte documental o normativo.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. REMISIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN OCEX DE INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN EL EJERCICIO 2015

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.

⁵ Se han recibido alegaciones de los responsables de las siguientes entidades locales: los Ayuntamientos de Albacete, Alcantarilla, Alcázar de San Juan, Almansa, Archena, Arnedo, Bolaños de Calatrava, Cabanillas del Campo, Cáceres, Campoo de Enmedio, Coría, Corral de Almaguer, Cuenca, Don Benito, El Redal, Haro, Laredo, Logroño, Madrigalejo, Malpartida de Cáceres, Mérida, Molina de Segura, Mora, Moraleja, Mota del Cuervo, Peraleda de la Mata, Piélagos, Polanco, Puertollano, Puerto Lumbreras, Reinosa, Ribafrecha, Rincón de Soto, San Pedro de Pinatar, Santander, Santa María de Cayón, Seseña, Socuéllamos, Tomelloso, Torrelavega, Valdecaballeros, Villalba del Rey, Villarrobledo y Zafra, así como de las Diputaciones Provinciales de Albacete, Badajoz, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo.

El responsable del Ayuntamiento de Tobía ha remitido en este trámite documentación adicional correspondiente al expediente fiscalizado.

⁶ Han efectuado alegaciones los que fueran Alcaldes o Alcaldesas de Albacete, El Astillero, Mota del Cuervo, Navalvillar de Pela, Piélagos, Santander, Valdecaballeros, Villarrobledo y Zafra; y los que fueran Presidentes de las Diputaciones Provinciales de Albacete, Badajoz y Guadalajara durante el periodo a que se extiende la fiscalización.

⁷ El responsable del Ayuntamiento de Torre de Miguel Sesmero ha renunciado a formular alegaciones.

⁸ Los responsables de los Ayuntamientos de Miengo y Badajoz han formulado alegaciones fuera de plazo.

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, las variaciones de precio y el importe final, la nulidad y la 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), 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 los Informes específicos de fiscalización de la contratación de las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, ejercicio 2012⁹, en 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”*¹⁰, y en el de *“Fiscalización de la contratación de las entidades locales de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio, periodo 2013-2014”*¹¹, señalando que dichas entidades no cumplen mayoritariamente y de forma

⁹ Informes aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de junio de 2014, el 30 de octubre de 2014, el 26 de marzo de 2015, el 24 de septiembre de 2015 y el 22 de diciembre de 2015.

¹⁰ Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de enero de 2014.

¹¹ Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de octubre de 2016.

sistemática, o lo hacen de manera deficiente, la obligación de remitir la información referente a la contratación celebrada.

También la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, a la vista de los informes de fiscalización de esta Institución referidos a la contratación de las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, ejercicio 2012, acordó, en Resoluciones de 15 de marzo de 2017, entre otros extremos, instar a tomar las medidas necesarias para que las entidades locales envíen de oficio la documentación necesaria para que el Tribunal de Cuentas pueda realizar su labor de control y fiscalización. En igual sentido se pronunció, en Resolución de 26 de junio de 2017, en relación con el Informe de fiscalización de la contratación de las referidas entidades locales, periodo 2013-2014.

A 15 de octubre de 2016 –fecha límite, de acuerdo con la Instrucción del Tribunal de Cuentas anteriormente mencionada, para que las entidades locales enviaran de oficio la relación certificada de los contratos celebrados en el ejercicio 2015, excluidos los contratos menores, o una certificación negativa caso de que no hubieran adjudicado contratos–, de las 1.887 entidades locales¹² de las comunidades autónomas sin OCEX propio obligadas a ello, 1.180 habían dado cumplimiento a este deber legal, lo que representa el 62,5% de total de aquellas –porcentaje superior al 47,22% alcanzado respecto de la contratación de 2013 y al 58,40% de 2014–.

Cuadro 2: Información correspondiente a la contratación del ejercicio 2015 recibida en plazo en el Tribunal de Cuentas de las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX, en cumplimiento del artículo 40.2 de la LFTCu

Entidades	Comunicación
Ayuntamientos	1.041
Diputaciones	7
Mancomunidades	132
TOTAL	1.180

Fuente: Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

Del total de las comunicaciones recibidas referentes a 2015, 414 son relaciones certificadas de contratos, que incluyen un total de 1.869 contratos, por un importe global de 341.687 miles de euros, mientras que 766 son certificaciones negativas. De los referidos contratos, 671, el 36%, son de obras, por importe de 110.398 miles de euros, lo que representa el 32% del importe total.

Con el fin de promover el cumplimiento de la referida obligación de remisión, el Tribunal de Cuentas puso en marcha, como hace anualmente respecto de las entidades locales de comunidades autónomas sin OCEX, los correspondientes Planes de Actuaciones para la rendición de cuentas y la remisión de relaciones de contratos de las referidas entidades, correspondientes al ejercicio 2015, 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 dichas entidades celebrados en el referido ejercicio. Así, se reclamó a las que aún no habían cumplido dicha obligación, la cumplimentación y remisión de la relación certificada de los contratos celebrados en dicho ejercicio 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, dichos Planes de Actuaciones preveían una serie de medidas y actuaciones tendentes a alcanzar el objetivo indicado anteriormente, pasos que se han ido haciendo efectivos sucesivamente.

¹² Según cifras del censo disponible en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, excluidas entidades locales menores.

Como resultado de estas actuaciones, a fecha de 25 de julio de 2017, 1.811 entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio habían remitido información sobre los contratos celebrados en el ejercicio 2015, lo que representa el 96% de esas entidades, incumpliendo aún dicha obligación legal un total de 76 entidades, de las cuales 36 son ayuntamientos –2 mayores de 500 habitantes y los otros 34 de menor población– y 40 mancomunidades –nueve de ellas sin actividad y otras nueve en proceso de disolución–. Se relacionan en el Anexo I a este Informe las entidades que no han remitido la referida información contractual.

En el cuadro siguiente se recoge la información sobre las relaciones de contratos o certificaciones negativas correspondientes al ejercicio 2015 remitidas al Tribunal de Cuentas por cada una de las comunidades autónomas sin OCEX:

Cuadro 3: Relaciones certificadas de contratos y certificaciones negativas correspondientes al ejercicio 2015 recibidas en el Tribunal de Cuentas

Comunidad Autónoma	2015			
	Relaciones certificadas de contratos	Certificaciones negativas	Total	% de remisión
Cantabria	80	41	121	97,58
Castilla-La Mancha	273	734	1.007	95,72
Extremadura	140	292	432	95,79
La Rioja	76	123	199	95,67
Región de Murcia	41	11	52	100,00
TOTAL	610	1.201	1.811	95,97

Fuente: Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales a 25 de julio de 2017.

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 el ejercicio 2015, aun cuando su ejecución se hubiera realizado en el ejercicio siguiente.

En total, 610 entidades locales certificaron que habían formalizado 3.349 contratos en 2015, por un importe global de 473.730.545,74 euros, de los cuales 1.134 eran obras, por importe de 153.460.764,59 euros. Por su parte, 1.201 entidades presentaron certificación negativa.

Los cuadros y el gráfico que figuran a continuación contienen la información, por tipo de entidad y por tipo de contrato y de procedimiento de adjudicación, sobre los contratos celebrados por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio en los ejercicios fiscalizados. En los Anexos II a VI a este Informe se detalla por comunidad autónoma:

Cuadro 4: Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEx propio, por tipo de entidad

(importe en euros)

Comunidad Autónoma	Tipo entidad	Nº	% sobre formalizados	Importe	% sobre formalizados
Cantabria	Ayuntamientos	401	11,97%	78.851.700,66	16,65%
	Mancomunidades	3	0,09%	142.859,37	0,03%
	Total	404	12,06%	78.994.560,03	16,68%
Castilla-La Mancha	Ayuntamientos	951	28,40%	120.772.425,13	25,49%
	Diputaciones	193	5,76%	15.630.434,91	3,30%
	Mancomunidades	22	0,66%	1.927.901,55	0,41%
Total	1.166	34,82%	138.330.761,59	29,20%	
Extremadura	Ayuntamientos	594	17,74%	51.837.480,85	10,94%
	Diputaciones	236	7,05%	36.587.314,13	7,72%
	Mancomunidades	11	0,32%	562.832,84	0,12%
Total	841	25,11%	88.987.627,82	18,78%	
La Rioja	Ayuntamientos	291	8,69%	53.484.630,52	11,29%
	Mancomunidades	3	0,09%	139.044,84	0,03%
	Total	294	8,78%	53.623.675,36	11,32%
Región de Murcia	Ayuntamientos	642	19,17%	113.693.044,91	24,00%
	Mancomunidades	2	0,06%	100.876,03	0,02%
	Total	644	19,23%	113.793.920,94	24,02%
TOTAL	Ayuntamientos	2.879	85,97%	418.639.282,07	88,37%
	Diputaciones	429	12,81%	52.217.749,04	11,02%
	Mancomunidades	41	1,22%	2.873.514,63	0,61%
TOTAL FORMALIZADOS		3.349	100,00%	473.730.545,74	100,00%

Fuente: Información de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales a 25 de julio de 2017.

Cuadro 5: Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación

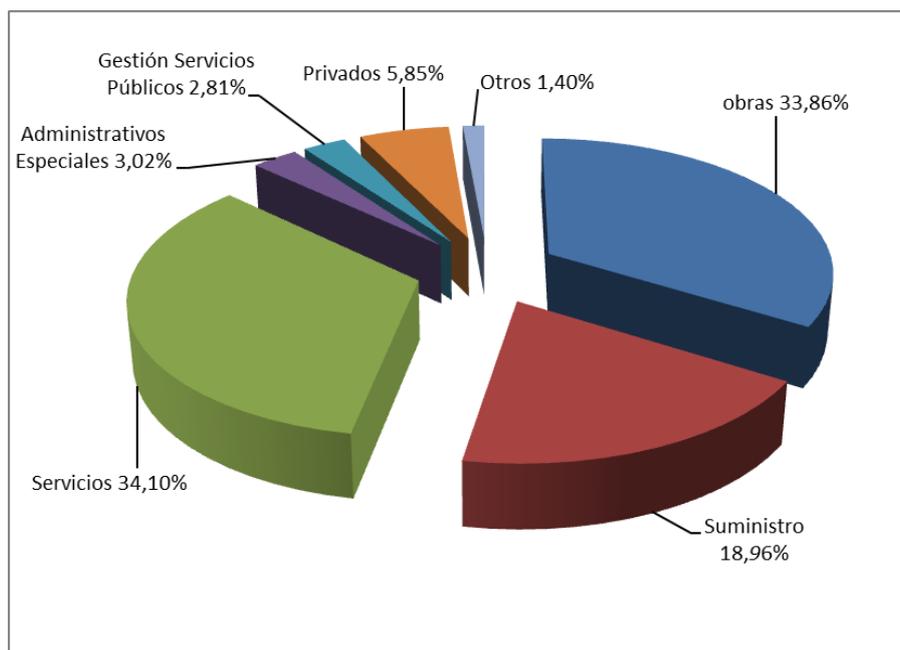
(importe en euros)

TIPO	Procedimiento	TOTAL			
		Nº	% sobre formalizados	Importe	% sobre formalizados
Obras	Abierto criterio único	184	5,49%	30.198.202,36	6,37%
	Abierto pluralidad de criterios	198	5,91%	54.479.417,93	11,50%
	Procedimiento negociado	724	21,62%	67.489.421,71	14,25%
	Restringido	2	0,06%	663.719,83	0,14%
	Otros	26	0,78%	630.002,76	0,13%
	Total		1.134	33,86%	153.460.764,59
Suministro	Abierto criterio único	89	2,66%	22.151.637,10	4,67%
	Abierto pluralidad de criterios	164	4,90%	37.184.737,52	7,85%
	Procedimiento negociado	328	9,79%	12.499.064,13	2,64%
	Restringido	1	0,03%	71.995,00	0,02%
	Otros	53	1,58%	1.318.243,30	0,28%
	Total		635	18,96%	73.225.677,05
Servicios	Abierto criterio único	95	2,84%	6.537.438,48	1,38%
	Abierto pluralidad de criterios	401	11,97%	99.263.826,68	20,96%
	Procedimiento negociado	620	18,51%	22.764.624,68	4,80%
	Restringido	2	0,06%	152.159,99	0,03%
	Otros	24	0,72%	547.206,78	0,12%
	Total		1.142	34,10%	129.265.256,61
Administrativos Especiales	Abierto criterio único	19	0,57%	543.442,05	0,11%
	Abierto pluralidad de criterios	40	1,19%	4.802.235,90	1,01%
	Procedimiento negociado	37	1,10%	523.221,44	0,11%
	Otros	5	0,15%	124.157,73	0,03%
	Total		101	3,02%	5.993.057,12
Gestión Servicios Públicos	Abierto criterio único	1	0,03%	48.000,00	0,01%
	Abierto pluralidad de criterios	62	1,85%	45.812.045,06	9,67%
	Procedimiento negociado	27	0,81%	1.176.402,02	0,25%
	Otros	4	0,12%	707.154,88	0,15%
	Total		94	2,81%	47.743.601,96
Privados	Abierto criterio único	33	0,99%	16.028.030,21	3,38%
	Abierto pluralidad de criterios	41	1,22%	6.693.751,40	1,41%
	Procedimiento negociado	78	2,33%	33.820.980,13	7,14%
	Otros	44	1,31%	1.723.322,00	0,36%
	Total		196	5,85%	58.266.083,74
Otros	Abierto criterio único	11	0,32%	1.352.459,17	0,29%
	Abierto pluralidad de criterios	22	0,66%	2.704.802,72	0,57%
	Procedimiento negociado	10	0,30%	1.461.962,78	0,31%
	Otros	4	0,12%	256.880,00	0,05%
	Total		47	1,40%	5.776.104,67
TOTAL	Abierto criterio único	432	12,90%	76.859.209,37	16,22%
	Abierto pluralidad de criterios	928	27,71%	250.940.817,21	52,97%
	Procedimiento negociado	1.824	54,46%	139.735.676,89	29,50%
	Restringido	5	0,15%	887.874,82	0,19%
	Otros	160	4,78%	5.306.967,45	1,12%
TOTAL FORMALIZADOS		3.349	100,00%	473.730.545,74	100,00%

Fuente: Información de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales a 25 de julio de 2017.

De acuerdo con la información remitida por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, el número de contratos celebrados, atendiendo a su tipo o modalidad, se distribuyen de la siguiente manera:

Gráfico 1: Contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de contrato



Fuente: Información de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales a 25 de julio de 2017.

Así, por el tipo de contratos, los de servicios y de obras fueron la parte más sustancial de la contratación efectuada por estas entidades, representando el 34,10% y el 33,86%, respectivamente, del total de los contratados comunicados, seguidos de los contratos de suministro, que constituyeron el 18,96% de los contratos celebrados.

En cuanto al importe contratado, destaca el correspondiente a los contratos de obras, que supuso el 32,39% del total, seguido de los contratos de servicios y de suministro, que constituyeron el 27,29% y 15,46% del importe de los contratos formalizados, respectivamente.

En consecuencia, los contratos de obras constituyeron una parte muy representativa, tanto por tipo de contrato como por importe, de la contratación efectuada por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX durante el ejercicio 2015.

Cabe señalar que la selección de los contratistas se produjo en 1.824 contratos por procedimiento negociado, cuyo importe ascendió a 139.735.676,89 euros, lo que representa el 54,46% del total de contratos celebrados y el 29,50% de su importe, mientras que en 928 contratos la selección se produjo mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios, por un importe de 250.940.817,21 euros, lo que constituye el 27,71% de los contratos celebrados y el 52,97% del importe total contratado. En particular, en los contratos de obras, los procedimientos de adjudicación más empleados fueron también el procedimiento negociado y el procedimiento abierto con pluralidad de criterios, que representaron el 21,62% y el 5,91%, respectivamente, del total de los contratos celebrados y el 14,25% y el 11,50%, respectivamente, de su importe.

En el total de los 1.134 contratos de obras celebrados se emplearon mayoritariamente el procedimiento negociado, el abierto con pluralidad de criterios y el abierto con un único criterio de adjudicación, con un 63,84%, un 17,46% y un 16,23% de los contratos, respectivamente.

En el marco de las comunicaciones efectuadas a las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio en ejecución del citado Plan de Actuaciones del Tribunal de Cuentas, también se recordó a aquellas 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 de lo dispuesto en el artículo 29 del TRLCSP, y atendiendo al procedimiento establecido en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 26 de abril de 2012, se enviaron a esta Institución 154 extractos de expedientes de contratación formalizados en el ejercicio 2015 por las entidades locales de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y la Región de Murcia, por un importe total de 340.215.744,46 euros.

Adicionalmente, este Tribunal de Cuentas recibió en el ejercicio 2015, también en cumplimiento de lo prescrito por el artículo 29 del TRLCSP, información sobre las modificaciones producidas en los contratos celebrados por dichas entidades locales, ascendiendo a un total de veinte modificados, por un importe de 3.416.222,26 euros, así como 35 prórrogas de contratos celebrados en ejercicios anteriores.

Según resulta del análisis de las relaciones de contratos presentadas, no se han recibido en este Tribunal de Cuentas 96 contratos por importe de 164.337.577,25 euros, no obstante reunir los requisitos previstos en el artículo 29 del TRLCSP.

En el cuadro siguiente se detallan los expedientes contractuales remitidos de oficio en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación:

Cuadro 6: Número total e importe de los expedientes contractuales remitidos de oficio en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación

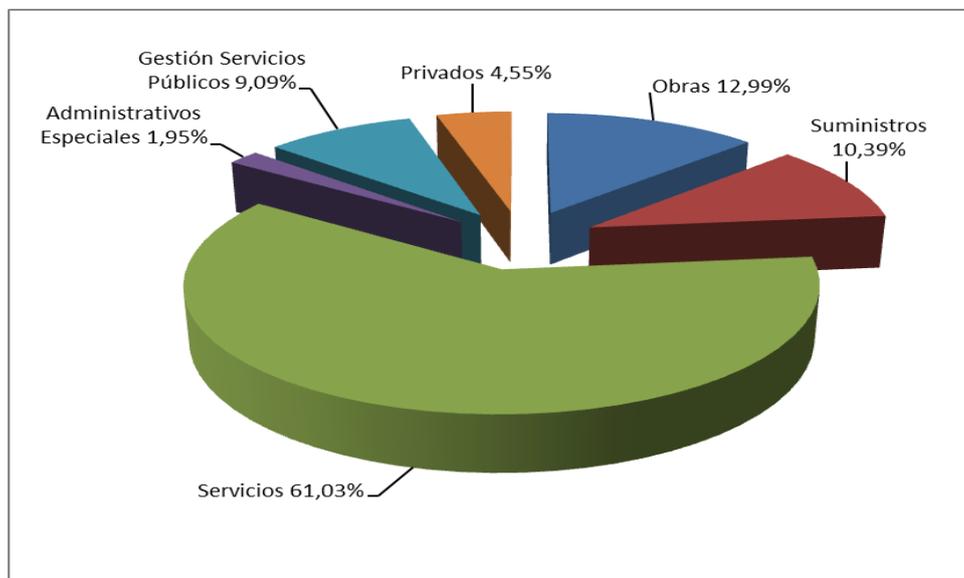
(importe en euros)

Tipo	Procedimiento	TOTAL			
		Nº	% sobre remitidos	Importe	% sobre remitidos
Obras	Abierto criterio único	6	3,90%	4.493.315,14	1,32%
	Abierto pluralidad de criterios	13	8,44%	13.580.637,63	3,99%
	Procedimiento negociado	1	0,65%	524.727,27	0,16%
	Total	20	12,99%	18.598.680,04	5,47%
Suministro	Abierto criterio único	3	1,95%	8.587.710,96	2,52%
	Abierto pluralidad de criterios	12	7,79%	28.420.619,98	8,35%
	Procedimiento negociado	1	0,65%	273.342,29	0,08%
	Total	16	10,39%	37.281.673,23	10,95%
Servicios	Abierto criterio único	9	5,84%	2.339.995,85	0,69%
	Abierto pluralidad de criterios	76	49,35%	79.257.331,55	23,30%
	Procedimiento negociado	8	5,19%	8.341.284,06	2,45%
	Restringido	1	0,65%	146.513,60	0,04%
Total	94	61,03%	90.085.125,06	26,48%	
Administrativos Especiales	Abierto pluralidad de criterios	3	1,95%	3.214.531,55	0,94%
	Procedimiento negociado	0	0,00%	0	0,00%
	Total	3	1,95%	3.214.531,55	0,94%
Gestión Servicios Públicos	Abierto criterio único	0	0,00%	0,00	0,00%
	Abierto pluralidad de criterios	14	9,09%	177.177.389,96	52,08%
	Total	14	9,09%	177.177.389,96	52,08%
Privados	Abierto criterio único	2	1,30%	12.000.000,00	3,53%
	Abierto pluralidad de criterios	3	1,95%	834.844,62	0,25%
	Procedimiento negociado	2	1,30%	1.023.500,00	0,30%
	Total	7	4,55%	13.858.344,62	4,08%
TOTAL	Abierto criterio único	20	12,99%	27.421.021,95	8,06%
	Abierto pluralidad de criterios	121	78,57%	302.485.355,29	88,91%
	Procedimiento negociado	12	7,79%	10.162.853,62	2,99%
	Restringido	1	0,65%	146.513,60	0,04%
	TOTAL	154	100,00%	340.215.744,46	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los contratos recibidos en el Tribunal de Cuentas.

En el siguiente gráfico se detallan los expedientes contractuales remitidos de oficio en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de contrato:

Gráfico 2: Expedientes contractuales remitidos de oficio al Tribunal de Cuentas por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio, por tipo de contrato



Fuente: Elaboración propia a partir de los contratos recibidos en el Tribunal de Cuentas.

Así, por el tipo de contratos, los de servicios y de obras fueron los que en mayor número fueron remitidos al Tribunal de Cuentas en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP, representando el 61,03% y el 12,99%, respectivamente, del total de los contratados enviados, seguidos de los contratos de suministro, que constituyeron el 10,39%.

En cuanto al importe contratado, destaca el correspondiente a los contratos de gestión de servicios públicos, que supuso el 52,08% del total, seguido de los contratos de servicios, de suministro y de obras, que constituyeron el 26,48%, el 10,95% y el 5,47% del importe de los contratos remitidos, respectivamente.

En consecuencia, los contratos de obras integraron una parte representativa de los expedientes contractuales formalizados en 2015 enviados al Tribunal de Cuentas por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX.

II.2. CONTRATOS DE OBRAS EXAMINADOS

Una vez efectuado un análisis sobre los datos globales de la contratación de las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX, esta fiscalización se centra en los contratos de obras, que son los que constituyen su objeto.

De entre los expedientes remitidos por las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP, así como de aquellos de los que se ha tenido conocimiento a través de las relaciones de contratos enviadas conforme al artículo 40 de la LFTCu, se ha seleccionado para esta fiscalización una muestra de 72 contratos de obras celebrados en el ejercicio 2015, con un importe global de 31.060.391,61 euros, lo que representa el 6,35% del total de contratos de obras formalizados y un 20,24% de su importe total, de los cuales 26, un 36% de los que integran la muestra, tienen por objeto instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. Asimismo, se ha analizado un contrato formalizado en un ejercicio

anterior, por importe de 597.152,80 euros, en cuanto que este tenía directa vinculación con otro de los contratos de la muestra. Por consiguiente, la muestra está constituida por 73 contratos.

De los expedientes contractuales de la muestra, trece fueron presentados por las entidades locales en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP y otros 59 fueron seleccionados a partir de las relaciones de contratos; 2 de estos últimos superaban los importes previstos en el artículo 29 del TRLCSP, sin que hubieran sido remitidos en cumplimiento del citado precepto. Como se ha indicado, a estos contratos se añadió otro celebrado en un ejercicio anterior al 2015 que tiene relación con uno de la muestra.

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 las comunidades autónomas fiscalizadas, y contempla 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 establecen los artículos 27.3 y 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:

- Circunstancias que pueden tener una especial incidencia en la ejecución del gasto público, como el importe de la contratación o el plazo de duración del contrato, entre otros.
- Tipo de procedimiento de adjudicación, principalmente, en aquellos casos en los que se haya empleado procedimientos sin publicidad.
- Forma de tramitación de los procedimientos, especialmente, cuando se haya acudido al procedimiento excepcional de emergencia y a la tramitación de urgencia.
- Obras que tengan por objeto instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

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

Por tipo de contrato, se han incluido en la muestra diecinueve contratos, que representan el 26% de la misma, que exceden, en cuantía individual, la cantidad de 500.000 euros –siete de ellos superan el millón de euros–; además, otros 23 contratos que tienen un amplio plazo de ejecución.

Por procedimientos de adjudicación, se han seleccionado los contratos con arreglo a los distintos procedimientos previstos en el TRLCSP. Así, se incluyen 35 contratos adjudicados por procedimiento abierto con pluralidad de criterios –que es el segundo de los procedimientos más empleados por las entidades locales y de mayor importe de licitación–; catorce contratos adjudicados por procedimiento abierto con un único criterio de selección –el precio–; y 24 contratos adjudicados por el procedimiento negociado –23 formalizados en 2015 y otro en un ejercicio anterior–.

Se han examinado diecisiete contratos en los que la tramitación ha sido de urgencia.

Para completar la configuración de la muestra, se han seleccionado 26 obras que tienen por objeto instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

Para conformar la muestra se ha tenido en cuenta, asimismo, la naturaleza de las entidades fiscalizadas, verificándose contratos celebrados por 58 ayuntamientos, así como por las siete diputaciones provinciales incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización. La mayor parte de los contratos analizados se han formalizado por ayuntamientos, en concreto, 66 de ellos, entre los que se ha procurado incluir una representación atendiendo a los distintos tramos de población y

extendiendo la muestra, además de a las entidades con mayor volumen de contratación y que, por lo tanto, son objeto de fiscalización regular, a otras que no han sido verificadas con anterioridad.

En el cuadro siguiente se incluye información sobre los contratos examinados:

Cuadro 7: Contratos de obras examinados formalizados en el ejercicio 2015

Procedimiento	TOTAL					
	Nº	% sobre total muestra	% sobre total obras	Importe	% sobre total muestra	% sobre total obras
Abierto criterio único	14	19,44%	7,61%	6.430.024,23	20,70%	21,29%
Abierto pluralidad de criterios	35	48,61%	17,68%	19.778.319,66	63,68%	36,30%
Procedimiento negociado	23 ⁽¹⁾	31,95%	3,18%	4.852.047,72	15,62%	7,19%
TOTAL MUESTRA	72	100,00%	6,35%	31.060.391,61	100,00%	20,24%

Fuente: Elaboración propia a partir de los contratos recibidos en el Tribunal de Cuentas

(1) La muestra incluye, además, un contrato, adjudicado mediante procedimiento negociado y formalizado en un ejercicio anterior al 2015, que tiene relación con otro de los examinados.

En el Anexo VII a este Informe se relacionan los 73 contratos que integran la muestra de esta fiscalización.

De este examen se han obtenido los resultados que se exponen a continuación.

II.3. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE OBRAS CELEBRADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO PROPIO

En la exposición que se efectúa a lo largo de este subapartado, se analizan los contratos de obras de las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio a partir del examen de los contratos seleccionados por muestreo.

Como se ha indicado en la Introducción de este Informe, habiéndose examinado la contratación celebrada en el ejercicio 2012 por las entidades locales de cada una de las comunidades autónomas sin OCEX, de forma separada, así como de manera conjunta la contratación de esas entidades en el periodo 2013-2014 a fin de verificar, a nivel general, las principales áreas de riesgo identificadas, la presente fiscalización aborda el examen de los contratos de obras formalizados por aquellas, dirigiéndose fundamentalmente a profundizar en las incidencias que se plantean en los mismos.

Así, en este subapartado se indican las eventualidades e incidencias más relevantes, 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 por las entidades 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 subapartado, se identifica cada uno de los contratos por referencia a la numeración de las mismas en la relación que figura en el Anexo VII, por lo que este constituye un complemento necesario para su adecuada comprensión, valoración y ponderación.

II.3.1. Incidencias relacionadas con la preparación de los contratos

II.3.1.1. JUSTIFICACIÓN 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 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.

Esta obligación viene reforzada por el artículo 109.1 del TRLCSP al establecer que la celebración de contratos por parte de las administraciones públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que iniciará el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 22 del TRLCSP. Igualmente, el RGLCAP regula en el artículo 73 las actuaciones administrativas preparatorias del contrato, señalando al respecto que los expedientes de contratación se iniciarán por el órgano de contratación determinando la necesidad de la prestación objeto del contrato, bien por figurar esta en planes previamente aprobados o autorizados, bien por estimarse singularmente necesaria.

En un elevado número de expedientes fiscalizados, como se expone con el correspondiente detalle en los siguientes párrafos, no se deja constancia de la justificación de la necesidad de la contratación o, en su caso, los informes justificativos de esa necesidad incorporados al expediente resultan insuficientes, ya que en ellos no consta la extensión de las necesidades que pretendieron cubrirse con el contrato proyectado, ni tampoco la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas ni, en consecuencia, la necesidad de la inversión de fondos públicos que conllevan.

- En los **contratos número 1, 7, 8, 34, 35, 45, 61 y 72 del Anexo VII**, no se ha aportado el informe del servicio promotor del expediente justificativo de la necesidad de la contratación. Solicitada por este Tribunal de Cuentas la referida documentación, las entidades que celebraron los **contratos número 1 y 7** han manifestado que la necesidad de la tramitación de los expedientes se motivó en la obtención de una subvención de la comunidad autónoma; y la que formalizó el contrato **número 72** señaló que dicha necesidad se fundamentaba en la firma de un convenio de colaboración que financió la actuación. Estas circunstancias, por sí solas, no implican la existencia de una necesidad de interés general que justifique la contratación ni pueden estimarse como causa justificativa de la misma, puesto que la tramitación de los contratos públicos y el consiguiente gasto que implican deben responder a la existencia de una previa y objetiva necesidad de interés público, con independencia de cuales sean las fuentes de financiación del gasto.
- En el caso del **contrato número 2 del Anexo VII** se ha aportado un documento firmado por el Alcalde, denominado *“memoria justificativa sobre los criterios de valoración establecidos en el artículo 9 de la Orden OBR/3/2013”*, que contiene una serie de argumentos, tales como el mal estado en que se encontraban los viales del municipio –sin especificación de los mismos–, la mejora de la seguridad para los peatones y vehículos, las mejoras de las condiciones de vida de la población y de sus actuaciones en el entorno, así como las demandas vecinales; esto es, fundamentos genéricos que pueden utilizarse para justificar cualquier obra de mejora de viales y que no refieren las necesidades específicas existentes en los concretos viales afectados por las obras objeto de este contrato en el momento en que se propuso la tramitación del expediente, por lo que la específica necesidad no queda motivada en el expediente. Similar deficiencia se ha detectado en el **contrato número 70 del Anexo VII**, en el que el informe emitido al efecto tampoco

expuso las concretas deficiencias existentes en ese momento en los viales objeto de la contratación.

- La motivación de la necesidad de los **contratos número 6, 9, 13, 17, 20, 22, 27, 33, 40, 46, 51, 52, 55, 64 y 68 del Anexo VII** se incluyó en algunos de los documentos que conforman el expediente contractual, tales como la memoria del proyecto, la providencia de inicio del expediente, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) o el pliego de prescripciones técnicas (PPT), y, por lo tanto, en documentos distintos del preceptivo informe del servicio promotor de la contratación a que se refiere el artículo 73.2 del RGLCAP, y sin que la mayoría de ellos contuvieran todos los extremos requeridos por el artículo 22 del TRLCSP.

En particular, respecto del **contrato número 9**, un escrito de la Alcaldía aludía a la demanda vecinal de instalaciones deportivas, sin acreditarlo documentalmente, y a que el contrato se encontraba subvencionado, extremo este último que, como ya se ha indicado, no implica, en sí misma, la existencia de una necesidad de interés general que justifique la contratación. En el **contrato número 17 del Anexo VII** solo figura en una providencia de Alcaldía y en un acta de la Comisión Informativa de Urbanismo, una referencia al estado deteriorado del césped artificial entonces existente para justificar la necesidad de la contratación, sin mayor precisión, por lo que resulta insuficiente. La justificación de la necesidad del **contrato número 20 del Anexo VII** se incluyó en una providencia de la Alcaldía, que remitía a una recomendación de los Servicios Periféricos de Carreteras de Ciudad Real, en la que se analizaban las posibles alternativas para ejecutar una pasarela peatonal e incorporaba observaciones y recomendaciones de carácter técnico sobre las obras a realizar, sin que en dichos documentos se hayan precisado suficientemente las necesidades a satisfacer. En el **contrato número 51**¹³ una providencia de la Alcaldía presuponía la necesidad de contar con un lugar en que celebrar los actos que en su momento se programasen en torno a la conmemoración del V centenario del fallecimiento del Rey Fernando el Católico, por lo que no razonaba su necesidad.

La justificación de la necesidad del **contrato número 52 del Anexo VII**, que aparece en la orden de inicio del expediente de contratación, estaba redactada en términos genéricos, indicando únicamente que era preciso disponer de un pabellón polideportivo municipal cubierto para favorecer la práctica del deporte y que sirviera de edificio multiusos, sin que incluyera todos extremos requeridos por el artículo 22 del TRLCSP. En relación con el **contrato número 55** se ha aportado un informe sobre la necesidad de ejecución de la obra firmado por la Alcaldesa, en el que figuraba que el municipio no contaba con ningún edificio en el que se pudiera ubicar la sede de reunión y actos de las asociaciones, añadiendo que se necesitaban nuevas instalaciones y dependencias donde se pudieran desarrollar servicios que en ese momento no podían ofrecerse. Sin embargo, en la memoria del proyecto, anterior al mencionado informe, consta que el edificio que en su día constituyó la sede del Ayuntamiento, era, a esa fecha, el lugar donde se agrupaban y celebraban actos y reuniones varias asociaciones cívicas del municipio, lo que resulta contradictorio con la argumentación del primero de los documentos citados.

- El informe justificativo de la necesidad del **contrato número 15 del Anexo VII** se redactó en términos genéricos, advirtiendo de ello el Servicio de Contratación y Compras del Ayuntamiento. De los antecedentes que obran en la memoria del proyecto de obras, se desprende que la necesidad de este contrato se debió a que el edificio objeto del mismo, construido a principios de los años 90, se cerró al público al detectarse en 2001 una serie de problemas estructurales que recomendaban su clausura temporal y apuntalamiento. Estos problemas tuvieron lugar por vicios ocultos de la

¹³ El Ayuntamiento de Madrigalejo ha alegado que la importancia que el acontecimiento tenía para la Corporación tal vez no se apreciara desde la lejanía con la misma extensión e intensidad. Considera posible que el volumen de expedientes y actividades generados provocara "ciertos vacíos" que el Ayuntamiento considera no desvirtúan los requisitos esenciales del procedimiento, ya que con este se estaban tramitando conjuntamente otros expedientes que complementaban la motivación de la tramitación del expediente. Debe tenerse en cuenta que las alegaciones formuladas no desvirtúan la incidencia puesta de manifiesto en este Informe.

construcción, al no haberse seguido en la ejecución de las obras las directrices fijadas en el proyecto, especialmente a nivel estructural, ante lo cual la Sección Técnica de Obras y Mantenimiento propuso el inicio de las acciones procedentes contra el contratista por los defectos detectados. La Comisión de Gobierno municipal acordó el 14 de agosto de 2003 la demolición del edificio y la realización de una nueva dotación.

- En el informe acerca de la necesidad, características e importe de las prestaciones objeto del **contrato número 38 del Anexo VII** se exponía que el Ayuntamiento había formalizado un convenio con el Gobierno de Extremadura para la rehabilitación de la Alcazaba –convenio que no ha sido aportado por la entidad–, así como otras consideraciones sobre la financiación de las obras y algunos datos del proyecto, pero no se especificaban los motivos por los que era necesario restaurar el tramo de muralla objeto del contrato.
- En el **contrato número 48 del Anexo VII** el informe acreditativo de la necesidad e idoneidad del contrato, de contenido genérico e impreciso, no hizo mención a los motivos por los que era necesaria la construcción del edificio objeto del contrato, ni por qué se llevaba a cabo dos años después de la adopción del acuerdo de construirlo, aludiendo solo al carácter público del edificio.
- La necesidad e idoneidad del **contrato número 69 del Anexo VII** se justificó en que los recursos humanos, económicos, institucionales, culturales y naturales constituían un importante potencial que, adecuadamente articulados y contando con la iniciativa empresarial, podían favorecer el crecimiento socioeconómico de la ciudad y elevar el nivel de vida de su población y de todo su entorno, así como en la gran demanda de nuevas empresas que solicitaban instalarse en el centro objeto de contratación –centro de iniciativas empresariales–, sin otras concreciones, siendo dicha argumentación genérica, por lo que no responde suficientemente a las exigencias del artículo 22 del TRLCSP.

II.3.1.2. CÁLCULO DEL PRESUPUESTO Y RÉGIMEN ECONÓMICO 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. De acuerdo con el artículo 87.1 del TRLCSP, los órganos de contratación han de cuidar de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado en el momento de fijar el presupuesto de licitación.

Igualmente, según el artículo 88.2 de ese mismo texto legal, el valor estimado del contrato ha de calcularse conforme los precios habituales del mercado. Dicho valor permite al órgano de contratación conocer el impacto económico máximo del contrato en todo el tiempo de su duración y determina, entre otros aspectos, las reglas de publicidad aplicables, el procedimiento de adjudicación, solvencia y, en su caso, clasificación del contratista, y el régimen de recursos. En cumplimiento de lo dispuesto en el TRLCSP, debe consignarse en los anuncios de la licitación la cantidad a la que ascienda el valor estimado y, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

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 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 previamente el precio global”*.

Los órganos de contratación deberán, tanto al determinar los presupuestos de los contratos, como al establecer las prestaciones y contraprestaciones entre la Administración y el contratista, realizar los estudios económicos necesarios que permitan garantizar que el precio del contrato sea el adecuado al mercado, incorporando dichos estudios como parte de los expedientes de contratación.

En relación con el cálculo del presupuesto y el régimen económico de los contratos se han obtenido los siguientes resultados:

- El **contrato número 10 del Anexo VII** fue objeto de licitación, con un presupuesto de 2.123.398,13 euros, que fue declarada desierta por falta de licitadores. Posteriormente, se volvió a licitar, con un presupuesto de 2.938.181,56 euros. Entre ambas licitaciones, el presupuesto varió en 814.783,43 euros, representativo del 38,37%, sin que de los documentos aportados resulte información suficiente que permita verificar la correcta estimación del importe incrementado a los efectos de los artículos 87.1 del TRLCSP y 73.2 del RGLCAP¹⁴.
- En el PCAP del **contrato número 13 del Anexo VII** se fijó un valor estimado del contrato de 891.481,34 euros, superior al presupuesto base de licitación, IVA excluido, de 613.967,76 euros, motivándose esta diferencia en el último párrafo del artículo 234.3 del TRLCSP, que se refiere a la posibilidad de un incremento adicional de hasta el 10% por variaciones sin necesidad de su previa aprobación, así como en la posibilidad de que se produjeran incrementos de obra. Debe indicarse que tales conceptos, además de resultar de imposible cálculo en el momento en que se elaboró el PCAP del contrato –pues su cuantificación depende de los acontecimientos futuros durante la fase de ejecución del mismo– no están contemplados en el artículo 88 del TRLCSP como partidas susceptibles de integrarse en el valor estimado del contrato.
- El **contrato número 49 del Anexo VII** tenía por objeto la terminación de un edificio cuyas obras se encontraban sin concluir por haber sido resuelto el contrato anterior, licitado en febrero de 2011 con un presupuesto base de 327.368,12 euros, IVA excluido. Según los datos de la memoria del proyecto, con cargo a ese contrato anterior se habían ejecutado, entre junio de 2011 y septiembre de 2012, las obras de movimiento de tierras, cimentaciones, contenciones y el 60% de la estructura y fachadas. El nuevo contrato para la terminación del edificio fue licitado en marzo de 2015 con un presupuesto de 404.077,60 euros, IVA excluido, lo que supuso un incremento del 23,43% con respecto al presupuesto del contrato del año 2011 para la construcción completa del edificio. Como justificación de este incremento, en la memoria del proyecto consta que se realizó una valoración económica para la conclusión del edificio por el servicio de edificación con un aumento de precios de 25%, además de introducir algunas modificaciones puntuales, lo que no se estima suficiente habida cuenta de algunas partidas del anterior contrato ya estaban ejecutadas¹⁵.
- El **contrato número 62 del Anexo VII** tenía por objeto obras de ejecución subsidiaria, derribos y otras obras que debían realizarse en el centro histórico de la ciudad. El Interventor General emitió una observación complementaria, en la que puso de manifiesto que el presupuesto del mismo rebasaba ampliamente el límite de gasto previsto del 1,3% del contrato anterior que constituía su precedente. En el informe se indicaba que este incremento, aunque presupuestariamente contemplado en la parte del gasto corriente, minoraría el ahorro neto municipal, disminuiría la capacidad de financiación y, a medio plazo, de no darse importantes crecimientos del ingreso

¹⁴ La Alcaldesa del Ayuntamiento de Santander y el que fuera Alcalde de esa localidad en 2015 –que se adhiere a las alegaciones formuladas por la Alcaldesa– alegan que, declarada desierta la primera licitación, se solicitó al equipo redactor del proyecto la revisión del mismo para adecuarlo a los precios del mercado, y adjuntan a las alegaciones diversos documentos, entre ellos, un informe con las modificaciones introducidas. La alegación continúa señalando que el incremento del presupuesto se basó en el estudio de los precios de las partidas concernientes a los cuerpos volados y a la necesidad de utilizar cimbras para la ejecución de las obras. Debe indicarse al respecto que en la documentación aportada se pone de manifiesto que se han modificado el presupuesto y el cuadro de precios descompuestos, pero no se hace mención a las partidas modificadas ni a la magnitud de la modificación, por lo que no resulta posible verificar la correcta estimación del importe.

¹⁵ En un informe del Servicio de Edificación y Mantenimiento del Ayuntamiento de Cáceres, aportado en el trámite de alegaciones, se indica que, a 12 de junio de 2014, se había realizado la cimentación y la estructura en una proporción del 80% aproximadamente, lo que representa una mayor proporción de obras del contrato anterior ejecutadas, a efectos de ser tenidas en cuenta en el presupuesto para la terminación de las obras objeto del contrato analizado. También se señala en dicho informe que el proyecto original, que databa del año 2004, se había realizado con precios por debajo de mercado, aun cuando no se aporta documentación justificativa de dicha afirmación.

público, podría generar desequilibrios presupuestarios y podría llevar al Ayuntamiento al incumplimiento de la regla de gasto, a que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. De hecho, el incumplimiento de esta regla se recoge en el Plan Económico Financiero del Ayuntamiento, 2016-2017, de 31 de mayo del 2016, aportado en fase de alegaciones.

II.3.1.3. REDACCIÓN DE PROYECTOS Y TRAMITACIÓN DE OBRAS

Según el artículo 121.1 del TRLCSP, la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato, siendo este trámite específico de los contratos de obras.

El artículo 125 del RGLCAP establece que los proyectos han de referirse a obras completas y susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente y deben comprender todos y cada uno de los elementos precisos para la utilización de la obra. No obstante, cuando se trate de obras que por su naturaleza o complejidad necesiten de la elaboración de dos o más proyectos específicos o complementarios, la parte de obra a que se refiera cada uno de ellos será susceptible de contratación independiente, siempre que el conjunto de los contratos figure en un plan de contratación plurianual.

Asimismo, conforme el apartado 3 del artículo 86 del TRLCSP, 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. Igualmente, de acuerdo con este mismo precepto, resulta posible la contratación separada de prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra, tal y como esta es definida en el artículo 6 de ese mismo texto legal, cuando dichas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación. En ambos casos, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto, salvo lo dispuesto en los artículos 14.2, 15.2 y 16.2 del TRLCSP.

La opción que asiste al órgano de contratación dentro de los límites del artículo 86.3 del TRLCSP entre la integración de las diversas prestaciones en un solo contrato o la celebración de distintos contratos requiere tomar en consideración distintos aspectos como son, entre otros: el incremento de la eficacia que supone la integración de todas las prestaciones en un único contrato; la mayor eficiencia y coordinación en la ejecución de las prestaciones resultante del tratamiento unitario del contrato; el aprovechamiento de las economías de escala que posibilita el hecho de que todas las prestaciones se integren en un único contrato sin división en lotes; y la optimización de la ejecución global del contrato al ser el control de su cumplimiento más efectivo si el contrato se adjudica a una sola empresa y no a varias como podría ocurrir si se estableciesen lotes.

De la fiscalización llevada a cabo, han resultado las siguientes cuestiones en relación con la redacción de proyectos y tramitación de obras:

Imposibilidad de elaboración del proyecto por la Administración

- La imposibilidad de la elaboración del proyecto del **contrato número 33 del Anexo VII** por la propia Administración, así como la necesidad de la contratación conjunta del proyecto y obra, al amparo del artículo 124.1 TRLCSP, se justificó en un informe del arquitecto municipal en el que se señalaba que el proyecto debería estar firmado por un ingeniero de caminos canales y puertos, técnico que no existía en la plantilla del Ayuntamiento. Debe indicarse al respecto que la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras tiene carácter excepcional, no correspondiéndose las circunstancias expuestas en el citado informe con los supuestos previstos en el referido artículo 124.1. Asimismo, el informe del arquitecto municipal

señalaba que la fórmula de “bases técnicas” cubría las condiciones necesarias para la posterior presentación del proyecto que serviría como documento para la ejecución de la obra que pretendía llevarse a cabo, sin que en dicho documento se indicasen las razones de interés público por las que convenía limitarse a redactar bases técnicas en lugar de un anteproyecto o documento similar, como hubiera requerido el artículo 124.2 del TRLCSP.

Fraccionamiento de las obras en fases

De acuerdo con el artículo 125 del RGLCAP los proyectos han de referirse a obras completas y susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente y deben comprender los elementos precisos para la utilización de la obra. En algunos de los expedientes analizados se ha observado que las obras se ejecutaron por fases, sin que conste en los mismos la justificación de esta división, por lo que podría apreciarse la existencia de fraccionamientos, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones a realizar, procedería haber efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las mismas, aplicando el procedimiento que correspondiera atendiendo al valor estimado de todas ellas.

- En el caso de las obras de construcción del campo de fútbol, objeto de los **contratos número 34 y 35 del Anexo VII**, estas se dividieron en dos contratos correspondientes a las fases I (obra civil) y II (colocación del césped artificial), respectivamente, con unos presupuestos de licitación de 142.318,05 euros, el primero, y 133.934,50 euros, el segundo. En los expedientes analizados no consta la justificación sobre su contratación por fases, ni referencia a la posible entrega independiente al uso público de las obras ejecutadas en la fase I sin la colocación del césped artificial objeto del contrato de la fase II. De hecho, las obras de una y otra fase fueron recibidas en la misma fecha aun cuando no coincidían sus respectivos plazos de ejecución, lo que refleja su interdependencia. Debe señalarse al respecto que en el caso de que las obras de ambas fases se hubieran contratado conjuntamente, el valor estimado hubiera superado los 200.000 euros, lo que hubiera requerido que se publicaran los anuncios a que se refiere el artículo 177.2, en relación con el 142, ambos del TRLCSP.
- Las obras objeto del **contrato número 44 del Anexo VII** constituían la segunda fase de un proyecto global de rehabilitación de un edificio para destinarlo a museo con una zona de uso comercial. En el proyecto global se preveía la ejecución de las obras en tres fases: fase I –rehabilitación de la edificación principal–, fase II –edificación de una nueva planta destinada a restauración que sirviese de complemento y revitalización de la edificación principal– y fase III –construcción de un aparcamiento–.

Los contratos de la primera y de la segunda fase se adjudicaron mediante procedimientos negociados sin publicidad, sin invocarse una causa específica para la utilización de dicho procedimiento, de lo que se infiere que ambos se ampararon en que los respectivos presupuestos de licitación, de 199.607,92 y 199.882,63 euros, respectivamente, no excedieron de la cuantía máxima establecida en el artículo 177.2 del TRLCSP. No obstante, el equipamiento y las dotaciones de aire acondicionado y de calefacción, así como el sistema de refrigeración de aire necesario para el funcionamiento del edificio principal y del edificio de restauración no se incluyeron en los proyectos de las dos primeras fases como parte integrante de las obras a ejecutar obligatoriamente, sino como posibles mejoras que podrían los licitadores ofertar, sin que conste en el expediente las razones que motivaron tal proceder. No habiéndose ofertado dichas mejoras por el adjudicatario, las obras ejecutadas no incluyeron las referidas prestaciones, por lo que ninguna de ellas fue completa ni apta para su entrega al uso público, lo que pone de manifiesto que los proyectos no se referían a obras completas, como requería el artículo 125 del RGLCAP. Posteriormente, dicho equipamiento fue adquirido, mediante otro contrato, adjudicado en febrero de 2017 con un precio de 8.127,23 euros, IVA excluido.

Si se hubieran proyectado y presupuestado las obras de las dos primeras fases con todos los equipos necesarios para su funcionamiento y entrega al uso público, incluyendo, por tanto, el equipamiento y las dotaciones de aire acondicionado, de calefacción y el sistema de refrigeración,

los presupuestos de licitación habrían superado la cuantía establecida en el artículo 177.2 del TRLCSP a partir de la cual hubiera sido obligatorio publicar anuncios de licitación.

- En el caso de las obras para la rehabilitación y puesta en funcionamiento de un balneario, estas se ejecutaron por fases, siendo el contrato incluido en la presente fiscalización el correspondiente a la 2ª fase, **contrato número 45 del Anexo VII** –consta la existencia de, al menos, otros cuatro contratos de obras de urbanización, de instalación de gas, de instalación eléctrica y de instalación de biomasa por un importe conjunto de 161.933,80 euros–.

En el expediente analizado no figura la justificación de su contratación por fases ni referencia alguna sobre la posible entrega al uso público de las obras ejecutadas de manera independiente. Ha de indicarse que en el supuesto de que todas ellas se hubieran contratado conjuntamente, el valor estimado hubiera superado los 200.000 euros, lo que hubiera requerido que se publicaran los anuncios a que se refiere el artículo 177.2 en relación con el 142, ambos del TRLCSP¹⁶.

- Con objeto de llevar a cabo la demolición de un pabellón de exposiciones para las industrias cárnicas y la construcción de uno nuevo, se licitó la contratación del servicio de redacción del correspondiente proyecto de ejecución. El PPT que iba a regir esa licitación señalaba que se disponía de un presupuesto inicial de un millón de euros para la demolición y construcción, de forma que la superación de esta cantidad obligaría a que la propuesta elegida pudiera ser construida por fases completas.

Posteriormente, una vez desarrollado el proyecto, que ascendía a 1.345.846 euros, IVA excluido, se eliminó una serie de partidas, por importe de 521.802 euros, IVA excluido, que serían ejecutadas en una 2ª fase.

Habiéndose incluido en la presente fiscalización la ejecución de la 1ª fase, objeto del **contrato número 47 del Anexo VII**, la entidad ha justificado la tramitación por fases en la limitación de la subvención concedida por la comunidad autónoma para la financiación de la obra por importe máximo de un millón de euros. Este motivo no resulta suficiente para justificar dicha tramitación, siendo así que de la separata del proyecto correspondiente a la 1ª fase que fue objeto de licitación, se deduce que esta fase parcial no constituía una obra completa susceptible de ser entregada al uso público¹⁷.

Supervisión del proyecto de obras

Entre las actuaciones previas a la aprobación del proyecto de obras, cuando la cuantía del contrato sea igual o superior a 350.000 euros, se encuentra la de su supervisión. Así, los órganos de contratación han de solicitar un informe de las correspondientes oficinas o unidades de supervisión de los proyectos encargadas de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto, de acuerdo con el artículo 125 del TRLCSP y la disposición adicional 2ª.12 de ese mismo texto legal. En los proyectos de cuantía inferior a la señalada, el informe tendrá carácter facultativo, salvo que se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra en cuyo caso el informe de supervisión será igualmente preceptivo.

¹⁶ El Ayuntamiento de Valdecaballeros alega, sin aportar documentación acreditativa, que se habían hecho obras de rehabilitación con anterioridad a las ahora fiscalizadas, habiéndose acometido entonces los trabajos más urgentes, lo que no justifica debidamente su división en fases.

¹⁷ El Ayuntamiento de Zafra alega que el proyecto se refería a una obra completa. Sin embargo, se ha comprobado que se eliminaron partidas tales como forjado de semiviguetas que afectan aseos y zonas de oficinas, acabado de la galería de exposiciones, una escalera, un ascensor, así como la totalidad de las partidas de la climatización y ventilación, lo que evidencia lo contrario.

En los **contratos número 1, 3, 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 16, 22, 24, 25, 29, 34, 35, 36, 41, 42, 43, 47, 48, 49, 51, 52, 55, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 y 72 del Anexo VII** se han detectado deficiencias en relación con las referidas actuaciones previas:

- Los informes de supervisión de los proyectos de los **contratos número 1, 3, 4, 5, 9, 13, 14, 16, 22, 25, 29, 36, 47, 52, 55, 60¹⁸ y 68** se emitieron por técnicos que no formaban parte de una oficina o unidad administrativa de supervisión especializada en dicha función, lo que no se ajustó a lo requerido por los artículos 125 del TRLCSP y 135 y 136 del RGLCAP¹⁹.

En el informe de supervisión del **contrato número 1** figuran, además, varias objeciones sobre el proyecto, cuya posterior subsanación no se ha acreditado –falta de justificación del precio unitario de la mano de obra y del importe del 6% en concepto de costes indirectos y falta del preceptivo pronunciamiento de que el proyecto comprende una obra completa que, una vez terminada, puede ser entregada al uso público–, además de deducirse del mismo que el proyecto no contaba con el estudio geotécnico requerido por el artículo 123.3 del TRLCSP.

Respecto del **contrato número 9** se han aportado dos informes sobre el proyecto de obras, en uno se indican algunas deficiencias del proyecto y en otro se rebaten dichas deficiencias. No se ha presentado ningún otro informe posterior que aclare la concurrencia o no de las objeciones formuladas.

El proyecto de obras del **contrato número 13** se supervisó por el mismo servicio técnico municipal al que le correspondía su redacción, lo que no fue conforme con la normativa y con la propia finalidad del acto de supervisión de proyectos, configurado como un acto de control que debe siempre realizarse por una oficina o unidad administrativa separada y distinta del redactor del proyecto. La concentración en una misma unidad de ambas funciones es contraria a la separación necesaria para que dicho control pueda ejercerse con garantías de independencia e imparcialidad. Similar deficiencia se ha detectado en el **contrato número 29**, respecto del que no se ha aportado el informe de supervisión del proyecto de obras, habiéndose enviado un informe emitido el 7 de diciembre de 2016 por la jefa de sección de infraestructuras en el que se pone de manifiesto que los redactores del proyecto de construcción eran los mismos que realizaban las funciones de supervisión.

En uno de los informes referidos al proyecto del **contrato número 16** se puso de manifiesto la falta del estudio geotécnico del terreno, cuya subsanación posterior no se ha acreditado.

En el caso del **contrato número 36** el informe de supervisión aportado es descriptivo, carece de pronunciamiento crítico y su contenido no se ajusta al requerido por el TRLCSP y el RGLCAP.

Respecto del **contrato número 47** el Ayuntamiento ha remitido, en el trámite de alegaciones, un informe suscrito por el arquitecto técnico municipal y cuyo contenido consiste en comparar el proyecto de obra con la documentación inicial que sirvió para la adjudicación de su redacción y el informe de visado de dicho proyecto. Esta documentación no se estima suficiente a efectos de supervisión del proyecto, ya que no hace referencia a si el proyecto se ajusta a las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario ni a la normativa técnica de aplicación, conforme al artículo 125 del TRLCSP, además de no emitirse por una oficina de supervisión especializada.

¹⁸ El Ayuntamiento de Haro alega que, por tratarse de un proyecto con un presupuesto inferior a 350.000 euros, se consideró que no era preceptivo un informe previo de una oficina o unidad de supervisión especializada. Sin embargo, el artículo 125 del TRLCSP solo exime de tal informe en obras inferiores al referido importe si la obra no afecta a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, extremo que no ha sido acreditado por la mencionada entidad.

¹⁹ Los Ayuntamientos de Albacete, Campoo de Enmedio, Piélagos y Santa María de Cayón alegan carecer de una oficina especializada en supervisión de proyectos. Al respecto debe señalarse que las disposiciones adicionales Segunda 12 del TRLCSP y Novena 3 del RGLCAP establecen que la supervisión de proyectos, en el caso de municipios que carezcan de oficinas o unidades especializadas, se efectuará por las de la correspondiente diputación provincial o, en su caso, comunidad autónoma, por lo que la falta de medios no justifica la deficiencia observada.

El informe de supervisión del proyecto de las obras objeto del **contrato número 52** fue emitido por la Oficina de Gestión Urbanística de la Mancomunidad Tajo-Salor, que no está constituida como oficina de supervisión de proyectos a los efectos del artículo 136 del RGLCAP, y en el que se limitó a informar favorablemente el proyecto en términos de su adecuación a la normativa urbanística aplicable, lo que no se ajusta a lo requerido por el artículo 125 del TRLCSP²⁰.

En relación con el **contrato número 55** se ha aportado un informe, carente de firma, en el que se pronuncia acerca del proyecto favorablemente sin otras precisiones.

- En el **contrato número 24** la memoria del proyecto estaba fechada un día después del informe de supervisión del proyecto, cuando debía ser anterior, siendo así que este tiene por objeto examinar que el proyecto se ajusta a la normativa técnica aplicable²¹.
- En relación con el **contrato número 48** se han aportado dos informes de supervisión del proyecto, uno de 15 de julio de 2014 y otro de 11 de agosto de ese mismo año, en los que se describieron diversas deficiencias en el proyecto cuya posterior subsanación no se ha acreditado. Posteriormente, se redactó un modificado del proyecto cuyas causas respondieron, parcialmente, a alguna de las deficiencias descritas –defectos en las mediciones en partidas de cimentación–²².
- Los proyectos de obras **de los contratos número 49 y 62** no fueron supervisados, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 125 del TRLCSP²³.
- Solicitado el informe de supervisión del proyecto del **contrato número 61**, se ha aportado un escrito de la Dirección General de Política Local de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el que se ponen de manifiesto 27 deficiencias en el proyecto, detectadas tras haber sido supervisado por los Servicios Técnicos de esa Dirección General, pero no el informe de supervisión al que se refiere dicho escrito ni el posterior informe de supervisión en el que se acredite la subsanación de las deficiencias.
- En relación con los proyectos de obras de los **contratos número 6, 12, 34, 35, 41, 42, 43, 51, 59, 64, 65, 66**²⁴ y **67** no se ha acreditado que se hayan emitido los preceptivos informes de supervisión.

²⁰ El Ayuntamiento de Malpartida de Cáceres alega no disponer de oficina de supervisión de proyectos. Al respecto debe tenerse en cuenta lo dispuesto en las Disposiciones Adicionales 2ª.12 del TRLCSP y Novena 3 del RGLCAP, por lo que no puede considerarse válido a estos efectos el informe emitido por la Oficina de Gestión Urbanística de la Mancomunidad Tajo-Salor.

²¹ La Diputación Provincial de Ciudad Real alega que la memoria y mediciones del proyecto se generan electrónicamente con fecha 12 de noviembre del 2013, y el informe de supervisión un día después. Añade que, no obstante, la memoria es firmada el 14 de noviembre, ocasionando el desfase de fechas que aprecia el Informe de fiscalización. Esta alegación no desvirtúa la incidencia detectada, ya que la memoria, como cualquier otro documento, carece de valor hasta que es suscrita por su autor, y la firma de esta se produjo después de la supervisión.

²² La Diputación Provincial de Badajoz, en el trámite de alegaciones, señala que el modificado se refiere al movimiento de tierras y no a la cimentación. En relación con esta cuestión, debe indicarse que en la memoria correspondiente al proyecto modificado se afirma que *“Por un lado en el proyecto original y atendiendo al estudio geotécnico se suponía una profundidad en el nivel de roca que ha resultado, una vez empezada la excavación y verificado por la dirección facultativa, ser menor que la que se tomó como punto de partida. Esto ha dado lugar a que toda la excavación se haya tenido que realizar en roca dura (vaciado, zanjas y pozos) y en consecuencia un incremento en el presupuesto del movimiento de tierras”*, lo que pone de manifiesto que la modificación se debió a deficiencias, entre otras, en la medición en partidas de cimentación.

²³ El Ayuntamiento de Cáceres alega que el proyecto de obras no fue supervisado al haber sido redactado por los servicios municipales. Debe señalarse al respecto que el artículo 125 del TRLCSP no exime de dicha obligación por el motivo alegado.

²⁴ A la solicitud formulada por el Tribunal de Cuentas de la remisión del informe de supervisión y del acta de replanteo, el Ayuntamiento de Uruñuela informó carecer de medios para mantener una oficina especializada en supervisión de proyectos. Al respecto debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda 12 del TRLCSP, por lo que la falta de medios no justifica la deficiencia observada.

- En el **contrato número 72** el informe de supervisión se emitió con posterioridad a la aprobación del proyecto, cuando debió emitirse antes, de acuerdo con el artículo 125 del TRLCSP, al objeto de poder verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto antes de su aprobación.

Replanteo del proyecto de obras

De acuerdo con el artículo 126 del TRLCSP, aprobado el proyecto y previamente a la tramitación del expediente de contratación de la obra, se ha de proceder a efectuar el replanteo del mismo, el cual consistirá en comprobar la realidad geométrica de la misma y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución, que será requisito indispensable para la adjudicación en todos los procedimientos. Asimismo, este precepto dispone que se deberán comprobar cuantos supuestos figuren en el proyecto elaborado y sean básicos para el contrato a celebrar. En relación con esta actuación se han detectado las siguientes incidencias:

- No se emitió acta de replanteo del proyecto que debió levantarse en las actuaciones preparatorias de los **contratos número 4, 9, 13, 17, 51, 57, 59, 65, 67 y 72 del Anexo VII**, aportándose, en el caso de los dos primeros, otros documentos que no se corresponden con dicha acta. Tampoco se ha facilitado el acta de replanteo de los **contratos número 12, 34, 35 y 66 del Anexo VII**.
- En los **contratos número 6, 24 y 60 del Anexo VII** las actas de replanteo previo se emitieron con anterioridad a la aprobación de los proyectos, alterando el orden de tramitación previsto para estas actuaciones en el referido artículo 126 del TRLCSP.
- El replanteo del proyecto del **contrato número 69 del Anexo VII** se realizó después de abrirse el procedimiento de adjudicación, lo que no se ajustó a lo previsto en los artículos 126.1 del TRLCSP y 138 del RGLCAP, que requieren que con esta actuación se comprueben, previamente a la tramitación del expediente, la realidad geométrica de la obra, la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución y la de cuantos supuestos figuren en el proyecto aprobado y sean básicos para el contrato a celebrar.

Aprobación del proyecto por la Administración

- En los **contratos número 6, 7, 17, 24, 44, 60 y 67 del Anexo VII** se aprobaron, simultáneamente, el proyecto y el expediente de contratación, lo que no es coherente con lo dispuesto en los artículos 126 del TRLCSP y 134 del RGLCAP, de los que se infiere que la aprobación del proyecto se ha de realizar previamente a la tramitación del expediente de contratación.
- No consta que los proyectos de obras de los **contratos número 38 y 39 del Anexo VII** fueran aprobados por el órgano de contratación, como hubieran requerido los artículos 121.1 del TRLCSP y 134 del RGLCAP.
- En el **contrato número 25 del Anexo VII** se ha constatado que las memorias de tres de los cinco proyectos de obras estaban fechadas entre abril y agosto de 2009. No obstante, el expediente de

contratación para la adjudicación de estas obras no se inició hasta octubre de 2014, transcurriendo cinco años y medio entre ambas actuaciones²⁵.

II.3.1.4. PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS. INFORMES DEL SERVICIO JURÍDICO Y DE LA INTERVENCIÓN

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 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.

Asimismo, el TRLCSP, en su artículo 115.6, en relación con la disposición adicional 2ª.8 del mismo texto legal, exige que el PCAP sea informado con carácter previo a su aprobación por el Servicio Jurídico respectivo. La finalidad de este informe es ofrecer un pronunciamiento sobre la legalidad del PCAP, en tanto que en él se regulan cuestiones esenciales de la contratación, como los criterios de adjudicación, o que afectan a los derechos y obligaciones de las partes. Por su parte, el informe de la Intervención, en este ámbito, tiene por objeto examinar la viabilidad del gasto derivado de la contratación, como establece el artículo 219 del TRLRHL.

En los expedientes contractuales que se señalan a continuación se han detectado diversas incidencias relacionadas con estos extremos:

- En el PCAP del **contrato número 2 del Anexo VII** se estableció que una de las fases en las que había de ejecutarse la obra en ningún caso podría empezar antes de una determinada fecha y que la facturación y presentación de certificaciones se realizaría cuando hubieran transcurrido dos meses y medio de esa fecha. Esta previsión no se cumplió, al iniciarse esa fase de las obras casi cinco meses más tarde de la fecha prevista y expedirse las certificaciones correspondientes a la misma con periodicidad mensual. Las certificaciones expedidas se ajustaron, en todo caso, a la regla del servicio hecho recogida en el artículo 21.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En ese mismo PCAP se estableció, asimismo, que el contenido de las proposiciones debía constar en tres sobres, debiéndose incluir en uno de ellos los documentos acreditativos de la solvencia económica y técnica de los licitadores y los referidos a las mejoras ofertadas, lo que no se ajustó a los artículos 22, 26 y 27 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, y 81 y 83 del RGLCAP, que requieren la apertura de tales documentos en diferentes actos.

- La regulación de las modificaciones contractuales no convencionales del artículo 107 del TRLCSP, establecida en el PCAP del **contrato número 5 del Anexo**, no fue conforme con el citado artículo,

²⁵ El Ayuntamiento de Cuenca alega que el transcurso del periodo de tiempo al que se hace referencia en el Informe se debió a la falta de consignación presupuestaria. Debe indicarse que la alegación formulada no justifica que los proyectos se redactasen con tanta antelación, teniendo en cuenta que estos se elaboraron por empresas consultoras contratadas por el Ayuntamiento –con el consiguiente gasto que ello originó– y que el desfase temporal entre los proyectos y la ejecución de las obras pudo ocasionar una desactualización de los proyectos con respecto a la normativa aplicable o al precio de mercado o, incluso, en relación a la situación fáctica de los terrenos o bienes inmuebles afectados. Habría sido más coherente con el principio de racionalidad en la gestión del gasto que el Ayuntamiento hubiera esperado a tener la adecuada consignación presupuestaria para contratar la redacción de los proyectos y, a continuación, la ejecución de las obras.

al establecer el 20% como límite para las modificaciones en lugar del 10% que establece dicho precepto.

- En el PCAP del **contrato número 44** se estableció que, aunque en alguna partida no estuvieran explicitados todos los trabajos que se exigían para su correcta y completa ejecución, estos se presupondrían completados e incluidos en el precio de la oferta y no serían certificados. Se añadía que la reposición de servicios afectados se consideraría parte del contrato con arreglo a las previsiones del propio proyecto y podría extenderse a la totalidad de aquellos que aparecieran en obras aunque no estuvieran previstos en aquel, lo que no fue coherente con el artículo 230 del TRLCSP, que requiere que las obras se ejecuten con estricta sujeción al proyecto que sirve de base al contrato, ni con los artículos 232 del TRLCSP y 150 del RGLCAP, que exigen la emisión de certificaciones mensuales por las obras realmente ejecutadas.

Asimismo, dispuso que se valorarían las propuestas que tuvieran por objeto asumir sin coste adicional por la Administración los posibles errores u omisiones detectados en el proyecto, garantizando la adecuada terminación de las obras, lo que no se ajustó a lo dispuesto en los artículos 107, 108 y 234 del TRLCSP sobre el procedimiento para modificaciones como consecuencia de deficiencias o errores del proyecto.

Este mismo PCAP exigió a los licitadores, entre otros requisitos para acreditar su solvencia técnica, la contratación de trabajadores locales durante doce meses, desde enero del 2014, lo cual es contrario al artículo 76 del TRLCSP, al no preverse en él la acreditación de la solvencia técnica en los contratos de obras a través del medio previsto en el PCAP. Igualmente, resulta contrario al principio de igualdad de trato y no discriminación que ha de informar la contratación pública (artículo 1 del TRLCSP).

- El PCAP del **contrato número 16 del Anexo VII** estableció que no era requisito disponer de clasificación contractual, lo que únicamente se permitía por el artículo 65.1 del TRLCSP, en su redacción vigente durante la tramitación del expediente fiscalizado, para los contratos de obras con un valor estimado inferior a 350.000 euros, circunstancia que no concurría en este expediente. Tampoco se fijaron los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica de los licitadores, lo que no fue conforme con los artículos 62.2 del TRLCSP y 67.3.b) del RGLCAP.
- En el PCAP del **contrato número 22 del Anexo VII** se excluyó de forma expresa cualquier modificación del contrato, lo que no se ajustaba a la normativa, que admite modificaciones no previstas en los pliegos, regulando su tramitación en los artículos 107 y 108.2 del TRLCSP. El *ius variandi* constituye una potestad irrenunciable de la Administración (artículos 219 y 234 del TRLCSP).
- Habiéndose establecido en el PCAP del **contrato número 27 del Anexo VII** que el importe de las obras sería abonable por el sistema de precio total cerrado, las unidades de obra abonables con arreglo a este sistema no se definieron previamente en el proyecto, lo que no se ajustó a las condiciones establecidas en el artículo 233.3 del TRLCSP. Por otra parte, esta cláusula estaba en contradicción con la cláusula relativa a *abonos al contratista*, a cuyo tenor el contratista tenía derecho al abono, con arreglo a los precios convenidos, de la obra que realmente ejecutase, mediante certificaciones mensuales de acuerdo con las relaciones elaboradas por la dirección de obra.
- En los PCAP de los **contratos número 22, 27, 38 y 39 del Anexo VII** se exigió a los licitadores estar en posesión de clasificación en una categoría distinta de la que hubiera correspondido teniendo en cuenta su anualidad media, según establecen las normas del artículo 26 del RGLCAP, en la redacción vigente durante la tramitación de los contratos.
- El PCAP del **contrato número 47 del Anexo VII** no fijó un plazo de ejecución sino una fecha máxima de terminación de las obras, lo que implica el establecimiento de un plazo de duración incierto que no resultó determinado hasta la fecha de formalización del contrato. Esta cláusula, por

tanto, no es conforme con el artículo 67.3.c) del RGLCAP, que requiere el establecimiento en el PCAP del plazo total de ejecución del contrato.

- En los **contratos número 48 y 52 del Anexo VII** los PCAP exigieron a los licitadores tener clasificación en más de cuatro subgrupos, cuando tal previsión solamente está prevista por el artículo 36.2.a) del RGLCAP para casos excepcionales, sin que en estos contratos se haya motivado tal excepcionalidad. El establecimiento de excesivos requisitos de clasificación puede limitar la concurrencia de empresas.
- En el PCAP del **contrato número 62 del Anexo VII** se atribuyó a la dirección de obra la potestad de sustitución de una unidad de obra por otra que reuniera mejores condiciones, el empleo de materiales de más esmerada preparación o calidad que los contratados, o, en general, cualquier otra mejora de análoga naturaleza que se juzgara beneficiosa, lo que implica la posibilidad de modificar el contrato sin ajustarse al procedimiento establecido en los artículos 108 y 211 del TRLCSP y 97 del RGLCAP, que requiere la previa petición o audiencia del contratista, y sin atenerse a los requisitos, condiciones y límites establecidos en los artículos 105 a 107 de la misma Ley²⁶.

Asimismo, en este mismo PCAP se exigió a los licitadores estar en posesión de la clasificación en la categoría e), que es la que corresponde cuando la anualidad media exceda de 840.000 euros y no sobrepase 2.400.000 euros, de conformidad con las normas establecidas en el artículo 26 del RGLCAP. Siendo así que el Ayuntamiento entendía que este expediente tenía la naturaleza de acuerdo marco, la exigencia de esta clasificación podía limitar la concurrencia, al haber tenido en cuenta el presupuesto estimado de todas las obras que podrían acogerse a este acuerdo, en lugar de emplear otro criterio que hubiera sido más acorde con dicha concurrencia, como podría haber sido el de fijar la solvencia mínima necesaria en función de la cuantía de la obra de mayor presupuesto que se preveía ejecutar²⁷.

- Los informes del Servicio Jurídico sobre la legalidad de los PCAP de los **contratos número 4, 6, 17, 28, 32, 33, 36, 41, 43, 44, 50²⁸, 59, 64 y 71 del Anexo VII** no contenían un pronunciamiento crítico favorable o desfavorable sobre la adecuación del PCAP a la normativa, siendo, en algunos casos, meramente descriptivo de los trámites que se han de seguir en la contratación. Además, en el informe del **contrato número 71**, se advertía que con los medios de que se disponía no se podía comprobar la veracidad de la totalidad del proyecto de obras, sin mayor concreción al respecto.
- En el caso de los **contratos número 2 y 9 del Anexo VII**, no se han aportado los informes del servicio jurídico sobre la legalidad de los PCAP. En relación con el primero de estos expedientes, la entidad ha manifestado que se utilizó el informe de la Intervención municipal. Dicho informe, con un “visto bueno” manuscrito del Secretario, no contenía pronunciamiento sobre la legalidad del PCAP,

²⁶ El Ayuntamiento de Logroño alega que cualquier modificación que se llevara a cabo se tramitaría conforme al TRLCSP. En relación con dicha alegación procede indicar que en el Informe no se están cuestionando las modificaciones realizadas sino lo que, en relación con las mismas, preveía el PCAP.

²⁷ El Ayuntamiento de Logroño invoca, en el trámite de alegaciones, el informe 5/2011, de 14 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, sobre la determinación de la solvencia mínima a requerir a las empresas como requisito de aptitud para formar parte de los acuerdos marco. Este informe, sin embargo, ratifica la circunstancia expuesta en el Informe, al afirmar que “*hay que cuestionar -o, incluso, descartar- que sea proporcionada y respetuosa con el principio de libre concurrencia la opción consistente en determinar la solvencia mínima a requerir como requisito de aptitud para participar en un acuerdo marco en función del presupuesto de todo el acuerdo marco (...)*” y que, cuando se trate de acuerdos marco con un único empresario, se ha de “*fijar la solvencia mínima necesaria en función de la cuantía del contrato derivado de mayor presupuesto que se prevea suscribir*”.

²⁸ El Ayuntamiento de Coria alega la no necesidad de este informe, dado que el artículo 115.6 del TRLCSP alude a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos (...) no incluyendo en dicha enumeración a la Administración Local. En relación con dicha alegación ha de señalarse que la disposición adicional 2ª.8 del TRLCSP, dispone que los informes que la Ley asigne a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario o por el órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la corporación.

por lo que su contenido no sirve para la finalidad del control interno ni se ajusta a lo dispuesto en la normativa. Respecto del segundo de los contratos, se ha remitido un informe referente a diversos aspectos del expediente pero que no contiene referencia acerca de la legalidad del PCAP.

- Los informes de la Intervención de los **contratos número 17, 28²⁹, 32, 33 y 59 del Anexo VII** eran de contenido descriptivo y no incorporaban pronunciamiento sobre la existencia de crédito adecuado y suficiente para responder de las obligaciones adquiridas por la celebración de este contrato, conforme hubiera requerido el artículo 109.3 del TRLCSP –los de los **contratos número 28 y 59** únicamente cuantificaron el porcentaje que representaba la contratación en relación con el presupuesto vigente–, por lo que no se ajustaron a la finalidad del control previo económico-financiero previsto en la normativa.
- En el **contrato número 40** el informe de la Intervención municipal se limitó a hacer constar la existencia de crédito adecuado y suficiente y el órgano competente para la aprobación del gasto y, por tanto, no contenía todos los extremos legalmente requeridos en la fiscalización previa del expediente y del gasto (artículos 109.3 del TRLCSP y 214 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales)³⁰, no habiéndose acreditado que el control que debía realizarse se circunscribía a tales aspectos.
- En el **contrato número 13 del Anexo VII** la Intervención no emitió el correspondiente informe relativo al expediente contractual y en el caso de los **contratos número 22³¹ y 63 del Anexo VII** no lo hicieron ni la Intervención ni la Secretaría municipal.
- El Secretario-Interventor puso de manifiesto que el programa presupuestario adecuado para el gasto del **contrato número 35 del Anexo VII** era el 342, de instalaciones deportivas, no obstante lo cual el gasto se imputó al programa 933, de gestión del patrimonio, programa carente de dotación presupuestaria inicial en el ejercicio 2015 pero en el que se generó crédito mediante un suplemento de crédito aprobado específicamente para atender el correspondiente gasto. En el mismo informe se afirmaba que el campo de fútbol sobre el que se iban a ejecutar las obras no figuraba en el inventario municipal a nombre del ayuntamiento. Consultados los datos del Portal de Transparencia de la entidad, se ha comprobado que en él no aparece la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostente algún derecho real (información requerida por el artículo 8.3 de la LTAIBG) ni el inventario detallado de bienes de la corporación, sin que conste en el expediente la titularidad municipal de los terrenos.
- El **contrato número 42 del Anexo VII** fue sometido a fiscalización plena posterior por la Intervención, que puso de manifiesto que los PCAP y PPT eran de fecha anterior a la orden de inicio del expediente, lo que implicaba una alteración del orden cronológico entre ambas actuaciones, así como la insuficiente justificación de la elección del procedimiento elegido, haciéndose únicamente una referencia a lo establecido en la ley, y la demora en la ejecución de las obras.

²⁹ El Ayuntamiento de Villalba del Rey, en alegaciones, aporta un informe de la Intervención posterior a la propuesta de adjudicación, que no se corresponde con el documento de fiscalización previa.

³⁰ El Ayuntamiento de Don Benito alega que la entidad está sujeta al sistema de fiscalización previa limitada del expediente y que se limita a verificar la existencia de crédito adecuado y la aprobación por el órgano competente. Esta alegación no se ha acreditado documentalmente al no haberse aportado el acuerdo que, de conformidad con el artículo 219.2 del TRLRHL, debió adoptarse por el Pleno del Ayuntamiento fijando el alcance y condiciones de dicha fiscalización.

³¹ El Ayuntamiento de Socuéllamos alega que tanto el Interventor como el Secretario, al estar presentes en la reunión de la Junta de Gobierno Local en la que se aprobó el PCAP y la partida presupuestaria que figura en el acuerdo de aprobación, manifestaron su conformidad. Debe indicarse al respecto que, conforme al artículo 55 de la LRJPAC, entonces vigente, los actos administrativos deben producirse por escrito y en los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, debe dejarse constancia escrita del acto, lo que no consta sucediera en el presente caso.

- Las preceptivas actuaciones de control interno y previo del **contrato número 51 del Anexo VII** –informe de fiscalización previa del gasto por la Intervención, certificación de existencia y retención de crédito e informe jurídico de la Secretaría municipal sobre la legalidad del PCAP–, así como la aprobación del expediente, son de fechas posteriores a la de adjudicación del contrato, lo que implica una alteración del orden cronológico de las actuaciones.

II.3.1.5. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y APROBACIÓN DEL EXPEDIENTE

De la fiscalización resultan las siguientes circunstancias en relación con la aprobación de los expedientes de contratación:

- En el acuerdo de aprobación del expediente del **contrato número 2 del Anexo VII** no se hizo mención a la aprobación del gasto, entendiéndose la entidad que dicha aprobación se realizó cuando se aprobaron los presupuestos generales correspondientes al ejercicio 2014. Esta circunstancia no se ajusta a la normativa reguladora de la ejecución presupuestaria, a cuyo tenor la aprobación o autorización del gasto derivado de cada expediente de contratación ha de realizarse mediante un acto posterior, específico y distinto de la aprobación del presupuesto anual al que se impute, de acuerdo con las normas del procedimiento de gestión de los gastos establecidas en los artículos 184 y 185 del TRLRHL y en los artículos 54 y 55 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- En el expediente del **contrato número 27 del Anexo VII** se justificó la elección del procedimiento negociado sin publicidad empleado para la adjudicación del contrato, invocándose la previa celebración de una licitación pública –a la que concurrió una empresa– que se declaró desierta. Solicitada determinada documentación de la licitación previa, se ha aportado el anuncio de convocatoria de la licitación y el acta de la sesión de la mesa de contratación para la apertura de sobres y el examen de la documentación administrativa, sin que se haya acreditado suficientemente la causa invocada para la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, lo que no se ajusta al artículo 109.4 del TRLCSP³².
- Mediante Decreto de la Alcaldía se declaró desierto un expediente de contratación de obras con la misma denominación, objeto, presupuesto y plazo que el **contrato número 39 del Anexo VII**, al no presentar el licitador seleccionado los documentos necesarios para la adjudicación del contrato, ordenándose iniciar la tramitación de un procedimiento negociado sin publicidad al amparo del artículo 170.c) del TRLCSP. Debe señalarse al respecto que la utilización del procedimiento negociado sin publicidad al amparo del precitado artículo no quedaba justificada puesto que la falta de presentación en plazo de la documentación necesaria para adjudicar el contrato por el licitador seleccionado no estaba comprendida entre las causas previstas al efecto en el artículo 170.c) del TRLCSP, siendo así que se había presentado a dicho procedimiento una oferta que fue admitida y considerada adecuada. Para la tramitación del procedimiento negociado sin publicidad no se redactó ni aprobó un PCAP específico acorde a este procedimiento de adjudicación, con los informes previos de la Secretaría General y de la Intervención municipal, como hubiera sido preceptivo, sino que se utilizaron los documentos del anterior procedimiento abierto que había sido declarado desierto.

³² El Ayuntamiento de Mota del Cuervo alega que, requerida la empresa que se presentó a la licitación, para que subsanara la documentación administrativa aportada, esta se presentó fuera de plazo, considerándose por este hecho que la entidad desistía del procedimiento. Sin embargo, no se han acreditado documentalmente todas las circunstancias alegadas ya que no se ha aportado la notificación al licitador afectado del requerimiento de subsanación, el acta de la mesa de contratación excluyéndolo del procedimiento de adjudicación, ni la declaración de desierto del procedimiento por el órgano de contratación.

II.3.2. Incidencias relacionadas con la tramitación urgente de los expedientes

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.

Dado que pudiera darse una indebida declaración de urgencia que afectaría al principio de concurrencia, las causas –necesidad inaplazable o razones de interés público– por las que se puede acudir a la tramitación urgente son interpretadas en sentido restrictivo por parte de la jurisprudencia, considerando que no existe urgencia cuando la misma viene motivada por la pasividad o negligencia por parte del órgano contratante (Sentencia del Tribunal Supremo 7525/2004).

De la fiscalización de los expedientes de contratos en los que se ha seguido la tramitación de urgencia, se ha observado lo siguiente:

En tres de los expedientes fiscalizados, en concreto, los **contratos número 34, 35 y 51 del Anexo VII**, no consta la motivación de la declaración de urgencia. En particular, en el PCAP del **contrato número 51** figuraba la tramitación urgente del expediente de contratación, sin que en dicho PCAP ni en los restantes documentos del expediente consten las causas determinantes de la inaplazable necesidad o del interés público que motivaron esa tramitación, por lo que no consta la justificación que requiere el artículo 112.1 del TRLCSP.

En otros, como los **expedientes número 7, 30, 36, 43, 46, 47, 51, 55, 57, 65 y 66 del Anexo VII** se han observado las siguientes incidencias:

En el **expediente número 7** la tramitación por el procedimiento de urgencia se motivó en la debida realización de las obras durante el período permitido por las especiales condiciones de climatológicas del municipio, sin que se haya acreditado la existencia de una necesidad inaplazable o que hubiera sido preciso acelerar su adjudicación por razones de interés público, a que se refiere el artículo 112 del TRLCSP.

En el **contrato número 30** se invocaron circunstancias de naturaleza organizativa y de personal, lo que no resulta suficiente para justificar la tramitación urgente al no deducirse que respondan a ninguna de las causas del artículo 112 del TRLCSP³³.

La tramitación urgente de los **expedientes número 36 y 57** se justificó en la necesidad de concluir las obras antes de una determinada fecha por encontrarse subvencionadas, en su totalidad o parcialmente, sin que se aprecie que el motivo invocado responda a una *"necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público"*, condición requerida por el artículo 112 del TRLCSP para la tramitación de urgencia.

La tramitación urgente del **contrato número 43** se motivó en la imperiosa necesidad de tener que estar adjudicadas las obras a 31 de diciembre de 2014 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, a cuyo tenor los créditos que el último día del ejercicio presupuestario no se encuentren afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedan anulados. Sin embargo, la referida disposición no impedía la incorporación de

³³ El Ayuntamiento de Cabanillas del Campo alude, en el trámite de alegaciones, a incidencias varias, como el cese de la funcionaria responsable del área de contratación, así como a la celebración de unas elecciones municipales. Debe indicarse que los hechos invocados no justifican el retraso en la tramitación de los expedientes administrativos que requieran su tramitación urgente.

remanentes de crédito del año 2014 al año 2015 con respecto a los gastos para la financiación de la obra en la aplicación presupuestaria gastos de capital. En este sentido, la incorporación de créditos por operaciones de capital al ejercicio siguiente estaba permitida por el artículo 182.1.c) del TRLRHL. Asimismo, la causa invocada para la tramitación urgente del expediente, además de resultar previsible, no se corresponde, por sí misma, con alguna de las previstas en el artículo 112 del TLCSP. Por otra parte, debe tenerse en consideración la falta de celeridad de las actuaciones, teniendo en cuenta que, desde mayo de 2014, fecha en que se emitió el informe de necesidades existentes, hasta noviembre de dicho año, fecha de publicación de la convocatoria de la licitación, transcurrieron seis meses, lo que resulta incongruente con la urgencia invocada. El contrato se adjudicó superada la fecha esgrimida para justificar la tramitación urgente.

La tramitación urgente del **contrato número 46** se fundamentó en que era preciso acelerar la adjudicación del contrato por razones de interés público, sin mayor concreción, por lo que no quedó justificado el empleo de dicha tramitación. Por otra parte, la declaración de urgencia no se ajustó a lo dispuesto el artículo 112.1 del TRLCSP, al no emitirse por la Junta de Gobierno Local, que era el órgano de contratación.

Habiéndose tramitado los **contratos número 47, 51 y 65** por el procedimiento de urgencia, algunas actuaciones de la Administración municipal no fueron congruentes con la urgencia invocada, que implica la reducción de plazos. En particular, en el caso del **contrato número 47** desde la redacción del proyecto hasta la de la separata del mismo, correspondiente a la primera fase, transcurrieron tres meses, así como otros dos meses más hasta la convocatoria de la licitación³⁴. Por lo que respecta al **contrato número 51**, entre las invitaciones a las empresas para concurrir y la formalización del contrato transcurrieron cinco meses y medio y, por tanto, un dilatado periodo temporal. En el caso del **contrato número 65**, desde la fecha de la orden de inicio del expediente hasta que se recibieron las invitaciones por las empresas, transcurrieron seis meses, lo que resulta incongruente con la urgencia invocada y con la tramitación del expediente por este procedimiento. Además, el plazo de inicio de las obras superó el de quince días previsto en el artículo 112.2.c) del TRLCSP.

La declaración de urgencia del **contrato número 55** se fundamentó en la necesidad de facilitar el cumplimiento de los plazos de ejecución de la obra porque, al financiarse esta mediante un convenio con la Comunidad Autónoma, debían cumplirse los plazos de ejecución de la inversión. Esta circunstancia resultaba previsible con anterioridad al momento en el que se inició el expediente de contratación, por lo que la urgencia no se considera suficientemente justificada.

Para la tramitación de urgencia del **contrato número 66**, se invocaron causas ajenas al Ayuntamiento, sin mayor concreción, lo que no resulta suficiente para justificar dicha tramitación.

II.3.3. Incidencias relacionadas con los criterios de adjudicación

II.3.3.1. DEFINICIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

Los criterios de adjudicación han de ser tenidos en cuenta para elegir al contratista y se dirigen a identificar las ofertas que mejor satisfacen el interés público. Conforme el artículo 150.1 del TRLCSP, deberán atender a criterios directamente vinculados con el objeto del contrato, debiendo utilizarse el criterio del precio más bajo cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación. La Directiva 2004/18/CE deja a la entidad adjudicadora libertad de elección respecto a los criterios de

³⁴ El Ayuntamiento de Zafra alega que la concesión de la subvención para la financiación de la obra fue comunicada el 20 de mayo de 2015, durante el proceso de celebración de las elecciones locales de ese mismo año, con la Corporación Municipal en funciones, constituyéndose el nuevo Ayuntamiento el 13 de junio siguiente. Debe indicarse al respecto que, aunque la circunstancia alegada podría haber motivado alguna dilación en la tramitación del expediente, esta, por sí sola, no justifica una demora de cinco meses, teniendo en cuenta que la constitución de la Corporación fue en junio de 2015 y la licitación del contrato fiscalizado tuvo lugar en septiembre.

adjudicación del contrato que pretenda aplicar, pero tal elección sólo puede recaer sobre criterios referidos necesariamente al objeto del contrato y dirigidos a identificar la oferta más ventajosa económicamente.

Además, los criterios elegidos con arreglo a los cuales se valorarán las ofertas deben quedar determinados con la antelación suficiente como para que todas las empresas potencialmente interesadas en contratar con la Administración puedan conocerlos y formular sus ofertas a la vista de los mismos. Con esta regla se trata de garantizar: la objetividad de la valoración, la igualdad de los ofertantes, y que las ofertas presentadas se ajusten lo mejor posible a los intereses públicos representados por la Administración contratante.

El TJUE ha señalado al respecto que la exigencia de predeterminación tiene por objeto *“hacer que los posibles licitadores conozcan los elementos que se tomarán en consideración para identificar la oferta económicamente más ventajosa”*, así como garantizar *“el respeto de los principios de igualdad de trato de los licitadores y de transparencia”*. El TJUE ha señalado repetidamente que los principios de igualdad de trato y de transparencia implican que *“las entidades adjudicadoras deben atenerse a la misma interpretación de los criterios de adjudicación a lo largo de todo el procedimiento”* y que estos criterios *“deben aplicarse de manera objetiva y uniforme a todos los licitadores”*.

Conforme el artículo 150.2 del TRLCSP, los criterios de adjudicación han de detallarse en el anuncio, en el PCAP o en el documento descriptivo, a fin de que puedan ser conocidos por las empresas interesadas con suficiente antelación para preparar sus ofertas de acuerdo con las necesidades y requerimientos de las Administraciones contratantes.

De la fiscalización realizada se deducen los siguientes resultados en cuanto a la definición de los criterios de adjudicación:

- En algunos de los expedientes fiscalizados, los criterios de adjudicación no fueron definidos suficientemente o los mismos no guardaban relación directa con el objeto del contrato.

Así, en el **contrato número 28 del Anexo VII** se estableció un criterio relativo a la subcontratación, otorgándose el máximo de puntos del baremo –100 puntos– al licitador que se comprometiera a subcontratar el máximo del 60% de la ejecución, restándose cinco puntos por cada punto porcentual de menos que ofreciera, lo que, no era susceptible de ser utilizado como criterio de adjudicación del contrato por carecer de directa vinculación con el objeto del mismo en los términos del artículo 150 del TRLCSP. Por otra parte, la fórmula prevista implicaba que, a partir de una subcontratación inferior al 40%, se concedían puntos negativos, como de hecho ocurrió con la licitadora no adjudicataria, que presentó una oferta con una subcontratación del 30% por la que recibió una puntuación de menos 50 en este criterio. Este criterio, en cuanto que incentivaba el máximo de subcontratación, implicaba valorar más a aquellas empresas que iban a ejecutar en menor medida las obras con sus propios medios, lo que era incongruente con la valoración de su solvencia técnica en la licitación, y, por el contrario, promovía que las obras fueran ejecutadas por otras empresas cuya solvencia técnica no había sido acreditada en la licitación por no participar en la misma. Por otra parte, solicitada la documentación obrante en el Ayuntamiento sobre los subcontratos celebrados por el adjudicatario en cumplimiento de su oferta, se han aportado dos subcontratos, por un importe de 18.000 euros cada uno, por lo que la obligación contractual de subcontratar el 60% de la ejecución material de la obra, que fue el criterio principal para la adjudicación del contrato, no se ha cumplido. En este mismo expediente se estableció otro criterio de adjudicación por cada empresa subcontratada, con sede social en el municipio, lo que fue contrario al principio de igualdad de trato y no discriminación, que ha de informar de la contratación pública (artículo 1 del TRLCSP).

En el **contrato número 3 del Anexo VII** se estableció un criterio relativo a una serie de posibles mejoras a ofertar por los licitadores, cuya descripción no figuraba en el PCAP, remitiéndose a tal fin a un anexo. Del anexo aportado y del plano que consta en el perfil de contratante del Ayuntamiento

parece deducirse que las mejoras consistían en actuaciones en varios viales adyacentes a la avenida objeto de las obras del contrato, lo que carecía de vinculación directa con el objeto de este. La Secretaría municipal informó desfavorablemente la valoración de estas mejoras por vulneración del artículo 150.1 del TRLCSP, al no guardar una relación directa con el objeto contractual. Asimismo, el informe de la Intervención municipal puso de manifiesto que en el PCAP no aparecían las mejoras, haciéndose referencia a unos planos anexos, los cuales no constan en el expediente, de manera que se desconocían las mejoras que se incluían en el mismo. No se ha remitido a este Tribunal de Cuentas informe alguno relativo a la ejecución de las mejoras propuestas, por lo que no se ha podido comprobar su ejecución.

En la licitación de los **contratos número 17, 31, 58, 59 y 61 del Anexo VII** se emplearon criterios de adjudicación referidos a requisitos de solvencia técnica previstos en el artículo 76 del TRLCSP que, como tales, deberían cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación, y que, por tanto, no son susceptibles de ser utilizados como criterios de adjudicación del contrato.

Además, en el **contrato número 17** este criterio –“*experiencia de obras similares*”– fue indebidamente calificado como criterio cuantificable automáticamente o dependiente de fórmulas porque implicaba, necesariamente, la emisión de un juicio de valor al no definirse en el mismo qué obras debían tener la consideración de “*similares*”.

En el PCAP del **contrato número 36 del Anexo VII** se estableció para el criterio “*aumento del plazo de garantía*” que los licitadores que no ofertasen el mantenimiento del edificio tras su construcción serían valorados con 0 puntos, lo que excedía del objeto del contrato –en el que no se preveía el mantenimiento de la pista cubierta– y de las responsabilidades a que está afecta la garantía de acuerdo con el artículo 100 del TRLCSP.

En el PCAP del **contrato número 43 del Anexo VII** se incluyeron, entre los criterios de adjudicación cuantificables automáticamente, el precio, el plazo de ejecución y el plazo de garantía adicional. Estos criterios no fueron eficaces para conseguir una concurrencia competitiva pues se establecieron unos tramos de puntuación en función de unos parámetros fijos y predeterminados para su valoración; de hecho, todos los licitadores obtuvieron en estos criterios la máxima e igual puntuación –50 puntos–. En consecuencia, los criterios objetivos fueron prácticamente irrelevantes para la adjudicación del contrato y los criterios realmente determinantes fueron los dependientes de un juicio de valor.

Además, en la misma cláusula del PCAP, el criterio del precio se confundió con el de las mejoras, lo que no fue conforme con el principio de economía en la gestión de fondos públicos ni con el de transparencia en la contratación pública, además de provocar disfuncionalidades en su aplicación. Debe tenerse en cuenta que, mientras el principio de economía aplicado al precio tiende a la obtención del menor coste posible, las mejoras tienen como finalidad la obtención de prestaciones adicionales sin incremento del coste, lo que en este caso era contradictorio, ya que el supuesto ahorro derivado de las bajas en el precio no era tal al destinarse a financiar unas mejoras cuyo respectivo importe se integró en el precio del contrato; mejoras cuya necesidad no se había acreditado en el expediente ya que, de haberse considerado necesarias, deberían haberse incluido como prestaciones integrantes del objeto del contrato y, por tanto, de ejecución obligatoria. De hecho, posteriormente, en la cláusula primera del contrato formalizado, el importe de las mejoras se incluyó en el precio.

Asimismo, se previó entre los criterios de adjudicación cuya ponderación dependía de un juicio de valor uno consistente en la iluminación ornamental de una iglesia, que era un criterio improcedente según el artículo 150.1 del TRLCSP por carecer de una directa vinculación con el objeto del contrato. En el PCAP no se especificaron los documentos que debían presentar los licitadores para la valoración de los criterios cuya ponderación dependía de un juicio de valor.

En el PCAP del **contrato número 62 del Anexo VII** se estableció un criterio de adjudicación dependiente de un juicio de valor denominado “*memoria técnica constructiva descriptiva de los*

trabajos objeto del contrato”, desglosado en los apartados “*análisis de los trabajos y de la problemática de la ejecución de las obras*” y “*planificación y organización del contrato*”. La previsión de este criterio no resultó congruente, en primer lugar, con la existencia de un PPT en el que se definieron las características de las posibles actuaciones ejecutables. Por otra, con el objeto del contrato, dado que, al calificarse de contrato marco –como se analiza en el Epígrafe II.3.7 de este Informe–, los trabajos específicos a ejecutar se conocían con posterioridad a la adjudicación del contrato.

Por otra parte, el PCAP estableció como criterio de adjudicación el “*personal, equipos y materiales ofertados*”, señalando que se valorarían únicamente los adicionalmente propuestos por la empresa a los criterios de solvencia, que, según el PCAP, se regulaban en el apartado 14.d) del Anexo VII a ese documento. Sin embargo, en dicho anexo no se fijó un equipo mínimo, por lo que se trató de un criterio impreciso que no fue coherente con los principios de publicidad y transparencia.

Algunos de los criterios de adjudicación de los **contratos número 61, 63 y 65 del Anexo VII**, cuya ponderación dependía de un juicio de valor, estaban expresados en unos términos genéricos e imprecisos, sin indicarse la forma de valoración de las ofertas ni de asignación de las puntuaciones de los correspondientes baremos. Ello no resulta coherente con los principios de publicidad y transparencia rectores de la contratación pública ya que es en los pliegos donde deben establecerse con precisión y claridad los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que sean conocidos por las empresas licitadoras a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos y las necesidades reales de la Administración contratante.

Además, en el PCAP del **contrato número 65** no se estableció la documentación que debían aportar los licitadores para su valoración según los criterios técnicos de adjudicación dependientes de un juicio de valor, así como tampoco que su presentación debía hacerse en sobre separado e independiente de la proposición económica, lo que no fue conforme con el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo. De hecho, la apertura de los sobres de las ofertas se efectuó en un único acto.

- En el **contrato número 44 del Anexo VII** se incorporaron en el PCAP criterios de adjudicación que no fueron acordes con los principios de igualdad de trato y no discriminación. En concreto, se establecieron cuatro criterios de adjudicación directamente relacionados con la localidad donde iban a ejecutarse las obras, cuya elección no se justificó en el expediente, lo que no se ajustó al artículo 109.4 del TRLCSP. Estos criterios son contrarios a los principios de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos establecido en el artículo 1 del TRLCSP y tuvieron un impacto negativo en la concurrencia de empresas. De hecho, de las once empresas invitadas en el procedimiento negociado, solamente dos presentaron ofertas, una de ellas fuera de plazo, por lo que finalmente el contrato se adjudicó al único licitador admitido y propuesto por la mesa de contratación en una sesión de la que hubo que ausentarse el Presidente de la misma y Alcalde de la localidad por concurrir causa de abstención en los términos del artículo 60.1.f) del TRLCSP, al mantener con el licitador relación de parentesco.

Los criterios de adjudicación han de ser respetuosos con los principios de igualdad de trato y de no discriminación, previstos en el artículo 1 del TRLCSP. Estos principios están recogidos también en el artículo 139 del mismo texto legal, de conformidad con el cual, los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia. El principio de igualdad de trato entre los candidatos prohíbe cualquier forma encubierta de discriminación que, mediante la aplicación de criterios de distinción, ya sea en las exigencias de solvencia, ya sea en los criterios de adjudicación, distorsionen la libertad de concurrencia, los principios de libertad de acceso a las licitaciones, la publicidad, la transparencia, la no discriminación y la igualdad de trato entre los licitadores. El TJUE (Sentencia de 27 de octubre de 2005) mantiene que los criterios a introducir para la valoración, además de guardar relación con la prestación demandada deben garantizar que no se quiebre el principio de igualdad de trato, principio que queda resentido cuando se introducen criterios propios del llamado “*arraigo territorial*”.

En este sentido, criterios que valoren la ubicación o domicilio de los licitadores solo son admisibles para aquellos supuestos en los que estén íntimamente vinculados con el objeto del contrato, por el hecho de tratarse de una circunstancia que, por sí misma y de forma objetiva, comporte una ejecución más correcta del contrato.

II.3.3.2. PONDERACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

El artículo 150 del TRLCSP distingue entre los criterios de adjudicación que pueden valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en el PCAP y aquellos cuya cuantificación depende de un juicio de valor. El conocimiento de la fórmula y de las reglas de distribución de puntuación de los criterios de adjudicación que son utilizadas por el órgano de contratación al valorar las ofertas son elementos decisivos que debe conocer el licitador en el momento de preparar la oferta, puesto que esta última puede variar en función del sistema de reparto previsto. La legislación de contratos del sector público, en consonancia con la Directivas europeas, exige que los criterios de valoración de las ofertas estén debidamente definidos, tengan relación con el objeto del contrato, sean suficientemente conocidos por los licitadores y que se apliquen por igual a todos ellos. Esta exigencia se manifiesta en mayor medida en la evaluación que se realiza mediante fórmula matemática, en la que todos los elementos deben estar perfectamente delimitados en aquella que se ha de aplicar, de modo que no exista el margen de discrecionalidad técnica que dispone el órgano de contratación en la evaluación sujeta a un juicio de valor. El desconocimiento de la fórmula matemática o de las reglas de distribución de puntuación de los criterios de adjudicación genera indefensión para los licitadores, en tanto que, a la vista de los pliegos, no pueden conocer de antemano los criterios que el órgano de contratación tendrá en cuenta para la valoración de sus ofertas.

Además, en el caso de que se atribuya un mayor peso a los criterios dependientes de un juicio de valor que a los valorables mediante cifras o porcentajes resulta obligatoria la constitución y funcionamiento de un comité de expertos cualificados, no integrados en el órgano proponente del contrato, para realizar la valoración de ofertas según estos criterios, de acuerdo con los artículos 150.2 del TRLCSP y 25 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

De la fiscalización resulta lo siguiente en relación con la ponderación de los criterios de adjudicación:

- No se precisó en el PCAP del **contrato número 2 del Anexo VII** la ponderación relativa atribuida a cada criterio de adjudicación ni se justificaron previamente en el expediente los criterios elegidos, lo que no fue conforme con los artículos 109.4 y 150.4 del TRLCSP, estableciéndose que se propondría a aquella oferta que en su conjunto hubiera obtenido un mayor importe económico en la suma de sus mejoras. Además, y aunque para la valoración de las mejoras se fijaron unos coeficientes variables en función de unas calificaciones estandarizadas de sus costes –como “suficiente justificado” o “insuficientemente justificado”– y de su utilidad –como “muy conveniente”, “conveniente” o “prescindible”–, no se fijaron unas pautas o indicaciones para su aplicación, lo que fue contrario al principio de transparencia que ha de informar la contratación pública.
- El PCAP del **contrato número 51 del Anexo VII** estableció que los criterios de adjudicación referentes a la oferta económica y a las mejoras se valorarían a razón de un punto por cada 1.000 euros de baja sobre el presupuesto de licitación o por cada 1.000 euros en mejoras ofrecidas por el licitador, sin señalarse la puntuación máxima a alcanzar, por lo que los criterios no se establecieron con la preceptiva ponderación requerida por el artículo 150.5 del TRLCSP³⁵.

³⁵ El Ayuntamiento de Madrigalejo alega que se pretendió facilitar a la mesa de contratación la elaboración de los cálculos de valoración y que no se estableció ponderación por considerar que las empresas invitadas evitarían incurrir en valores anormales o desproporcionados, razones que no justifican la falta de ponderación de los criterios de adjudicación.

- Entre los criterios de adjudicación de los **contratos número 55 y 57 del Anexo VII** se incluyó uno referente a la reducción del plazo de ejecución sin especificarse la forma de valorar las ofertas ni de otorgar las puntuaciones del correspondiente baremo, lo cual, además de no ser conforme con los principios de publicidad y transparencia rectores de la contratación pública, incumplió la condición establecida en el convenio suscrito entre el Gobierno de La Rioja y el Ayuntamiento para la financiación de la obra, que exigía que los criterios debían figurar detallados en el anuncio de licitación y en el PCAP, con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitiesen su identificación y objetivación de manera suficiente. Asimismo, en el **contrato número 57**, para el criterio “*ampliación del plazo de garantía*”, se estableció que se puntuaría con un máximo de cinco puntos aplicando una fórmula diseñada para asignar hasta diez puntos del correspondiente baremo, lo que era incongruente.
- En los **contratos número 56 y 58 del Anexo VII** alguno de los criterios de adjudicación se distribuyó en el PCAP en diferentes subcriterios, sin desglosarse el baremo general del criterio en los correspondientes baremos específicos para cada uno de los subcriterios, lo que no es conforme con el principio de transparencia. Fue con posterioridad, una vez abiertos los sobres con la documentación de los licitadores, cuando se establecieron en el informe de valoración de las ofertas los baremos de cada subcriterio no previstos en el pliego.

II.3.3.3. CRITERIOS PARA LA VALORACIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS OFERTAS

Con arreglo al artículo 150 del TRLCSP, para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa se podrá atender a un único criterio de adjudicación, en cuyo caso, ha de ser necesariamente el del precio más bajo, o a varios criterios directamente vinculados al objeto del contrato.

El criterio de adjudicación “*precio*” tiene una especial relevancia por su directa relación con el principio de economía en la gestión de los fondos públicos afectados. Su empleo, además, permitirá ajustar el precio del contrato al precio general del mercado.

Las circunstancias resultantes de la fiscalización en relación con la valoración de los precios de las ofertas son los siguientes:

- En algunos de los contratos fiscalizados, se ha observado que no se incluyó el precio entre los criterios de adjudicación; este es el caso de los **contratos número 1, 2, 21³⁶, 26, 28, 35, 45, 47³⁷ y 67 del Anexo VII**. A este respecto, ha de indicarse que, según el Considerando 90 de la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, “*debería establecerse explícitamente que la oferta económicamente más ventajosa debería evaluarse sobre la base de la mejor relación calidad-precio, que ha de incluir siempre un elemento de precio o coste. Del mismo modo debería aclararse que dicha evaluación de la oferta económicamente más ventajosa también podría llevarse a cabo solo sobre la base del precio o de la relación coste-eficacia*”; y en el artículo 67.2 de esa misma Directiva se dispone que “*la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia*”. Por ello, la posibilidad de prescindir del criterio precio debe ser excepcional y motivarse con detalle. En el caso del **contrato número 67** la entidad motivó la omisión del criterio “*precio*” entre los criterios de adjudicación, en el hecho de la financiación del contrato en un 80% por otros organismos públicos, lo que no justifica su exclusión

³⁶ El Ayuntamiento de Puertollano justifica la no inclusión del precio como criterio de adjudicación en el hecho de estar financiada la obra a través de una subvención concedida por la Diputación, siendo su intención no minorar la misma sino exigir mejoras al adjudicatario. Debe indicarse al respecto que el principio de economía en la gestión de fondos públicos ha de regir toda actuación de las entidades públicas, independientemente de que los fondos para financiar cualquier actividad procedan de otra Administración distinta de la contratante.

³⁷ El Ayuntamiento de Zafra ha alegado que no se incluyó el precio como criterio de adjudicación porque las bajas en el precio hubieran redundado en una disminución de la subvención otorgada. Al respecto, véase la nota al pie de página anterior.

al regir el principio de economía en la gestión de los fondos públicos en toda contratación pública, con independencia de la procedencia de dichos fondos. Finalmente, la ayuda concedida no se ingresó en la hacienda municipal.

- En otros contratos, aun cuando se fijó el precio entre los criterios de adjudicación, los baremos que se establecieron para su valoración fueron reducidos y, por tanto, no favorecieron el principio de economía en la gestión de los fondos públicos afectados; este es el caso de los **expedientes número 12, 23³⁸, 34, 38, 39, 44, 49³⁹ y 59 del Anexo VII**.
- En los **contratos número 3, 44 y 49 del Anexo VII**, para el criterio de adjudicación referido a la oferta económica se establecieron unos tramos fijos predeterminados para su puntuación. La valoración de las bajas económicas por tramos fijos predeterminados mediatiza su cuantificación por los licitadores, por lo que no es coherente con los principios de economía en la gestión de fondos públicos y de adecuación del precio al mercado, al establecerse un límite máximo de baja puntuable más allá del cual las bajas no reciben puntuación alguna, lo que desincentiva la presentación de mayores bajas y lleva consigo una implícita penalización de las mismas sin tener en cuenta la posibilidad de cumplimiento de las respectivas ofertas mediante su justificación en el trámite de audiencia.
- En el PCAP del **contrato número 8 del Anexo VII** se establecieron unas fórmulas para valorar el precio de las ofertas cuya aplicación dio lugar a que se otorgaran unas puntuaciones que no fueron proporcionales ni coherentes con las bajas ofertadas. Así, tres ofertas que no fueron declaradas desproporcionadas y, por tanto, eran susceptibles de normal cumplimiento, obtuvieron menores puntuaciones que otras tres ofertas más caras. Esta actuación, además de generar incertidumbre entre los licitadores al realizar sus ofertas económicas, no fue coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos e implica una distorsión efectiva del peso teórico de la ponderación atribuida *a priori* al criterio precio.
- Para la valoración del precio de las ofertas, los PCAP de los **contratos número 31 y 72 del Anexo VII** establecieron unas fórmulas en función de la baja media de todas las ofertas presentadas. La valoración de precios en torno a la media y no atendiendo a las mayores bajas no es coherente con el ya citado principio de economía en la gestión de fondos públicos. Carece de justificación no primar las mayores bajas, sin perjuicio de asegurar la correcta ejecución de las obras mediante la correcta elaboración y supervisión del proyecto y el establecimiento de parámetros objetivos que permitan, en su caso, rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados no justificados. La Comisión Europea se manifestó acerca de esta cuestión en su Dictamen motivado de 23 de diciembre de 1997, en los siguientes términos: *“la opción de la oferta económicamente más ventajosa supone combinar varios criterios teniendo en cuenta las propuestas que mejor cumplen cada uno de ellos y ponderándolos, a poder ser de acuerdo con unos coeficientes previamente establecidos (...). Pero lo que no se entiende (...) es que, en la valoración de un determinado criterio, en este caso el precio, no se puntúe la mejor oferta, sino la más mediana, de la misma manera que no se entendería que bajo el criterio técnico se prefiriese la solución técnica más próxima a todas las demás, en vez de la mejor, o, en el capítulo del plazo, la oferta que tardase lo que el promedio de las otras y no la más rápida”*.

Además, para la aplicación del respectivo baremo de puntos, el PCAP del **contrato número 31** estableció tres fórmulas distintas en función de la proximidad o el alejamiento del precio de cada

³⁸ El Ayuntamiento de Tomelloso manifiesta en alegaciones que se obtuvo una rebaja del 15% del precio del contrato y se ejecutaron todas las mejoras, consiguiéndose la ejecución de mayor obra pública por un menor importe económico. Debe indicarse al respecto que este Informe solo se refiere al reducido valor del criterio precio entre los criterios de adjudicación, con independencia de las mejoras que pudo haber ofertado el contratista, que se valoran de manera independiente al tratarse de otro criterio de adjudicación.

³⁹ El Ayuntamiento de Cáceres se refiere, en el trámite de alegaciones, a las mejoras, señalando al respecto que estas constituyen una rebaja del precio. Debe indicarse que las mejoras eran objeto de otro criterio de adjudicación, por lo que su valoración era independiente de la que se había de realizar en relación con el precio.

oferta con respecto a la baja media, lo que no atiende al principio de transparencia ya que no podía conocerse por los licitadores *a priori* la fórmula que iba a ser aplicada para valorar su oferta económica, además de dar lugar a una puntuación distorsionada de las ofertas. Así, se otorgaron unas puntuaciones que no fueron coherentes ni proporcionales con las bajas: a una oferta con una baja del 0,15% se le concedieron 3,9 puntos, a una oferta con una baja del 1%, 55,14 puntos, y a la oferta de la empresa que resultó adjudicataria del contrato, con una baja del 14,2% se otorgaron 68,34 puntos⁴⁰.

- En el PCAP del **contrato número 32 del Anexo VII** no se especificó el criterio único de adjudicación ni su forma de valoración. Aun cuando, de conformidad con el artículo 150.1 del TRLCSP, si se utiliza un solo criterio de adjudicación este ha de ser necesariamente el precio más bajo⁴¹, la falta de concreción de este criterio y de la determinación de la fórmula empleada para su valoración en el PCAP, no se ajustaba al principio de transparencia y al artículo 150.2 del TRLCSP. Tampoco constaba en el anuncio de licitación la forma en la que el precio iba a ser valorado.
- En el **contrato número 66 del Anexo VII** se ha detectado que el criterio precio fue desglosado en dos subcriterios, cada uno con una ponderación del 35%, el primero, en función del precio más bajo, y, el segundo, atendiendo a la baja media de las ofertas presentadas, no siendo este último conforme con el principio de economía en la gestión de fondos públicos.

II.3.3.4. REGULACIÓN Y VALORACIÓN DE LAS OFERTAS CON VALORES ANORMALES O DESPROPORCIONADOS

La figura de las ofertas con valores anormales o desproporcionados tiene como fin evitar los problemas causados por un eventual incumplimiento en la ejecución de un contrato ocasionado por un adjudicatario que hubiera presentado una proposición de difícil o imposible cumplimiento. La regla del precio más bajo tiene unos límites, y sobrepasarlos por debajo se considera un indicio de que la proposición no puede ser cumplida, requiriendo que, antes de realizar la adjudicación, se compruebe la viabilidad de la oferta.

Por tanto, el hecho de que una oferta incluya valores anormales o desproporcionados no implica la exclusión automática de la licitación, sino la necesidad de llevar a cabo un trámite de audiencia al contratista para que justifique la viabilidad económica de la proposición y de solicitar los asesoramientos técnicos procedentes. La decisión final sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados corresponde al órgano de contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la empresa licitadora, y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos.

De la fiscalización resultan las siguientes circunstancias en relación con las ofertas con valores anormales o desproporcionados:

- El carácter desproporcionado o anormal de las ofertas presentadas a la licitación de los **contratos número 5, 16, 23, 38, 39, 60 y 65 del Anexo VII** se estableció en un porcentaje sobre el presupuesto de licitación y no sobre la media de las ofertas presentadas, lo que induce a la presentación de ofertas con bajas iguales o muy próximas al porcentaje prefijado, además, de no ajustarse al principio de adecuación de los precios al mercado. De hecho, en el caso de los **contratos número 5 y 38** la mayoría de las empresas que participaron en la respectiva licitación presentaron ofertas con bajas iguales a los referidos porcentajes.

⁴⁰ El informe adjunto al escrito de alegaciones de la Diputación Provincial de Guadalajara admite que no existió una proporcionalidad lineal, aduciéndose que la oferta que recibió la mayor puntuación fue la oferta más económica, lo que no desvirtúa la incidencia referida en el Informe.

⁴¹ El Ayuntamiento de Corral de Almaguer alega que, al utilizarse un solo criterio de adjudicación, este ha de ser necesariamente el precio más bajo, como así lo entendieron todos los licitadores. Esta alegación no desvirtúa que su falta de concreción en el PCAP no favorezca la transparencia, que es lo que se refleja en el Informe.

- El PCAP del **contrato número 12 del Anexo VII** consideró anormales o desproporcionadas las ofertas inferiores a una cuantía predeterminada, criterio que limita y condiciona las posibles bajas en las ofertas económicas al considerar temerarias las inferiores a dicha cuantía, lo que no es acorde a los principios de adecuación de los contratos al precio de mercado y de economía en la gestión de fondos públicos. De hecho, la totalidad de los licitadores presentaron ofertas económicas por la cantidad límite prefijada.
- Para considerar las ofertas de reducción del plazo como desproporcionadas o anormales, el PCAP del **contrato número 16 del Anexo VII** estableció un porcentaje del 20% del plazo previsto (cuatro meses), de modo que los plazos ofertados por debajo de los tres meses y seis días se hallaban incursos en dicha presunción. De acuerdo con este criterio, las ofertas de cuatro licitadores eran presuntamente anormales o desproporcionadas. Sin embargo, solo fueron consideradas como tales por la mesa de contratación las de dos empresas, a las que se concedió el trámite de audiencia, siendo aceptada la justificación presentada por una de ellas, que fue a la que se adjudicó el contrato. Respecto de las otras dos que se encontraban en análogas circunstancias no se estimó que se hallaran incursas en valores anormales y, por lo tanto, no se las requirió para que procedieran a la correspondiente justificación, otorgándose a una de ellas la máxima puntuación y a la otra la mínima en el citado criterio de reducción del plazo, lo que pone de manifiesto un tratamiento desigual no justificado.
- La oferta económica de uno de los licitadores del **contrato número 49 del Anexo VII** fue considerada desproporcionada o anormal aun cuando esta no era inferior en más de diez unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas y, por tanto, no incurría en el supuesto del artículo 85.3 del RGLCAP, que era aplicable por expresa remisión del PCAP a dicho precepto. Para la estimación de la anormalidad se tuvo en cuenta la cláusula contenida en el PCAP que disponía que se consideraría la inversión en mejoras propuesta en cada oferta como reducción del precio, previsión que implicaba una confusión entre el criterio del precio y el de mejoras, en detrimento del primero de ellos.
- Para el cálculo de la anormalidad o desproporción de las ofertas del **contrato número 58 del Anexo VII**, la mesa aplicó el artículo 85.4 del RGLCAP, sin que se hubiera previsto en el PCAP, cuando, de acuerdo con el RGLCAP, únicamente es aplicable dicho artículo preceptivamente en los procedimientos abiertos con el precio más bajo como único criterio de adjudicación, circunstancia que no concurría en el expediente fiscalizado.

Habiéndose estimado en este mismo expediente una oferta incursa en presunción inicial de anormalidad, no se ha aportado el informe que debió elaborarse por el servicio técnico correspondiente conforme el artículo 152.3 del TRLCSP, ni la resolución del órgano de contratación sobre la estimación o desestimación de la justificación presentada, constando en el acta de la mesa de contratación que esta, oído el informe favorable a la misma del aparejador municipal, acordó considerar justificada la baja.

- En los **contratos número 63 y 71 del Anexo VII** se excluyó de la licitación a empresas que habían presentado ofertas incursas en presunción inicial de desproporcionalidad sin concederles previamente el preceptivo trámite de audiencia para permitirles justificar las respectivas bajas, ni haber solicitado el asesoramiento técnico del servicio correspondiente, lo que no fue conforme con el artículo 152.3 del TRLCSP.

II.3.3.5. LAS MEJORAS COMO CRITERIO DE ADJUDICACIÓN

Cuando en la adjudicación hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio, el órgano de contratación podrá tomar en consideración las variantes o mejoras que ofrezcan los licitadores, siempre que el PCAP haya previsto expresamente tal posibilidad, según recoge el artículo 147.1 del TRLCSP. Esta previsión se completa con la del artículo 67.2.j) del RGLCAP, que exige además que se concreten los *“requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas”*.

Los requisitos establecidos por el TRLCSP para las mejoras –su previsión y los criterios de concreción– derivan de la necesidad de que los licitadores concurren en idénticas condiciones de igualdad, de manera que sus ofertas sean valoradas en función de las circunstancias y características propias del contrato a ejecutar y se respete la pauta de la comparación de ofertas para poder decidir cuál es la económicamente más ventajosa.

La introducción de variantes o mejoras como criterio de adjudicación exige su relación directa con el objeto del contrato, una adecuada motivación, su previa delimitación en los pliegos o, en su caso, en el anuncio de licitación y ponderación de las mismas. Así ha declarado el TJUE la obligación de que el PCAP detalle los requisitos y condiciones en la prestación de las variantes o mejoras, en la Sentencia de 16 de octubre de 2003. La razón en la que se fundamentan las exigencias citadas es el necesario cumplimiento del principio comunitario de igualdad de trato, reconocido en el artículo 1 del TRLCSP, que lleva consigo una obligación de transparencia, es decir, los potenciales licitadores deberán ser conocedores en el momento de preparar sus ofertas de todos los factores que el órgano de contratación tomará en cuenta para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, así como de la importancia relativa de estos.

En relación con las mejoras, los resultados de la fiscalización son los siguientes:

- Entre los criterios de adjudicación de los PCAP de los **contratos número 2, 3, 16, 17, 34, 35, 51, 60 y 68 del Anexo VII**, se estableció el relativo a las “*mejoras*” que podían presentar los licitadores, aun cuando no se precisó sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, lo cual, además de no atenerse al artículo 147.2 del TRLCSP, implicaba la posibilidad de presentación de ofertas dispares.

En los **contratos número 2 y 17**, además, se admitieron mejoras en otros servicios o instalaciones que no tenían una vinculación directa con las obras objeto del contrato, lo que no se ajustó al artículo 150.1 del TRLCSP. De hecho, en el acta de apertura de pliegos del **contrato número 17** se puso de manifiesto la variedad y complejidad de las mejoras aportadas y la diversidad de los planes de mantenimiento del césped artificial. Asimismo, respecto de las “*mejoras en pavimentos*” se estableció en el PCAP del **contrato número 2** que las zonas a ejecutar se determinarían por la dirección facultativa con posterioridad a la adjudicación del contrato, lo implicaba la posibilidad de modificar las mejoras ofertadas y adjudicadas sin sujeción al procedimiento previsto en la normativa con la consiguiente indeterminación del objeto del contrato, lo que no fue acorde con lo establecido en el artículo 86.1 del TRLCSP.

La ausencia de limitaciones de las mejoras que podían ofertar los licitadores junto con la prohibición de presentar proposiciones económicas a la baja en el **contrato número 2** indujo el ofrecimiento de unas mejoras cuantitativamente muy relevantes. De hecho, el contrato se formalizó con un precio de 489.472,12 euros, IVA incluido, y con unas mejoras valoradas en 250.603,32 euros, IVA incluido, lo que representa el 51,19% del precio, produciéndose así una traslación, en cuanto a la economía del contrato, del precio a las mejoras, lo que no se considera adecuado siendo así que las mejoras no formaban parte del objeto del contrato.

En el **contrato número 51** se previó la valoración de las mejoras exclusivamente en función de su cuantificación económica, sin tener en cuenta sus características, calidad y vinculación con el objeto del contrato, lo que no se ajustó al artículo 150.1 del TRLCSP.

En el **contrato número 60** se estableció una forma dual de valoración de las mejoras: el 50% del baremo en función de la cuantificación económica, con un límite máximo puntuable del 10% del tipo de licitación valorado mediante la aplicación de una fórmula, y el 50% restante según “*el grado de desarrollo, e interés municipal*”, sin otra concreción. Esta cláusula, al establecer un límite fijo e invariable del importe de las mejoras a proponer por encima del cual no se otorgaba puntuación, no fue coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos. Por otra parte, la falta

de concreción para la valoración del grado de desarrollo e interés municipal no fue conforme con los principios de publicidad y transparencia que han de informar la contratación pública⁴². Debe añadirse que en el informe del arquitecto municipal justificativo de las puntuaciones otorgadas tampoco se concretó el *“interés municipal”* motivador de las mismas.

Además, se permitía la sustitución de las mejoras ofertadas por otras de igual importe que pudieran resultar de mayor interés al Ayuntamiento a juicio de la dirección facultativa. El hecho de que las mejoras ofertadas pudieran ser posterior y discrecionalmente sustituidas por otras distintas era incoherente con la valoración y puntuación de dichas mejoras como un criterio para la adjudicación del contrato y, además, implicaba una indeterminación parcial de su objeto contraria a lo establecido en el artículo 86.1 del TRLCSP.

- En los **contratos número 12 y 30 del Anexo VII**, todas o algunas de las mejoras que debían valorarse no estaban directamente vinculadas al objeto del contrato, lo que no fue conforme con el artículo 150.1 del TRLCSP.
- En el **contrato número 47** el PCAP disponía que el mismo tenía por objeto la realización de la obra correspondiente a la *separata 1ª fase* del proyecto de obras. No obstante, admitía la presentación por los licitadores de mejoras consistentes en el resto de unidades de obra del proyecto que, formando parte del mismo, no se incluían en la separata y, por tanto, no eran objeto de la licitación, valorándose estas como el criterio de adjudicación con una mayor ponderación –85 sobre un total de 100 puntos–, y especificándose que el órgano de contratación y el contratista podrían acordar de mutuo acuerdo la sustitución de las mejoras ofrecidas por otras cuya valoración fuera idéntica. La admisión de mejoras con el alcance descrito implicaba una indeterminación del objeto del contrato contraria al artículo 86.1 del TRLCSP⁴³.
- El PCAP del **contrato número 50 del Anexo VII**, en su cláusula 2, referida al procedimiento de selección y adjudicación, estableció que para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa se utilizaría un único criterio de adjudicación, el precio más bajo. Sin embargo, en la cláusula 9ª, relativa a la *“valoración de las ofertas”*, se previó que para la valoración de las ofertas y la determinación de la económicamente más ventajosa se atendería al importe de las mejoras ofertadas por los licitadores, sin hacer mención al precio ni indicar, por tanto, fórmula alguna para su valoración, de forma que resultaría adjudicatario el licitador que ofertase un importe superior para la realización de infraestructuras adicionales que determinasen los servicios técnicos municipales. Asimismo, en el modelo de oferta económica incluido en la cláusula 7ª del PCAP, se establecía que el licitador se comprometería a llevar a cabo el objeto del contrato que se desglosaba en un valor estimado de 642.676,55 euros (777.638,63 euros, IVA incluido), que era el presupuesto de licitación, y a realizar mejoras adicionales consistentes en infraestructuras a determinar por los servicios técnicos municipales por un importe alzado a ofertar. En consecuencia, todos los licitadores hicieron la misma oferta económica coincidente con el presupuesto de licitación y, por tanto, sin baja alguna, siendo el único elemento diferenciador de las ofertas presentadas el ofrecimiento de un determinado importe para la ejecución de unas mejoras adicionales. Por tanto, y contrariamente a lo indicado en la cláusula 2, el único criterio realmente

⁴² El Ayuntamiento de Haro alega que, al fijar un límite cuantitativo a las mejoras a ofertar se estaban protegiendo los principios de publicidad y transparencia, de forma que todos los licitadores conocieran de esa valoración, objetivándose la discrecionalidad del criterio subjetivo. Además, aduce, sin mayor motivación, que *“evidentemente todas las mejoras valoradas lo son por ser de interés municipal”*. Debe señalarse en relación con esta argumentación que el límite cuantitativo fijado en el PCAP para las mejoras es incoherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos. Por otra parte, se estima que la concreción de los aspectos a valorar, para que sean conocidos por los licitadores, no se logra mediante una restricción o limitación del importe de las mejoras, sino mediante su exposición de forma detallada en los pliegos o, en su caso, en el anuncio de licitación.

⁴³ El Ayuntamiento de Zafra alega que se determinó el objeto del contrato, sin perjuicio de que los licitadores pudieran ofrecer mejoras que, en su caso, se podrían sustituir por otras de igual valoración. Debe señalarse al respecto que la posibilidad de adjudicar al contratista otras obras no incluidas en la licitación, así como la falta de precisión del alcance de las mejoras, suponen una indeterminación, al menos parcial, del objeto del contrato.

utilizado para la adjudicación del contrato no fue el del precio más bajo sino el del mayor importe para la ejecución de dichas mejoras. El establecimiento de dicho criterio único no se ajusta al artículo 150.1 del TRLCSP, a cuyo tenor, cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, este ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.

Por otra parte, para la valoración de las mejoras adicionales, únicamente se hizo referencia a que serían para la realización de las infraestructuras que determinasen los servicios técnicos municipales, dejando, por tanto, indeterminado el objeto de la prestación, lo que no se ajusta al artículo 86.1 del TRLCSP y no es coherente con los principios de publicidad y transparencia; indeterminación del objeto que confirma el contenido de la cláusula 9ª del PCAP al señalar que resultaría adjudicatario el licitador que ofertase un importe superior en presupuesto de ejecución material para la realización de infraestructuras que determinasen los referidos servicios técnicos municipales⁴⁴.

II.3.4. Incidencias en relación con la adjudicación de los contratos

II.3.4.1. CONCRECIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EN EL PCAP

De acuerdo con el artículo 150.1 del TRLCSP, una vez presentadas las ofertas por los aspirantes, la Administración debe valorarlas y determinar cuál es la “económicamente más ventajosa”, entendido este último concepto en un sentido amplio. El TJUE, en su Sentencia de 27 de septiembre de 2002, ha declarado al respecto que la legislación comunitaria “no puede interpretarse en el sentido de que cada uno de los criterios de adjudicación adoptados por la entidad adjudicadora con el fin de identificar la oferta económicamente más ventajosa debe ser necesariamente de naturaleza meramente económica. En efecto, no cabe excluir que factores que no son puramente económicos [como las “características estéticas” o la “conservación del medio ambiente”] puedan afectar al valor de una oferta para dicha entidad adjudicadora... [y ser utilizados] para la apreciación de la oferta económicamente más ventajosa”.

El artículo 151.1 del TRLCSP establece que el órgano de contratación, para valorar y clasificar las ofertas presentadas, “podrá solicitar cuantos informes técnicos estime pertinentes”. En la emisión de esos informes es preciso que los pliegos alcancen un grado de concreción que haga posible que los licitadores efectúen sus ofertas conociendo cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, lo que permitirá dar a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio, como requiere el artículo 139 del TRLCSP.

En la valoración de las ofertas de los **contratos número 15, 24, 56⁴⁵, 62 y 69 del Anexo VII**, 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. Dicho desglose, realizado tras la apertura de los sobres, no resulta conforme con los principios de publicidad, transparencia y objetividad propios de la contratación pública, al no especificarse en los pliegos con precisión los criterios y baremos para la valoración de las ofertas. En concreto, en el

⁴⁴ El Ayuntamiento de Coria alega que no se vulnera el artículo 86.1 del TRLCSP ni se deja indeterminado el objeto de la prestación pues, una vez conocido el importe de las mejoras ofertadas, la dirección facultativa propone las obras concretas a ejecutar con cargo a esas mejoras. Debe indicarse que la alegación confirma lo observado en el Informe de fiscalización, al no determinarse, hasta después de la adjudicación del contrato, el objeto de la concreta prestación que se va a llevar a cabo con el importe de las mejoras. Además, debe señalarse que este criterio no se adecúa al principio de economía en la gestión de fondos públicos al no perseguirse con él un menor importe del contrato, sino la ejecución de prestaciones adicionales a cuenta del adjudicatario.

⁴⁵ El Ayuntamiento de Arnedo, en alegaciones, manifiesta que incluir en el informe de valoración sub-baremos que no figuran en el PCAP es una forma de exponer, lo más claramente posible, cómo han sido valoradas las propuestas. Debe indicarse respecto de esta alegación que los principios de publicidad, transparencia y objetividad hacen preciso que el PCAP incluya, de la forma más concreta posible, la información de cómo van a ser valoradas las ofertas a fin de que puedan presentarse adecuadamente.

contrato número 24 algunos de los subcriterios, tales como la "*descripción de la carretera existente*" y la "*justificación de las obras a realizar*", motivaron la valoración de nuevos aspectos no previstos en el PCAP, no siendo procedente que la necesidad de las obras se justificase por los licitadores con posterioridad a la orden de inicio del expediente de contratación. Asimismo, en este último subcriterio, y entre otros aspectos, se valoró y puntuó la presentación de un análisis geológico no requerido en el PCAP y que, además, era innecesario porque el proyecto aprobado por la Administración ya contaba con el preceptivo estudio geológico de los terrenos⁴⁶.

II.3.4.2. MOTIVACIÓN DE LA ADJUDICACIÓN

Un elemento fundamental de todo informe técnico es el de la motivación. Indica la Sentencia de 24 de septiembre de 2014 del Tribunal Supremo que el informe técnico debe cumplir con las siguientes exigencias: expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

Como refleja la Sentencia del Alto Tribunal de 4 de junio de 2014, es necesario que la justificación o explicación que es inherente a la necesaria motivación incluya dos elementos inexcusables, como son los singulares criterios de valoración cualitativa que se han seguido para emitir el juicio técnico y las concretas razones por las que la aplicación de esos criterios valorativos conduce, en el ejercicio realizado por cada aspirante, a la concreta puntuación y calificación aplicada.

La motivación implica que el órgano de contratación aplique los criterios de selección recogidos en el PCAP a las propuestas presentadas para que los licitadores conozcan debidamente el porqué de lo resuelto por la Administración. La doctrina que se desprende de la Sentencia del TJUE de 8 de julio de 2015, permite destacar la garantía de la seguridad jurídica en materia de contratación pública para todos los licitadores mediante una adecuada motivación de la adjudicación.

De la fiscalización resulta lo siguiente en relación con la motivación de la adjudicación:

- En el documento de formalización del **contrato número 1 del Anexo VII** consta que debían presentarse con detalle al Ayuntamiento las mejoras antes de su realización por la empresa adjudicataria, con el fin de que por la dirección técnica municipal se evaluase la idoneidad de las mismas con el proyecto de obras, lo que implica que el detalle técnico de las mejoras ofertadas era incompleto, no obstante lo cual en el procedimiento de adjudicación fueron valoradas y puntuadas sin comprobarse previamente la idoneidad de las mismas con el proyecto, por lo que la adjudicación del contrato no estuvo suficientemente fundamentada. Ha de tenerse en cuenta, además, que el criterio de las mejoras fue el determinante para la adjudicación del contrato al no preverse el precio entre los criterios de adjudicación y al haberse igualado todas las ofertas en el otro criterio -ampliación del plazo de garantía-.
- En el informe técnico sobre las mejoras ofertadas en el **contrato número 2 del Anexo VII** no se valoraron las relativas al plazo de garantía de la obra, no obstante ser mejoras evaluables conforme al PCAP, ni consta que fueran tenidas en cuenta por la mesa para realizar la propuesta de adjudicación del contrato, por lo que la adjudicación del contrato no se estima adecuadamente fundamentada. En el referido informe, además, no se motivaron los coeficientes de valoración

⁴⁶ La Diputación Provincial de Ciudad Real alega que los nuevos aspectos no previstos en el PCAP se incluyen en el criterio 1º "*concepción global de la obra*", subapartado "*descripción de las obras a realizar*", con el que se pretendía valorar que el terreno donde se iban a realizar las obras había sido visitado por los licitadores y constatar que el proyecto había sido estudiado. Respecto al análisis geológico, alega que su objeto no era la presentación de un estudio geotécnico, sino conocer si el estudio geotécnico presentado por la Administración había sido tenido en cuenta por el licitador en su oferta. Debe señalarse respecto de estas alegaciones que esas indicaciones no figuraron en el PCAP, que es donde debieron precisarse para que todos los licitadores conocieran lo que se iba a valorar.

aplicados a las mejoras de cada uno de los licitadores que determinaron los resultados finales de la valoración, lo que impide verificar su oportunidad y procedencia.

Asimismo, al margen del procedimiento previsto en el PCAP, se propuso solicitar a la tercera empresa mejor valorada que sustituyera una mejora ofertada –“*parqueo de calzadas*”– por importe de 169.431,02 euros, IVA incluido, por otra actuación indeterminada –“*fresado (donde sea preciso) y aglomerado en capa de rodadura*”–, manteniendo el mismo importe, para poder considerar su oferta como la más conveniente al interés municipal, lo que dicha empresa aceptó, convirtiéndose de este modo en la adjudicataria del contrato. La posibilidad de sustitución de algunas mejoras ofertadas por otras no se ofreció al resto de las empresas licitadoras, lo que es contrario, además de a los principios de igualdad y transparencia, al artículo 178.3 del TRLCSP que requiere que, en el procedimiento negociado, los órganos de contratación velen porque todos los licitadores reciban igual trato.

- En las actas de las mesas de contratación o en los informes técnicos de valoración de las ofertas presentadas en la licitación de los **contratos número 3, 24 y 26 del Anexo VII**, aunque figuraban unas explicaciones sobre la metodología general utilizada para la asignación de puntos, no constaban los motivos específicos por los que se concedieron las puntuaciones a los licitadores respecto de alguno de los criterios de adjudicación.
- En las actuaciones de la mesa de contratación constituida para la adjudicación del **contrato número 17 del Anexo VII**, se observan diversas incidencias. Así, en la reunión en la que se procedió a la apertura del sobre que contenía la documentación administrativa, se declararon admitidas todas las ofertas. No obstante, a continuación se acordó que si resultase adjudicataria alguna empresa que tuviese algún error subsanable en dicho sobre, la mesa concedería un plazo de tres días hábiles para que fueran subsanados los errores, lo que resultaba incongruente con la previa declaración de admisión y no era conforme con el orden de tramitación establecido en los artículos 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, y 81 a 83 del RGLCAP, que no permiten la subsanación de tales errores una vez adjudicado el contrato. En la misma reunión se procedió también a la apertura del sobre que contenía la documentación de los criterios ponderables a través de un juicio de valor, sin que conste en el acta que dicha apertura se llevase a cabo en un acto de carácter público como requiere el artículo 27.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, determinándose por la mesa que el aparejador municipal realizase un informe sobre las mejoras y sobre los planes de mantenimiento, dada la enorme variedad y complejidad de las mejoras ofertadas.

En la siguiente reunión de la mesa, en la que el aparejador municipal presentó verbalmente su informe –no se ha aportado informe escrito–, la Secretaría manifestó que para poder realizar correctamente la valoración se deberían haber estudiado minuciosamente las ofertas y no valorarlas únicamente por lo leído en el acto de apertura de plicas, ya que pudo haber información que no se leyese de forma precisa. De hecho, en la reunión posterior, el aparejador municipal hizo constar que la puntuación no se había podido dar en la anterior reunión de la mesa de contratación porque lo que se leyó en la apertura de los sobres no se correspondía con la realidad, habiendo muchas diferencias. A continuación, y tras un debate, el presidente y cada vocal dieron lectura a sus respectivas puntuaciones, pero estas no se reflejaron en el acta, constando, únicamente, la puntuación global finalmente asignada a cada uno de los licitadores en el criterio dependiente de un juicio de valor –*otras mejoras*–, sin motivarse.

En otra reunión posterior se procedió a la apertura del sobre que contenía la documentación de los cuatro criterios de adjudicación calificados como cuantificables automáticamente o dependientes de fórmulas, sin que tampoco conste que dicha apertura se realizara en acto público. Además, en la misma sesión, la mesa de contratación acordó solicitar a la empresa primeramente clasificada que demostrara que el césped ofertado había superado el testeo en un laboratorio oficial según los parámetros establecidos –lo que era uno de los subcriterios de adjudicación cuantificables automáticamente–, recibándose la documentación al respecto después de que se le hubiera

concedido la máxima puntuación en la anterior sesión, lo que resulta incongruente y contrario a los principios de objetividad, igualdad y transparencia.

En el acta de la mesa de contratación reunida para examinar la documentación aportada, el Secretario manifestó que el ensayo que presentaba la empresa primeramente clasificada para acreditar que el césped ofertado cumplía los requisitos exigidos no se consideraba adecuado y se acordó concederle un plazo de siete días naturales para subsanar la deficiencia. Debe indicarse que la concesión de este plazo para subsanar una deficiencia de la oferta carece de cobertura normativa. Posteriormente la mesa, aceptando el contenido de un escrito presentado mediante correo electrónico por la empresa, ratificó la puntuación efectuada en su día, a falta de que se presentase el original del mencionado escrito, pero no formuló una propuesta expresa de adjudicación del contrato al órgano de contratación como requiere el artículo 160.1 del TRLCSP, no obstante lo cual el contrato se adjudicó a la misma mediante un acuerdo plenario a la “*vista la propuesta de la mesa de contratación*”.

- En el informe de valoración de las ofertas presentadas a la licitación del **contrato número 29 del Anexo VII** se indicó que el cronograma presentado por tres de las empresas no justificaba un acceso rodado en capa base hasta los edificios en un plazo de dos meses, condición que en el PCAP se consideraba esencial para el cumplimiento del contrato. No obstante esta observación, las ofertas de esas empresas no fueron excluidas del proceso de valoración, si bien ninguna de ellas resultó adjudicataria.
- En el **contrato número 30 del Anexo VII** la mesa de contratación, tras abrir los sobres con la documentación de los licitadores relativa a los criterios técnicos y, concretamente, con respecto al primer apartado del criterio de adjudicación referido a la “*calidad técnica del césped*”, acordó, ante la complejidad de la misma, solicitar a dos técnicos municipales que analizaran la mencionada documentación y evaluaran si cada una de las propuestas cumplía con lo exigido en el proyecto o era de calidad igual o superior al césped descrito en el PCAP, entre otros aspectos. Sin haberse elaborado por los referidos técnicos el informe de valoración, la mesa se reunió al día siguiente con la asistencia de dichos técnicos y realizó la valoración de las ofertas. En dicha sesión, la mesa otorgó 0 puntos a dos de las seis empresas licitadoras, por no cumplir alguna de las especificaciones técnicas, y la máxima puntuación prevista –veintidós puntos– a las otras cuatro, no obstante constar en el acta que los productos ofertados por estas últimas presentaban algunas discrepancias con las especificaciones técnicas previstas en el PPT, lo que pone de manifiesto que las puntuaciones no estuvieron debidamente concedidas.
- En los **contratos número 33, 38, 39 y 66 del Anexo VII** los informes técnicos sobre los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor consistieron en un cuadro de puntuaciones sin motivar las otorgadas, por lo que no resulta posible verificar la idoneidad de estas.
- En el **contrato número 34 del Anexo VII**, según lo previsto en el PCAP, la mesa de contratación debía llevar a cabo una serie de actuaciones. Sin embargo, esta, en una única reunión, abrió todos los sobres con la documentación administrativa, las ofertas económicas y la documentación técnica de los licitadores, calificó los documentos presentados, declaró admitidas las ofertas, las valoró y las puntuó en un cuadro anexo al acta en el que no figura la motivación de las puntuaciones otorgadas. Asimismo, propuso al órgano de contratación, con carácter previo a la adjudicación definitiva del contrato, la solicitud de informe al arquitecto municipal para determinar la procedencia de la adjudicación a la empresa que había obtenido la mayor puntuación. Estas actuaciones no se ajustaron a lo dispuesto en los artículos 160.1 del TRLCSP y 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, que requieren que la mesa formule una propuesta de adjudicación del contrato para la cual puede solicitar, con carácter previo, cuantos informes técnicos considere precisos. El informe emitido *a posteriori* por el arquitecto municipal solo valoró la oferta de la empresa que había obtenido la mayor puntuación concedida por la mesa. La falta de motivación de las puntuaciones otorgadas a las restantes ofertas implicó una insuficiente fundamentación de la adjudicación del contrato, no ajustada al artículo 151.4 del TRLCSP.

Por otra parte, no consta que la mesa de contratación tuviese en cuenta para la valoración de las mejoras *“la funcionalidad y utilidad de las mismas”*, no obstante tratarse de aspectos expresamente fijados en el PCAP para su valoración, sino que otorgó las puntuaciones según la valoración económica de las mismas, lo que no se ajustó a los requerimientos del PCAP, sin que se efectuara un análisis sobre la relación de las mejoras propuestas con el objeto del contrato, su oportunidad y conveniencia y la razonabilidad de los importes ofertados. De hecho, se admitió como mejora a realizar por el adjudicatario la ejecución de una pista de pádel, no atendiendo así a la cláusula del PCAP que exigía que las mejoras estuvieran obligatoriamente destinadas a la obra, es decir, al campo de fútbol objeto del contrato.

- La mesa de contratación, constituida para la valoración de las ofertas presentadas en el **contrato número 35 del Anexo VII** acordó excluir a cuatro de las siete empresas licitadoras, una de ellas por no ofertar diversas mejoras previstas en el PCAP como criterios de adjudicación. Esta actuación no se ajustó al artículo 82 del RGLCAP, en relación con el artículo 146.1 del TRLCSP, que únicamente permite excluir a los licitadores por deficiencias no subsanables en los documentos acreditativos de la personalidad jurídica del empresario y, en su caso, en su representación o en los documentos justificativos de los requisitos de su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, además del posible rechazo de las ofertas técnicas que incumplan requisitos técnicos obligatorios que se establezcan en los pliegos.

Posteriormente, la mesa de contratación admitió a una empresa que había sido inicialmente excluida, al haber estimado una reclamación interpuesta por la misma, con lo que, finalmente, fueron cuatro las empresas invitadas a presentar las nuevas ofertas mejoradas. Solicitado el informe técnico de valoración sobre estas segundas ofertas, se ha aportado una hoja *excel*, en la que figuraban unos datos económicos de las ofertas presentadas y las puntuaciones otorgadas, sin que se motivasen dichas puntuaciones como hubiera requerido el artículo 151.4 del TRLCSP.

- La mesa de contratación, en el **contrato 43 del Anexo VII**, realizó la valoración y puntuación de las ofertas sin someterla previamente al informe de los servicios técnicos, lo que no fue conforme con el PCAP que requería la emisión de dicho informe, reflejándose las puntuaciones otorgadas en un cuadro con una motivación deficiente y parcial. Por otra parte, en el criterio de adjudicación *“Iluminación ornamental de la iglesia de Santa Catalina”*, las ofertas fueron puntuadas por encima del baremo establecido en el PCAP –de cero a diez puntos– al haberse otorgado unos valores que oscilaron entre dieciséis y veinte puntos, lo que no se ajustó a los artículos 150, 151 y 160 del TRLCSP. Además, posteriormente no se ejecutó esta mejora, como se puso de manifiesto en la relación valorada de obras ejecutadas de la certificación número 5, al señalar que esta iluminación no era funcionalmente necesaria ni imprescindible.

No obstante preverse en el PCAP que la mesa debía formular una propuesta de adjudicación del contrato –coherentemente con el artículo 160.1 del TRLCSP– y de que en la resolución de adjudicación del contrato se mencionaba dicha propuesta como fundamento, en la única acta de la mesa aportada no figuraba la propuesta de adjudicación.

- No consta en el acta de la mesa de contratación constituida para la valoración de las ofertas presentadas en la licitación del **contrato número 47 del Anexo VII**, la aplicación de los baremos establecidos en el PCAP para los criterios de adjudicación ni el otorgamiento a los licitadores de las correspondientes puntuaciones⁴⁷.

⁴⁷ En el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento de Zafra aporta un acta de la mesa de contratación de 16 de noviembre de 2015, junto con informes de la misma fecha suscritos por el Secretario municipal y el Interventor, conjuntamente, y por el arquitecto redactor del proyecto –documentación que ya había sido remitida y analizada en el procedimiento fiscalizador–, alegando que la expresión *“(...)tras un cambio de impresiones (...) se acuerda establecer el siguiente orden preferente de adjudicación (...)”*, que se contiene en dicha acta, indica la aplicación de los baremos. Debe señalarse al respecto que dichas menciones no acreditan la aplicación de los baremos establecidos en el PCAP ni el otorgamiento a los licitadores de las correspondientes puntuaciones, precisos para motivar la adjudicación.

- En el examen y valoración de las ofertas presentadas en la licitación del **contrato número 50 del Anexo VII**, la mesa de contratación, en una misma sesión, procedió a la apertura de todos los sobres con la documentación aportada por los licitadores. En el acta de dicha reunión se relacionaron las proposiciones presentadas, con indicación del importe ofertado para la obra a ejecutar –coincidentes todos ellos con el presupuesto de licitación– así como el importe para la ejecución de mejoras adicionales. No consta el resultado de la calificación de la documentación administrativa ni la propuesta de adjudicación al órgano de contratación, lo que no se ajustó a lo establecido en los artículos 81 a 83 y 87 del RGLCAP y 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo⁴⁸.
- En relación con los **contratos número 55 y 57 del Anexo VII** resulta que, incoherentemente con el procedimiento de adjudicación abierto, consta en las actas que las mesas – una vez calificada la documentación administrativa y abiertos los sobres que contenían las proposiciones de los licitadores–, iniciaron negociaciones con los licitadores atendiendo a los aspectos establecidos en los PCAP, lo que no se ajustó al artículo 157 del TRLCSP, que excluye del procedimiento abierto toda negociación de los términos del contrato. Asimismo, los informes técnicos de valoración de las ofertas de ambos contratos se formularon después de que las mesas hubieran formulado la propuesta de adjudicación del contrato, cuando deberían haber servido para fundamentar dichas propuestas de acuerdo con el artículo 151.1 del TRLCSP y, por consiguiente, haberse emitido con anterioridad. En el **contrato número 57**, además, una oferta económica fue objeto de valoración aun cuando la oferta económica era superior al presupuesto base de licitación, en lugar de haberse rechazado por dicho motivo como era preceptivo de acuerdo con el artículo 84 del RGLCAP.
- En el **contrato número 58 del Anexo VII** la mesa de contratación puntuó las ofertas atendiendo a los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, sin aportar motivación.
- En el acta de la mesa de contratación, constituida para la valoración de las ofertas presentadas en la licitación del **contrato número 61 del Anexo VII**, figuraba que, tras la lectura de las proposiciones, estas se remitieron a los servicios técnicos; en otra acta se señalaba que se recogían las puntuaciones de las ofertas a la vista del informe de valoración técnica. Por su parte, según consta en un escrito de la Secretaría General del Ayuntamiento, aportado a este Tribunal de Cuentas durante el procedimiento fiscalizador, se indica que no se solicitó informe a los servicios técnicos para la valoración de las ofertas. En este escrito de la Secretaría municipal se informa que, de acuerdo con la documentación obrante en esa Unidad, la valoración de los trabajos fue realizada por la mesa de contratación, adjuntándose unos cuadros de puntuaciones sin motivación de las mismas. En consecuencia, y cualquiera que sea el documento de los referidos que se tome en consideración, la adjudicación del contrato no queda adecuadamente fundamentada.
- El informe técnico de valoración de las ofertas presentadas a la licitación del **contrato número 63 del Anexo VII** transcribió los criterios de adjudicación e indicó las puntuaciones totales otorgadas a los licitadores, adjuntando una hoja con un cuadro de las puntuaciones desglosadas por criterios, con algunos someros y genéricos comentarios sobre las puntuaciones otorgadas en relación con el criterio “*memoria constructiva y calidad de ejecución*”, que parecen referirse, únicamente, a la memoria constructiva, y en los que no se especifica que se tuvieran en cuenta todos los aspectos que, según el PCAP, debían valorarse atendiendo a dicho criterio. Esos comentarios tampoco explicaron adecuadamente las diferencias de puntuaciones entre los licitadores en el referido criterio, que fue el que resultó decisivo para la adjudicación del contrato, habida cuenta de la escasa relevancia que tuvieron las bajas del precio.

⁴⁸ El Ayuntamiento de Coria alega que el acta de apertura de la mesa de contratación se puso a disposición del órgano de contratación, constando en ella de forma inequívoca cual era la mejor oferta. Debe indicarse al respecto que, aunque en dicha acta se enumeran las ofertas, no se clasifican. Tampoco se efectúa una propuesta de adjudicación al órgano de contratación. De hecho, en el último párrafo del acta se expone que se da traslado del resultado de las ofertas al órgano de contratación, a fin de que efectúen los trámites procedentes.

- En el informe de valoración de la única oferta presentada en el **contrato número 67 del Anexo VII** se otorgaron las máximas puntuaciones en los diferentes criterios de adjudicación constando como única motivación de las mismas que sólo había una oferta, sin contener pronunciamientos sobre la idoneidad de la misma⁴⁹.
- En el informe técnico de valoración de ofertas del **contrato número 72 del Anexo VII**, no se tuvieron en cuenta para la valoración de las mejoras los aspectos previstos a tal fin en el PCAP (calidad, utilidad de sus características técnicas, nº de unidades propuesta etc...), lo que no se ajustó al principio de transparencia que ha de observarse en la contratación pública⁵⁰.

II.3.4.3. VALORACIÓN DE LOS CRITERIOS CUANTIFICABLES DE FORMA AUTOMÁTICA Y LOS QUE ATIENDEN A UN JUICIO DE VALOR

Los artículos 150.2 del TRLCSP y 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, exigen que la documentación relativa a los criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor se presente, en todo caso, en un sobre independiente del resto y que la evaluación de los criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas se realice tras efectuar la de los otros criterios en los que no concurra esta circunstancia.

Asimismo, el artículo 150.2 del TRLCSP dispone que, cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse, como ya se ha indicado en el subepígrafe II.3.3.2 de este Informe, un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos. Respecto de la composición de dicho comité de expertos, el artículo 28.2 del Real Decreto 817/2009 establece que *“siempre que sea posible, los miembros del citado comité habrán de ser personal al servicio del departamento ministerial u organismo contratante”*.

En algunos de los contratos examinados se han detectado incidencias en relación con la valoración de los criterios cuantificables de forma automática y los que atienden a un juicio de valor:

- En los PCAP de los **contratos número 44 y 72 del Anexo VII** no se diferenciaron los criterios evaluables de forma automática y los cuantificables mediante juicio de valor.

Como consecuencia de la aplicación de la fórmula prevista en el PCAP del **contrato número 72** para la valoración de las ofertas económicas, sobre un baremo máximo de 60 puntos, se asignó la máxima e igual puntuación a todos los licitadores no obstante ser diferentes los importes de sus ofertas, por lo que el precio no tuvo incidencia en la adjudicación del contrato, lo que no resultó conforme con el principio de economía en la gestión de fondos públicos e implicó una reducción efectiva del peso teórico de la ponderación atribuida *a priori* a este criterio –de 60 puntos sobre un total de 100 para el conjunto de los criterios selectivos–, que fue la determinante, en su momento,

⁴⁹ El Ayuntamiento de Archena, en el trámite de alegaciones, señala que se aplicó una regla de tres por la que asignó automáticamente la máxima puntuación al único licitador, alegación que no desvirtúa el contenido del Informe de fiscalización. El hecho de que se presente a la licitación un único oferente no exime de llevar a cabo una adecuada valoración de la oferta. Debe tenerse en cuenta que el TRLCSP permite declarar desierto un procedimiento de licitación y seguidamente tramitar un procedimiento negociado, siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente, en el supuesto de que las ofertas presentadas en un procedimiento abierto o restringido no sean adecuadas (artículo 170.c) del TRLCSP).

⁵⁰ El Ayuntamiento de Puerto Lumbreras alega que no fue necesario, pues todos los licitadores asumieron las mejoras tal y como habían sido definidas por el proyecto técnico. Debe indicarse que esta circunstancia no se ha acreditado documentalmente ni tampoco se hizo constar en el informe de valoración emitido.

de la no constitución del comité de expertos previsto en el artículo 150.2 del TRLCSP para la valoración de las ofertas según los criterios dependientes de un juicio de valor.

- De la aplicación de la fórmula establecida en el PCAP del **contrato número 49 del Anexo VII** para la valoración de las proposiciones económicas de los licitadores –0,15 puntos por cada 1.000 euros de rebaja sobre el presupuesto de licitación– resultan puntuaciones distintas de las que figuraban en el informe de valoración de las ofertas, sin que en el mismo se justificaran las razones de esta discrepancia⁵¹.
- En los PCAP de los **contratos número 55 y 57 del Anexo VII** se establecieron dos criterios de adjudicación dependientes de fórmulas y uno que requería un juicio de valor. En dichos PCAP se preveía la presentación de la documentación de las ofertas relativas a dichos criterios en dos sobres diferentes, uno de ellos para la proposición económica y el otro para la documentación referida a los criterios diferentes al precio, incluyéndose en este último la documentación de un criterio dependiente de fórmula junto con la de otro dependiente de un juicio de valor, lo que no se ajustó a los artículos 150.2 del TRLCSP y 26 del Real Decreto 817/2009.

Asimismo, en ambos contratos, así como en el **contrato número 66 del Anexo VII**, la mesa procedió a la apertura en la misma sesión de todos los sobres con la documentación de las ofertas relativa a los criterios no cuantificables automáticamente y la documentación de los criterios dependientes de fórmulas, lo que no se ajustó al artículo 27.2 del Real Decreto 817/2009.

II.3.4.4. VALORACIÓN DE OFERTAS EN LOS PROCEDIMIENTOS NEGOCIADOS

El procedimiento negociado constituye un procedimiento de adjudicación de los contratos públicos previsto en las Directivas comunitarias en el que los poderes adjudicadores consultan con los operadores económicos de su elección y negocian las condiciones del contrato con uno o varios de ellos, usando la definición de la Directiva 2004/18/CE.

Asimismo, la utilización de negociaciones en los procedimientos de contratación está expresamente admitida en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio siempre que se contemple en el anuncio de licitación; pues, como se recoge en el Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la Unión Europea, la negociación puede dar a los poderes adjudicadores una mayor flexibilidad para obtener de la contratación resultados que satisfagan realmente sus necesidades. Precisamente por la naturaleza del procedimiento negociado, en el que existe una menor publicidad y concurrencia que en el procedimiento abierto, resulta esencial la negociación con los empresarios que presentan ofertas para mejorarlas.

En algunos de los contratos fiscalizados no se atendió adecuadamente a las prescripciones previstas legalmente para el procedimiento negociado, bien por no establecerse en los PCAP los aspectos técnicos y económicos que han de ser objeto de negociación, o bien por no llevarse a cabo la preceptiva negociación con las empresas invitadas, como se detalla a continuación:

- En los PCAP de los **contratos número 1, 4, 34, 35, 44 y 59 del Anexo VII** se estableció que para la valoración de las ofertas y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa se atendería a varios aspectos de negociación, detallándose a continuación criterios ponderados con sus correspondientes baremos, lo que pone de manifiesto que se confundieron los criterios de adjudicación del contrato que deben establecerse unilateralmente por la Administración y no

⁵¹ El Ayuntamiento de Cáceres, en el trámite de alegaciones, aporta un informe del arquitecto municipal en el que se motivan las puntuaciones otorgadas señalando, entre otros extremos, que, para su cálculo, se tuvieron en cuenta, además del precio, las mejoras ofertadas por los licitadores. Debe señalarse en relación con esta alegación que el precio y las mejoras eran criterios de adjudicación distintos, por lo que la valoración de las ofertas debía haberse realizado de manera independiente atendiendo a cada uno de esos criterios.

pueden ser objeto de negociación, con los aspectos negociables. De hecho, posteriormente, no se negoció con las empresas licitadoras en el procedimiento de adjudicación. En el acta de la mesa de contratación del **contrato número 1**, se propuso la adjudicación a favor de una empresa, al obtener mayor puntuación, considerando que el proceso negociado en este caso resultaba innecesario por haber obtenido la máxima puntuación establecida en el PCAP, que, además, se alejaba de la segunda oferta con mayor valoración.

En el **contrato número 44** se comunicó a los empresarios invitados que el plazo para presentar las proposiciones quedaba ampliado, sin adoptarse una resolución o acuerdo motivado de ampliación del mencionado plazo y sin aprobarse la correspondiente modificación del PCAP. De conformidad con el certificado de la Secretaría del Ayuntamiento, la oferta del que resultó adjudicatario tuvo entrada en el Ayuntamiento el último día del plazo ampliado. Pedidas por este Tribunal de Cuentas las solicitudes de ofertas remitidas a empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, de acuerdo con el artículo 178.1 del TRLCSP, y la documentación que acreditase la previa comprobación por el Ayuntamiento de la capacitación de las empresas, el Ayuntamiento ha informado que se cursó invitación a todos los constructores de la localidad de los que tenía constancia fehaciente de su capacidad porque habían ejecutado previa y satisfactoriamente otros contratos para la entidad, sin que se haya aportado documentación a este respecto, por lo que no se ha justificado que se acreditara la capacidad de las empresas invitadas.

La mesa de contratación, en una única sesión, procedió a la apertura de todos los sobres con la documentación aportada por el único licitador, y, sin recabar informe técnico, procedió a valorar la oferta sin que conste la motivación de las puntuaciones, proponiendo su adjudicación.

- No se ha remitido al Tribunal de Cuentas el acta de las reuniones de la mesa de contratación constituida para la valoración de las ofertas presentadas en la licitación del **contrato número 45 del Anexo VII** en la que figurase el resultado de las actuaciones previstas en el artículo 22.3 del Real Decreto 817/2009 –calificación de la documentación general, negociaciones realizadas, valoración de ofertas y propuesta de adjudicación del contrato–. Tampoco consta, aun cuando se ha solicitado en la fiscalización, la existencia de informes técnicos de valoración de ofertas, ni documento que motivase la adjudicación conforme el artículo 151.4 del TRLCSP. Por otra parte, en las proposiciones económicas presentadas por los licitadores figuraban distintas cantidades en concepto de “*mejoras de obra*” que se reproducen en el acta de apertura de plicas, aunque en el PCAP del contrato no se previó la posibilidad de presentación de mejoras ni se indicó como uno de los aspectos objeto de negociación, circunstancia aquella que no se ajustó a lo establecido en el artículo 147 del TRLCSP⁵². En la certificación de liquidación de las obras, el importe de las mejoras ofertadas se minoró en concepto de baja.
- En los **contratos número 9⁵³, 21, 31, 36, 39, 45, 51⁵⁴ y 65 del Anexo VII** no se establecieron en el PCAP los aspectos económicos y técnicos que debían ser objeto de negociación ni consta que se realizaran negociaciones con los licitadores, lo que no se ajustó a los artículos 169.1, 176 y 178 del

⁵² El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Valdecaballeros afirma en su escrito de alegaciones que la subvención recibida para la financiación del contrato no cubría el total de las obras necesarias y la entidad carecía de fondos para ello, por lo que se recurrió a la figura de las mejoras para ejecutar la parte de la obra para la que no se disponía de financiación. Debe indicarse que la citada alegación no justifica la deficiencia que se pone de manifiesto en el Informe, en tanto que, si la entidad tenía intención de prever la admisión de mejoras, debería haberlo hecho constar en el PCAP.

⁵³ En relación con la alegación del Ayuntamiento de Santa María de Cayón, en la que se señala que la cláusula 11 del PCAP incluía el precio como único criterio de negociación, debe indicarse que este aspecto únicamente se preveía como criterio de adjudicación. De hecho, en la fase de adjudicación del contrato no consta que se negociara sobre este extremo.

⁵⁴ El Ayuntamiento de Madrigalejo alega que en el expediente fiscalizado no había margen para la negociación pero sí para la mejora de calidades. Al respecto debe indicarse que en el PCAP no se estableció ningún aspecto a negociar, como requiere el TRLCSP, previéndose las mejoras como criterio de adjudicación, extremo distinto de los aspectos objeto de negociación a los que se refieren los artículos 169.1 y 176 del TRLCSP.

TRLCSP, resultando que la valoración de las ofertas se realizó directamente según los criterios de adjudicación.

Asimismo, en el procedimiento negociado sin publicidad del **contrato número 39** se solicitó ofertas a tres empresas a las que se invitó a participar, concediéndoles un plazo de tres días para la preparación y presentación de sus ofertas, plazo que se estima insuficiente y que no se adecúa a lo dispuesto en el artículo 143 del TRLCSP, a cuyo tenor los órganos de contratación deben fijar los plazos de recepción de las ofertas y solicitudes de participación teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar aquéllas, atendida la complejidad del contrato que, en este caso, podía ser relevante habida cuenta de la necesidad de aportar una memoria técnica. De hecho, una de las empresas invitadas manifestó que le era imposible estudiar toda la documentación y confeccionar una oferta adecuada cumpliendo los requisitos exigidos en tan escaso tiempo. Por consiguiente, esta actuación no favoreció el principio de concurrencia propio de la contratación pública.

- En los expedientes de los **contratos número 28⁵⁵, 37, 41 y 42 del Anexo VII** no hay constancia documental de que se llevara a cabo la preceptiva negociación con las empresas invitadas para la adjudicación de los contratos.

II.3.4.5. DOCUMENTACIÓN DE LOS ADJUDICATARIOS

En relación con la documentación de los expedientes se ha observado la siguiente incidencia:

- De acuerdo con el PCAP del **contrato número 68 del Anexo VII**, las empresas licitadoras debían acreditar su solvencia técnica mediante una relación de las principales obras ejecutadas durante los cinco años anteriores, con indicación de fechas y beneficiarios públicos o privados de los mismos. Solicitada la relación presentada por la empresa adjudicataria, se ha aportado una en la que figuran cinco obras, sin indicación de fechas ni de beneficiarios, lo que no se ajustó a lo requerido por el PCAP. Asimismo, según el certificado de la Tesorería General de la Seguridad Social, la empresa adjudicataria no estaba inscrita como empresario en el sistema de la Seguridad Social a 1 de junio de 2015, por lo que no acreditó el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social como hubiera requerido el artículo 151.2 del TRLCSP.

II.3.4.6. PUBLICIDAD DE LOS CONTRATOS

La publicidad es un principio fundamental que informa la contratación administrativa. Se 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, siendo los boletines oficiales y el perfil de contratante los medios que el TRLCSP prevé para darlos a conocer.

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

- La formalización de los **contratos número 2, 5, 21, 22, 32, 41, 42, 44, 51, 55, 58, 64, 65 y 72 del Anexo VII** no se publicó en diarios oficiales, cuando era preceptivo de acuerdo con el artículo 154.2 del TRLCSP por tener un precio superior a 100.000 euros.
- Los anuncios de formalización de los **contratos número 28, 29, 61, 70 y 71 del Anexo VII** se publicaron superado el plazo de 48 días establecido en el artículo 154.2 del TRLCSP.

⁵⁵ El Ayuntamiento de Villalba del Rey alega que sí hubo negociaciones si bien no se recogieron en acta, por lo que no se puede comprobar por este Tribunal de Cuentas que se llevaran a cabo.

- En el perfil de contratante del Ayuntamiento no consta la adjudicación de los **contratos número 9, 36, 46 y 64 del Anexo VII**, que debería figurar de acuerdo con los artículos 53.2 y 151.4 del TRLCSP, ni la formalización de los **contratos número 5, 10, 11, 21, 27, 32, 36, 38, 39, 42, 46, 54 y 64 del Anexo VII**, lo que no se ajustó al artículo 154.1 del TRLCSP.
- No se han publicado en el perfil de contratante los datos de los **contratos número 2, 4, 12, 22, 28⁵⁶, 33, 43, 44, 47, 50⁵⁷, 52, 55, 57, 58, 61, 63, 67 y 68 del Anexo VII**, como hubieran requerido los artículos 53.2, 142.4, 151.4 y 154.1 del TRLCSP -anuncios de licitación, adjudicación y formalización del contrato-.
- Las entidades que celebraron los **contratos número 59 y 65 del Anexo VII** carecen de perfil del contratante, por lo que no se publicaron en el mismo los datos de los contratos que establece el TRLCSP.
- En el anuncio de licitación del **contrato número 63 del Anexo VII**, cuya tramitación era la ordinaria, se estableció un plazo de trece días para la presentación de ofertas, reduciéndose a la mitad el plazo general de 26 días establecido en el artículo 159.2 del TRLCSP y que únicamente procede en la tramitación de urgencia, conforme el artículo 112.2.b) del TRLCSP⁵⁸.
- En el anuncio de la convocatoria de licitación del **contrato número 70 del Anexo VII** no se detallaron los requisitos de solvencia que debía reunir el contratista ni el criterio de adjudicación, lo que no fue conforme con lo dispuesto en los artículos 62.2 y 150.2 del TRLCSP.

II.3.5. Incidencias en relación con aspectos medioambientales

La Constitución española, en su artículo 45, establece que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo y añade, en su apartado segundo, que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

El TRLCSP incorpora de forma transversal, durante todo el proceso licitatorio, diversas medidas que permiten orientar el contrato hacia los objetivos de política medioambiental. Esta cuestión ha sido planteada por la Directiva 2004/18/CE y el TRLCSP, que las abordan en las distintas fases de selección de contratistas, de adjudicación del contrato y de ejecución.

La Comisión Europea, en la Comunicación sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública, de 4 de julio de 2011, señala que las posibilidades de dicha integración varían según los diversos tipos de contratos, siendo los contratos públicos de obras, junto con los de servicios, los que mejor permiten a los órganos de contratación tener en cuenta medidas de tipo medioambiental.

Así, las entidades públicas tienen en la fase de elaboración del proyecto constructivo la oportunidad para integrar aspectos medioambientales –edificios que consuman poca energía, utilización de determinados materiales de construcción, instalación de paneles solares para la producción de

⁵⁶ El Ayuntamiento de Villalba del Rey alega que se están realizando trabajos, junto con la Diputación Provincial de Cuenca, para la puesta en marcha del perfil de contratante.

⁵⁷ En relación con la alegación del Ayuntamiento de Coria señalando que sí que se encuentra publicado el contrato fiscalizado en el perfil del contratante, ha de indicarse que, a la fecha de redacción de este Informe de fiscalización, este contrato no figura en el perfil disponible en la página web del Ayuntamiento.

⁵⁸ La alegación del Ayuntamiento de Ribafrecha de que el plazo real de presentación de ofertas efectivamente aplicado fue el ordinario no se ha acreditado documentalmente al no haberse aportado el certificado de ofertas presentadas, que debió emitirse por el jefe de la oficina receptora de plicas al final del plazo de presentación (artículo 80.5 del RGLCAP).

energía, el uso de un tipo de materiales básicos o materias primas que sea respetuoso con el medio ambiente, etc.—. En la medida en que tales requisitos cumplan el ordenamiento jurídico y no sean discriminatorios, los poderes adjudicadores pueden imponer para un contrato determinado los materiales que deben utilizarse.

Por otra parte, el artículo 86 del TRLCSP establece que el objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. El proceso de definición del objeto de un contrato de obras suele centrarse en una descripción básica de los elementos esenciales para la construcción de la obra, pudiendo incorporarse en el PPT los aspectos ambientales que, en cada caso, se estimen adecuados en atención al objeto de la contratación, dentro de las especificaciones técnicas mínimas a cumplir por los licitadores en su ejecución.

Asimismo, tanto las Directivas europeas como el TRLCSP prevén que los poderes adjudicadores puedan requerir determinada experiencia o capacidad de carácter ambiental para seleccionar a las empresas que tomarán parte en el procedimiento de adjudicación del contrato. En concreto, el TRLCSP, en su artículo 76.1.d), recoge como uno de los medios de acreditación de la solvencia técnica en los contratos de obras, la indicación “*en los casos adecuados*” de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato.

La consideración de aspectos ambientales superiores al mínimo establecido en el PPT podrá ser incluido en el PCAP como criterio objetivo de adjudicación de cada contrato y valorado dentro del criterio “valor técnico de la oferta” con la ponderación que, en cada supuesto, se estime procedente por el órgano de contratación. En todo caso, los criterios medioambientales que se establezcan deben ser objetivos, tener relación con el objeto del contrato, no resultar discriminatorios ni restrictivos de la competencia y ser adecuados para determinar la oferta más ventajosa para la Administración.

Por otra parte, al definir el objeto del contrato, las entidades públicas han de tratar de conciliar los aspectos financieros con el objetivo de efectuar compras ecológicas. La utilización de variantes permite a los poderes adjudicadores determinar qué opción satisface mejor ambas exigencias. Al utilizar esta posibilidad, los poderes adjudicadores tienen que elaborar primero una definición estándar del objeto del contrato que cubra las exigencias mínimas. Además, pueden recurrir a una o más variantes estableciendo definiciones alternativas del objeto del contrato como, por ejemplo, un mayor rendimiento ecológico o la utilización de un determinado proceso de producción no exigido por la definición de base.

Igualmente, el TRLCSP posibilita a los órganos de contratación establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato dentro del PCAP, condiciones que pueden referirse, en concreto, a consideraciones de tipo medioambiental. Estas condiciones tienen carácter contractual y, por tanto, la empresa adjudicataria del contrato está obligada a cumplirlas, constituyendo obligaciones del contratista a realizar en fase ejecución del contrato -nombramiento de un responsable ambiental por el adjudicatario de la obra, servicio o suministro contratado, cláusulas contractuales de seguimiento y control del cumplimiento del plan de calidad ambiental aprobado, etc.-.

La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo⁵⁹, modificó el apartado 1 del artículo 9 de la LOTCu, extendiendo la función fiscalizadora a verificar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público al principio de sostenibilidad ambiental, habiéndose procedido en esta fiscalización a examinar si los contratos fiscalizados incluían alguna previsión en relación con medidas de gestión medioambiental.

⁵⁹ Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Al respecto hay que señalar que las entidades locales fiscalizadas, con carácter general, no incluyeron en los PCAP de los contratos examinados las previsiones establecidas, con carácter potestativo, en los artículos 76, 118 y 150 del TRLCSP en relación con la protección del medio ambiente, bien como requisito de solvencia técnica de las empresas –en aquellos supuestos en los que hubiera resultado adecuado y fuera preciso acreditar la solvencia por medios distintos a la clasificación del contratista–, bien estableciendo condiciones especiales de ejecución, o bien mediante su consideración entre los criterios de adjudicación del contrato cuando se utilicen una pluralidad de criterios. En varias de las alegaciones formuladas al respecto, las entidades fiscalizadas han señalado el carácter potestativo de las previsiones anteriormente indicadas para justificar su no inclusión en los expedientes contractuales analizados⁶⁰.

Únicamente en dos contratos se aplicó alguna de estas medidas. En concreto, el **contrato número 30 del Anexo VII** incluyó como requisito de solvencia técnica la presentación de un certificado de un sistema de gestión de calidad medio ambiental y el **contrato número 33 del Anexo VII** estableció, entre los criterios de adjudicación, el de mejora de calidad de la obra, concediendo hasta diez puntos a las empresas que presentasen certificado de normas de calidad ambiental, si bien dicho requisito debió haberse utilizado como criterio de solvencia técnica o profesional, conforme al artículo 76.1.d) del TRLCSP.

II.3.6. Incidencias en relación con el afianzamiento de los contratos

Las garantías, ya sean provisionales o definitivas, tienen por objeto asegurar en la contratación administrativa el cumplimiento de ciertas obligaciones que corresponden a los licitadores y los adjudicatarios ante las Administraciones Públicas y responder de las penalidades impuestas al contratista conforme al artículo 212 TRLCSP por ejecución defectuosa y demora; de los gastos, daños y perjuicios causados por el incumplimiento de la obligación de ejecutar de modo adecuado el contrato; y de una posible resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista.

En algunos de los expedientes examinados se han detectado incidencias en relación con la regulación y constitución de las garantías por los adjudicatarios, como se expone a continuación:

- En los PCAP de los **contratos número 17, 38, 39, 44, 55, 57, 58, 60, 64 y 65 del Anexo VII** se preveía la constitución por los licitadores de una garantía provisional del 2% o 3% del presupuesto de licitación, excluido IVA, sin que se haya justificado en los expedientes las razones de su exigencia como hubiera requerido el artículo 103.1 del TRLCSP. Debe tenerse en cuenta que la garantía provisional tiene como finalidad garantizar la seriedad de las ofertas que se formulen por los licitadores en los procesos de selección de los contratistas con la Administración y como consecuencia de ello lograr la formalización del contrato por quien resulta adjudicatario del mismo. El TRLCSP excluye el carácter obligatorio de la garantía provisional en todos los contratos, pero, en caso de que se exija, requiere que el órgano de contratación justifique suficientemente en el expediente las razones de su exigencia para cada concreto contrato.

⁶⁰ La Alcaldesa del Ayuntamiento de Santander y el que fuera Alcalde de esa localidad en 2015 –que se adhiere a las alegaciones formuladas por la Alcaldesa– alegan que las medidas de protección del medio ambiente constaban en los proyectos técnicos de los contratos número 10 y 11 del Anexo VII, siendo parte integrante de la ejecución de la obra. Como ejemplo, los alegantes citan el capítulo del presupuesto dedicado a gestión de residuos que incluye transporte de tierras y su deposición contralada en vertedero. Debe indicarse que dicha alegación no desvirtúa lo indicado en el Informe sobre la falta de inclusión de las previsiones sobre medio ambiente, en la medida en que prácticas como la mencionada a título explicativo, que sin duda repercuten en la protección medioambiental, se desarrollan en cumplimiento de la normativa y no son el resultado de previsiones medioambientales adicionales incluidas en el PCAP.

El Ayuntamiento de Torrelavega señala en sus alegaciones que la entidad está trabajando en la introducción de cláusulas medioambientales, sociales y laborales en futuros PCAP de los contratos que celebre.

En el **contrato número 17** se preveía la constitución, además de la garantía definitiva, de una garantía complementaria adicional del 5% del importe de adjudicación. Sin embargo, ni en el PCAP ni en ningún otro documento del expediente se especificaron las características especiales del contrato que pudieran motivar la exigencia de esta garantía complementaria, como hubiera exigido el artículo 95.2 del TRLCSP. Por otra parte, no consta que la adjudicataria constituyera dicha garantía en su totalidad ya que sólo se ha aportado una fianza representativa del 6,05% del importe de adjudicación.

II.3.7. Incidencias en relación con la formalización de los contratos

- El **contrato número 62 del Anexo VII** tuvo por objeto obras de ejecución subsidiaria, derribos, actuaciones singulares y otras obras, fundamentalmente, en el centro histórico de la ciudad. El contrato se calificó como contrato marco, denominación que no aparece recogida en la normativa de contratación pública, que únicamente se refiere al acuerdo marco, que según artículos 196 a 198 del TRLCSP constituye un sistema para la racionalización de la contratación de las Administraciones Públicas cuya finalidad es la de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los futuros contratos que pretendan adjudicarse durante un periodo determinado, siempre que el recurso a este instrumento no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia no se vea obstaculizada, restringida o falseada.

En el caso del contrato examinado, el Ayuntamiento no procedió a la tramitación bajo las formalidades de un acuerdo marco, que precisa de la posterior formalización de los contratos derivados del mismo en los que han de concretarse las actuaciones a realizar de conformidad con las condiciones convenidas en el acuerdo, sino que el expediente tramitado concluyó con la adjudicación y formalización de un contrato de obras que habilitaba a la ejecución de las que fueran precisas sin necesidad de formalizar posteriormente contrato alguno. Según el artículo 198 del TRLCSP, la existencia de un acuerdo marco hubiera requerido proceder a la adjudicación y formalización de los contratos celebrados al amparo de acuerdos marcos, ya se hubieran concluido con un único empresario o con varios –salvo en el caso de contratos menores, en los que no es precisa la formalización–. Se afirmaba en los artículos 1, 2 y 5.A de la memoria del PPT que el contrato definía precios unitarios, auxiliares y las unidades de ejecución necesarias de una forma abierta, hasta unos límites presupuestarios preestablecidos, de modo que la propia ejecución material no requiriese de expedientes específicos para cada uno de los casos que se pudieran producir⁶¹.

Solicitadas al Ayuntamiento las memorias y presupuestos desglosados por capítulos de los proyectos aprobados en ejecución del contrato marco, se han remitido al Tribunal de Cuentas las memorias valoradas de dieciocho proyectos, por un importe total de 891.156,64 euros, IVA incluido, de los cuales cuatro se corresponden con contratos mayores, por un importe global de 647.528,61 euros, sin que conste su formalización. Asimismo, se han aprobado 43 obras sin proyectos, por un importe global de 76.633,01 euros, IVA incluido, así como 64 facturas por servicios ejecutados de desbroces y limpieza de solares, por una cuantía total de 42.795,73 euros.

⁶¹ El Ayuntamiento de Logroño alega que el contrato licitado cumple todos los requisitos de un acuerdo marco y señala que su contenido incluye los términos esenciales de los contratos que se celebren basados en el acuerdo. Debe señalarse al respecto que ni el PCAP, ni el PPT, ni el contrato marco formalizado se refieren a la necesidad de adjudicar y formalizar los contratos derivados del mismo, no habiendo aportado la entidad los contratos que acrediten documentalmente su alegación.

II.3.8. Incidencias en relación con la ejecución de los contratos

II.3.8.1. CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

De acuerdo con el artículo 209 del TRLCSP, los contratos han de cumplirse a tenor de sus cláusulas, siendo preciso que se controle su correcta ejecución. A tal efecto, la Administración está investida de un conjunto de potestades que se justifican en el servicio objetivo al interés general.

El artículo 230 TRLCSP establece que las obras se ejecutarán con estricta sujeción al PCAP y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de este dieren al contratista el director facultativo de las obras, y en su caso, el responsable del contrato, en los ámbitos de su respectiva competencia.

En uno de los contratos examinados se han detectado una serie de incidencias y eventualidades producidas en su ejecución, así como en el control que debería haberse llevado a cabo al objeto de comprobar la correcta ejecución, que se exponen a continuación:

- Estando en ejecución las obras del **contrato número 67 del Anexo VI**, se detectó un error en una de las partidas del presupuesto del proyecto de obras, que tenía un importe de 1.049,88 euros, al figurar en ella una superficie inferior a la real. En relación con esta partida surgieron unas discrepancias entre el contratista y la dirección facultativa, motivadas por el importe en el que esta habría de presupuestarse, lo que originó que la dirección facultativa decidiera pedir presupuestos a otras empresas para poder realizar las actuaciones con cargo a dicha partida, siendo finalmente una empresa distinta a la adjudicataria la que ejecutó las actuaciones pendientes, por importe de 10.552,40 euros⁶². En el expediente no consta justificación de esta petición puesto que, como señala el artículo 234 del TRLCSP, son obligatorias para el contratista las modificaciones contractuales que se acuerden de conformidad con lo establecido en el artículo 219 y en los artículos 105 y siguientes.

En mayo de 2016 la dirección de las obras constató la paralización y abandono de las obras por la adjudicataria desde hacía meses. En junio de ese mismo año la Junta de Gobierno Local acordó apercibirla advirtiéndole de que, si persistía en la desatención de las ordenes de los técnicos directores de obra, se procedería a incoar un expediente sancionador, con imposición de multas coercitivas, o, en su caso, la resolución del contrato. Finalmente no se tramitó expediente alguno en relación con esta cuestión.

Cuatro meses más tarde, ya superado el plazo previsto para la finalización de las obras, la Junta de Gobierno local acordó solicitar a la dirección técnica y al redactor del proyecto un informe sobre la necesidad de redactar un modificado que permitiese la terminación de las obras. Solicitada por este Tribunal de Cuentas en estas actuaciones fiscalizadoras la documentación de las acciones derivadas de la ejecución de dicho acuerdo, el Ayuntamiento manifestó que, a 22 de diciembre del 2016, se estaba elaborando el correspondiente documento técnico.

Sin que conste que finalmente se modificara el contrato, las obras se recibieron con una demora de cinco meses. Además, el acta de recepción contenía una serie de reparos, tales como la necesidad de reponer el pavimento con desperfectos, sustituir el falso techo exterior mal instalado y la terminación de mobiliario, fijándose un plazo de veinte días para su subsanación. No obstante, las obras fueron recibidas de conformidad, lo que no se ajustó al artículo 235.2 del TRLCSP, que solamente permite recibir las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas.

⁶² El Ayuntamiento de Archena alega que esta empresa actuó como subcontratista del adjudicatario. Sin embargo, la relación con el adjudicatario no se ha acreditado documentalmente y consta la directa solicitud por el Ayuntamiento a dicha empresa del presupuesto de las obras y su aceptación.

A fecha de abril de 2017 no consta si se ha realizado la subsanación de las deficiencias observadas. Por otra parte, el importe certificado asciende 243.588.78 euros, lo que representa el 69,59% del precio de adjudicación, no disponiendo este Tribunal de Cuentas de certificaciones por el importe restante. Todo lo anterior pone de manifiesto una insuficiente actuación de la Administración en el ejercicio de sus funciones de control de la ejecución.

II.3.8.2. PRÓRROGAS Y SUSPENSIONES DE LOS CONTRATOS

El plazo de ejecución constituye un factor esencial delimitador del contrato desde su inicio, en cuanto que acota la ejecución de su objeto en el espacio temporal previsto por la Administración. Como dispone el RGLCAP, en su artículo 67, la fijación del plazo de ejecución o de duración del contrato se ha de indicar en el PCAP, con determinación, en su caso, de las prórrogas de duración, que serán acordadas de forma expresa. Igualmente habrá de constar en el propio contrato, salvo que ya se encuentre recogido en el PCAP -como establece el artículo 26 del TRLCSP que regula el contenido mínimo del contrato-, la duración de aquel o las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y para su finalización, así como la de la prórroga o prórrogas, si estuviesen previstas.

En este sentido, el artículo 23 del TRLCSP exige que la duración de los contratos del sector público se establezca teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, añadiendo que el contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los períodos de prórroga.

Junto a la prórroga, la suspensión de los contratos es otra de las incidencias que afectan al plazo de ejecución, pudiendo ser suspendido, por la propia Administración, en aras de una mejor protección al interés público cuando existan impedimentos que obstaculicen su cumplimiento, o, de acuerdo con el artículo 216.5 del TRLCSP, a solicitud del contratista, en caso de demora en el pago por tiempo superior a cuatro meses.

Si bien la suspensión no se encuentra entre las prerrogativas de la Administración enumeradas en el artículo 210 del TRLCSP, la doctrina y la jurisprudencia la consideran como una manifestación específica de la facultad de modificar unilateralmente el contrato, "*ius variandi*", que no afecta al objeto del contrato pero sí al plazo de ejecución y a la forma de cumplimiento (Sentencias del Tribunal Supremo 3771/1989 y 4761/1989, Dictamen del Consejo de Estado 1093/1991), siendo algunos de sus efectos la interrupción del plazo de ejecución, la indemnización al contratista de daños y perjuicios e incluso, en determinados supuestos, el derecho del contratista a solicitar la resolución contractual.

En algunos de los contratos prorrogados o suspendidos que han sido fiscalizados se han detectado deficiencias y eventualidades, que se presentan a continuación:

- En el acta de comprobación del replanteo del **contrato número 3 del Anexo VII** se señaló la posibilidad, planteada por la empresa adjudicataria, de aplazar el comienzo de las obras al 1 de septiembre de 2015, debido al carácter vacacional del municipio y a la gran interferencia y problemas al tráfico que generaría comenzarlas durante los meses de julio y agosto. Asimismo, se añadía que la empresa indicaba la posibilidad de concluir los trabajos proyectados antes del 31 de diciembre de 2015, salvo causas de fuerza mayor. El director de la obra autorizó el inicio de la misma en la fecha propuesta, lo que supuso que la fecha de terminación de las mismas, en coherencia con el plazo de ejecución del contrato –cinco meses– se situase en el 1 de febrero de 2016, lo que no se ajustaba a lo dispuesto en el PCAP, a cuyo tenor las obras deberían estar finalizadas, en todo caso, antes del 31 de diciembre de 2015, de conformidad con lo establecido en la Orden por la que se aprobaron las bases de la subvención concedida por la comunidad autónoma para la financiación del contrato.

Por otra parte, la justificación del aplazamiento se estima insuficiente ya que la circunstancia alegada –afluencia de tráfico en una localidad turística durante la época estival– era previsible y, como tal, debía haberse tenido en cuenta en la fijación del plazo en el proyecto, que, aunque redactado en octubre de 2013, fue modificado en diciembre de 2014, previamente a la licitación del contrato en marzo del mismo año. Posteriormente, el contratista solicitó una ampliación de plazo, debido al planteamiento de la obra, sumado a la paralización temporal durante el periodo navideño, así como a la previsión meteorológica adversa de las semanas siguientes; solicitud que, previos informes favorables, fue concedida. Nuevamente se fundamentó esta prórroga, al menos parcialmente, en acontecimientos previsibles –periodo navideño– o en acontecimientos futuros genéricos –previsión meteorológica en las próximas semanas–, lo que no se ajustó a los requisitos establecidos en el artículo 100 del RGLCAP, por lo que su concesión no resultó adecuadamente justificada.

- Una vez recibida la primera certificación de obras ejecutadas del **contrato número 9 del Anexo VII** y al haberse detectado deficiencias en la ejecución de un talud, la Alcaldía emitió un decreto por el que se dispuso la suspensión de las obras afectadas.

Quince días después de dictarse el decreto anteriormente citado y, por tanto, con posterioridad al plazo de dos días hábiles a contar desde el siguiente día al del acuerdo de suspensión establecido en el artículo 103.1 del RGLCAP y en la cláusula 19 del PCAP, se expidió un acta de suspensión temporal en la que se indicaba que la obra había sido suspendida, lo que es incoherente con la finalidad de dicha acta, que no es la de constatar una suspensión preexistente sino la de fijar una fecha a partir de la cual la suspensión comienza a contarse. En el acta de suspensión, además, no se hicieron constar las circunstancias que la motivaron ni la situación de hecho en la ejecución del contrato, ni se unió a la misma el preceptivo anejo en relación con la parte suspendida, con la medición de la obra ejecutada y los materiales acopiados a pie de obra utilizables en las mismas, conforme hubieran requerido los artículos 220.1 del TRLCSP y 103 del RGLCAP. La suspensión se levantó dos meses más tarde.

- Transcurridos 28 días de la firma del documento de formalización del **contrato número 33 del Anexo VII**, se acordó la suspensión de su ejecución por problemas de coordinación con otra obra que debía realizarse simultáneamente y que requería la ocupación de determinados terrenos que aún no se había producido. Esta incidencia pone manifiesto una deficiente planificación de la obra, puesto que al tener que llevarse a cabo en coordinación con otra, se debería haber asegurado la disponibilidad de los terrenos. Precisamente, el artículo 126 del TRLCSP requiere que, aprobado el proyecto y previamente a la tramitación del expediente de contratación de la obra, se proceda a efectuar el replanteo del mismo, el cual consiste en comprobar la realidad geométrica de aquella y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución.

Por otra parte, el adjudicatario manifestó su conformidad con la suspensión temporal total, reservándose el derecho a reclamar los perjuicios que esta actuación le pudiera ocasionar. No constan en el expediente remitido a solicitud de este Tribunal de Cuentas las actuaciones que, en su caso, se hayan podido llevar a cabo con posterioridad al acuerdo de suspensión, desconociéndose si se levantó la suspensión y si se han ejecutado las obras y recibido de conformidad. Tampoco figura si el adjudicatario ha reclamado la indemnización a la que se ha hecho referencia anteriormente.

- Respecto del **contrato número 47 del Anexo VII**, el contratista solicitó una prórroga del plazo de cinco meses, representativa del 46% del mismo, motivada en un retraso en el inicio de las obras, que no comenzaron en la fecha del acta de comprobación del replanteo –fecha en la que debieron iniciarse– por razones meteorológicas (lluvias), y en la necesidad de aumentar la profundidad de la cota de excavación de la cimentación. En relación con esta prórroga ha de indicarse que su solicitud no tuvo lugar en el plazo máximo de quince días desde aquel en que se produjo la causa originaria del retraso, lo que no se ajustó al artículo 100 del RGLCAP. Además, la primera causa, esto es, las lluvias, se invocó de forma imprecisa al no constar la intensidad ni la duración concreta de las mismas ni las partes de las obras afectadas. No se ha aportado el informe de la dirección

facultativa sobre la prórroga solicitada. El Ayuntamiento concedió la ampliación del plazo, condicionándolo a que la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura autorizara dicha prórroga, puesto que las obras estaban subvencionadas, autorización que se produjo en noviembre de 2016. Este Tribunal de Cuentas no tiene constancia de si las obras han concluido en la fecha prevista, si bien de la certificación de obras nº 11, correspondiente a febrero de 2017, se deduce un grado de ejecución del presupuesto del 52,48% del precio del contrato cuando faltaban dos meses para la finalización del plazo prorrogado, esto es, un 12,5% de dicho plazo.

- Las obras del **contrato número 49 del Anexo VII** fueron prorrogadas en cuatro ocasiones, lo que supuso que el plazo fuera ampliado en más de nueve meses, representativos del 150% del plazo de ejecución. La primera prórroga se fundamentó en errores o deficiencias del proyecto –diferente composición del subsuelo, existencia de servicios afectados no previstos, etc.–; la segunda, en unas precipitaciones sufridas en el municipio cuya duración e intensidad no consta; la tercera, en la imposibilidad de retirar una grúa por las características y la composición del terreno; y la cuarta, en reajustes de la planificación de la obra que no se especificaron así como en las condiciones climatológicas del verano contraproducentes para la siembra de plantas, sin otra concreción, por lo que las prórrogas primera, segunda y cuarta no están suficientemente fundamentadas.
- Después de haber expirado el plazo de ejecución del **contrato número 53 del Anexo VII**, el contratista y la dirección facultativa solicitaron una prórroga de un mes por demora en la obtención del permiso de la Demarcación de Carreteras del Estado para ejecutar determinadas tareas. El Secretario-Interventor informó desfavorablemente la prórroga por haberse solicitado formalmente fuera del plazo contractual, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 100.1 del RGLCAP, a cuyo tenor la prórroga debió solicitarse en un plazo máximo de quince días de la causa originaria del retraso a los efectos de que la Administración pudiera, oportunamente, y siempre antes de la terminación del plazo de ejecución del contrato, resolver sobre la misma. El Pleno del Ayuntamiento, por el contrario, estimó que se trataba de una incidencia en la ejecución del contrato no imputable al contratista y acordó ampliar el plazo del contrato, lo que no fue acorde con el artículo 100.2 del RGLCAP que requiere que la prórroga se adopte por la Administración dentro del mes último del plazo de ejecución.
- Tres días antes de la expiración del plazo de ejecución del **contrato número 54 del Anexo VII**, la empresa adjudicataria presentó un escrito en el que solicitaba una ampliación del mismo y la elaboración de un documento técnico que recogiera fielmente las actuaciones que eran necesarias para la ejecución de los trabajos, por haberse producido durante su transcurso cambios y/o modificaciones de los materiales a disponer que requirieron la deliberación y aprobación de la dirección facultativa y que implicaron la realización de nuevos pedidos de suministros, debiendo esperarse a contar con la disponibilidad de los mismos en el almacén, poniéndose de manifiesto la necesidad de redactar un proyecto modificado. La petición no se ajustó al artículo 100.1 del RGLCAP, al no haber tenido lugar en el plazo máximo de quince días desde aquel en el que se produjo la causa originaria del retraso, no alegarse en ella las razones por las que el contratista estimó que dicho retraso no le era imputable, ni señalar el tiempo probable de duración. No obstante, ese mismo día y sin que conste la previa emisión de los preceptivos informes de la dirección facultativa y de la asesoría jurídica sobre la oportunidad de su concesión, conforme el artículo 97 del RGLCAP, la Presidencia de la Diputación resolvió conceder una ampliación de tres meses, representativa del 50% del plazo del contrato. La concesión de la prórroga no se justificó debidamente ni consta información en el expediente sobre la tramitación del modificado solicitado.

Se han remitido ocho certificaciones mensuales de obras ejecutadas desde enero hasta agosto de 2016, en las que se acredita la ejecución por un importe total acumulado de 288.277,51 euros, representativo del 79,71% del precio del contrato. No se ha aportado el informe de finalización de obras, el acta de recepción ni la certificación final de las obras ejecutadas, a las que se refieren los artículos 222 y 235 del TRLCSP y 163.2, 164, 166 del RGLCAP, por lo que no consta que se haya acreditado la correcta y completa ejecución del contrato siendo así que ha transcurrido el plazo ampliado, sin que se conozcan las causas de esta demora.

- Dos meses y medio después de haber expirado el plazo de ejecución del **contrato número 67 del Anexo VII**, el contratista solicitó una prórroga que el Ayuntamiento no aprobó. Posteriormente, y tras una nueva solicitud, se suscribió entre ambas partes un documento que modificó la cláusula tercera del contrato formalizado, estableciendo una nueva fecha para finalizar las obras, lo que implicaba una prórroga de casi once meses, representativa de un incremento del 390% del plazo inicial, que fue concedida extemporáneamente sin ajustarse, por tanto, al artículo 100 del RGLCAP⁶³.

II.3.8.3. DEMORA EN LA EJECUCIÓN

Una de las obligaciones que recae en el contratista es el cumplimiento del contrato dentro del plazo establecido en el mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva (artículo 212.2 del TRLCSP). En el caso de que el contratista, por causas imputables al mismo, hubiera incurrido en demora respecto del cumplimiento del plazo total, el artículo 212.4 del TRLCSP ofrece a la Administración la opción entre la resolución del contrato o la imposición de penalidades. Con idéntica posibilidad cuenta el órgano de contratación respecto del incumplimiento de plazos parciales si así lo prevé el PCAP o si la demora hace presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total. El Tribunal Supremo, en Sentencia de 17 de octubre de 2000, señala que el plazo fijado para el cumplimiento de la prestación contractual constituye el elemento básico de la relación jurídica establecida, de forma que cuando este aparece como un elemento relevante es una determinación esencial, que no accesoria o agregada a la esencia de la prestación, de donde se desprende que si el plazo transcurrió el contrato quedó sustancialmente afectado por dicha situación y el incumplimiento resultó claramente imputable al contratista.

- Se han observado demoras no justificadas en la emisión del acta de comprobación de replanteo, en concreto, en los **contratos número 5, 9, 18 y 31 del Anexo VII**, que oscilaron entre 15 días y mes y medio respecto de los plazos previstos en los contratos o, en su caso, en el artículo 229 del TRLCSP.
- Se ha detectado que el inicio de las obras de los **contratos número 4, 7, 47 y 65 del Anexo VII** no ha tenido lugar a partir de la fecha de emisión del acta de comprobación de replanteo, como hubiera requerido el artículo 229 del TRLCSP.
- En algunos de los contratos fiscalizados su ejecución se ha demorado respecto del plazo inicialmente previsto (**contratos número 2, 4, 5, 8, 18, 20, 23, 27, 32, 39, 41, 42, 43, 45⁶⁴, 46, 52, 58, 61, 63, 65, 71 y 72 del Anexo VII**); algunos de ellos habían sido prorrogados, sobrepasando el retraso la prórroga concedida, como es el caso de los **contratos número 5, 25 y 38**, y otros, como se ha comentado con anterioridad en el epígrafe II.3.2, se habían tramitado por el procedimiento de urgencia, como ocurre en los **contratos número 34, 35, 40, 55 y 57 del Anexo VII**, resultando incoherente el empleo de dicho procedimiento con la demora producida.

El **contrato número 25** fue prorrogado en tres ocasiones. Llegada la fecha en la que debían estar finalizadas las obras se constató por el servicio de infraestructuras que estas no estaban terminadas, por lo que se redactó un informe en el que se señaló la deficiencia observada. A la vista de este informe, la Junta de Gobierno Local requirió a la adjudicataria la terminación de las obras y el arreglo de varias deficiencias constatadas, otorgándose para ello una nueva prórroga de

⁶³ El Ayuntamiento de Archena alega que la dilación de las obras estuvo provocada por la gran complejidad técnica y estructural de las obras y su ejecución singular, alegación que no desvirtúa la deficiencia puesta de manifiesto en el Informe sobre la aprobación extemporánea de la prórroga.

⁶⁴ El Ayuntamiento de Valdecaballeros alega que hubo retrasos al aparecer situaciones imprevistas y modificaciones en la ejecución, ninguna imputable al contratista. Debe indicarse que la normativa prevé la posibilidad de la concesión de prórrogas para ampliar el plazo de ejecución, sin que en el contrato fiscalizado se haya aprobado alguna prórroga que hubiera amparado la ejecución de las obras en un mayor plazo.

un mes a contar desde la notificación del acuerdo, advirtiendo que, en caso de que el requerimiento no se llevara a efecto, se procedería a la imposición de penalidades y/o al inicio del expediente de resolución contractual, con propuesta de incautación de la fianza definitiva e indemnización de daños y perjuicios causados a la Administración municipal. Esta nueva prórroga se concedió una vez expirado el plazo ampliado por anteriores prórrogas, por lo que no se ajustó al artículo 100.1 del RGLCAP.

Las obras no finalizaron en el plazo ampliado por esta última prórroga, sin que conste la imposición de penalidades y/o el inicio del expediente de resolución contractual cuya tramitación se preveía en el citado acuerdo de la Junta de Gobierno Local y procedía conforme al artículo 212 del TRLCSP.

En la primera acta de recepción de las obras se acordó no recibirlas al no haber finalizado varias actuaciones detalladas en el acta, concediéndose un plazo improrrogable de tres semanas para la subsanación de las deficiencias. Finalmente, las obras fueron recibidas de conformidad. Como consecuencia de las incidencias comentadas, las obras se ejecutaron con una demora de más de tres meses con respecto al plazo ampliado por las tres prórrogas debidamente concedidas, lo que representaba el 27% del plazo de ejecución más las prórrogas debidamente concedidas.

En el **contrato número 27** la demora no justificada en su ejecución motivó que la entidad acordase imponer al contratista una penalidad de 9.091,62 euros por incumplimiento de los plazos de ejecución y reclamarle una indemnización por daños y perjuicios de 217.326,64 euros por la pérdida de la subvención concedida por el FEDER para la realización de la obra; penalización e indemnización que se hicieron efectivas mediante deducciones en las certificaciones de obras adeudadas al contratista.

Teniendo en cuenta la fecha de la última certificación del **contrato número 41**, las obras se habrían ejecutado con una demora de un mes respecto del plazo de ejecución, cuando precisamente el plazo de ejecución había sido uno de los criterios de adjudicación y el contratista había ofertado una reducción de dos meses respecto del previsto en el PCAP. No se ha aportado, aun cuando se ha solicitado, el acta de recepción de las obras.

Las obras del **contrato número 71 del Anexo VII** se recibieron con demora respecto a la fecha prevista en el PCAP, sin que se haya acreditado documentalmente la aprobación de una prórroga que amparase una ampliación del plazo⁶⁵.

II.3.8.4. MODIFICACIONES CONTRACTUALES

El sistema de modificación de los contratos públicos en el TRLCSP se fundamenta en que la prestación objeto de contratación debe ejecutarse en la forma inicialmente pactada, admitiéndose únicamente variaciones cuando así se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación o en los casos y con los límites establecidos legalmente, por lo que, en cualesquiera otros supuestos, si fuese necesario que el contrato se llevase a cabo en modo diferente al acordado, deberá procederse a la resolución del mismo y a la celebración de otro bajo las condiciones legalmente pertinentes (artículo 105 del TRLCSP).

La modificación del contrato no podrá realizarse con el fin de adicionar prestaciones complementarias a las inicialmente contratadas, ampliar el objeto del contrato a fin de que pueda cumplir finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del mismo, o incorporar una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente. En estos supuestos deberá procederse a una nueva contratación de la prestación correspondiente, en la que

⁶⁵ Se ha remitido por el Ayuntamiento de Molina de Segura un informe del área de vía pública, favorable a una solicitud del contratista de ampliación de plazo por un mes, pero no así la resolución del órgano de contratación aprobando su concesión.

podrá aplicarse el régimen establecido para la adjudicación de contratos complementarios –solo si concurren las circunstancias previstas en los artículos 171.b) y 174.b) del TRLCSP–.

Para ello el artículo 106 del TRLCSP desarrolla cómo se deberá tramitar la modificación, estableciendo que tal posibilidad se condiciona a que en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en las que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y los límites de las modificaciones que pueden acordarse, con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar y el procedimiento que haya de seguirse.

Junto a los denominados modificados convencionales –previstos en el pliego– el TRLCSP prevé, con límites, los llamados modificados legales por imprevisibilidad, regulados en el artículo 107 del TRLCSP. Este precepto pretende limitar los supuestos de modificaciones no previstas en el pliego, tratando de dar cierto margen de actuación pública. Estas modificaciones sólo podrán efectuarse cuando se justifique suficientemente la concurrencia de alguna de las circunstancias que contiene el citado artículo 107, en su apartado primero. La modificación del contrato acordada conforme a lo dispuesto en dicho precepto se ve afectada por los límites recogidos en el artículo 107.2 del TRLCSP: no alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación, y ceñirse a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria.

En las modificaciones de algunos contratos fiscalizados se han detectado las deficiencias y eventualidades que se exponen a continuación:

- Las modificaciones de los **contratos número 7, 8, 19, 20, 36, 38, 45, 46, 48, 52, 61, 63, 64 y 71 del Anexo VII** se incluyen en la categoría de los modificados legales o no convencionales, habiéndose verificado en los mismos las circunstancias que se exponen a continuación.

Una vez formalizado el **contrato número 7**, que tenía por objeto la ejecución de un puente, la Confederación Hidrográfica del Ebro comunicó que era necesario modificar el proyecto de obra para adaptarlo a las necesidades derivadas de la ejecución de otro proyecto, cuyas obras estaban diseñadas y previstas con anterioridad a la solicitud de la autorización para la construcción del citado puente. Por este motivo, dos meses después de la fecha señalada en el acta de comprobación del replanteo para el comienzo de las obras, se emitió un acta de suspensión temporal total de las mismas. A esta acta le acompañaba un anejo en el que figuraba que la medición de unidades de obra ejecutadas hasta ese momento era de importe cero, lo que implica que durante los dos primeros meses del plazo no se ejecutaron obras, sin que esa paralización estuviera amparada en prórrogas o suspensiones previamente concedidas.

La suspensión, que se mantuvo durante casi cinco meses, se levantó fundamentándose en un informe de la dirección facultativa de la obra en el que se puso de manifiesto que parte de los trabajos se podían realizar conforme a lo previsto inicialmente, de lo que se desprende que la paralización total que tuvo lugar en las obras no estuvo justificada al poderse haber ejecutado parte de los trabajos, siendo además imputable a la Administración por cuanto se debió de la falta de adaptación del proyecto primitivo a las previsiones de la Confederación, lo que constituye una causa de resolución prevista en el artículo 237 b) del TRLCSP. De hecho, la empresa contratista manifestó que se reservaba el derecho a ser indemnizado por todos los costes que la suspensión temporal total había supuesto. Este Tribunal de Cuentas no tiene conocimiento si finalmente la empresa ha ejercitado alguna acción al respecto.

El proyecto modificado se aprobó sin haberse concedido previamente audiencia al contratista, contrariamente a lo establecido en los artículos 234 del TRLCSP y 102 del RGLCAP. A este respecto ha de señalarse que el contratista, en un trámite de audiencia posteriormente conferido, manifestó su conformidad a la tramitación del modificado si bien con una serie de reservas, advirtiendo que consideraba incompletas las mediciones reflejadas en el proyecto; alegaciones que deberían haberse comprobado, estudiado por la Administración y en su caso, incorporado al

proyecto antes de su aprobación. Por otra parte, estimó necesario que las reservas expuestas en dicho escrito se recogieran en otro documento, lo que pone, al menos parcialmente, en cuestión la conformidad formal dada por el contratista a un proyecto que ya había sido aprobado⁶⁶.

Lo anteriormente expuesto pone de relieve que la modificación estuvo causada por la inadecuación parcial del proyecto primitivo de las obras del puente a las previsiones de la Confederación Hidrográfica del Ebro, aun cuando estas eran conocidas por el Ayuntamiento, al menos, seis meses antes de la redacción del proyecto licitado. No se ha aportado el documento en que debió formalizarse el contrato modificado de conformidad con el artículo 219.2 del TRLCSP.

Cuando faltaban nueve días para la expiración del nuevo plazo previsto tras la modificación, la empresa adjudicataria solicitó una ampliación del mismo, motivada en las diferentes características geológicas del terreno respecto de las tenidas en cuenta en el proyecto, en el cual y en opinión del contratista, existía un estudio geotécnico con sondeos de escasa profundidad, lo que le obligó a realizar varios estudios adicionales. La dirección facultativa consideró procedente la ampliación solicitada, emitiendo al efecto un informe deficientemente fundamentado, en el que llegó a dicha conclusión no obstante no compartir algunos de los supuestos, argumentaciones y justificaciones expresadas por la contrata que no se especifican. La Junta de Gobierno Local, a la vista de dicho informe, concedió una ampliación del plazo. De lo expuesto, se infiere que la petición de la prórroga se efectuó superado el plazo de 15 días desde que se produjeron las causas que motivaron el retraso, lo que no se ajustó al ya expuesto artículo 100.1 del RGLCAP.

En el acta de recepción de las obras se afirmó que las obras habían sido ejecutadas de acuerdo con el proyecto aprobado *“salvo en lo dispuesto por la dirección facultativa según exigencia de la propia obra”*, sin más concreción, lo que implica la existencia de una salvedad imprecisa que genera incertidumbre sobre el alcance de la recepción de conformidad, indicándose, asimismo, en la mencionada acta que las obras no podían ponerse en servicio hasta quince días más tarde. Todas estas dilaciones, además, resultan incongruentes con la tramitación urgente del expediente fiscalizado.

La inexistencia en el **contrato número 8** de un estudio geotécnico que pusiera de manifiesto las características del terreno –documento que debía haberse incorporado al proyecto de acuerdo con el artículo 123.3 del TRLCSP– dio lugar a que, una vez iniciadas las obras, se detectasen necesidades nuevas en cuanto a cimentación y estructura derivadas de la diferente composición del subsuelo con respecto a las estimadas en el proyecto primitivo. Estas circunstancias, entre otras, obligaron a la redacción de un proyecto modificado con el consiguiente aumento del coste de la obra en 194.710,66 euros, IVA excluido, –19,18% del precio primitivo– y del plazo de ejecución en cuatro meses –50% del plazo inicial–. El proyecto modificado, del que se ha aportado por el Ayuntamiento un ejemplar sin firmas, se aprobó un mes después de haber expirado el plazo de ejecución, fecha incoherente con las obras objeto de la modificación, que afectaban a la cimentación y estructura, es decir, a unidades de obra a ejecutar al comienzo de la misma. De la documentación aportada se deduce que las obras del modificado se ejecutaron antes de su aprobación por el órgano de contratación y sin la previa tramitación del preceptivo expediente requerida por la normativa reguladora de la tramitación de modificaciones (artículos 99.3, 219.2, y 234 del TRLCSP y 97 y 158 a 162 del RGLCAP). No se han remitido la solicitud de redacción del proyecto modificado, la audiencia al contratista, los informes de la Secretaría y de la Intervención municipal, el reajuste de la garantía definitiva del contrato ni la formalización de la modificación, documentos preceptivos según los artículos 99.3, 219.2, y 234 del TRLCSP y 97 del RGLCAP.

⁶⁶ El Ayuntamiento de Reinosa alega que la aprobación del proyecto lo fue únicamente con carácter inicial, antes de otorgar el preceptivo trámite de audiencia, si bien reconoce que, habiendo manifestado el contratista su conformidad, el proyecto no fue aprobado posteriormente por la Junta de Gobierno Local. Debe indicarse al respecto que la tramitación descrita, con una aprobación provisional inicial, no se corresponde con la prevista legalmente, que requiere la concesión del trámite de audiencia con anterioridad a la aprobación del proyecto modificado.

Un día después de haber expirado el plazo de ejecución del **contrato número 19** y, por tanto, sin ajustarse al artículo 100 del RGLCAP, se concedió al contratista una prórroga de 30 días motivada por una modificación del proyecto para mejorar la estética y la futura conservación de la vía, consistente en la sustitución del acabado ligante ecológico previsto por un acabado asfáltico, incluyendo todas las entradas a las parcelas colindantes. No se ha aportado el expediente que debió tramitarse para la modificación del contrato, constando solo la propuesta de modificación y su aprobación por la Alcaldía⁶⁷.

El **contrato número 20** tuvo por objeto una actuación sobre un tramo de la ruta peatonal que discurría por un puente, modificándose las aceras del mismo de forma que se eliminó una de ellas, se redujo el ancho de los carriles de circulación de la carretera que lo atravesaba y se ensanchó la otra acera para permitir una mejor circulación peatonal, lo que implicó la modificación de las previsiones del proyecto primitivo en ese tramo. De acuerdo con lo expuesto, este proyecto y sus respectivas obras, que suponían una modificación del proyecto primitivo, fueron calificadas como complementarias del contrato **número 19**, anteriormente analizado, invocándose el artículo 171.b) del TRLCSP, que permite utilizar el procedimiento negociado para las obras complementarias necesarias para ejecutar la obra tal y como estaba descrita en el proyecto o en el contrato sin modificarla; precepto que está referido al procedimiento negociado y, por consiguiente, a los contratos independientes que pueden adjudicarse mediante dicho procedimiento⁶⁸, extremos que no concurrían en el expediente examinado.

De hecho, no se tramitó un expediente de contratación independiente ni se ha aportado la documentación solicitada del procedimiento negociado que hubo de tramitarse en coherencia con el supuesto invocado del artículo 171.b) del TRLCSP, sino que el procedimiento seguido fue, en parte, el previsto para las modificaciones en el artículo 234.3 de la misma Ley –audiencia y aceptación por la adjudicataria del contrato primitivo– si bien no se reajustó la garantía ni se formalizó el contrato modificado, lo que no fue acorde con el artículo 156.5 del TRLCSP, que no permite iniciar la ejecución de un contrato sin su previa formalización, habiéndose emitido una Resolución de la Alcaldía que aprobó la realización de las obras por la misma empresa que estaba ejecutando las del proyecto primitivo. El importe de estas obras ascendió a 49.422,82 euros, IVA excluido, lo que representa el 25,38% del precio del contrato primitivo.

Nada más iniciar las obras de construcción de la cubierta de la pista polideportiva objeto del **contrato número 36**, se detectaron ciertos errores del proyecto que provocaron la paralización de las obras y la redacción de un proyecto modificado por importe de 85.596,32 euros sin IVA –3,60% del precio primitivo del contrato–. Salvo la aprobación del proyecto modificado, no se llevó a cabo el resto de trámites del expediente contradictorio requerido por la normativa para modificar el contrato, entre ellos, el reajuste de la garantía definitiva y la formalización del contrato modificado.

Según consta en la memoria del proyecto modificado, este se debió a la detección de ciertos errores del proyecto que podían originar un mal uso de la pista cuando la cubierta estuviera terminada consistentes en la escasez de la pendiente de la cubierta, la falta de ajuste de la modulación de la nueva estructura a la de un pabellón colindante, la necesidad de rotura de una canalización de aguas pluviales para recoger el agua del pabellón y la incorrecta medición de

⁶⁷ El Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava alega que tiene la potestad de modificar los contratos por razones de interés público, sin que con la modificación efectuada se haya alterado el precio. Debe señalarse al respecto que, aun cuando la modificación no haya supuesto incremento del importe de las obras, se han de seguir para su ejecución los trámites previstos legalmente.

⁶⁸ El Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava mantiene en el trámite de alegaciones la correcta calificación como complementarias al tratarse de obras que no figuraban en el proyecto primitivo y que eran imprevisibles. No obstante, la entidad indica que el proyecto primitivo preveía un acondicionamiento distinto del tramo de la ruta peatonal sobre el paso elevado objeto de la modificación, por lo que no puede aceptarse la alegación de que en el proyecto primitivo no figurasen obras en este punto, así como tampoco que fueran imprevisibles ya que, desde el primer momento, se sabía que un tramo de la ruta peatonal discurriría por el paso elevado.

algunas partidas; deficiencias que podrían haberse evitado si se hubiese efectuado un adecuada supervisión del proyecto primitivo⁶⁹. Para la redacción y aprobación de la modificación transcurrieron cuatro meses desde que se detectaron las deficiencias, periodo temporal que es casi el doble del plazo de ejecución contractual. Durante este periodo de tiempo, las obras estuvieron paralizadas, sin tramitarse el correspondiente expediente de suspensión temporal total, lo que no fue conforme con los artículos 220 del TRLCSP y 103 del RGLCAP.

Cuando ya había expirado el plazo de ejecución del **contrato número 38** y, por tanto, extemporáneamente, la dirección de obra solicitó autorización para una modificación del proyecto por la aparición de restos arqueológicos, lo que hacía aconsejable realizar una cubierta para su consolidación, autorizándose el inicio del correspondiente expediente mediante Decreto de la Alcaldía. No se tiene conocimiento de si finalmente fue aprobada y formalizada dicha modificación. Solo se tiene constancia de que el importe certificado acumulado ascendió a 1.472.125,69 euros, IVA incluido, lo que supuso un incremento del 9,44% del precio del contrato, sin que este incremento pueda ser imputable al 10% previsto en el artículo 234.3 del TRLCSP para introducir variaciones sin necesidad de previa aprobación de una modificación puesto que se certificaron unidades de obra no previstas inicialmente –figuran unas actas de precios contradictorios firmadas en agosto de 2016–.

En el expediente remitido al Tribunal de Cuentas relativo al **contrato número 45** consta una memoria correspondiente a un modificado del proyecto de obra y su respectivo informe de supervisión, que coinciden temporalmente con la fecha del acta de liquidación del contrato. En la memoria del proyecto modificado se señala que se elevaron ciertas partidas, se incluyeron otras y se dejaron a cero algunas, resultando un incremento adicional de 12.000 euros sobre el precio originario del contrato, representativo del 6,31% de dicho precio. Según la propia memoria, la misma tenía por objeto especificar las modificaciones realizadas durante la ejecución de las obras, lo que pone en evidencia que aquellas se ejecutaron sin la previa tramitación del expediente contradictorio requerido por la normativa (artículos 99.3, 108, 211, 219.2 y 234 del TRLCSP y 97 del RGLCAP). Del examen de las obras incluidas en el proyecto modificado se desprende que tuvo como objeto la incorporación de algunas unidades nuevas no previstas en el contrato primitivo, sin que se haya justificado, como requiere el artículo 107 del TRLCSP, la concurrencia de alguna de las circunstancias que prevé el citado precepto.

Respecto de las partidas que se dejaron a cero se ha comprobado que la única partida con ese importe fue la correspondiente a un ascensor adaptado. Del informe de supervisión se concluye que las dimensiones interiores del ascensor inicialmente proyectado no cumplían la normativa, deficiencia que no se corrigió en el proyecto reformado, sino que, por el contrario, se eliminó la partida relativa a ese ascensor, sin que consten las razones que motivaron dicha omisión. Precisamente, en el citado informe se advierte que el ascensor debía estar instalado previamente a la apertura del edificio, pues, de lo contrario, no podía ponerse en funcionamiento el balneario. Este Tribunal de Cuentas no tiene conocimiento de las actuaciones posteriores realizadas al respecto.

En el **contrato número 46** se emitió un informe que justificaba la necesidad de modificar el proyecto inicialmente aprobado en la necesidad de ejecutar unidades de obra no previstas en el mismo, concretando sus motivos, de los que resultan deficiencias en el proyecto de obras. La modificación fue aprobada por el órgano de contratación, previa conformidad del adjudicatario, por importe de 35.504,66 euros, IVA incluido, lo que representaba el 7,82% del precio del contrato.

⁶⁹ El Ayuntamiento de Mora alega, sin aportar documentación acreditativa al respecto, que la justificación para la redacción del proyecto modificado fue la necesidad de instalar un canalón de recogida de agua ya que se había producido la rotura de una red oculta de alcantarillado, no correspondiendo el resto de justificaciones a errores materiales del proyecto sino a mejoras sin incremento de coste. Debe indicarse que lo alegado no se ajusta a lo que se documenta en la memoria del proyecto modificado, sin que se haya presentado otra documentación justificativa que lo desvirtúe, por lo que no puede aceptarse la alegación.

El **contrato número 48** fue modificado con un precio adicional de 58.242,90 euros, IVA incluido, representativo del 9,89% del precio primitivo, y sin alteración del plazo de ejecución. En el proyecto modificado se incluyeron algunas actuaciones que fueron expresamente calificadas como errores u omisiones del proyecto primitivo, concretamente, la división de las instalaciones eléctricas, sanitarias y de climatización, necesarias para hacer más eficiente su funcionamiento y control y la instalación de recuperadores de energía en la ventilación. También se incluyeron otras actuaciones que resultaron necesarias porque la composición real del subsuelo era diferente de la prevista en el proyecto primitivo, aun cuando este contaba con su correspondiente estudio geotécnico.

En relación con el **contrato número 52**, que tenía por objeto la construcción de un pabellón polideportivo municipal, la dirección facultativa propuso su modificación, formalizándose la misma cuando ya había expirado el plazo de ejecución, con un incremento adicional del precio en 33.592,26 euros, IVA incluido. Esta modificación estuvo motivada, entre otras razones, por la diferente composición del terreno con respecto a la contemplada en el proyecto –lo que implicó modificar los capítulos de movimientos de tierras y cimentaciones por la necesidad de cambiar la cubierta para garantizar su estabilidad–, así como por la ejecución de un nuevo acceso a la piscina municipal. La tramitación del modificado se justificó en la inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que pretendían cubrirse mediante el contrato, debido a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas.

El informe de la Secretaría-Intervención sobre la propuesta de modificación fue descriptivo de trámites y no incluyó pronunciamiento, favorable o desfavorable, sobre la misma, por lo que no atendió a la finalidad del control interno previsto en la normativa. En el expediente tampoco consta el informe sobre el proyecto modificado que debió emitirse por la oficina de supervisión de proyectos de acuerdo con el artículo 136.2 del RGLCAP.

En el detalle de los presupuestos primitivo y adicionales de las certificaciones de obras número 6 y 7 del **contrato número 61**, se mencionaban dos modificados del proyecto de obras con unos importes de 11.315,70 y 3.108,93 euros, respectivamente. Solicitados los expedientes que debieron tramitarse para su aprobación y formalización, estos no se han aportado por el Ayuntamiento, por lo que se desconocen sus causas, características y justificación. Solo constan dos resoluciones de la Alcaldía de aprobación de unos incrementos de 7.943,57 y 2.176,55 euros, respectivamente, y de nuevos precios contradictorios; de una factura por importe de 7.473,03 euros y una factura rectificativa de la anterior, por importe negativo de igual cuantía; así como de una factura por 2.176,55 euros, todas ellas referidas a “*modificados: certificación nº 1 y final*”, junto con las correspondientes relaciones de obras ejecutadas certificadas por la dirección facultativa. Por otra parte, ha de indicarse que en la certificación de pagos realizados en ejecución del contrato, solicitada por este Tribunal de Cuentas, no figura haberse abonado al contratista cantidad alguna por estos conceptos.

Cuatro días antes de expedirse el certificado final de obra del **contrato número 63 del Anexo VII**, mediante resolución de la Alcaldía se aprobó una modificación del contrato, acordándose su elevación a la Junta de Gobierno Local a fin de que procediera a su ratificación, a los efectos de su convalidación en los términos del artículo 67 de la LRJPAC. Nueve meses después se convalidó dicha resolución mediante acuerdo de la Junta de Gobierno, que se aportó al Tribunal en el trámite de alegaciones, del que se desprende que se realizó la convalidación por la falta de competencia del Alcalde para aprobar la modificación. No se ha aportado la memoria del proyecto en la que se justificase la modificación⁷⁰.

El día en el que expiraba el plazo de ejecución del **contrato número 64**, el director facultativo emitió un informe proponiendo la tramitación de una modificación del contrato, que fue aprobada

⁷⁰ En las alegaciones del Ayuntamiento de Ribafrecha se indica que la modificación estuvo causada por el cumplimiento de requerimientos de la compañía eléctrica y del Servicio de Carreteras del Gobierno de La Rioja, sin que se haya aportado la correspondiente documentación acreditativa, por lo que no puede considerarse la alegación efectuada.

con un importe de 24.539,31 euros y un plazo adicional de tres meses, lo que implicó unos incrementos representativos del 17,87% y del 100% del precio y del plazo, respectivamente. La modificación estuvo causada, entre otras razones, por las diferentes características del subsuelo en donde debía realizarse la cimentación con respecto a las previsiones del proyecto primitivo, que obligaron a profundizar la cimentación, incrementando sustancialmente el volumen de excavación y transporte, así como el hormigón de relleno de los pozos. Las razones que motivaron el modificación ponen de manifiesto que no fue coherente su tramitación al final del plazo de ejecución del contrato primitivo, ya que estas actuaciones, por su propia naturaleza, fueron las primeras que debieron ejecutarse en el tiempo. De hecho, unidades del modificado fueron facturadas y certificada su ejecución antes de la tramitación del expediente de modificación del contrato, concretamente, las certificaciones 1ª, 2ª y 3ª, por un importe total acumulado de 147.134,04 euros (90,89% del precio), lo que no se ajustó a los artículos 211, 219.2 y 234 del TRLCSP y 97 y 102 del RGLCAP. Lo expuesto pone en evidencia deficiencias en el proyecto primitivo, que debió redactarse teniendo en cuenta el estudio geotécnico previo, en el que debían haberse detallado las características reales del terreno.

Durante la ejecución de las obras del **contrato número 71** se aprobaron nuevos precios contradictorios, que implicaron una modificación del contrato, consistente en el suministro y colocación de nuevas redes de protección de fondos y en la ejecución de un foso de salto de longitud, por importe de 15.674,91 euros, IVA excluido, lo que supuso un incremento del precio del contrato representativo del 6,16%. Dicho importe se incluyó en la certificación final, lo que no se ajustó a los artículos 234.3 del TRLCSP y 160 del RGLCAP, que únicamente permiten incorporarlo a las certificaciones mensuales ordinarias de obras ejecutadas o a la certificación final siempre y cuando consistan en la alteración del número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, lo que no sucedió en el presente caso. Estas obras adicionales se ejecutaron, por tanto, sin la previa tramitación del expediente para la modificación del contrato regulado por los artículos 211, 219.2 y 234 del TRLCSP y 97 y 102 del RGLCAP.

Los precios contradictorios se aprobaron por una Concejala, cuando dicha actuación le hubiera correspondido, como órgano de contratación, a la Junta de Gobierno Local por delegación de la Alcaldía-Presidencia, como así puso de manifiesto el informe de la Intervención municipal de 13 de julio de 2015.

II.3.8.5. PAGOS AL CONTRATISTA

En los contratos que se indican a continuación se han observado ciertas eventualidades e incidencias respecto de los pagos efectuados a los contratistas:

- En algunos de los contratos fiscalizados, en concreto, en los **contratos número 2, 10⁷¹, 25, 32, 36, 41, 42, 46, 57, 59, 61, 64 y 67 del Anexo VII**, los pagos de las certificaciones emitidas por el adjudicatario se abonaron habiéndose superado el plazo de 30 días establecido en el artículo 216.4 del TRLCSP.

Además, en el **contrato número 25** quedaban pendientes de pago las certificaciones número 13 y 14. En el **contrato número 36** se han acreditado abonos al contratista de las tres primeras certificaciones emitidas, por un importe total de 33.138,69 euros, IVA incluido, lo que representa el 31,99% del precio, estando pendiente de abono el resto; y en el contrato **número 41** estaba pendiente de pago una factura, por 17.873,74 euros, IVA excluido –según un informe de la Intervención esta se encuentra en situación de “*comisión de hacienda*” a falta de la aprobación de la misma del reconocimiento extrajudicial de créditos, para su posterior contabilización–.

⁷¹ En el trámite de alegaciones, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Santander y el que fuera Alcalde de esa localidad en 2015 –que se adhiere a las alegaciones formuladas por la primera– aportan un informe en el que se indica que el retraso en el pago de las certificaciones se debió a la demora del adjudicatario en la presentación de las facturas. No se ha adjuntado a las alegaciones copia de las facturas con el sello de registro de entrada en el Ayuntamiento a fin de acreditar documentalmente lo alegado, por lo que no queda suficientemente sustentada la alegación.

- En la certificación final de obra del **contrato número 9 del Anexo VII**, cuyo importe fue representativo del 9,99% del precio del contrato, se incluyeron, indebidamente, nuevas unidades y partidas distintas de las previstas en el proyecto, dentro del 10% adicional al que se refieren los artículos 234.3 del TRLCSP y 160.1 del RGLCAP, cuando dichos preceptos sólo permiten incluir hasta un 10% adicional cuando las variaciones consistan en la alteración del número de unidades ejecutadas respecto de las previstas en las mediciones del proyecto. El abono de esta certificación fue objeto de un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por inexistencia de crédito presupuestario; expediente que se aprobó mediante un acuerdo plenario de 27 de octubre de 2016, no habiendo sido aportado a este Tribunal de Cuentas⁷².
- No se han aportado las facturas emitidas por el adjudicatario del **contrato número 14 del Anexo VII** y la documentación acreditativa del pago efectivo de las mismas, expresamente solicitadas⁷³.
- No se ha remitido al Tribunal de Cuentas la documentación contable del reconocimiento de obligaciones y del pago de las facturas emitidas por el adjudicatario del **contrato número 45 del Anexo VII**, expresamente solicitada, habiéndose aportado, en su lugar, las facturas y copias de cheques por sus respectivos importes, sin referencia a las preceptivas fases de ejecución presupuestaria.
- El PCAP del **contrato número 57 del Anexo VII** disponía el abono de las obras ejecutadas, atendiendo a certificaciones mensuales expedidas por el director facultativo del contrato en coherencia con el artículo 232 del TRLCSP. Siendo su plazo de ejecución de tres meses, solo se emitieron dos certificaciones ordinarias, por un importe total de 211.606,24 euros, representativo del 91,21% del precio, correspondiendo la primera al mes de octubre y la segunda a los meses de noviembre y diciembre de 2015, que fueron abonadas parcialmente al contratista –100.000 euros en febrero de 2016 y 48.474,06 euros en abril del mismo año– y con retrasos sobre el plazo establecido para el pago en el artículo 216.4 del TRLCSP. Las certificaciones no se ajustaron al ritmo de los trabajos realmente ejecutados, lo que no fue conforme con los artículos 147, 148.2 y 150 del RGLCAP. En un acuerdo suscrito entre el Ayuntamiento y el contratista para la finalización de las obras, superado el plazo de ejecución y una vez recepcionadas las obras, se fijó un calendario de pagos que concluyó en mayo de 2017.
- A fecha de mayo de 2017 estaba pendiente de abonarse al contratista del **contrato número 72 del Anexo VII** la cantidad de 342.495,57 euros –59,67% del importe facturado–, habiéndose superado al plazo establecido al efecto en el artículo 216.4 del TRLCSP⁷⁴.

II.3.8.6. CERTIFICACIONES, RECEPCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS OBRAS

El artículo 222.1 del TRLCSP establece que el contrato se entiende cumplido por el contratista cuando este ha realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación. Para constatar el cumplimiento de la prestación a

⁷² El Ayuntamiento de Santa María de Cayón alega que la certificación final liquidatoria no supuso una modificación del contrato. Sin embargo, consta en el expediente un informe del ingeniero municipal, de 22 de agosto de 2016, en el que se hace referencia a la existencia en la certificación final de ocho partidas no contempladas en el presupuesto del proyecto adjudicado (“tubo dren”, bordillos de hormigón, pavimento de baldosa, entre otras).

⁷³ El Ayuntamiento de Albacete alega que no le fueron solicitadas por el Tribunal de Cuentas las facturas y la documentación acreditativa del pago. Al respecto debe señalarse que estos documentos fueron específicamente requeridos mediante escrito de 2 de diciembre de 2016, que fue recibido en el Ayuntamiento de Albacete el día 9 del mismo mes. En el trámite de alegaciones tampoco ha sido aportada dicha documentación.

⁷⁴ En el trámite de alegaciones el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras ha aportado dos informes del Interventor Accidental, de 25 de abril y 12 de diciembre de 2016, pronunciándose desfavorablemente acerca de las certificaciones nº 3 y 4, respectivamente, por falta de crédito presupuestario, así como por el estado de ejecución del presupuesto de gastos del ejercicio 2017 en la partida presupuestaria a la que estaba imputada la obra, fechado el 12 de mayo del 2017, que acredita que, a dicha fecha, no se había reconocido ninguna cantidad del crédito inicial previsto en 342.495,57 euros. La documentación remitida confirma la incidencia detectada.

satisfacción de la Administración se requiere de un acto formal y positivo por parte de esta. A partir de este acto de recepción, del que deberá levantarse un acta suscrita por las partes, debe acordarse y notificarse al contratista la liquidación del contrato y abonarle, en su caso, el saldo resultante. También a partir de la recepción se inicia un plazo de garantía salvo en aquellos contratos en los que por su naturaleza o características no sea necesario y así se justifique en el expediente. Una vez transcurrido este sin objeciones por parte de la Administración, quedará extinguida la responsabilidad del contratista (con carácter general) y deberá procederse a la devolución de la garantía definitiva que en su día constituyó el adjudicatario como requisito previo a la adjudicación y formalización del contrato. Por tanto, la recepción del contrato es un acto del que se derivan importantes consecuencias, siendo una de las más relevantes la constatación de la correcta ejecución del contrato.

En algunos de los contratos fiscalizados se han producido incidencias y eventualidades en su ejecución, recepción o liquidación, como se expone a continuación:

- En el **contrato número 1 del Anexo VII** consta una certificación liquidatoria por importe de 19.555,55 euros, IVA excluido, junto con una factura de igual importe, que correspondía, según un informe del técnico municipal, a obras ejecutadas fuera del proyecto y del contrato, así como a una serie de mejoras distintas de las presentadas en la oferta del contratista. Se incluyeron, por tanto, en esta certificación nuevas unidades y partidas ejecutadas diferentes de las previstas en el proyecto dentro del 10% adicional, cuando los artículos 234.3 del TRLCSP y 160.1 del RGLCAP solamente permiten incluirlas si las variaciones consisten en la alteración del número de unidades ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto. El abono de esta certificación fue objeto de un reconocimiento extrajudicial de crédito aprobado mediante un acuerdo de la Junta de Gobierno Local, cuyo expediente no ha sido aportado a este Tribunal de Cuentas.
- En algunos de los contratos fiscalizados, tales como los **número 6, 32, 51 y 64 del Anexo VII**, su recepción se ha demorado respecto del plazo de un mes previsto en el artículo 222.2 del TRLCSP o, en su caso, del plazo determinado en el PCAP para la emisión del acta formal de recepción, que permite la entrega de las obras al uso público.
- En los **contratos número 2, 19, 31, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 54, 55, 58, 64 y 65 del Anexo VII** no se expedieron certificaciones durante algunos de los meses del plazo de ejecución, lo que no fue conforme con los artículos 232 del TRLCSP y 148 y 150 del RGLCAP, que requieren la redacción de las relaciones valoradas de unidades de obra ejecutadas, con sus correspondientes certificaciones en cada uno de los meses del plazo contractual. Tales relaciones deben emitirse incluso aunque en algún mes la obra realizada haya sido de pequeño volumen o incluso nula, a menos que la Administración hubiese acordado la suspensión de la obra, lo que no consta al no haberse aportado actas de suspensión temporal total, tal y como prevé el artículo 220 del TRLCSP. Asimismo, se ha remitido una certificación denominada “*certificación 1 (liquidación y última)*” del **contrato número 31**, que había sido aprobada por la Junta de Gobierno Local con anterioridad a su emisión, lo que implica una alteración cronológica entre ambas actuaciones.
- En el acta de recepción del **contrato número 5 del Anexo VII** se pusieron de manifiesto varias deficiencias que debían subsanarse en el plazo de un mes. No obstante las deficiencias detectadas, en dicha acta se hizo constar que comenzaba a contar el plazo de garantía, lo que no se ajustó al artículo 235.2 del TRLCSP, a cuyo tenor solo puede comenzar dicho plazo si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas. Con las alegaciones se ha aportado un acta de 12 de mayo de 2016 en la que figura que se habían subsanado tres deficiencias y persistía una –falta de pintura de las paredes interiores de dos casetas destinadas a sala de calderas y almacén– para lo que se concedió un nuevo plazo de cuatro meses, sin que consten los motivos ni se justifique por qué para subsanar una deficiencia se concedió el cuádruple del plazo inicial otorgado para la subsanación de todas ellas. Según consta en un informe de la dirección de obra de 4 de mayo de 2017, el 7 de septiembre de 2016 se concedió otra prórroga de cuatro meses para la subsanación de la misma deficiencia, que fue ampliada con otra de tres meses más el 10 de enero de 2017 –cuyos expedientes, solicitados, no

han sido aportados a este Tribunal de Cuentas–, lo que no se ajusta al artículo 235.2 del TRLCSP a cuyo tenor, cuando se observaren defectos en la recepción, solamente pueden concederse dos plazos consecutivos para su subsanación, siendo el segundo de ellos improrrogable. A la fecha de las presentes actuaciones fiscalizadoras no se ha acreditado la completa y correcta ejecución del contrato, observándose una demora total de dieciséis meses sobre el plazo contractual inicial de seis y, por tanto, una desviación temporal representativa del 266,66% del plazo, sin que conste la imposición al contratista de las penalidades por demora o por cumplimiento defectuoso previstas en el artículo 212 del TRLCSP y en la cláusula 23 del PCAP.

- A la fecha en la que se recibieron las obras del **contrato número 18 del Anexo VII** se habían emitido tres certificaciones ordinarias de obras ejecutadas, por un importe total acumulado de 72.976,25 euros, representativo del 44,80% del precio. La parte restante, hasta el 91,94% del precio, se acreditó en la certificación 4ª y final, con un importe de 76.772,96 euros, posterior al acta de recepción, lo que no se ajusta al artículo 222 del TRLCSP que prevé que se expida el acta de recepción una vez ejecutada la totalidad de la prestación.
- La certificación número 3 del **contrato número 19 del Anexo VII**, que comprendió la liquidación de la obra, se emitió antes del acta de recepción, lo que resulta incongruente con lo establecido en los artículos 235 del TRLCSP y 166 a 169 del RGLCAP, según los cuales la liquidación del contrato solamente puede realizarse una vez transcurrido el plazo de garantía –que en este contrato era de un año a partir de la recepción de las obras– si el informe del director facultativo sobre el estado de las mismas fuera favorable o, en caso contrario, una vez reparado lo construido.
- De acuerdo con la oferta presentada por los adjudicatarios de los **contratos número 21, 23 y 68 del Anexo VII**, estos debían realizar una serie de mejoras sin coste para la Administración. Como documentación justificativa de la efectiva realización de las mejoras del **contrato número 21**, el Ayuntamiento ha aportado el acta de recepción de las obras, en la que se hace constar que las mismas han sido ejecutadas de acuerdo con el proyecto y las modificaciones aprobadas, sin que dicha acta contenga mención expresa a la realización de dichas mejoras⁷⁵. Respecto del **contrato número 23** el acta de recepción tampoco hace referencia a las mejoras ni consta la aprobación por el órgano de contratación de la separata del proyecto de obras en el que se reflejasen las mejoras a realizar previstas en el PCAP. En relación con el **contrato número 68** se ha remitido un informe del director de obra en el que se afirmaba que las mejoras fueron ejecutadas conforme a contrato, adjuntando unas fotografías de las mejoras realizadas en las que no puede apreciarse la ejecución del acondicionamiento del muro exterior, que formaba parte de la segunda mejora, por lo que no consta debidamente acreditada la ejecución de todas ellas.
- Un mes antes de que finalizara el plazo de ejecución del **contrato número 24 del Anexo VII**, que tuvo por objeto la mejora, ensanche y refuerzo de una carretera, la dirección de obra propuso la ejecución de un pavimento provisional de menor calidad, no previsto en el proyecto, hasta que pudiera realizarse el pavimento definitivo por la dificultad de llevar a cabo el proyectado por inclemencias meteorológicas, con un coste estimado de 38.000 euros, afirmando en una nota aclaratoria, por una parte, que el nuevo pavimento propuesto no era el que estaba contemplado en el proyecto y, por otra, que el que se proponía estaba construido con unidades de obra previstas en el proyecto. En esta nota, se afirmaba que el pavimento que se proponía estaba ejecutado, lo que pone de manifiesto que la actuación propuesta estaba ya realizada⁷⁶.

⁷⁵ El Ayuntamiento de Puertollano alega que con el acta de recepción se acredita que las mejoras han sido realizadas de conformidad. Debe indicarse al respecto que este Tribunal de Cuentas no cuestiona que se hayan ejecutado tales mejoras, sino que no se han aportado a esta Institución las certificaciones de obras con las correspondientes relaciones de unidades de obra ejecutadas en las que dichas mejoras deberían figurar a importe cero, que hubieran acreditado efectivamente su realización.

⁷⁶ La Diputación Provincial de Ciudad Real alega que no existió contradicción en la propuesta porque se propuso un pavimento provisional que no estaba definido como "unidad funcional" en el proyecto, pero que se ejecutó con unidades previstas en el proyecto. Añade que la conclusión que figura en la nota de la dirección de obra de que el

El Servicio de Contratación y Compras emitió un informe en el que afirmó que la construcción del pavimento provisional podría encuadrarse, bien en el supuesto contemplado en el artículo 234.3 del TRLCSP, entendiéndose que se trataban de unidades de obra previstas en el proyecto que no representaban un incremento del gasto superior al 10% del contrato primitivo, o bien considerarse como obras complementarias al amparo del artículo 171.b) del TRLCSP. Debe señalarse que ambas opciones eran incompatibles entre sí, con arreglo a lo que respecto de ellas establece la normativa, puesto que la primera requiere que las obras consistan en alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, es decir, que se trate de unidades comprendidas en el proyecto, mientras que la segunda requiere lo contrario, esto es, que se trate de obras que no figuren en el proyecto ni en el contrato. Asimismo, debe añadirse que la construcción del pavimento provisional no podía tener cabida en los supuestos del artículo 234.3 del TRLCSP, al figurar en un informe del Departamento de Vías y Obras e Infraestructuras de la Diputación que el pavimento propuesto no era el que estaba contemplado en el proyecto.

Sin pronunciarse sobre las opciones propuestas por el Servicio de Contratación y Compras, el órgano de contratación aprobó la realización del pavimento provisional y la suspensión de las obras por razones climáticas. No se ha aportado la factura correspondiente a la ejecución del pavimento provisional ni el documento acreditativo de su abono al contratista, como hubiera requerido el artículo 216 del TRLCSP. Por otra parte, habiéndose levantado la suspensión, no se emitió certificación de obras ejecutadas en el mes siguiente, como hubiera sido preciso con arreglo al artículo 150 del RGLCAP, reanudándose su emisión en el mes posterior.

Durante la suspensión de las obras se redactó un nuevo proyecto de obras de refuerzo del firme en el mismo tramo de carretera en el que se estaban ejecutando las obras del contrato analizado. De hecho, tras haberse recibido las obras, se contrataron las de ese nuevo proyecto, por importe de 289.234,23 euros, IVA excluido, con una empresa distinta de la anterior adjudicataria. Según consta en la memoria de este segundo proyecto, su redacción estuvo motivada en la conveniencia de reforzar el firme, cuya ejecución estaba suspendida por considerarse insuficiente, planteándose la ampliación de la resistencia del firme que estaba por finalizar, de forma que se solapasen la ejecución del pavimento contemplado en la obra suspendida y la del refuerzo que se abordaba con ese nuevo proyecto para que la unión de ambas capas fuera lo más efectiva posible. Lo expuesto pone de manifiesto que el proyecto del contrato fiscalizado fue deficiente, siendo precisa una contratación posterior para reforzar el firme empleado.

- Los contratos **número 23, 27 y 29 del Anexo VII** se liquidaron después de la recepción y antes de la terminación del plazo de garantía, no ateniéndose al artículo 169.1 del RGLCAP, que solo permite realizar y abonar la liquidación después de haber transcurrido el plazo de garantía si el informe del director de las obras sobre el estado de las mismas fuera favorable o, en caso contrario, una vez reparado lo construido. La certificación-liquidación del **contrato número 23**, por importe de 27.474,03 euros, IVA excluido, estaba pendiente de pago a fecha de 4 de enero de 2017, según un certificado expedido por el Interventor accidental. La certificación de liquidación del **contrato número 27**, por importe de 18.589,27 euros, correspondió a nuevas partidas no incluidas en el proyecto que, como tales, no eran susceptibles de integrarse en la liquidación del contrato sino que deberían haberse aprobado, previamente, mediante un expediente de modificación del contrato con audiencia del contratista según lo previsto en el artículo 234 del TRLCSP.
- No se han remitido, aun cuando se solicitaron expresamente, las relaciones valoradas de unidades de obras ejecutadas del **contrato número 44 del Anexo VII** correspondientes a la última certificación mensual ordinaria y a la certificación final, por lo que no se ha podido verificar la adecuación de las obras ejecutadas con el proyecto aprobado.

- No se han aportado al Tribunal de Cuentas las certificaciones mensuales de obras ejecutadas del **contrato número 45 del Anexo VII** que debieron expedirse conforme a lo dispuesto en los artículos 232 del TRLCSP y 150 del RGLCAP, en relación con el Anexo XI del mismo Reglamento. Se han remitido unas relaciones de unidades de obras, impropriamente denominadas “*certificaciones*”, que deben figurar como anexas a las certificaciones. En total, se han enviado siete relaciones de unidades de obras, sin que conste que se expidieran las correspondientes a los dos primeros meses del plazo de ejecución, lo que no se ajusta al artículo 148.2 del RGLCAP, a cuyo tenor no puede omitirse la redacción de dichas relaciones por el hecho de que, en algún mes, la obra realizada haya sido de pequeño volumen o incluso nula a menos que la Administración hubiese acordado la suspensión de la obra.
- Las piscinas objeto del **contrato número 57 del Anexo VII** se construyeron entre octubre de 2015 y junio de 2016, realizándose en ese último mes la pintura de impermeabilización. En ese momento, las obras sufrían una demora de cinco meses, superior al plazo total de ejecución, que no estaba amparada en la concesión de prórrogas o suspensiones.

Durante los meses de verano el Ayuntamiento puso en servicio las instalaciones, sin haber adoptado, previamente, el preceptivo acuerdo de ocupación efectiva de las obras y entrega al uso público antes de su recepción, ni suscrito la correspondiente acta de recepción de las obras que debió firmarse por los representantes de la Administración y por el contratista de acuerdo con los artículos 235 del TRLCSP y 168 del RGLCAP, y sin que se acreditaran las excepcionales razones de interés público que el artículo 235.6 del TRLCSP requiere para proceder a la ocupación de las obras aun sin el cumplimiento del acta de recepción. Durante su uso en los meses de verano, se pusieron de manifiesto problemas en los sistemas de recirculación de las piscinas que produjeron pérdidas y un excesivo consumo del agua, lo que afectaba el principio de sostenibilidad ambiental, además de detectarse la falta o el deterioro de ciertos elementos de la instalación necesarios para su funcionamiento.

El 27 de enero del 2017 se emitió un acta de recepción de conformidad de la obra. Ese mismo día se firmó un acuerdo entre el Ayuntamiento y el contratista para la finalización de las obras, en el que se pusieron de manifiesto las deficiencias detectadas y su necesaria corrección, lo que implica que las obras no estaban terminadas y, por consiguiente, que la recepción de conformidad de las mismas fue improcedente y no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 235 del TRLCSP, a cuyo tenor, cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el Director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas, fijando un plazo para remediar aquellos.

En esa misma fecha se emitió un informe por la arquitecta municipal en el que se recogieron ciertas diferencias entre lo ejecutado y el proyecto que dieron origen a diferencias en mediciones y a nuevos precios que modificaron algunos de los existentes en el proyecto. También se indicó en el mismo la inclusión de determinados elementos de la instalación hidráulica que no estaban incorporados en el presupuesto pero que eran necesarios para el funcionamiento de la misma; la modificación del combustible de la instalación inicialmente previsto, de propano a gasóleo; así como la ejecución del cuadro general eléctrico de protección del edificio que no estaba medido en el presupuesto del proyecto. Estas actuaciones reflejan que el proyecto fue modificado durante su ejecución con la inclusión de nuevas unidades de obra sin haberse tramitado, previamente, el preceptivo expediente de modificación del contrato y de aprobación de los nuevos precios contradictorios con audiencia del contratista, como hubieran requerido los artículos 234 del TRLCSP y 162.2 del RGLCAP.

- Ya expirado el plazo del **contrato número 60 del Anexo VII**, y, por tanto, incumpléndose el artículo 100.1 del RGLCAP, se concedió una prórroga que se motivó, entre otras causas, en la aprobación de partidas nuevas que no estaban reflejadas en el presupuesto, circunstancia esta última que debería haber dado lugar a un expediente de modificación del contrato en los términos previstos en el artículo 234 y concordantes del TRLCSP, cuya tramitación no consta se llevara a cabo. Además, la prórroga fue notificada al contratista trece días después de la expiración del plazo

prorrogado, cuando esta notificación debería haberse efectuado inmediatamente después de su aprobación a fin de que el contratista pudiera conocer del plazo disponible para la ejecución de la obra.

Superado en más de un mes y medio la nueva fecha de terminación de las obras y sin que conste que se hubieran concedido prórrogas o suspensiones que pudieran amparar una ampliación del plazo, se expidió la última certificación mensual ordinaria, en la que se acreditó la ejecución de obras por el importe total del contrato, y se firmó un acta de recepción con deficiencias. No obstante, las obras fueron recibidas de conformidad, lo que no fue conforme con el artículo 235.2 del TRLCSP, que solamente permite recibir las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas.

Tres meses después de la recepción se aprobó, extemporáneamente, un acta de nuevos precios contradictorios, entre ellos, los de un equipo solar, un proyecto y dirección de instalación de gas y otro proyecto y dirección de instalación eléctrica. En la solicitud del contratista y en el informe del arquitecto municipal sobre estos precios, se puso de manifiesto que, durante la ejecución de las obras, se habían sustituido algunos materiales y se habían realizado tareas que no figuraban en el proyecto aprobado. En consecuencia, se ejecutaron modificaciones sin la tramitación del expediente previo contradictorio requerido por la normativa para modificar el contrato.

A la fecha de elaboración del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, no se había emitido un informe que acreditase la subsanación de las deficiencias o reparos puestos de manifiesto en el acta de recepción⁷⁷. Tampoco consta el abono de los precios contradictorios aprobados –que supusieron un incremento del 8,94% respecto del precio de adjudicación–, sin que la mayor parte de estos precios sean imputables al 10% previsto en el artículo 234.3 del TRLCSP para introducir variaciones sin necesidad de previa aprobación de una modificación, dado que se trataba de unidades de obra no previstas inicialmente.

- De las dieciocho obras con proyectos aprobados del **contrato número 62 del Anexo VII**, se han remitido catorce actas de recepción de conformidad y trece certificaciones finales, sin que se haya aportado documentación acreditativa de la ejecución de conformidad de las restantes.
- En el **contrato número 66 del Anexo VII** las obras fueron objeto de una primera recepción parcial que no estaba prevista en los documentos contractuales –PCAP y contrato formalizado–, por lo que dicha actuación no se ajustó al artículo 235.5 del TRLCSP, que requiere que la recepción parcial se realice según lo establecido en el contrato, así como que se trate de obras susceptibles de ser ejecutadas por fases, lo que no concurre en este contrato.
- En la fecha prevista para la terminación de las obras del **contrato número 72 del Anexo VII** la adjudicataria solicitó una ampliación del plazo por un mes y medio, motivada por la demora en la fabricación y suministro de determinados equipos –ascensor, carpintería de madera y unidades exteriores de climatización–, lo que no se ajustó al artículo 100.1 del RGLCAP.

No teniendo constancia de que el órgano de contratación se pronunciara sobre la prórroga solicitada y superado el plazo de ejecución, las obras continuaron ejecutándose, sin que se tenga conocimiento de que se impusieran al contratista las penalidades previstas en la cláusula 24 del PCAP y en el artículo 212 del TRLCSP, teniendo en cuenta a estos efectos que el contrato debió ejecutarse a riesgo y ventura del contratista y que las circunstancias invocadas en la solicitud de prórroga no constituían supuestos de fuerza mayor en los términos de los artículos 215 y 231 del TRLCSP.

⁷⁷ El Ayuntamiento de Haro ha aportado en la fase de alegaciones, un informe del arquitecto municipal, de 21 de abril del 2017, que indica que los remates pendientes fueron subsanados, añadiendo *“que han existido errores no subsanables a estas alturas”*, sin mayor concreción. No obstante, no se han adjuntado los documentos acreditativos de dicha subsanación, por lo que la alegación no puede ser aceptada.

Concluido el plazo por el que el contratista había solicitado la prórroga, este puso en conocimiento del Ayuntamiento la terminación de los trabajos, sin que se tenga conocimiento de la conformidad por parte de la Administración. El 24 de febrero del 2017, a solicitud del Tribunal de Cuentas, se ha aportado un informe sobre el estado de las obras, en el que se indica que están finalizadas pero sin haberse emitido el acta de recepción de conformidad, lo que impide verificar su correcta y completa ejecución, así como iniciar el cómputo del plazo de garantía y la entrega al uso público de las obras (artículos 222 y 235 del TRLCSP).

A fecha de emisión de este Informe, el nuevo vivero de empresas no ha entrado en funcionamiento, sin que el Ayuntamiento haya comunicado las causas que hayan impedido la recepción y puesta en funcionamiento.

II.3.8.7. RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS

La resolución del contrato se configura en el artículo 210 del TRLCSP como prerrogativa de la Administración, estableciendo el artículo 211 el procedimiento general para su ejercicio.

El mecanismo de la extinción anticipada del contrato por medio de su resolución constituye un medio de defensa de la parte cumplidora frente al incumplimiento de la otra parte, o frente a las alteraciones no justificadas de los términos en que fue concebido el equilibrio contractual en el momento de la conclusión del pacto. Ahora bien, sólo el órgano de contratación ostenta la prerrogativa legal de acordar la resolución de los contratos y determinar los efectos de esta. El contratista no conforme con la decisión adoptada por la Administración tiene la posibilidad de impugnarla ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, en su caso, solicitar ante la misma la suspensión de los efectos del acuerdo adoptado, pero no puede dejar de ejecutar sus prestaciones con fundamento en el incumplimiento por la Administración de sus obligaciones, salvo en aquellos casos en los que la Ley expresamente se lo permita.

En algunos contratos se han producido eventualidades en relación con su resolución, que se exponen a continuación:

- Una vez aprobado el plan de seguridad y salud del **contrato número 22 del Anexo VII**, el contratista solicitó al Ayuntamiento que se emitiera el acta de comprobación de replanteo e inicio de las obras pero esta no se llevó a efecto, por lo que, transcurridos más de seis meses y al amparo del artículo 237 del TRLCSP, el contratista instó la resolución del contrato por causa imputable a la Administración. Esta solicitud fue estimada por la Junta de Gobierno Local, acordándose abonar al adjudicatario una indemnización de 12.536,76 euros, equivalente al 2% del precio de adjudicación, conforme el artículo 239.2 del TRLCSP. No se han aportado los informes de los servicios técnicos así como de la Secretaría y de la Intervención municipal, documentos estos últimos que debieron emitirse en la tramitación del expediente de resolución del contrato, de acuerdo con los artículos 109 del RGLCAP y 114.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. En la documentación remitida al Tribunal de Cuentas en el curso de la fiscalización no figuran los motivos por los que el Ayuntamiento no procedió al levantamiento del acta de comprobación de replanteo e inicio de las obras, por lo que no puede considerarse justificada la actuación municipal.
- El contrato **número 26 del Anexo VII**, con un plazo de ejecución de seis meses, debería haber concluido el 10 de diciembre de 2015. Sin embargo, las obras se encuentran paralizadas como consecuencia de diversas incidencias surgidas durante su ejecución, habiéndose ejecutado, a 7 de diciembre de 2016, aproximadamente, el 32,2% del proyecto y el 5,56% de las mejoras ofertadas. Las referidas incidencias se iniciaron cuando la dirección facultativa presentó una solicitud de autorización para la redacción de un proyecto modificado, alegando la necesidad de efectuar algunas modificaciones en varias partidas, así como de añadir algunas unidades de obra que faltaban, sin que conste en la solicitud ni en ningún otro documento del expediente que la invocada necesidad fuera imprevisible cuando se redactó el proyecto primitivo. En dicha solicitud se incluyó

un plano de las obras en el que se señalaba una zona excluida, de lo que se infiere que las obras afectadas por la modificación se habían excluido del contrato primitivo.

El contratista se opuso a esta pretensión, entendiendo que dicha exclusión implicaba una modificación negativa del contrato, con una reducción representativa del 11,05% del precio primitivo y, por tanto, una alteración esencial de las condiciones de licitación y adjudicación del contrato a tenor del artículo 107.3.d) del TRLCSP. Ante la situación planteada, el contratista solicitó la resolución del contrato y el Ayuntamiento, sin tramitar ni resolver previamente lo solicitado por aquel, inició de oficio un expediente de resolución del contrato por incumplimiento imputable al mismo –paralización injustificada de las obras–. Este expediente se suspendió al ser instado el Ayuntamiento por el Consejo Consultivo de la comunidad autónoma a que incoase y resolviese el expediente solicitado por el contratista previamente a la tramitación del expediente iniciado de oficio. La Junta de Gobierno Local desestimó la resolución del contrato solicitada por el contratista, siendo este acuerdo el último documento aportado al Tribunal de Cuentas⁷⁸.

No se ha justificado la necesidad de exclusión de una parte de las obras para ejecutarlas mediante otro contrato separado e independiente de aquel ni, por consiguiente, la referida modificación negativa del contrato al no constar que se debiera a circunstancias imprevisibles en el momento de elaboración del respectivo proyecto primitivo; lo que, por otra parte, ha motivado la paralización de la ejecución de las obras, encontrándose inacabadas. Estas circunstancias ponen de manifiesto una deficiente actuación administrativa en la preparación del contrato.

II.3.9. Incidencias en contratos anteriores a los expedientes examinados

Se ha examinado en la presente fiscalización también la ejecución de un contrato celebrado en un ejercicio anterior que tuvo una relación directa con otro incluido en la muestra examinada, habiéndose observado las siguientes incidencias en aquel:

El **contrato número 73 del Anexo VII** trae causa de otro contrato anterior, adjudicado en 2010 mediante procedimiento abierto con tramitación urgente, para la construcción de una piscina. Dicho contrato fue resuelto por la negativa de la empresa adjudicataria a asumir el coste de las mejoras que había ofertado. El contrato se resolvió de mutuo acuerdo, lo que no se ajustó al artículo 207.4 de la entonces vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público (LCSP), a cuyo tenor la resolución por mutuo acuerdo sólo podía tener lugar cuando no concurriese otra causa de resolución que fuera imputable al contratista y siempre que razones de interés público hicieran innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato⁷⁹.

Con motivo de la resolución, la dirección facultativa procedió a comprobar, medir y liquidar las obras realizadas con arreglo al proyecto, que se cuantificaron en 19.544,02 euros, quedando pendientes de ejecutarse obras por el importe restante –604.752,82 euros–.

Este contrato número 73 se formalizó con un importe de 597.152,80 euros, IVA excluido, y con un plazo de ejecución de seis meses a contar desde la firma del acta de comprobación del replanteo.

⁷⁸ El Ayuntamiento de Cuenca alega que sobre este expediente se está tramitando un procedimiento contencioso-administrativo, encontrándose pendiente de resolución judicial, aun cuando no se ha aportado documentación en relación con esta cuestión.

⁷⁹ El Ayuntamiento de Moraleja alega que, si se hubiera tramitado el expediente de resolución del contrato por causa imputable al contratista, se hubiera iniciado un procedimiento jurisdiccional con la consiguiente dilación, lo que hubiera impedido al Ayuntamiento haberse beneficiado de la subvención; circunstancias ambas que no justifican la inobservancia del artículo 207.4 de la LCSP al existir un incumplimiento contractual imputable al contratista. Además, tampoco, en principio, la resolución del contrato por causa imputable al contratista debiera haber tenido consecuencias negativas para el Ayuntamiento ya que, además de incautar la garantía definitiva depositada por la empresa adjudicataria, tenía derecho a exigir la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios que excedieran del importe de dicha garantía, pudiéndose incluir en la valoración de tales daños el perjuicio económico derivado de la eventual pérdida de la subvención.

Durante la ejecución de las obras el contratista solicitó una prórroga de tres meses motivada, entre otras razones, en la demora en la firma del acta de comprobación del replanteo, en las deficientes condiciones del terreno y en inclemencias meteorológicas, cuya duración, intensidad y afección a las diferentes partes de la obra no constan.

La dirección facultativa de la obra confirmó únicamente la última causa invocada, siéndole concedida una ampliación del plazo de ejecución de un mes y 23 días.

Primeramente se emitió un acta de recepción parcial de las obras, en la que constaba la recepción del edificio a falta de las instalaciones y acabados interiores; recepción parcial que no se había previsto en los documentos contractuales (pliegos y contrato), por lo que no se ajustó a lo requerido por el artículo 218.5 de la LCSP. El contenido del acta de recepción parcial era, además, incoherente con el "certificado de obra terminada" emitido en la misma fecha por los directores de la ejecución de las obras, en el que certificaron que estas se encontraban terminadas.

Dos años más tarde, y previa tramitación del correspondiente expediente, el Pleno del Ayuntamiento, de conformidad con los dictámenes emitidos al efecto, acordó la resolución del contrato a causa de incumplimiento contractual imputable al contratista, con incautación de los avales entregados por este en concepto de garantía definitiva, lo que resultaba contradictorio con el referido certificado de obra terminada.

Ocho meses más tarde, sin que se tenga constancia de que hasta entonces se hubiera iniciado trámite alguno para llevar a cabo la resolución del contrato, el Pleno municipal acordó, contrariamente con la decisión anterior, aceptar una propuesta del contratista para liquidar a cero euros la obra, archivar el expediente y devolverle los avales previa entrega de unos suministros pactados en un determinado plazo; plazo que fue nuevamente incumplido, concediéndose al contratista una ampliación del mismo hasta el 19 de febrero de 2015. Este Tribunal de Cuentas no tiene constancia de las razones por las que el Pleno municipal adoptó este nuevo acuerdo, que no se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 218.3 de la LCSP, según el cual la liquidación del contrato solo procede cuando se haya recibido de conformidad la obra y cumplido el plazo de garantía⁸⁰.

Según consta en el acta de la sesión plenaria de 5 de marzo de 2015, el 16 de febrero del mismo año la dirección facultativa comprobó el material "repcionado" informando favorablemente la entrega y resolviéndose por la Alcaldía la devolución de los avales. No se ha aportado el acta de recepción total de conformidad de las obras acreditativa de su completa y correcta ejecución, que justificaría la devolución de los avales y la liquidación del contrato transcurrido el plazo de garantía, conforme con los artículos 218 de la LCSP, y 164,166 y 169 del RGLCAP.

De acuerdo con la documentación de la que ha dispuesto este Tribunal de Cuentas, la Diputación Provincial de Cáceres incluyó en el Programa general de obras y servicios bianual 2014-2015, aprobado mediante acuerdo plenario de 10 de diciembre de 2013, la ejecución de obras en la piscina objeto del contrato **número 73 del Anexo VII**. No se conocen las razones que motivaron la programación y posterior ejecución por la Diputación de las obras que fueron objeto del **contrato número 54 del Anexo VII**, por importe de 361.639,13 euros, IVA incluido, cuando aún se encontraba vigente el contrato celebrado por el Ayuntamiento de Moraleja sobre la misma piscina. Únicamente figura en el informe justificativo de la contratación, emitido por la Jefatura del Servicio General de Planificación de la Diputación, que su ejecución se debía a la necesidad de adecuar el edificio que inicialmente estaba proyectado como piscina climatizada, para destinarlo a piscina cubierta y abierta, y a la sustitución de las luminarias de vapor de sodio existentes en las Avenidas de Pureza Canelo y de Extremadura por unas nuevas de LED, sin otra información al respecto, por

⁸⁰ El Ayuntamiento de Moraleja alega que la obra se había recibido, por lo que entendió que la empresa había cumplido su oferta. Respecto de lo alegado, debe indicarse que únicamente se ha aportado a este Tribunal de Cuentas un acta de recepción parcial en la que constan obras pendientes de ejecutar, por lo que, con dicha acta, no es posible considerar que las obras fueron correctamente terminadas.

lo que se estima insuficiente para motivar la contratación conforme el artículo 22 del TRLCSP, y justificar la conveniencia de la variación del tipo de piscina y la sustitución de las luminarias, actuación esta última, por otra parte, que no tiene relación directa con la primera al objeto de justificar su contratación conjunta.

II.4. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE IGUALDAD

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

En particular, 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 las entidades locales fiscalizadas no establecieron en los contratos examinados 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; algunas otras manifiestan que en la contratación relativa a 2016 estas previsiones ya se están haciendo efectivas⁸¹.

II.5. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de esta fiscalización, se ha realizado un análisis específico de aquellas cuestiones surgidas durante el procedimiento fiscalizador relacionadas con la observancia de la normativa estatal y autonómica sobre transparencia.

Son múltiples las disposiciones que en el ordenamiento jurídico español regulan, desde diversas perspectivas y en distintos ámbitos, la transparencia a que han de ajustarse las entidades públicas en el ejercicio de su gestión, haciéndolo la LTAIBG de forma global. Por ello, y dado que ya se han efectuado a lo largo de este Informe un buen número de referencias a actuaciones de las entidades locales fiscalizadas que presentan incidencias en relación con el principio de transparencia que ha de presidir la contratación pública, el análisis relativo al cumplimiento de la normativa sobre transparencia que se lleva a cabo en este subapartado se ha centrado en la observancia de los principios, obligaciones y contenidos que para la misma establece la referida LTAIBG.

⁸¹ La Alcaldesa del Ayuntamiento de Santander y el que fuera Alcalde de esa localidad en 2015 –que se adhiere a las alegaciones formuladas por la Alcaldesa– aducen que, en la actualidad y para contratos sujetos a regulación armonizada, se prevén tales cláusulas como criterio de desempate o bien como condiciones especiales de ejecución. La Diputación Provincial de Guadalajara alega que se han tenido en cuenta estos criterios en licitaciones que se han tramitado en 2016.

La LTAIBG, en su artículo 1, incluye entre sus objetivos el de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública y regular y garantizar el derecho de acceso a la información derivada de dicha actividad. Para cumplir dicho objetivo, la LTAIBG recoge en su Título I un conjunto de previsiones diferenciadas desde la doble perspectiva de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.a) de la LTAIBG, las previsiones del citado Título I resultan de aplicación a las entidades de la Administración Local, habiendo dispuesto estas de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma, finalizando el mismo el 10 de diciembre de 2015.

II.5.1. Publicidad activa

En el marco de la publicidad activa, la LTAIBG establece en el Capítulo II del Título I una serie de obligaciones respecto de las actuaciones resultantes de la contratación pública que lleven a cabo las entidades incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación.

En particular, la LTAIBG contiene en su artículo 8 la relación de los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que las entidades públicas deben hacer pública en su sede electrónica o página web. Al respecto, el citado artículo dispone, en su apartado a), que deberán hacerse públicos todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, las modificaciones del contrato, las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos, así como los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público. Asimismo, manifiesta que se ha de publicar la información relativa a los contratos menores, lo que podrá realizarse trimestralmente.

El artículo 5.4 de la LTAIBG determina que la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y se hará de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.

Por lo que se refiere a la normativa propia de las comunidades autónomas sin OCEX incluidas en esta fiscalización, ha de señalarse que la Ley 4/2013, de 21 de mayo, del Gobierno Abierto de Extremadura (LGAE), aplicable a las entidades locales extremeñas y a sus entes y organismos vinculados o dependientes, se refiere, en su Título I, a la Administración abierta, y contiene dos capítulos dedicados a este ámbito: la transparencia y la información pública. El artículo 8 de esta Ley dispone los contratos públicos que han de ser objeto de publicidad a través del Portal Electrónico de la Transparencia y la Participación Ciudadana, respecto de los que habrá de indicarse similar información a la que establece la LTAIBG.

Esta Ley es la única ley autonómica en materia de transparencia aplicable durante el ejercicio 2015 a las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX incluidas en el ámbito subjetivo de fiscalización –entidades locales extremeñas–, ya que la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja y la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y

participación ciudadana de la Región de Murcia, no incluyen en su ámbito subjetivo de aplicación a las entidades locales⁸².

En la presente fiscalización se ha verificado si las entidades locales cuyos contratos han sido fiscalizados –Anexo VII del Informe– disponen de un espacio web en el que publiquen los datos sobre la contratación celebrada que requiere el apartado a) del artículo 8.1 de la LTAIBG y, en el caso de las entidades locales extremeñas, los indicados también por el artículo 8 de la LGAE.

Así, se ha comprobado que dieciocho entidades no disponen de un sitio web en el que se publiquen los datos sobre la contratación celebrada a que se refiere el apartado a) del artículo 8.1 de la LTAIBG y, en su caso, el artículo 8 de la LGAE. Este es el caso de los Ayuntamientos de Ábalos, Archena, Astillero, Briñas, Campo de Enmedio, Coria, El Redal⁸³, Estollo, Leiva, Miengo, Mora⁸⁴, Reinosa⁸⁵, Ribafrecha, Santa María de Cayón, Selaya, Tobía, Torre de Miguel Sesmero y Villalba del Rey⁸⁶.

Por su parte, las restantes 47 entidades examinadas cuentan con portal de transparencia o espacio web donde se publica información relativa a aquellas. No obstante, la información contenida en algunos de estos portales no se ajusta plenamente a lo requerido por los preceptos anteriormente indicados de la LTAIBG y, en su caso, de la LGAE referidos a los contratos públicos.

Así, los Ayuntamientos de Illescas y de Navalvillar de Pela disponen de un portal de transparencia en su página web sin contenido –figura solo un acuerdo sobre retribuciones de altos cargos e información sobre periodo medio de pago a proveedores, respectivamente–, por lo que las citadas entidades no han dado cumplimiento a lo previsto en la LTAIBG y, para la segunda de las localidades citadas, en la LGAE, en relación con la actividad contractual. Igualmente, en el portal del Ayuntamiento de Rincón de Soto los archivos referidos a la contratación carecen de contenido.

Por su parte, en los portales de transparencia de los Ayuntamientos de Corral de Almaguer y Molina de Segura se publica una relación de los contratos celebrados anualmente; en el del Ayuntamiento de Haro se incluye una relación de los contratos celebrados por anualidades junto con los correspondientes acuerdos de adjudicación; y en los de los Ayuntamientos de Malpartida de Cáceres, Polanco y Puerto Lumbreras se incorporan algunos de los documentos que conforman los expedientes contractuales; información, en todos los casos referidos, que no resulta completa, por lo que no se ajusta plenamente a lo dispuesto en los artículos 8 de la LTAIBG y, en su caso, de la LGAE, al no comprender todos los extremos en ellos requeridos.

La publicidad de la información relativa a la actividad contractual de los Ayuntamientos de Almansa, Badajoz, Bolaños de Calatrava, Cabanillas del Campo, Cáceres, Cieza, Cuenca, Don Benito, La Villa de Don Fadrique, Madrigalejo, Mérida, Mota del Cuervo, Peraleda de la Mata, Puertollano, Santa Cruz de Bezana, Socuéllamos, Tarazona de la Mancha, Toledo, Torrelavega, Uruñuela,

⁸² Con posterioridad al ejercicio 2015 se ha aprobado la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 4.2 incluye en su ámbito subjetivo a las entidades que integran la Administración Local.

Asimismo, en el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cantabria se está tramitando el Proyecto de Ley de Transparencia de la actividad pública, que también se refiere a las entidades de la Administración Local entre las entidades que integran su ámbito subjetivo.

⁸³ El Ayuntamiento de El Real ha declarado, en el trámite de alegaciones, que se va a adherir a la plataforma de la comunidad autónoma y mejorar así la información que ofrecen actualmente en la página web.

⁸⁴ El Ayuntamiento de Mora alega que se está tramitando la contratación del servicio para la implantación del portal de transparencia.

⁸⁵ En el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento de Reinosa ha indicado que en marzo de 2017 la entidad ha aprobado inicialmente una ordenanza municipal sobre transparencia, acceso a la información y reutilización, y se ha adherido al portal de transparencia estatal.

⁸⁶ El Ayuntamiento de Villalba del Rey ha alegado que está realizando trabajos, junto con la Diputación Provincial de Cuenca, para la puesta en marcha del portal de transparencia.

Villanueva de la Serena y Zafra, así como las Diputaciones Provinciales de Cuenca y Cáceres se lleva a cabo, según los casos, mediante un enlace del portal de transparencia con el perfil del contratante de la entidad, con la Plataforma de Contratación del Estado o con el portal de transparencia de la correspondiente Diputación Provincial. Esta forma de publicación no es plenamente conforme con lo establecido en el artículo 8 de la LTAIBG y, en su caso, en el artículo 8 de la LGAE, al no contener todos los aspectos prevenidos en dichos preceptos, como son los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación sectorial y, en algunos supuestos, la información sobre la contratación menor, las modificaciones, desistimientos y renunciaciones de los contratos o el número de licitadores participantes en el procedimiento de contratación.

Se ha verificado que, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, el resto de las entidades examinadas cumplen, en términos generales, la LTAIBG en lo que se refiere a la publicidad activa relativa a la información contractual.

Por otra parte, la remisión a la Plataforma de Contratación del Estado no resulta plenamente conforme a los aspectos cualitativos dispuestos en el apartado 4 del artículo 5 de la LTAIBG, donde se determina que la información deberá publicarse de manera clara, estructurada y entendible para el ciudadano. La Resolución R/0095/2015, de 30 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –dictada en una reclamación efectuada por un ciudadano al amparo del artículo 24 de la LTAIBG–, en su fundamento jurídico séptimo, entiende que la remisión a la Plataforma de Contratación del Estado para dar información respecto a contratos no es suficiente dado que en dicha Plataforma existe una amplia información sobre contrataciones, perfiles de contratantes, licitaciones, normativa, enlaces de interés, procedimientos, formularios de acceso, guías, anexos, noticias, e incluso hasta cursos sobre cómo utilizarla. En consecuencia, la búsqueda de información para el ciudadano a través de este sistema puede no ser lo suficientemente clara y fácilmente accesible.

Debe añadirse además para las entidades locales extremeñas que el artículo 8 de la LGAE exige que la información contractual relativa a las mismas se proporcione en el Portal Electrónico de la Transparencia y la Participación Ciudadanas, no procediendo, por tanto, que su publicación se efectúe a través de otros medios.

II.5.2. Derecho de acceso a la información pública

El Capítulo III del Título I de la LTAIBG aborda el derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución Española. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la LTAIBG, el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, lo que podrá hacerse por cualquier medio. Dicha solicitud deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. En igual sentido se pronuncia el artículo 19 de la LGAE.

En la presente fiscalización se ha examinado si las entidades fiscalizadas tienen establecido en su página web un sistema para el ejercicio del derecho de acceso del ciudadano a la información pública –entre la que se encuentra la referida a la actividad contractual– en la forma fijada en la LTAIBG.

Así, se ha verificado que los Ayuntamientos de Briñas, Campo de Enmedio, El Redal, Estollo y Torre de Miguel Sesmero no disponen de un sitio web para la solicitud de información a que se refiere el artículo 17 de la LTAIBG.

Por su parte, los portales de transparencia de los Ayuntamientos de Bolaños de Calatrava, Illescas y Moraleja, aun cuando tienen un apartado dedicado al derecho de acceso a la información o de atención al ciudadano, estos no están operativos. Igualmente, el portal de transparencia del Ayuntamiento de Miengo cuenta con un apartado de “sugerencias y reclamaciones” que carece de contenido.

Los portales de transparencia de los Ayuntamientos de Don Benito y Villanueva de la Serena no disponen de un sitio específico para formular estas solicitudes, sino que sus páginas web únicamente publican, en otros apartados de su web distintos de los referidos portales, los correos electrónicos disponibles para dirigirse a ellas. Estos medios solo constituyen canales de comunicación con las entidades fiscalizadas, sin que reúnan los requisitos establecidos por la LTAIBG.

Los Ayuntamientos de Archena, Cabanillas del Campo, Cieza, Coria, Corral de Almaguer, El Astillero, Haro, Laredo, Leiva, Madrigalejo, Mora, Mota del Cuervo, Navalvillar de Pela, Piélagos, Puerto Lumbreras, Reinosa, Socuéllamos, Tobía, Tomelloso, Valdecaballeros y Uruñuela cuentan en su página web de un apartado de “contacto”, “buzón del ciudadano” o de “propuestas, quejas y sugerencias”. En dichos apartados no se indica expresamente que a través de esta vía sea posible presentar las solicitudes de información a las que se refiere la LTAIBG y, en ocasiones, no se indica que se aporte un correo electrónico a fin de que la recepción de la contestación que, en su caso, formulen las entidades locales, pueda efectuarse por medios electrónicos, siendo así que el artículo 22 de la LTAIBG determina estos medios como preferentes.

Asimismo, las páginas web de los Ayuntamientos de Ábalos, Madrigalejo, Polanco, Ribafrecha, Rincón de Soto, Santa María del Cayón, Tomelloso, Torrelavega, Villa de Don Fabrique y Villalba del Rey ofrecen unos formularios de “solicitud general”, “instancia única” o “instancia general”, mediante los cuales los ciudadanos pueden dirigirse a esas entidades, si bien no se informa expresamente de que a través de esta vía sea posible solicitar la información pública a la que se refiere la LTAIBG. Además, el Ayuntamiento de Santa María del Cayón solo ofrece un formulario de “solicitud general” que ha de presentarse a través del Registro de la entidad, lo que no resulta ajustado al artículo 17 de la LTAIBG, que determina que la solicitud de acceso a la información pública debe poder presentarse por cualquier medio.

Se ha verificado que, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, las demás entidades examinadas cumplen, en términos generales, la LTAIBG, en lo que se refiere al derecho de acceso a la información pública.

II.6. ANÁLISIS ESPECÍFICO SOBRE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS Y DE OCUPACIÓN DEL TIEMPO LIBRE DE QUE DISPONÍAN EN EL EJERCICIO 2015 LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 20.000 HABITANTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN OCEX

Como se exponía en la Introducción de este Informe, en la presente fiscalización se presta una especial atención a los contratos de obras que tienen por objeto instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, y para ello, se han incluido en la muestra de la fiscalización un número relevante de contratos de la referida naturaleza, reflejándose los resultados de su examen en los subapartados anteriores. Asimismo, se ha procedido a realizar un análisis específico de las instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre de que disponían en 2015 los municipios de las comunidades autónomas sin OCEX con población superior a 20.000 habitantes, a los efectos de los artículos 25.2.l) y 26.1.c) de la LRBRL, lo que se lleva a cabo en este subapartado.

Como se indicaba al comienzo de este Informe, el artículo 25.2.l) de la LRBRL atribuye a los municipios la *promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre* como una de las competencias que han de ejercer como propia; y el artículo 26.1.c) de esa misma Ley incluye entre los servicios que han de prestar los municipios con población superior a 20.000 habitantes, el de instalaciones deportivas de uso público.

En las comunidades autónomas sin OCEX propio hay 47 ayuntamientos con más de 20.000 habitantes —cinco en la Comunidad Autónoma de Cantabria, dieciséis en Castilla-La Mancha, siete en Extremadura, dos en La Rioja y diecisiete en la Región de Murcia—. En el Anexo VIII se relacionan estos Ayuntamientos.

II.6.1. Infraestructuras de que disponen los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes destinadas a actividades deportivas y de ocupación del tiempo libre

Con el fin de hacer efectivo el objetivo tercero de esta fiscalización, se han analizado las infraestructuras de que disponían en 2015 los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes de las comunidades autónomas sin OCEX destinadas a actividades deportivas y de ocupación del tiempo libre⁸⁷, con el fin de comprobar que cuentan con ellas y cuál es la dotación para el ejercicio de las competencias que en esta materia les atribuye la normativa, y a que más arriba se hacía referencia. Asimismo, se examina si las entidades llevan a cabo una planificación de la construcción de estas instalaciones, de modo que la actuación se realice con la necesaria racionalidad y previsión, así como si dichas infraestructuras se aplican de manera efectiva al uso público.

Con el objeto de conocer las instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre con que tales ayuntamientos contaban en el referido ejercicio para la prestación del servicio a que se refiere el artículo 26.1.c) de la LRBRL, se les solicitó la remisión, por vía telemática, a través de la Sede electrónica del Tribunal de Cuentas, de determinada información y documentación acerca de dichas instalaciones.

La información ha sido facilitada por todos los ayuntamientos, si bien en algunos casos, ha sido preciso efectuar sucesivas reiteraciones de las peticiones al no enviar algunas de las entidades la información y documentación reclamada. En el caso de dos ayuntamientos, y ante el continuo incumplimiento, se citó a los responsables de dichas entidades para que se personaran en el Tribunal de Cuentas a fin de que justificaran la falta de respuesta, no habiendo sido preciso finalmente hacer efectivas tales comparecencias al haberse presentado la documentación e información con anterioridad a las fechas fijadas para las mismas.

Del análisis de la información proporcionada resulta que todos los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes disponen de instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, en cumplimiento de la obligación contenida en la LRBRL.

Cuentan con un total de 2.216 instalaciones deportivas y 529,35 kilómetros de carril bici de titularidad municipal, con 266 instalaciones, además de 4 kilómetros de carril bici de titularidad pública distinta de la municipal y de 286 instalaciones de titularidad privada. Atendiendo a la titularidad de la instalación deportiva, estas se distribuyen de la siguiente manera:

⁸⁷ En las instalaciones de ocupación del tiempo libre se han incluido exclusivamente centros de esparcimiento, excluyendo aquellas de naturaleza cultural, al entender englobadas estas últimas en el artículo 25.2.m) de la LRBRL, que se refiere a la promoción de la cultura y equipamientos culturales y, por lo tanto, no quedan integradas en el ámbito de la presente fiscalización.

Cuadro 8: Información correspondiente a las instalaciones deportivas de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de las comunidades autónomas sin OCEX, según su titularidad

Número de instalaciones deportivas							
Tipo de instalaciones	Municipales	% sobre total	Públicas no municipales	% sobre total	Privadas	%sobre total	Total
Centros Deport/Polideport.	365	75,26	73	15,05	47	9,69	485
Frontones	53	80,30	4	6,06	9	13,64	66
Pistas de tenis	264	82,76	17	5,33	38	11,91	319
Pistas de pádel	268	67,85	12	3,04	115	29,11	395
Pistas de petanca	238	99,17	2	0,83	0	0,00	240
Campos de fútbol	283	89,56	14	4,43	19	6,01	316
Campos de baloncesto	206	75,74	59	21,69	7	2,57	272
Campos de balonmano	204	74,45	62	22,63	8	2,92	274
Pistas de atletismo	38	88,37	3	6,98	2	4,65	43
Piscinas cubiertas	76	86,36	4	4,55	8	9,09	88
Piscinas descubiertas	117	82,98	5	3,54	19	13,48	141
Km de carril bici	529,35	99,25	4	0,75	-	--	533,35
Otros (*)	104	80,62	11	8,53	14	10,85	129

Fuente: Información remitida por los ayuntamientos a través de la Sede electrónica.

(*) Incluye pistas de patinaje, instalaciones de piragüismo, campos de rugby, campos de golf, instalaciones hípicas, rocódromos, campos de tiro y circuitos de karts y motocross.

Según resulta de la información contenida en el cuadro anterior, las instalaciones deportivas de los ayuntamientos fiscalizados son, en su mayor número, de titularidad municipal, destacando entre ellas los polideportivos y centros deportivos; los campos de fútbol, de baloncesto y de balonmano; y las pistas de tenis, de pádel y de petanca. En el Anexo IX se detalla el número de instalaciones deportivas por municipio y tipo de instalación.

Por su parte, en los ayuntamientos analizados hay un total de 50 instalaciones de ocupación del tiempo libre de titularidad municipal, 16 de titularidad pública distinta a la municipal y 23 privadas. En el siguiente cuadro se relacionan las instalaciones de ocupación del tiempo libre según su naturaleza:

Cuadro 9: Información correspondiente a las instalaciones de ocupación del tiempo libre de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de las comunidades autónomas sin OCEX, según su titularidad

Tipo de instalaciones	Número de instalaciones de ocupación del tiempo libre						Total
	Municipales	% sobre total	Públicas no municipales	% sobre total	Privadas	% sobre total	
Albergues/refugios	30	75,00	10	25,00	0	0,00	40
Camping	2	13,33	0	0,00	13	86,67	15
Residencias tiempo libre	1	25,00	1	25,00	2	50,00	4
Clubs tiempo libre	1	25,00	0	0,00	3	75,00	4
Balnearios/estaciones termales	1	25,00	0	0,00	3	75,00	4
Campamentos	0	0,00	1	100,00	0	0,00	1
Granjas escuelas	1	33,33	1	33,33	1	33,33	3
Aulas de naturaleza	14	77,78	3	16,67	1	5,55	18

Fuente: Información remitida por los ayuntamientos a través de la Sede electrónica.

Del examen de la información contenida en el cuadro anterior resulta que las instalaciones de ocupación del tiempo libre de los ayuntamientos fiscalizados son, en su mayor parte, de titularidad municipal, destacando los albergues y refugios, así como las aulas de naturaleza y los campings. En el Anexo X se detalla el número de instalaciones de ocupación del tiempo libre por municipio y tipo de instalación.

También se han analizado las instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre disponibles en las entidades fiscalizadas y su población, con el fin de comprobar la relación existente entre la oferta de instalaciones y la población de los municipios.

El 63,83% de los 47 ayuntamientos fiscalizados –30 municipios– tenían en 2015 una población inferior a 50.000 habitantes, el 23,40% –11 municipios– contaban con una población comprendida entre los 50.000 y 100.000 habitantes y el 12,77% restante –6 entidades– con una población superior a 100.000 habitantes.

En el Anexo XI se recoge la información acerca del número de habitantes por instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, diferenciando los datos en tres tramos de población: de 20.000 a 50.000 habitantes, de 50.001 a 100.000 habitantes y de 100.001 a 500.000 habitantes.

Del examen de la información disponible se concluye que en los seis ayuntamientos con población superior a 100.000 habitantes la ratio es manifiestamente superior, salvo el referido a los kilómetros de carril bici, lo que implica que un mayor número de vecinos debe hacer uso de cada instalación deportiva. Asimismo, destaca la elevada ratio para las pistas de atletismo, siendo así que los ayuntamientos situados en este tramo de población disponen de siete pistas frente a las 13 y 23, respectivamente, de los otros dos tramos.

Las mayores diferencias entre tramos se dan en las pistas de petanca y frontones. Noventa y ocho de las pistas de petanca –el 40,83% del total– se ubican en la Región de Murcia, de las que 58 están en localidades de menor población de entre las fiscalizadas.

En el caso de las instalaciones de tiempo libre, las ratios son claramente menores en el tramo de población inferior a 50.000 habitantes, destacando que 30 de los 40 albergues y 11 de los 15 campamentos se ubican en localidades con menor población.

Por su parte, los ayuntamientos con población superior a 100.000 habitantes manifiestan no contar con instalaciones de club de tiempo libre, balnearios, campamentos, ni granjas escuela en su territorio.

II.6.2. Planes o programas de instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre

La planificación constituye un instrumento que han de emplear los municipios en la construcción y utilización de las instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre para determinar las necesidades existentes en este ámbito y procurar su adecuada satisfacción. Dicha planificación comprende la realización de estudios de viabilidad, en los que se analice que las actuaciones que se van a llevar a cabo son coherentes con dichas necesidades y que se cuenta con financiación suficiente para su ejecución, así como con un plan de gestión que garantice la sostenibilidad de las instalaciones en el tiempo, además de con una correcta selección de la ubicación de las mismas acorde al planteamiento municipal y a la distribución de la población.

La política de infraestructuras de las entidades públicas incluye, entre otras actuaciones, la construcción de instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. Sin embargo, dicha política no debe operar sola, sino que ha de ir acompañada de acciones que persigan conservar el estado de dichas infraestructuras y mejorarlas, desde el punto de vista de la calidad, seguridad, accesibilidad, salubridad, sostenibilidad temporal y medioambiental y de la funcionalidad. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que las leyes del deporte de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y la Región de Murcia vigentes en el ejercicio 2015 atribuyen a las respectivas entidades locales, no solo la construcción de las instalaciones deportivas municipales, sino también su ampliación y mejora, así como garantizar su gestión y mantenimiento.

Ha de atenderse a estos parámetros desde la primera etapa de vida de una instalación -su planificación- y mantenerse en las de diseño, construcción, así como en su gestión, cuando se ponga en servicio para el uso público, ya se gestione directamente por la propia entidad pública o de manera indirecta, a través de terceros, a través de las diversas modalidades de gestión previstas legalmente.

Del análisis de la información de las 47 entidades locales fiscalizadas resulta que ninguna de ellas disponía de un plan o programa de instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre en el que se planificara y proyectara la actuación del Ayuntamiento, se hiciera un seguimiento de las necesidades existentes, las instalaciones disponibles y precisas, así como de su gestión y mantenimiento, y, en su caso, se coordinaran con las demás Administraciones y colectivos sociales las actuaciones para la promoción del deporte, forjando así una red coherente entre las mismas.

La falta de una correcta supervisión y mantenimiento de dichas instalaciones puede dar lugar al exceso o defecto –según la demanda existente– de instalaciones deportivas, que no se encuentren en un adecuado estado para su utilización, o que, incluso, por distintas razones, no se empleen para el uso público.

De los ayuntamientos de más 20.000 habitantes de las comunidades autónomas sin OCEX, ocho, lo que representa el 17% de los mismos, contaban con alguna instalación deportiva o de ocupación del tiempo libre sin uso, en algunos casos, por su antigüedad o deterioro. Así, en el Ayuntamiento de Valdepeñas, el Polideportivo “Los Molinos” se encontraba sin actividad por las referidas circunstancias. En el Ayuntamiento de Tomelloso, la pista de ciclismo se hallaba fuera de uso por el mal estado del firme. El Ayuntamiento de Mazarrón tenía sin uso el campo de fútbol Cañada de Gallego y la piscina descubierta del Polideportivo Municipal de Mazarrón sin actividad, esta última por estar realizándose obras pendientes de legalización. En el Ayuntamiento de Alcantarilla la piscina municipal se encontraba cerrada al público por falta de asignación presupuestaria. Los Ayuntamientos de Calahorra y Almansa tenían los circuitos de motocross fuera de uso, por inexistencia de actividad, el primero, y por estar paralizado como consecuencia de apertura de expediente sancionador en materia medioambiental, el segundo. En el Ayuntamiento de Mérida los complejos polideportivos “La Cochera” y “El Prado” no se utilizaban por incidencias relativas a las concesiones administrativas para su explotación. Por su parte, en el Ayuntamiento de Molina de Segura no se usaba el campo de fútbol “La Ribera” por la falta de entrenamientos y competiciones.

II.6.3. Liquidación del presupuesto de gastos de 2015 para la construcción, ampliación y mantenimiento de las instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre

De las liquidaciones del presupuesto de gastos integradas en las cuentas correspondientes a 2015 rendidas al Tribunal de Cuentas a la fecha de ejecución de los trabajos de fiscalización por 40 de las entidades locales fiscalizadas⁸⁸, en cumplimiento del artículo 212 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se han analizado los créditos definitivos y obligaciones reconocidas de los conceptos de los Capítulos 2 “*Gastos corrientes en bienes y servicios*” y 6 “*Inversiones reales*”, imputados a las políticas de gastos de la clasificación funcional del presupuesto de gastos 33 Cultura y 34 Deporte, que recogen los gastos destinados a inversiones efectuadas para la construcción, reparación, conservación y mantenimiento de instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, en particular, los grupos de programa “340 Administración General de Deportes”, “341 Promoción y Fomento de Deporte”, “342 Instalaciones deportivas” y “337 Instalaciones de ocupación del tiempo libre”.

Los Ayuntamientos de Alhama de Murcia y Totana no reconocieron obligaciones en ninguno de los programas de gastos señalados en el párrafo anterior. El Ayuntamiento de Azuqueca de Henares no presupuestó ni reconoció obligaciones por dichos programas en el Capítulo 2 y los Ayuntamientos de Camargo, Torrelavega y Alcantarilla en el Capítulo 6.

El Ayuntamiento de Logroño fue, de entre los fiscalizados, el municipio que presupuestaba mayor importe para dichos gastos en el Capítulo 2, 880.062,19 euros, de los que 784.696,03 euros correspondían a instalaciones deportivas, reconociendo obligaciones en dicho Capítulo por 566.140,72 euros.

Por su parte, el Ayuntamiento de Santander fue la entidad con mayor consignación presupuestaria en el Capítulo 6 por dichos conceptos, con un importe de 5.391.507,60 euros, de los que 3.526.392,15 euros correspondían a instalaciones de ocupación del tiempo libre, habiendo reconocido en dicho capítulo obligaciones por 1.047.097,00 euros.

En el siguiente cuadro se detallan los créditos definitivos y obligaciones reconocidas de los conceptos de gasto de las 40 entidades locales fiscalizadas en este subepígrafe que habían rendido cuentas a la fecha de ejecución de los trabajos de fiscalización, correspondientes a los Capítulos 2 “*Gastos corrientes en bienes y servicios*” y 6 “*Inversiones reales*”, destinados a las políticas de gastos de la clasificación funcional del presupuesto de gastos 33 Cultura y 34 Deporte de los Ayuntamientos y, en su caso, de sus entidades dependientes. Asimismo, en el Anexo XII se detalla la información individualizada de cada entidad.

⁸⁸ A 15 de junio de 2017, fecha en la que concluían los trabajos de fiscalización, no habían rendido las cuentas del 2015, de entre los que son objeto de esta fiscalización, los Ayuntamientos de Almendralejo, Caravaca de la Cruz, Tomelloso, Seseña, Villanueva de la Serena, Villarrobledo y Torre Pacheco.

A 21 de septiembre de 2017 han rendido cuentas los Ayuntamientos de Almendralejo, Villanueva de la Serena y Torre Pacheco.

Cuadro 10: Créditos definitivos y obligaciones reconocidas en 2015 de los conceptos de gasto correspondientes a los capítulos 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios” y 6 “Inversiones reales”, destinados a las políticas de gastos de la clasificación funcional del presupuesto de gastos 33 Cultura y 34 Deporte

Instalaciones	Capítulo 2			Capítulo 6		
	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Grado ejecución presupuesto	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Grado ejecución presupuesto
Deportivas	4.991.323,37	4.439.668,09	88,95%	14.168.496,03	7.464.480,09	52,68%
Ocupación tiempo libre	264.867,16	163.941,22	61,90%	6.937.277,84	1.885.944,98	27,19%
Total	5.256.190,53	4.603.609,31	87,58%	21.105.773,87	9.350.425,07	44,30%

Fuente: Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

De la información contenida en el cuadro anterior resulta que el grado de ejecución de los conceptos correspondientes al presupuesto del Capítulo 2 fue mayor que el del Capítulo 6, siendo superior el de las instalaciones deportivas que las de ocupación del tiempo libre.

Asimismo, debe indicarse que el grado de ejecución del presupuesto del total de los Capítulos 2 y 6 por las 40 entidades locales fiscalizadas en este subepígrafe que habían rendido cuentas a la fecha de ejecución de los trabajos de fiscalización, fue muy semejante al de la ejecución de los conceptos presupuestarios objeto de análisis, como se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro 11: Grado de ejecución de los capítulos 2 “gastos corrientes en bienes y servicios” y 6 “Inversiones reales”, destinados en 2015 a las políticas de gastos de la clasificación funcional del presupuesto de gastos 33 Cultura y 34 Deporte

	Capítulo 2			Capítulo 6		
	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Grado ejecución presupuesto	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Grado ejecución presupuesto
Total Capítulo	972.709.774,75	874.663.171,90	89,92%	538.639.539,26	206.456.035,88	38,33%
% Instalaciones	0,54	0,53	--	3,92	4,53	--

Fuente: Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

Los conceptos presupuestarios analizados representan un 0,54% y 3,92% de los créditos definitivos del total de los Capítulos 2 y 6, respectivamente, y un 0,53% y 4,53% de las obligaciones reconocidas globales, respectivamente.

Del análisis de estos gastos por entidades cabe destacar que:

- Águilas fue el municipio con un mayor peso de los gastos destinadas a las instalaciones deportivas en el Capítulo 2, con unos créditos definitivos de 355.567,00 euros y unas obligaciones reconocidas de 320.169,41 euros, lo que representaba un 2,57% del total de dicho Capítulo.
- Azuqueca de Henares fue el Ayuntamiento en el que mayor representatividad supusieron las inversiones de instalaciones de ocupación del tiempo libre, con un importe de créditos definitivos de 1.574.262,57 euros y obligaciones reconocidas por 1.507.426,69 euros, lo que representaba el 28,83% y el 42,21%, respectivamente, del total del Capítulo 6.

- Diecisiete ayuntamientos presupuestaron en el grupo de programas “337 Instalaciones de ocupación de tiempo libre”. De esos ayuntamientos, Torrelavega, Talavera de la Reina, Torres de Cotillas y Águilas no reconocieron obligaciones. En dicho grupo se presupuestaron en el Capítulo 2 un importe acumulado de 264.867,16 euros, reconociéndose obligaciones por un importe acumulado de 163.941,22 euros.
- Del importe total consignado en el Capítulo 6 para este tipo de gastos, 6.937.277,84 euros, y de los que se habían reconocido obligaciones por un importe acumulado 1.885.944,98 euros, 1.507.426,69 euros, se liquidaron por el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, esto es, un 80% del total.

Asimismo, un total de nueve entidades locales, el 19% de las fiscalizadas, recibieron ayudas para la construcción, ampliación, mejora o mantenimiento de instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre, por un importe total de 1.770.971,51 euros. De estas ayudas, 204.233,06 euros, el 11%, procedían de fondos europeos; 120.000 euros, el 17%, de fondos estatales; y 1.446.738,45 euros, el 82%, eran de origen autonómico. Por su parte, ninguna entidad local había concedido ayudas a particulares para la construcción, ampliación, mejora o mantenimiento de este tipo de instalaciones.

II.6.4. Gestión de las instalaciones

Respecto de la modalidad de gestión de las instalaciones deportivas, quince entidades locales, el 32% de las entidades fiscalizadas, gestionaban directamente en 2015, ya sea con su propia organización, ya a través de una entidad dependiente o vinculada, la totalidad de sus instalaciones; otras ocho entidades, el 17%, recurrieron a la gestión indirecta, ya sea mediante concesión, sociedad de economía mixta, gestión interesada o concierto, para la gestión y explotación de alguna de sus entidades. Las veinticuatro entidades locales restantes, el 51%, acudieron tanto a la gestión directa como a la indirecta para la explotación de sus instalaciones.

II.6.5. Censo o registro de instalaciones deportivas

La elaboración por las entidades locales de un censo o registro de las instalaciones deportivas disponibles en su territorio y su periódica actualización permite a aquellas conocer las características, particularidades, estado de conservación y servicios de cada equipamiento, por lo que constituye un elemento relevante para la planificación y prestación del servicio de instalaciones deportivas de uso público a que están obligadas las entidades locales y control de las mismas.

La Ley 2/1995, de 6 de abril, del deporte de Extremadura, la Ley 2/2000, de 12 de julio, del deporte de la Región de Murcia –vigente hasta el 16 de abril de 2015–, la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la actividad física y el deporte de Castilla-La Mancha y la Ley 2/2000, de 3 de julio, del deporte de Cantabria, prevén, entre las competencias municipales, la elaboración de un censo de instalaciones y equipamientos deportivos. Por su parte, la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja, establece que la consejería competente en materia deportiva dispondrá de un censo de servicios deportivos municipales con objeto de conocer su existencia y programas, así como, en su caso, prestar apoyo técnico.

Ninguno de los 47 ayuntamientos de más de 20.000 habitantes fiscalizados disponía en 2015 de un censo o registro propio donde figuraran las instalaciones deportivas existentes en el municipio, por lo que incumplían las disposiciones legales que establecían dicha prescripción⁸⁹. Dos de los ayuntamientos –Jumilla y Las Torres de Cotilla–, en su lugar, aportaron al Tribunal de Cuentas certificaciones del inventario municipal en las que figuraban las instalaciones de esa naturaleza.

⁸⁹ El Ayuntamiento de Alcantarilla alega que se encuentra en fase de elaboración de un censo propio con todas las instalaciones deportivas existentes en el municipio.

II.6.6. Contratos de obras celebrados durante el ejercicio 2015 que tuvieron por objeto instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre

Con el fin de conocer las obras acometidas durante el ejercicio 2015 que tuvieron por objeto instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre, también se ha analizado en la presente fiscalización la documentación de las 47 entidades verificadas relativa a los contratos formalizados en ese ejercicio, que ha sido examinada y contrastada con las relaciones anuales de contratos remitidas por esas entidades al Tribunal de Cuentas en cumplimiento del artículo 40.2 de la LFTCu.

De la verificación de los datos contenidos en las relaciones certificadas y en la información facilitada a través de la Sede electrónica del Tribunal de Cuentas, se ha detectado que las relaciones remitidas por ocho ayuntamientos no contenían todos los contratos de obras, excluidos los menores, celebrados en el ejercicio 2015. En el cuadro adjunto se relacionan los ayuntamientos en los que se han detectado discrepancias entre la información facilitada en las relaciones certificadas presentadas a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales y la enviada a solicitud expresa del Tribunal de Cuentas para esta fiscalización a través de la Sede electrónica:

Cuadro 12: Contratos celebrados en el ejercicio 2015 comunicados en la relación certificada, en cumplimiento del artículo 40.2 de la LFTCu, y a través de la Sede electrónica, en los que se han detectado discrepancias⁹⁰

(Euros)

Ayuntamientos	Relaciones certificadas de contratos		Información facilitada a través de la Sede electrónica		Diferencia	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Albacete	14	2.527.560,84	15	2.605.062,26	(1)	(77.501,42)
Cieza	10	1.188.478,11	16	1.601.554,30	(6)	(413.076,19)
Ciudad Real	2	94.703,85	6	892.365,33	(4)	(797.661,48)
San Pedro del Pinatar ⁹¹	1	87.726,23	2	207.473,94	(1)	(119.747,71)
Seseña ⁹²	5	619.182,60	8	435.760,67	(3)	183.421,93
Talavera de la Reina	10	3.486.231,47	13	4.429.951,74	(3)	(943.720,27)
Torrelavega	12	1.843.774,28	13	2.144.577,42	(1)	(300.803,14)
Villarrobledo ⁹³	0	0	1	85.950	(1)	(85.950,00)

Fuente: Información remitida por los ayuntamientos en la relación certificada y a través de la Sede electrónica.

De acuerdo con las relaciones certificadas remitidas en cumplimiento del artículo 40.2 de la LFTCu y de 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, aprobada por el Pleno de esta Institución el 26 de abril de 2012, los 47 ayuntamientos con más de 20.000 habitantes formalizaron en 2015 un total de 268 contratos de obras –excluidos menores–, por un importe de 58.131.127,60 euros. De estos ayuntamientos, diecisiete celebraron en el ejercicio 2015 contratos que tenían por objeto instalaciones deportivas o

⁹⁰ Excluidos contratos menores.

⁹¹ El Ayuntamiento de San Pedro de Pinatar alega que calificó erróneamente un contrato de servicios, por importe de 119.747,71 euros, cuando se trataba de un contrato de obras.

⁹² El Ayuntamiento de Seseña, en el trámite de alegaciones, señala que tanto la información enviada en cumplimiento del artículo 40.2 de la LFTCu como la remitida a través de la sede electrónica en el curso de la fiscalización contenía errores. Según la información facilitada el importe total de contratos de obras celebrados en 2015 ascendió a 406.757,67 euros.

⁹³ El Ayuntamiento de Villarrobledo alega que, erróneamente, incluyó el contrato por importe de 85.950,00 euros, celebrado en el ejercicio 2015, en la relación certificada de contratos de 2014, lo que motivó que no figurara en la relación certificada de 2015.

de ocupación del tiempo libre, en concreto 28 contratos, por un importe de 6.688.930,28 euros, lo que representaba el 11,50% del importe total de los contratos de obra concertados por dichas entidades.

Atendiendo a la clasificación que el artículo 122 del TRLCSP prevé en relación con las obras, los contratos de esta naturaleza celebrados en 2015 que tuvieron por objeto instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre se clasificaron de la siguiente manera:

Cuadro 13: Contratos celebrados en el ejercicio 2015 por los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de las comunidades autónomas sin OCEX que han tenido por objeto instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre⁹⁴

Clasificación obras art. 122 TRLCSP	Instalaciones deportivas			Ocupación tiempo libre			Total	
	Nº	Importe	% sobre total	Nº	Importe	% sobre total	Nº	Importe
Primer establecimiento	8	679.470,98	16,30	5	3.488.664,38	83,70	13	4.168.135,36
Reforma	4	381.689,44	34,76	3	716.387,73	65,24	7	1.098.077,17
Rehabilitación	1	257.217,65	100,00	0	0,00	0,00	1	257.217,65
Reparación	5	932.676,25	87,10	1	138.120,00	12,90	6	1.070.796,25
Restauración	1	94.703,85	100,00	0	0,00	0,00	1	94.703,85
TOTAL	19	2.345.758,17	35,07	9	4.343.172,11	64,93	28	6.688.930,28

Fuente: Información remitida por los ayuntamientos a través de la Sede electrónica.

De los 28 contratos anteriormente indicados, las obras de 25 de ellos fueron recibidas de conformidad, mientras que otros tres tuvieron incidencias. Uno de esos contratos fue el celebrado por el Ayuntamiento de Cáceres el 6 de julio de 2015, que tuvo por objeto la terminación del edificio de la sede de la asociación de vecinos de Hispanoamérica, y que ha sido examinado en la presente fiscalización. Según resulta de su análisis, con fecha 9 de noviembre de 2016, un informe del Servicio de edificación y mantenimiento del citado Ayuntamiento puso de manifiesto trabajos pendientes de ejecutar, acordándose por la Junta de Gobierno Local que se cuantificasen los mismos y que se incoase el correspondiente expediente de resolución del contrato si la obra no hubiera finalizado a 30 de noviembre de ese año. El adjudicatario solicitó la recepción de la obra mediante un escrito sin fecha, registrado de entrada en el Ayuntamiento el 29 de noviembre de 2016, no habiéndose aportado otros documentos posteriores, por lo que, a la fecha de la realización de las presentes actuaciones fiscalizadoras, no se había acreditado la completa y correcta ejecución de la obra.

Los otros dos contratos con incidencias fueron resueltos. Uno de ellos, celebrado por el Ayuntamiento de Albacete, tuvo por objeto las obras del proyecto básico y de ejecución de reforma y ampliación del centro del Salobral, habiendo sido objeto de examen en esta fiscalización. Este contrato fue resuelto por causas imputables al contratista, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 2 de marzo de 2017, que aprobó la liquidación del contrato por importe de 21.992,72 euros a favor del Ayuntamiento, con incautación de la garantía definitiva y reclamación del resto de la deuda en vía ordinaria. Constan la ejecución del aval y el inicio del procedimiento de cobro de la cantidad restante. El otro contrato, celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, por importe de 808.427 euros, fue resuelto por mutuo acuerdo entre la entidad local y el contratista.

Asimismo, ha de indicarse que en dos contratos de obras que tuvieron por objeto instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre se impusieron penalidades. Uno de ellos fue el contrato celebrado por el Ayuntamiento de Albacete anteriormente referido. El mismo día que debían

⁹⁴ Excluidos contratos menores.

finalizar las obras, el adjudicatario solicitó una ampliación del plazo de ejecución sin especificar la duración de la misma; solicitud que era extemporánea conforme al artículo 100.1 del RGLCAP y que fue denegada por la Junta de Gobierno Local. Interpuesto por el adjudicatario recurso de reposición, el mismo resultó desestimado, acordándose la imposición de penalidades por importe de 24.534,42 euros por incumplimiento de una condición esencial del contrato –el plazo de pago a subcontratistas–. A la fecha de realización de las presentes actuaciones fiscalizadoras, no se había acreditado la efectiva ejecución de las penalidades impuestas⁹⁵.

El otro contrato en el que se han impuesto penalidades al contratista fue celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, y tuvo por objeto la construcción de unas pistas de pádel, por importe de 65.764 euros. La imposición de dichas penalidades, por 2.209,84 euros, se debió a la falta de terminación de la obra en el plazo estipulado, habiendo sido abonadas por la empresa adjudicataria el 26 de agosto de 2016.

⁹⁵ El Ayuntamiento de Albacete, en el trámite de alegaciones, adjunta un informe del jefe de la sección de ingresos del órgano municipal de gestión de tesorería y recaudación en el que se indica que, con fecha 24 de febrero de 2017, se contabilizó la incautación del aval bancario presentado como fianza definitiva, por importe de 12.267,21 euros, y que el 10 de marzo de ese mismo año se dictó resolución de liquidación del contrato, por 9.725,51 euros, cantidad que se encuentra pendiente de cobro en periodo ejecutivo a 27 de junio de 2017. No se ha aportado ninguno de estos documentos, por lo que esta alegación no queda soportada documentalmente.

III. CONCLUSIONES

Del análisis de los resultados obtenidos respecto 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 2015 (Subapartado II.1)

1. Las entidades locales de las comunidades autónomas sin Órgano de Control Externo propio 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, sólo enviaron *motu proprio* en plazo información contractual correspondiente al ejercicio 2015, 1.180 entidades, lo que constituía el 62% del total de aquellas. No obstante, posteriormente y a expresa solicitud de este Tribunal de Cuentas, las entidades locales que remitieron la información ascendieron a 1.811, que representan el 96% del total.

En relación con la preparación de los contratos (Epígrafe II.3.1)

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

2. En veintinueve expedientes de los 73 fiscalizados se han detectado incidencias en relación con la justificación de la necesidad de su celebración. Así, en ocho de esos contratos no constaban incorporados en las actuaciones preparatorias los preceptivos informes de los servicios promotores justificativos de la necesidad de la contratación y de la extensión de las necesidades que pretendieron cubrirse con el contrato proyectado, así como sobre la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas; y en otros quince, la necesidad de la contratación se justificó en documentos distintos de dichos informes. En nueve expedientes 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, lo que no se ajustó a las exigencias establecidas por el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF).

Cálculo del presupuesto y régimen económico de los contratos (Subepígrafe II.3.1.2)

3. Se han identificado deficiencias en el cálculo y determinación de los presupuestos de licitación de tres contratos, bien por no justificarse adecuadamente el incremento del presupuesto de las obras con respecto a los de otras licitaciones anteriores, o por rebasar el presupuesto la regla de gasto de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, en un contrato se fijó el valor estimado del contrato por encima del presupuesto de las obras, incorporando conceptos no previstos en el artículo 88 del TRLCSF.

Redacción de proyectos y tramitación de obras (Subepígrafe II.3.1.3)

4. Se han observado diversas incidencias de distinta naturaleza en las actuaciones preparatorias de los contratos de obras. Así, en un expediente no se ha justificado la contratación conjunta del proyecto y las respectivas obras; en cinco expedientes se han producido divisiones no justificadas de obras en diferentes fases, sin que conste en los mismos la justificación de esta división, por lo que podría apreciarse la existencia de fraccionamientos, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones a realizar, procedería haber efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las mismas, aplicando el procedimiento que correspondiera atendiendo al valor estimado de todas ellas. En trece expedientes no se ha acreditado que se hayan supervisado los proyectos y en veinticuatro esta supervisión se ha

ejecutado deficientemente. En diez expedientes no se ha realizado el replanteo previo de los proyectos; en cuatro no consta su realización y en otros tres se ha efectuado con anterioridad a la aprobación de los proyectos, lo que no se ajustó al artículo 126 del TRLCSP. En dos contratos no consta la aprobación de los proyectos de obras y, en otros siete, esta aprobación se ha llevado a cabo simultáneamente con la del expediente de contratación, lo que no es coherente con el referido artículo 126. En tres proyectos, entre su elaboración y el inicio del correspondiente expediente contractual ha transcurrido un amplio periodo temporal, lo que genera el riesgo de que los proyectos resulten desactualizados.

Pliegos de cláusulas administrativas particulares e informes de control interno (Subepígrafe II.3.1.4)

5. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) de ocho expedientes no se establecieron correctamente los requisitos de clasificación de contratistas, lo que puede incidir en algunos casos en una restricción de la concurrencia de empresas a las respectivas licitaciones.

Además, fueron deficientemente informados por los servicios jurídicos los PCAP de catorce expedientes y no consta que fueran objeto de dicho informe preceptivo los PCAP de otros cuatro. En cinco expedientes el informe de la Intervención fue de contenido únicamente descriptivo y en tres expedientes la Intervención municipal no emitió el correspondiente informe previo a la aprobación del gasto y de los PCAP.

En relación con la tramitación urgente de los expedientes (Epígrafe II.3.2)

6. En dos de los diecisiete expedientes tramitados por el procedimiento de urgencia fiscalizados no se ha justificado dicha tramitación –que implica, entre otros aspectos, la reducción a la mitad de los plazos de la licitación y, particularmente, para la presentación de ofertas–, con la consiguiente repercusión que ello puede ocasionar en la concurrencia de ofertas. La justificación que contienen otros siete contratos es deficiente, habiéndose fundamentado la urgencia en declaraciones genéricas o en circunstancias que eran previsibles para el órgano contratante con anterioridad al momento en el que se inició el expediente de contratación. En cuatro contratos se han producido retrasos en la tramitación del expediente, lo que resulta incongruente con la esencia de la urgencia invocada.

En relación con los criterios de adjudicación (Epígrafe II.3.3)

Definición de los criterios de adjudicación (Subepígrafe II.3.3.1)

7. En ocho contratos los criterios de adjudicación no guardaban relación con el objeto contractual, no se definieron adecuadamente o afectaban a características de las prestaciones que debían haberse determinado previamente por la Administración. Asimismo, en los PCAP de cinco contratos se incluyeron indebidamente como criterios de adjudicación extremos que se referían a la solvencia técnica y profesional previstos en el artículo 76 del TRLCSP y que, por tanto, no debieron utilizarse en la adjudicación sino en la fase previa para evaluar la aptitud de las empresas. En dos contratos se establecieron criterios que no fueron acordes con los principios de igualdad de trato y no discriminación entre las empresas.

Ponderación de los criterios de adjudicación (Subepígrafe II.3.3.2)

8. En la ponderación de los criterios de adjudicación de cinco contratos se han observado deficiencias. Así, en dos de ellos, alguno de los criterios de adjudicación se distribuyó en el PCAP en diferentes subcriterios, sin desglosarse el baremo general del criterio en los correspondientes baremos específicos para cada uno de los subcriterios, lo que no es coherente con el principio de transparencia que ha de informar la contratación pública al que se refiere el artículo 1 del TRLCSP.

Criterios para la valoración de los precios de las ofertas (Subepígrafe II.3.3.3)

9. En los expedientes examinados se han producido diversas incidencias en cuanto a los criterios de valoración de los precios de las ofertas. Así, en nueve expedientes no se incluyó el precio entre los criterios de adjudicación; en ocho contratos, las bajas económicas de las ofertas fueron escasamente valoradas al otorgarse una escasa relevancia a las mismas; y en otro contrato se establecieron unas fórmulas cuya aplicación dio lugar a puntuaciones no proporcionales con las bajas ofertadas. Asimismo, en cinco expedientes se previó la valoración del precio por tramos o valores fijos predeterminados de bajas o en torno a la media y no en función de las mayores bajas, lo que no resultó coherente con los principios de adecuación del precio al mercado y de economía en la gestión de los fondos públicos.

Regulación y valoración de las ofertas con valores anormales o desproporcionados (Subepígrafe II.3.3.4)

10. El carácter desproporcionado o anormal de las ofertas presentadas a la licitación de siete contratos se estableció en un porcentaje sobre el presupuesto de licitación y no sobre la media de las ofertas presentadas; y, en otro expediente, se fijó una cuantía predeterminada para considerar las ofertas anormales, lo que induce a la presentación de ofertas con bajas iguales o muy próximas al porcentaje prefijado, lo que no favorece la economía, además de no ajustarse al principio de adecuación de los precios al mercado al que se refiere el artículo 87 del TRLCSP. En otros dos contratos se excluyó de la licitación a empresas que habían presentado ofertas incursas en presunción inicial de desproporcionalidad sin concederles, previamente, el preceptivo trámite de audiencia para permitirles justificar las respectivas bajas establecido por el artículo 152.3 del TRLCSP ni haber solicitado el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

Las mejoras como criterio de adjudicación (Subepígrafe II.3.3.5)

11. El criterio de adjudicación referido a las mejoras no se estableció adecuadamente en los PCAP de trece contratos, al no fijarse sobre qué elementos y bajo qué requisitos y modalidades quedaba autorizada su presentación, lo que no fue conforme con el artículo 147.2 del TRLCSP y con los principios de publicidad, transparencia y objetividad que han de informar la contratación pública, o al admitirse la presentación de mejoras indeterminadas o que no guardaban una relación directa con el objeto del contrato, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 150.1 del TRLCSP.

*En relación con la adjudicación de los contratos (Epígrafe II.3.4)**Concreción de los criterios de adjudicación (Subepígrafe II.3.4.1)*

12. En la valoración de las ofertas de cinco contratos, 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. Dicho desglose, realizado tras la apertura de los sobres, no resulta conforme con los principios de publicidad, transparencia y objetividad propios de la contratación pública.

Motivación de la adjudicación (Subepígrafe II.3.4.2)

13. En veinticuatro expedientes la valoración de las ofertas presentaba incidencias siendo así que, según los casos, todas o algunas de las puntuaciones otorgadas en los informes carecían de motivación o esta era insuficiente; incluían valoraciones al margen de las fórmulas establecidas en los PCAP, constando en algunos supuestos únicamente en un cuadro de puntuaciones, sin motivación; se establecieron en estos informes subcriterios o baremos más específicos de los previstos en los respectivos pliegos; o no se emitió el informe técnico de valoración aun cuando lo requería el PCAP.

Valoración de los criterios cuantificables de forma automática y los que atienden a un juicio de valor (Subepígrafe II.3.4.3)

14. En seis expedientes se han observado incidencias en la valoración de los criterios cuantificables de forma automática y los que atienden a un juicio de valor. Así, en dos de ellos no se diferenciaron unos y otros criterios y, en otro expediente, las puntuaciones otorgadas a las proposiciones económicas fueron distintas de las que resultaban de la aplicación de la fórmula establecida en el PCAP. Asimismo, en los PCAP de dos expedientes se preveía la presentación en un mismo sobre de la documentación de un criterio dependiente de fórmula junto con la de otro dependiente de un juicio de valor, lo que no se ajustó a los artículos 150.2 del TRLCAP y 26 del Real Decreto 817/2009; y en esos mismos contratos así como en un tercero, la mesa procedió a la apertura en la misma sesión de todos los sobres con la documentación de las ofertas relativa a los criterios no cuantificables automáticamente y la de los criterios dependientes de fórmulas, lo que no fue conforme con el artículo 27.2 del Real Decreto 817/2009.

Valoración de ofertas en los procedimientos negociados (Subepígrafe II.3.4.4)

15. En los PCAP de ocho de los veinticuatro contratos tramitados mediante procedimiento negociado no se establecieron los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, debían ser objeto de negociación con las empresas, lo que no se ajustó al artículo 176 del TRLCSP. Además, en los PCAP de otros seis expedientes se confundieron los criterios de adjudicación del contrato, que deben establecerse unilateralmente por la Administración y no pueden ser objeto de negociación, con los aspectos negociables, siendo ambos requisitos distintos que concurren en este procedimiento. En estos catorce expedientes y en otros cuatro más no se ha acreditado que se realizaran negociaciones con las empresas invitadas, lo que, además de no ser conforme con los artículos 169.1 y 178 del TRLCSP, desvirtúa la propia naturaleza de este procedimiento.

Publicidad de los contratos (Subepígrafe II.3.4.6)

16. Se han observado deficiencias en la publicidad de diecinueve contratos, consistentes en la falta de la preceptiva publicación de su formalización en diarios oficiales o en la realización de dicha publicidad ya superado el plazo previsto en el artículo 154.2 del TRLCSP. Tampoco se publicaron en el perfil del contratante los datos de dieciocho expedientes, las adjudicaciones de cuatro y la formalización de otros trece.

En relación con los aspectos medioambientales (Epígrafe II.3.5)

17. Las entidades locales fiscalizadas, con carácter general, no incluyeron en los PCAP de los contratos examinados las previsiones establecidas, con carácter potestativo, en el TRLCSP en relación con la protección del medio ambiente, bien como requisito de solvencia técnica de las empresas –en aquellos supuestos en los que hubiera resultado adecuado y fuera preciso acreditar la solvencia por medios distintos a la clasificación del contratista–, bien mediante su consideración entre los criterios de adjudicación del contrato cuando se utilicen una pluralidad de criterios, o bien estableciendo condiciones especiales de ejecución referidas a esta materia. Únicamente en dos contratos fiscalizados se aplicó alguna de estas medidas.

En relación con el afianzamiento de los contratos (Epígrafe II.3.6)

18. Para participar en las licitaciones de diez contratos se exigió a las empresas la constitución de unas garantías provisionales del 2% o del 3% del presupuesto de licitación, sin que se hayan justificado en los expedientes los motivos que fundamentaron su exigencia como hubiera requerido el artículo 103.1 del TRLCSP. En el PCAP de uno de dichos contratos se previó, además de la constitución de la garantía definitiva, la de una garantía complementaria adicional del 5% del importe de adjudicación, sin que en el PCAP ni en ningún otro documento del

expediente se especificaran las características especiales del contrato que pudieran motivar la exigencia de la misma, como hubiera precisado el artículo 95.2 del TRLCSP. La exigencia de garantías adicionales a la garantía definitiva, obligatoria esta última en todo caso, puede tener un efecto restrictivo sobre la concurrencia de las empresas.

En relación con la ejecución de los contratos (Epígrafe II.3.8)

Prórrogas y suspensiones de los contratos (Subepígrafe II.3.8.2)

19. En seis expedientes de los dieciocho contratos prorrogados que han sido fiscalizados, se concedieron prórrogas deficientemente justificadas o que no se ajustaban a los requisitos previstos en el artículo 100 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP). En otros dos contratos las obras fueron suspendidas: en uno de ellos, sin ajustarse a los requisitos de la normativa ni consignarse sus motivos y, en otro, por circunstancias que pusieron de manifiesto una deficiente planificación de las obras.

Demora en la ejecución (Subepígrafe II.3.8.3)

20. En la ejecución de veintidós contratos se han producido significativas demoras no amparadas en la concesión de prórrogas o suspensiones documentalmente acreditadas, lo que no resultó conforme con el artículo 212.2 del TRLCSP. Esta circunstancia es especialmente relevante respecto de cinco contratos que se habían tramitado por el procedimiento de urgencia, al resultar incoherente y dejar sin fundamento el empleo de este procedimiento. También se han detectado demoras no justificadas en la emisión del acta de comprobación de replanteo de cuatro contratos, así como, en otros cuatro, retrasos del comienzo de las obras con respecto a las fechas en las que debieron iniciarse de acuerdo con sus respectivas actas de comprobación del replanteo, como hubiera requerido el artículo 229 del TRLCSP.

Modificaciones contractuales (Subepígrafe II.3.8.4)

21. De los trece contratos modificados fiscalizados, se ha detectado que diez se modificaron sin tramitarse previamente el correspondiente expediente de modificación o sin que en este se cumplimentaran todos los trámites previstos en el TRLCSP y en el RGLCAP. Asimismo, en cinco de esos contratos así como en otros tres más, dichas modificaciones se debieron a errores o deficiencias en los respectivos proyectos primitivos o a circunstancias cuya imprevisibilidad a la redacción de los proyectos no se ha acreditado.

Pagos al contratista (Subepígrafe II.3.8.5)

22. Se ha detectado incidencias en la facturación de dieciséis contratos, tales como la existencia de facturas pendientes de pago a las empresas adjudicatarias, el abono de las facturas con retrasos respecto al plazo previsto en el artículo 216.4 del TRLCSP, el pago de las obras mediante un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por inexistencia de crédito presupuestario, así como la inclusión en la certificación final de nuevas unidades y partidas distintas de las previstas en el proyecto dentro del 10% adicional sin ajustarse a los requisitos del artículo 234.3 del TRLCSP.

Certificaciones, recepción y liquidación de las obras (Subepígrafe II.3.8.6)

23. No se expidieron todas o algunas de las preceptivas certificaciones mensuales de obras ejecutadas en catorce contratos sin que conste la previa suspensión de las obras, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 232 del TRLCSP.

Se han detectado deficiencias de distinta naturaleza en la recepción de diez contratos, siendo así que se llevaron a cabo con demoras respecto al plazo legal; no se acreditó la completa y correcta ejecución de las obras como hubiera requerido el artículo 222 del TRLCSP; se puso de manifiesto en las actas de recepción la existencia de defectos sin haberse acreditado su

posterior subsanación; o se recibieron las obras no obstante constar deficiencias en su ejecución, lo que no fue conforme con el artículo 235.2 del TRLCSP.

Asimismo se han observado diversas incidencias en las liquidaciones de cinco contratos, al haberse incluido en ellas nuevas unidades de obras no contempladas en los respectivos proyectos, que implicaban, por tanto, modificaciones de estos, lo que no fue acorde con el artículo 234.3 del TRLCSP; al resultar extemporáneas por haberse realizado antes de la terminación del periodo de garantía; o al haberse llevado a cabo sin que constase la previa recepción total de conformidad de las respectivas obras, como hubiera requerido el artículo 235 del TRLCSP.

Resolución de los contratos (Subepígrafe II.3.8.7)

24. Un contrato fue resuelto al no haberse emitido el acta de comprobación del replanteo por causas imputables a la Administración, lo que motivó que hubiera de indemnizarse al contratista, de acuerdo con el artículo 239.2 del TRLCSP. Las obras de un segundo contrato, cuya resolución fue solicitada por el adjudicatario, se encuentran paralizadas, detectándose en su ejecución incidencias que ponen de manifiesto una deficiente actuación administrativa en la preparación del contrato.

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

25. Con carácter general, las entidades locales de las comunidades autónomas sin OCEX propio no hicieron uso de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, al no 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.

En relación con la observancia de la normativa sobre transparencia (Subapartado II.5)

Publicidad activa

26. Dieciocho de las 65 entidades fiscalizadas no disponen de un portal de transparencia o sitio web en el que se publiquen los datos sobre la contratación celebrada a que se refiere la normativa sobre transparencia. Las restantes 47 entidades examinadas cuentan con dicho portal, aun cuando la información contenida en algunos de ellos en relación con esa materia no se ajusta plenamente a lo requerido por dicha normativa. Así, los portales de dos entidades no disponen de contenido y, en los de otras seis, el existente resulta incompleto al no comprender todos los extremos previsto en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). Además, en otras 24 entidades, la publicidad de la información contractual se realiza mediante un enlace de su portal de transparencia a otros portales o plataformas que no contienen toda información o esta no se ofrece en las condiciones que dispone la normativa.

Derecho de acceso a la información pública

27. Cinco ayuntamientos no disponen de un sitio web para la solicitud de información a que se refiere el artículo 17 de la LTAIBG, mientras que los portales de transparencia de otros cuatro, aun cuando disponen de un apartado dedicado al derecho de acceso a la información o de atención al ciudadano, estos no están operativos. Por su parte, los portales de transparencia de dos ayuntamientos no disponen de un sitio específico para formular las solicitudes de información a que se refiere la LTAIBG, publicando únicamente los correos electrónicos disponibles para dirigirse a ellas, lo que no reúne los requisitos requeridos por dicha ley.

Veintiún ayuntamientos cuentan en su página web con un apartado de “contacto”, “buzón del ciudadano” o de “propuestas, quejas y sugerencias”. Asimismo, las páginas web de diez ayuntamientos ofrecen unos formularios de “solicitud general”, “instancia única” o “instancia general”, mediante los cuales los ciudadanos pueden dirigirse a esas entidades. En ninguno de los casos que se acaban de referir se indica expresamente que a través de estas vías sea posible presentar tales solicitudes de información y, en ocasiones, no se señala que se aporte un correo electrónico a fin de que la recepción de la contestación que, en su caso, formulen las entidades locales se efectúe por medios electrónicos, cuando el artículo 22 de la LTAIBG determina estos medios como preferentes para atender a las solicitudes.

En relación con las infraestructuras de que disponen los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes de las comunidades autónomas sin Órganos de Control Externo propio destinadas a actividades deportivas y de ocupación del tiempo libre (Epígrafe II.6.1)

28. Los 47 ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes sitos en las comunidades autónomas sin OCEX propio cuentan con instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, en cumplimiento de la obligación contenida legalmente.

Se ha realizado un análisis sobre las referidas instalaciones y se ha constatado que la mayor parte de las mismas son de titularidad municipal. Además, de la comprobación de la relación existente entre la oferta de instalaciones y la población de los municipios se ha puesto de manifiesto que en los seis ayuntamientos con población superior a 100.000 habitantes, la ratio es manifiestamente más elevada, salvo la referida a los kilómetros de carriles-bici, lo que implica que un mayor número de vecinos debe hacer uso de cada instalación deportiva. En el caso de las instalaciones de tiempo libre, las ratios son manifiestamente menores en el tramo de población inferior a 50.000 habitantes, destacando que 30 de los 40 albergues y 11 de los 15 campamentos se ubican en localidades con menor población.

En relación con los planes o programas de instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre (Epígrafe II.6.2)

29. Ninguna de las 47 entidades locales fiscalizadas dispone de un plan o programa de instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre en el que se planifique y proyecte la actuación del Ayuntamiento; se haga un seguimiento de las necesidades existentes, de las instalaciones disponibles y precisas, así como de su gestión y mantenimiento; y, en su caso, se coordinen con las demás Administraciones y colectivos sociales las actuaciones para la promoción del deporte, forjando así una red coherente entre las mismas.

Ocho de los ayuntamientos fiscalizados contaban con instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre sin uso, en algunos casos por antigüedad o deterioro, lo que evidencia una inadecuada supervisión y mantenimiento de las mismas.

En relación con la liquidación del presupuesto de gasto para la construcción, ampliación y mantenimiento de las instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre (Epígrafe II.6.3)

30. De las liquidaciones del presupuesto de gastos integradas en las cuentas correspondientes a 2015 rendidas al Tribunal de Cuentas a la fecha de ejecución de los trabajos de fiscalización por 40 de las entidades locales fiscalizadas, se ha comprobado que, en general, el grado de ejecución de los conceptos correspondientes al presupuesto del Capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios” es mayor que los del Capítulo 6 “Inversiones reales”, siendo superior el de las instalaciones deportivas que las de ocupación del tiempo libre.

Dos ayuntamientos no reconocieron obligaciones en ninguno de los programas de gastos “340 Administración General de Deportes”, “341 Promoción y Fomento de Deporte”, “342 Instalaciones deportivas” y “337 Instalaciones de ocupación del tiempo libre”, lo que implica que no destinaron recursos para la construcción, ampliación y mantenimiento de las instalaciones

deportivas y de ocupación del tiempo libre. Otro ayuntamiento no presupuestó ni reconoció obligaciones por dichos programas en el Capítulo 2 y tres no lo hicieron en el Capítulo 6.

En relación con la gestión de instalaciones (Epígrafe II.6.4)

31. Quince entidades locales, el 32% de las fiscalizadas, gestionan directamente la totalidad de sus instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, ya sea con su propia organización, ya a través de una entidad dependiente o vinculada. Otras ocho entidades, el 17%, recurren a la gestión indirecta, bien mediante concesión, sociedad de economía mixta, gestión interesada o concierto, para la gestión y explotación de alguna de sus entidades. Las veinticuatro entidades locales restantes, el 51%, acuden tanto a la gestión directa como a la indirecta para la explotación de sus instalaciones.

En relación con el censo o registro de instalaciones deportivas (Epígrafe II.6.5)

32. Ninguno de los 47 ayuntamientos fiscalizados dispone de un censo o registro propio donde figuren las instalaciones deportivas existentes en el municipio, por lo que se incumplen las disposiciones legales que establecen dicha prescripción.

En relación con los contratos de obras celebrados durante el ejercicio 2015 que han tenido por objeto instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre (Epígrafe II.6.6)

33. De los 47 ayuntamientos fiscalizados, diecisiete celebraron en el ejercicio 2015 contratos que tenían por objeto instalaciones deportivas o de ocupación del tiempo libre; en concreto se formalizaron 28 contratos, habiendo sido recibidas de conformidad las obras de veinticinco de ellos, mientras que los otros tres han sufrido incidencias que han dado lugar a la resolución de dos de ellos, uno por causas imputables al contratista con incautación de la garantía definitiva y reclamación del resto de la deuda en vía ordinaria, y otro por mutuo acuerdo, no constando aún la recepción de conformidad de las obras del tercero. Además, en uno de esos contratos y en otro más, distinto de aquellos, se impusieron penalidades al contratista, no habiéndose acreditado documentalmente la efectiva ejecución de estas en uno de ellos.

IV.RECOMENDACIONES

Atendiendo a las conclusiones contenidas en este Informe, se considera procedente formular las siguientes recomendaciones a las entidades locales dirigidas a impulsar mejoras en su contratación, y que, en gran medida, ya se hallan recogidas en los informes de fiscalización relativos a ejercicios anteriores:

1. Deberían habilitarse 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 en las actuaciones preparatorias e incorporarse mediante los correspondientes informes en los expedientes de contratación, la existencia de las necesidades de interés público que fundamenten la celebración de contratos de obras, así como la idoneidad 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. Habría de observarse un mayor rigor en la tramitación de la fase preparatoria de los contratos de obras a fin de evitar o minimizar las modificaciones o demoras y retrasos en la ejecución derivados de las deficiencias en dicha fase 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. Así, debería

procederse a una planificación y realizarse una redacción más rigurosa de los correspondientes proyectos, de forma que estos estén referidos a obras completas que reúnan todos los elementos necesarios para su entrega al uso público, y a una correcta presupuestación de las obras de acuerdo con el precio general de mercado. Estas prácticas redundarán en la mejora de la economía y en la eficacia de la gestión de los recursos públicos, así como en beneficio de los principios de igualdad, transparencia y objetividad que han de presidir la contratación administrativa.

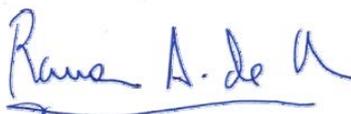
4. Debería evitarse el transcurso de periodos de tiempo dilatados entre la redacción de los proyectos y la tramitación de los expedientes para la contratación de las correspondientes obras. De esta forma, se minizaría el riesgo de que los proyectos resultaran desactualizados, tanto en la presupuestación de las obras como en las prescripciones técnicas que les resulte de aplicación; así como de que, una vez redactados los proyectos y, en su caso, abonado su importe a las empresas encargadas de su elaboración, no llegue a contratarse la ejecución de las obras debido, entre otras razones, a la falta de consignación presupuestaria en los sucesivos ejercicios a los que afecte.
5. Habrían de establecerse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, con mayor claridad y precisión, criterios de adjudicación no discriminatorios, justificados y directamente vinculados con las obras que van a ser objeto de contratación, 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 la entidad contratante. De este modo se contribuirá a evitar modificaciones de los contratos, retrasos u otros incumplimientos en el desarrollo de la ejecución de las obras.
6. 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.
7. 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.
8. Debería reforzarse la observancia de los principios de economía y de racionalidad y eficacia en la gestión del gasto derivado de las contrataciones.
9. Debería requerirse una mayor diligencia en la vigilancia y control de la ejecución de las obras, para que se cumplan las condiciones y los plazos establecidos en los respectivos proyectos y contratos. Para ello resultaría conveniente detallar suficientemente en los pliegos el modo en que se ha de llevar a cabo la supervisión, pudiendo nombrarse un responsable del contrato. Asimismo, deberían 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.
10. Sería conveniente que se considerase una aplicación más efectiva y regular de 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.

11. Deberían revisarse los portales de transparencia para resolver las deficiencias y limitaciones que presentan en el cumplimiento de la publicidad activa y para que el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte del ciudadano en relación con la actividad contractual sea efectivo, promoviendo de este modo el mayor acercamiento y un acceso más pleno de aquel a la información sobre la gestión pública.
12. En aras de una mejor prestación de los servicios y cumplimiento de sus competencias de promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, así como de una mayor eficiencia, transparencia y racionalidad en la gestión del gasto público, las entidades locales deberían aprobar y publicar planes interanuales de instalaciones y equipamientos deportivos y de ocupación del tiempo libre en los que se concreten las actuaciones a llevar a cabo de acuerdo con sus necesidades y los recursos disponibles, de forma que las obras se ejecuten conforme con las previsiones, atendiendo a la planificación realizada, y a los objetivos fijados en los planes, sin perjuicio del establecimiento de los adecuados mecanismos de adaptación de los mismos a las modificaciones circunstanciales que puedan surgir durante su ejecución.

Deberían implementarse, asimismo, mecanismos y actuaciones que aseguren la adecuada supervisión y mantenimiento de las instalaciones, garantizando su disponibilidad al uso público. Las acciones de las entidades locales en esta materia habrían de coordinarse debidamente con otras Administraciones, entidades privadas y colectivos sociales cuyos objetivos sean la promoción del deporte y la ocupación del tiempo libre, de manera que se constituya entre ellos una red coherente que permita a los ciudadanos el acceso a las instalaciones, a la vez que garantice su prestación bajo criterios de suficiencia, racionalidad y eficiencia.

Madrid, 26 de octubre de 2017

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I	Relación de entidades locales que no han remitido al Tribunal de Cuentas información contractual relativa a 2015
ANEXO II	Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación
ANEXO III	Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación
ANEXO IV	Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación
ANEXO V	Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación
ANEXO VI	Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación
ANEXO VII	Contratos de obras fiscalizadas
ANEXO VIII	Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes en CC.AA. sin OCEX
ANEXO IX	Instalaciones deportivas en las Comunidades Autónomas sin OCEX
ANEXO X	Instalaciones de ocupación del tiempo libre en los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin OCEX
ANEXO XI	Número de habitantes por instalación deportiva Número de habitantes por instalación de ocupación del tiempo libre
ANEXO XII	Créditos definitivos y obligaciones reconocidas en 2015 de los conceptos de gasto correspondientes a los capítulos 2 "gastos corrientes en bienes y servicios" y 6 "Inversiones reales", destinados a las políticas de gastos de la clasificación funcional del presupuesto de gastos 33 Cultura y 34 Deporte

Relación de entidades locales que no han remitido al Tribunal de Cuentas
 información contractual relativa a 2015

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	TIPO DE ENTIDAD	DENOMINACIÓN		
CANTABRIA	Cantabria	Ayuntamiento	Tresviso		
		Mancomunidad	Alto Asón Los Valles Pasiegos		
CASTILLA-LA MANCHA	Albacete	Mancomunidad	Servicios Campo de Montiel		
	Ciudad Real	Ayuntamiento	Cabazarados		
		Mancomunidad	Almagro y Bolaños Intermunicipal Servicios Guadiana Jabalón (MANSERJA) Pueblos de los Montes Servicios Cabañeros Servicios Valle de Alcudia y Sierra Madrona Tierra de Caballeros y Tablas de Daimiel Vallehermoso		
		Cuenca	Ayuntamiento	Alcantud Fresneda de Altarejos La Parra de las Vegas Monteagudo de las Salinas Mota de Altarejos Pozorrubielos de la Mancha Valhermoso de la Fuente Villarejo-Periesteban Vindel	
			Mancomunidad	Alta Serranía de Cuenca Campsierra Concamanchuela El Girasol Intermunicipal Del Gigüela Intermunicipal La Montesina Intermunicipal Los Mimbrales Servicios Sierra Alta Villas de la Alcarria Conquense	
			Guadalajara	Ayuntamiento	Algar de Mesa Baides Ciruelos del Pinar Hueva Mochales Romanones Tendilla
				Mancomunidad	Servicios Aguas de Bornova Servicios Culturales y Deportivos La Campiña
				Toledo	Ayuntamiento
	Mancomunidad				Castillo de Barciencia Intermunicipal Río Alberche Via Verde de la Jara

EXTREMADURA	Badajoz	Ayuntamiento	Hinojosa del Valle Mengabril
		Mancomunidad	Aguas La Coronada, Haba, Magacela Badajoz, Almendral y Valverde de Leganés Cultural y Turística Lacimurga Frenegal de la Sierra Lagos del Guadiana Servicios Campiña Sur Servicios Sociales de Base Vegas Bajas del Guadiana II Servicios Zona Sur
	Cáceres	Ayuntamiento	Abertura Bohonal de Ibor Cabezabellosa Conquista de la Sierra Herreruela Talaveruela de la Vera
		Mancomunidad	Formación y Empleo Gestión urbanística de los municipios del norte de Cáceres Las Tres Torres Servicios Los Ibores La Jara Cacereña
LA RIOJA	La Rioja	Ayuntamiento	Ochánduri Ortigosa de Cameros Pinillos Pradillo Villalba de Rioja Villanueva de Cameros
		Mancomunidad	Alto Najerilla Desarrollo Turístico Oja-Tirón Oja-Tirón

Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las Entidades
 locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por tipo de contrato y procedimiento de
 adjudicación

(Euros)

TIPO	PROCEDIMIENTO	TOTAL			
		Nº	% sobre remitidos	Importe	% sobre remitidos
Obras	Abierto criterio único	8	1,98%	1.510.254,99	1,91%
	Abierto pluralidad de criterios	43	10,64%	14.026.334,66	17,76%
	Procedimiento negociado	105	25,99%	10.762.929,03	13,62%
	Total	156	38,61%	26.299.518,68	33,29%
Suministro	Abierto criterio único	7	1,73%	415.521,50	0,52%
	Abierto pluralidad de criterios	15	3,71%	7.602.641,71	9,62%
	Procedimiento negociado	31	7,67%	1.138.285,26	1,44%
	Total	53	13,11%	9.156.448,47	11,58%
Servicios	Abierto criterio único	7	1,73%	275.949,12	0,35%
	Abierto pluralidad de criterios	60	14,86%	5.971.820,20	7,56%
	Procedimiento negociado	99	24,50%	2.658.184,46	3,37%
	Total	166	41,09%	8.905.953,78	11,28%
Administrativos Especiales	Abierto criterio único	1	0,25%	19.200,00	0,03%
	Abierto pluralidad de criterios	0	0,00%	0,00	0,00%
	Procedimiento negociado	1	0,25%	18.000,00	0,02%
	Total	2	0,50%	37.200,00	0,05%
Gestión Servicios Públicos	Abierto criterio único	1	0,25%	48.000,00	0,06%
	Abierto pluralidad de criterios	10	2,48%	21.088.746,90	26,70%
	Total	11	2,73%	21.136.746,90	26,76%
Privados	Abierto criterio único	6	1,48%	12.092.306,00	15,31%
	Abierto pluralidad de criterios	3	0,74%	213.042,66	0,27%
	Procedimiento negociado	4	0,99%	94.758,54	0,12%
	Otros	1	0,25%	1.000.000,00	1,26%
	Total	14	3,46%	13.400.107,20	16,96%
Otros	Abierto criterio único	0	0,00%	0,00	0,00%
	Abierto pluralidad de criterios	0	0,00%	0,00	0,00%
	Procedimiento negociado	2	0,50%	58.585,00	0,08%
	Total	2	0,50%	58.585,00	0,08%
TOTAL	Abierto criterio único	30	7,42%	14.361.232	18,18%
	Abierto pluralidad	131	32,43%	48.902.586	61,91%
	Procedimiento negociado	242	59,90%	14.730.742	18,65%
	Otros	1	0,25%	1.000.000	1,26%
TOTAL CANTABRIA		404	100,00%	78.994.560,03	100,00%

Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación

(Euros)

TIPO	Procedimiento	TOTAL			
		Nº	% sobre remitidos	Importe	% sobre remitidos
Obras	Abierto criterio único	28	2,40%	6.227.344,05	4,50%
	Abierto pluralidad de criterio:	59	5,06%	14.604.162,04	10,56%
	Procedimiento negociado	247	21,18%	23.220.303,65	16,79%
	Restringido	1	0,09%	104.132,23	0,07%
	Otros	5	0,43%	132.491,87	0,10%
	Total		340	29,16%	44.288.433,84
Suministro	Abierto criterio único	32	2,74%	8.071.755,78	5,83%
	Abierto pluralidad de criterio:	66	5,66%	7.224.247,78	5,22%
	Procedimiento negociado	118	10,12%	4.506.208,68	3,26%
	Restringido	1	0,09%	71.995,00	0,05%
	Otros	5	0,43%	244.817,81	0,18%
	Total		222	19,04%	20.119.025,05
Servicios	Abierto criterio único	28	2,40%	1.706.825,39	1,23%
	Abierto pluralidad de criterio:	121	10,38%	12.896.619,66	9,32%
	Procedimiento negociado	239	20,50%	7.776.439,07	5,62%
	Otros	8	0,69%	302.120,78	0,22%
	Total		396	33,97%	22.682.004,90
Administrativos Especiales	Abierto criterio único	16	1,37%	397.833,05	0,29%
	Abierto pluralidad de criterio:	29	2,49%	4.315.860,14	3,12%
	Procedimiento negociado	18	1,54%	224.883,10	0,16%
	Otros	5	0,43%	124.157,73	0,09%
	Total		68	5,83%	5.062.734,02
Gestión Servicios Públicos	Abierto criterio único	0	0,00%	0,00	0,00%
	Abierto pluralidad de criterio:	28	2,40%	10.079.504,57	7,29%
	Procedimiento negociado	17	1,46%	739.115,82	0,53%
	Otros	3	0,25%	107.154,88	0,08%
	Total		48	4,11%	10.925.775,27
Privados	Abierto criterio único	6	0,51%	220.566,29	0,16%
	Abierto pluralidad de criterio:	10	0,86%	398.059,27	0,29%
	Procedimiento negociado	39	3,34%	31.091.501,97	22,47%
	Otros	12	1,03%	345.828,00	0,25%
	Total		67	5,74%	32.055.955,53
Otros	Abierto criterio único	8	0,69%	416.493,02	0,30%
	Abierto pluralidad de criterio:	11	0,94%	1.336.672,94	0,97%
	Procedimiento negociado	4	0,35%	1.242.287,02	0,90%
	Otros	2	0,17%	201.380,00	0,15%
	Total		25	2,15%	3.196.832,98
TOTAL	Abierto criterio único	118	10,11%	17.040.818	12,32%
	Abierto pluralidad	324	27,79%	50.855.126	36,76%
	Procedimiento negociado	682	58,49%	68.800.739	49,74%
	Restringido	2	0,18%	176.127	0,13%
	Otros	40	3,43%	1.457.951	1,05%
	TOTAL CASTILLA-LA MANCHA		1.166	100,00%	138.330.761,59

Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las Entidades
locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por tipo de contrato y procedimiento de
adjudicación

(Euros)

TIPO	PROCEDIMIENTO	TOTAL			
		Nº	% sobre remitidos	Importe	% sobre remitidos
Obras	Abierto criterio único	41	4,88%	10.328.246,64	11,61%
	Abierto pluralidad de criterios	50	5,95%	12.376.830,66	13,91%
	Procedimiento negociado	222	26,41%	19.802.406,18	22,25%
	Restringido	1	0,12%	559.587,60	0,63%
	Otros	15	1,76%	235.327,39	0,26%
	Total		329	39,12%	43.302.398,47
Suministro	Abierto criterio único	15	1,78%	1.183.838,82	1,33%
	Abierto pluralidad de criterios	28	3,33%	12.026.773,37	13,52%
	Procedimiento negociado	123	14,62%	4.270.920,59	4,80%
	Otros	43	5,11%	628.647,70	0,71%
	Total		209	24,85%	18.110.180,48
Servicios	Abierto criterio único	24	2,86%	1.120.554,72	1,26%
	Abierto pluralidad de criterios	30	3,56%	11.190.394,72	12,57%
	Procedimiento negociado	104	12,36%	2.984.930,19	3,36%
	Restringido	1	0,12%	126.446,28	0,14%
	Otros	15	1,78%	227.086,00	0,26%
	Total		174	20,69%	15.649.411,91
Administrativos Especiales	Abierto criterio único	0	0,00%	0,00	0,00%
	Abierto pluralidad de criterios	1	0,12%	220.872,78	0,25%
	Procedimiento negociado	14	1,67%	193.903,34	0,22%
	Total		15	1,79%	414.776,12
Gestión Servicios Públicos	Abierto criterio único	0	0,00%	0,00	0,00%
	Abierto pluralidad de criterios	13	1,55%	1.797.125,85	2,02%
	Procedimiento negociado	6	0,71%	247.909,99	0,28%
	Otros	1	0,12%	600.000,00	0,67%
	Total		20	2,38%	2.645.035,84
Privados	Abierto criterio único	11	1,31%	544.505,52	0,61%
	Abierto pluralidad de criterios	16	1,90%	4.781.230,33	5,37%
	Procedimiento negociado	24	2,85%	1.532.320,35	1,72%
	Otros	31	3,69%	377.494,00	0,42%
	Total		82	9,75%	7.235.550,20
Otros	Abierto criterio único	2	0,23%	871.500,00	0,98%
	Abierto pluralidad de criterios	7	0,83%	679.601,58	0,76%
	Procedimiento negociado	2	0,24%	53.673,22	0,06%
	Otros	1	0,12%	25.500,00	0,03%
	Total		12	1,42%	1.630.274,80
TOTAL	Abierto criterio único	93	11,06%	14.048.645,70	15,79%
	Abierto pluralidad	145	17,24%	43.072.829,29	48,40%
	Procedimiento negociado	495	58,86%	29.086.063,86	32,69%
	Restringido	2	0,24%	686.033,88	0,77%
	Otros	106	12,60%	2.094.055,09	2,35%
TOTAL EXTREMADURA		841	100,00%	88.987.627,82	100,00%

Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las Entidades
locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por tipo de contrato y procedimiento de
adjudicación

(Euros)

TIPO	Procedimiento	TOTAL			
		Nº	% sobre remitidos	Importe	% sobre remitidos
Obras	Abierto criterio único	13	4,42%	1.488.643,07	2,78%
	Abierto pluralidad de criterios	32	10,88%	10.589.618,84	19,75%
	Procedimiento negociado	65	22,11%	6.110.910,12	11,39%
	Otros	6	2,05%	262.183,50	0,49%
	Total	116	39,45%	18.451.355,53	34,41%
Suministro	Abierto criterio único	3	1,02%	7.380.028,67	13,76%
	Abierto pluralidad de criterios	24	8,17%	2.874.974,09	5,36%
	Procedimiento negociado	12	4,08%	352.330,76	0,66%
	Total	39	13,27%	10.607.333,52	19,78%
Servicios	Abierto criterio único	5	1,70%	96.601,32	0,18%
	Abierto pluralidad de criterios	73	24,83%	19.563.337,75	36,48%
	Procedimiento negociado	43	14,63%	3.665.171,43	6,84%
	Total	121	41,16%	23.325.110,50	43,50%
Administrativos Especiales	Abierto criterio único	2	0,68%	126.409,00	0,23%
	Abierto pluralidad de criterios	2	0,68%	214.296,98	0,40%
	Total	4	1,36%	340.705,98	0,63%
Gestión Servicios Públicos	Abierto criterio único	0	0,00%	0,00	0,00%
	Abierto pluralidad de criterios	2	0,68%	147.640,53	0,28%
	Total	2	0,68%	147.640,53	0,28%
Privados	Abierto criterio único	1	0,34%	56.666,00	0,11%
	Abierto pluralidad de criterios	4	1,36%	204.181,00	0,38%
	Procedimiento negociado	4	1,36%	338.759,14	0,63%
	Total	9	3,06%	599.606,14	1,12%
Otros	Abierto criterio único	1	0,34%	64.466,15	0,12%
	Abierto pluralidad de criterios	1	0,34%	57.457,01	0,11%
	Otros	1	0,34%	30.000,00	0,05%
	Total	3	1,02%	151.923,16	0,28%
TOTAL	Abierto criterio único	25	8,50%	9.212.814,21	17,18%
	Abierto pluralidad	138	46,94%	33.651.506,20	62,76%
	Procedimiento negociado	124	42,18%	10.467.171,45	19,52%
	Otros	7	2,38%	292.183,50	0,54%
TOTAL LA RIOJA		294	100,00%	53.623.675,36	100,00%

Número total e importe de los contratos formalizados durante el ejercicio 2015 por las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación

(Euros)

TIPO	Procedimiento	TOTAL			
		Nº	% sobre remitidos	Importe	% sobre remitidos
Obras	Abierto criterio único	94	14,60%	10.643.713,61	9,36%
	Abierto pluralidad de criterios	14	2,17%	2.882.471,73	2,53%
	Procedimiento negociado	85	13,20%	7.592.872,73	6,67%
	Total	193	29,97%	21.119.058,07	18,56%
Suministro	Abierto criterio único	32	4,97%	5.100.492,33	4,48%
	Abierto pluralidad de criterios	31	4,81%	7.456.100,57	6,55%
	Procedimiento negociado	44	6,83%	2.231.318,84	1,96%
	Otros	5	0,77%	444.777,79	0,39%
Total	112	17,38%	15.232.689,53	13,38%	
Servicios	Abierto criterio único	31	4,81%	3.337.507,93	2,93%
	Abierto pluralidad de criterios	117	18,17%	49.641.654,35	43,63%
	Procedimiento negociado	135	20,96%	5.679.899,53	4,99%
	Restringido	1	0,16%	25.713,71	0,02%
	Otros	1	0,16%	18.000,00	0,02%
Total	285	44,26%	58.702.775,52	51,59%	
Administrativos Especiales	Abierto criterio único	0	0,00%	0,00	0,00%
	Abierto pluralidad de criterios	8	1,24%	51.206,00	0,04%
	Procedimiento negociado	4	0,62%	86.435,00	0,08%
	Total	12	1,86%	137.641,00	0,12%
Gestión Servicios Públicos	Abierto criterio único	0	0,00%	0,00	0,00%
	Abierto pluralidad de criterios	9	1,40%	12.699.027,21	11,16%
	Procedimiento negociado	4	0,62%	189.376,21	0,17%
	Total	13	2,02%	12.888.403,42	11,33%
Privados	Abierto criterio único	9	1,40%	3.113.986,40	2,74%
	Abierto pluralidad de criterios	8	1,24%	1.097.238,14	0,96%
	Procedimiento negociado	7	1,09%	763.640,13	0,67%
	Total	24	3,73%	4.974.864,67	4,37%
Otros	Abierto criterio único	0	0,00%	0,00	0,00%
	Abierto pluralidad de criterios	3	0,47%	631.071,19	0,56%
	Procedimiento negociado	2	0,31%	107.417,54	0,09%
	Total	5	0,78%	738.488,73	0,65%
TOTAL	Abierto criterio único	166	25,78%	22.195.700,27	19,51%
	Abierto pluralidad	190	29,50%	74.458.769,19	65,43%
	Procedimiento negociado	281	43,63%	16.650.959,98	14,63%
	Restringido	1	0,16%	25.713,71	0,02%
	Otros	6	0,93%	462.777,79	0,41%
TOTAL REGIÓN DE MURCIA		644	100,00%	113.793.920,94	100,00%

Contratos de obras fiscalizados

Nº	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
			Procedimiento	Precio (sin IVA)
1	<i>Construcción de nave y pista de pádel cubierta en Nestares</i>	Ayuntamiento Campoo de Enmedio (Cantabria)	Negociado sin publicidad	199.224,49
2	<i>Reposición de pavimento y mejoras de viales en el término municipal de El Astillero</i>	Ayuntamiento de El Astillero (Cantabria)	Negociado con publicidad	404.522,41
3	<i>Renovación urbana Avenida Derechos Humanos Fase I de Laredo</i>	Ayuntamiento de Laredo (Cantabria)	Abierto pluralidad de criterios	481.407,38
4	<i>Equipamiento deportivo junto al pabellón municipal Marzán</i>	Ayuntamiento de Miengo (Cantabria)	Negociado sin publicidad	140.259,19
5	<i>Rehabilitación del antiguo Hospital Quijano</i>	Ayuntamiento de Piélagos (Cantabria)	Abierto pluralidad de criterios	386.771,66
6	<i>Urbanización de la CM 54-25 desde Polanco a la N-611</i>	Ayuntamiento de Polanco (Cantabria)	Abierto pluralidad de criterios	201.364,02
7	<i>Redistribución de la red viaria y ejecución de un puente sobre el río Hajar de Reinosa</i>	Ayuntamiento de Reinosa (Cantabria)	Abierto criterio único	569.122,48
8	<i>Proyecto de supresión del paso a nivel en la calle San Juan (ADIF-RAM) y ordenación del frente ferroviario en Santa Cruz de Bezana</i>	Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (Cantabria)	Abierto pluralidad de criterios	1.015.273,00
9	<i>Instalaciones de entrenamiento de atletismo y área para juegos infantiles</i>	Ayuntamiento de Santa María de Cayón (Cantabria)	Negociado sin publicidad	198.720,00
10	<i>Construcción del centro cívico-cultural de Cazoña (proyecto reformado)</i>	Ayuntamiento de Santander (Cantabria)	Abierto pluralidad de criterios	2.203.636,17
11	<i>Renovación urbana del Grupo Benidorm</i>	Ayuntamiento de Santander (Cantabria)	Abierto criterio único	613.000,00
12	<i>Mejora y semipeatonalización de la calle La Torre de Selaya</i>	Ayuntamiento de Selaya (Cantabria)	Abierto pluralidad de criterios	272.727,27
13	<i>Semipeatonalización de la calle General Ceballos, incluida en la iniciativa urban "La Inmobiliaria, un nuevo espacio de unidades"</i>	Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria)	Abierto pluralidad de criterios	389.575,45
14	<i>Obras de ejecución del proyecto de continuación de la calle San Pedro como acceso sur e integración de los barrios de La Milagrosa y la Estrella fase II.</i>	Ayuntamiento de Albacete (Castilla-La Mancha)	Abierto pluralidad de criterios	528.818,10
15	<i>Obras del proyecto básico y de ejecución de reforma y ampliación del centro del Salobral</i>	Ayuntamiento de Albacete (Castilla-La Mancha).	Abierto pluralidad de criterios	245.344,22
16	<i>Obras construcción de la estación de autobuses en Almansa</i>	Ayuntamiento de Almansa. Albacete (Castilla-La Mancha)	Abierto criterio precio único	449.738,64

Contratos de obras fiscalizados

Nº	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
			Procedimiento	Precio (sin IVA)
17	<i>Obras de sustitución del césped artificial del campo de fútbol municipal</i>	Ayuntamiento de Tarazona de la Mancha. Albacete (Castilla-La Mancha)	Abierto pluralidad de criterios	140.140,00
18	<i>Pavimentación de calzada y eliminación barreras arquitectónicas en calle Luis Badía, de Albacete</i>	Diputación Provincial de Albacete (Castilla-La Mancha)	Abierto criterio único	134.600,00
19	<i>Ejecución de las obras incluidas en el proyecto de "Ruta peatonal al Santuario de la Virgen del Monte"</i>	Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava. Ciudad Real (Castilla-La Mancha)	Abierto criterio precio único	194.679,00
20	<i>Complementario: Ejecución de las obras incluidas en el proyecto de "Ruta peatonal al Santuario de la Virgen del Monte"</i>	Ayuntamiento de Bolaños de Calatrava. Ciudad Real (Castilla-La Mancha)	Negociado sin publicidad	49.422,82
21	<i>Renovación de pavimentos en calzadas con extendido de aglomerado en diversas calles de la ciudad de Puertollano</i>	Ayuntamiento de Puertollano. Ciudad Real (Castilla-La Mancha)	Negociado con publicidad	330.578,51
22	<i>Obra de urbanización del antiguo trazado del ferrocarril y calle General Moscardó</i>	Ayuntamiento de Socuéllamos. Ciudad Real (Castilla-La Mancha)	Abierto pluralidad de criterios	626.837,99
23	<i>Ordenación del entorno de la estación de autobuses de la localidad</i>	Ayuntamiento de Tomelloso. Ciudad Real (Castilla-La Mancha)	Abierto pluralidad de criterios	308.036,42
24	<i>Mejora, ensanche y refuerzo de la carretera CR 5136, 2ª fase (del P K 7 050 al P K 11,769)</i>	Diputación Provincial de Ciudad Real (Castilla-La Mancha)	Abierto pluralidad de criterios	1.264.000,00
25	<i>Obras de segunda fase del Plan Urban del barrio de San Antón</i>	Ayuntamiento de Cuenca (Castilla-La Mancha)	Abierto criterio precio único	1.358.761,86
26	<i>Terminación de las obras de urbanización del sector 4.2</i>	Ayuntamiento de Cuenca (Castilla-La Mancha)	Abierto pluralidad de criterios	523.226,40
27	<i>Construcción de vivero de empresas</i>	Ayuntamiento de Mota del Cuervo. Cuenca (Castilla-La Mancha)	Negociado sin publicidad	428.865,00
28	<i>Acondicionamiento interior pista polideportiva cubierta para salón de usos múltiples</i>	Ayuntamiento de Villalba del Rey. Cuenca (Castilla-La Mancha)	Negociado sin publicidad	150.448,41
29	<i>Villar de Cañas tramo CM-3118- camino de Molinos y otros.</i>	Diputación Provincial de Cuenca (Castilla-La Mancha)	Abierto pluralidad de criterios	1.868.132,09
30	<i>Rehabilitación de infraestructura de deportivo-cultural. Campo de fútbol de césped artificial</i>	Ayuntamiento de Cabanillas del Campo. Guadalajara (Castilla-La Mancha).	Abierto pluralidad de criterios	229.145,67
31	<i>Acondicionamiento de la carretera N-211-Anquela del Pedregal, P.K.I 5 +600 al P.K.F.13+850</i>	Diputación Provincial de Guadalajara (Castilla-La Mancha)	Negociado con publicidad	524.727,27
32	<i>Instalación de césped artificial en el campo de fútbol municipal</i>	Ayuntamiento de Corral de Almaguer. Toledo (Castilla-La Mancha)	Abierto criterio precio único	208.871,66

Contratos de obras fiscalizados

Nº	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
			Procedimiento	Precio (sin IVA)
33	<i>Redacción de proyecto y ejecución de obra de un puente sobre la vía del ferrocarril para la conexión del recinto ferial con el vial que comunica con el Señorío de Illescas</i>	Ayuntamiento de Illescas. Toledo (Castilla-La Mancha)	Abierto pluralidad de criterios	439.662,08
34	<i>Obras campo de fútbol 11, césped artificial, fase I-obra civil</i>	Ayuntamiento La Villa de Don Fadrique. Toledo (Castilla-La Mancha)	Negociado sin publicidad	142.318,05
35	<i>Obras campo de fútbol 11, césped artificial, fase II-colocación</i>	Ayuntamiento La Villa de Don Fadrique. Toledo (Castilla-La Mancha)	Negociado sin publicidad	133.934,50
36	<i>Construcción de cubierta de pista polideportiva</i>	Ayuntamiento de Mora. Toledo (Castilla-La Mancha)	Negociado sin publicidad	82.625,00
37	<i>Refuerzo y pavimentación del camino de acceso al polígono industrial en el municipio de Borox</i>	Diputación Provincial de Toledo (Castilla-La Mancha)	Negociado sin publicidad	143.216,00
38	<i>Restauración del tramo de Muralla Puerta del Alpendiz-Torre de Espantaperros de la Alcazaba</i>	Ayuntamiento de Badajoz (Extremadura)	Abierto pluralidad de criterios	1.111.728,83
39	<i>Aparcamiento, iluminación monumental y adecuación de instalación hostelera en el fuerte de San Cristóbal</i>	Ayuntamiento de Badajoz (Extremadura)	Negociado sin publicidad	559.587,62
40	<i>Rehabilitación de Estadio Municipal Vicente Sanz</i>	Ayuntamiento de Don Benito. Badajoz (Extremadura)	Abierto criterio precio único	257.217,65
41	<i>Construcción de una glorieta intersección entre C/Bilbao, C/Las Palmas y Nuevo Vial en Polígono Industrial El Prado</i>	Ayuntamiento de Mérida. Badajoz (Extremadura)	Negociado sin publicidad	199.500,00
42	<i>Construcción de un centro social y de una pista polideportiva en el PIR La Calzada</i>	Ayuntamiento de Mérida. Badajoz (Extremadura)	Negociado sin publicidad	129.900,00
43	<i>Remodelación de la Plaza del Emigrante</i>	Ayuntamiento de Navalvillar de Pela. Badajoz (Extremadura)	Abierto pluralidad de criterios	520.661,16
44	<i>Obras de rehabilitación, 2ª fase, edificio Convento Las Claras</i>	Ayuntamiento de Torre de Miguel Sesmero. Badajoz (Extremadura)	Negociado sin publicidad	184.782,63
45	<i>Rehabilitación y puesta en funcionamiento del Balneario "Baños de Valdefernando", 2ª fase</i>	Ayuntamiento de Valdecaballeros. Badajoz (Extremadura)	Negociado sin publicidad	189.973,81
46	<i>Líneas subterráneas de media tensión, centro de entrega y reparto y adaptación de instalaciones existentes para suministro eléctrico de las urbanizaciones sector zona verde, Avenida de los Deportes y Sector 2, Palacio de Congresos</i>	Ayuntamiento de Villanueva de la Serena. Badajoz (Extremadura)	Abierto criterio precio único	375.391,00

Contratos de obras fiscalizados

Nº	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
			Procedimiento	Precio (sin IVA)
47	<i>Primera fase del proyecto de demolición, básico y de ejecución de la nave de cárnicas (pabellón 9B) del recinto ferial</i>	Ayuntamiento de Zafra. Badajoz (Extremadura)	Abierto pluralidad de criterios	824.043,42
48	<i>Edificio anexo Centro integral territorial (CIT) Tentudia</i>	Diputación Provincial de Badajoz (Extremadura)	Abierto criterio precio único	486.700
49	<i>Terminación del edificio de la sede de la Asociación de Vecinos de Hispanoamérica</i>	Ayuntamiento de Cáceres (Extremadura)	Abierto pluralidad de criterios	383.388,83
50	<i>Obras recogidas en el proyecto de reforma de la Avenida Sierra de Gata</i>	Ayuntamiento de Coria. Cáceres (Extremadura)	Abierto criterio precio único	642.676,55
51	<i>Construcción del centro de visitantes Ruta de los Reyes Católicos</i>	Ayuntamiento de Madrigalejo. Cáceres (Extremadura)	Negociado sin publicidad	155.950,41
52	<i>Construcción de un pabellón polideportivo municipal</i>	Ayuntamiento de Malpartida de Cáceres. Cáceres (Extremadura)	Abierto criterio único	428.737,39
53	<i>Obras de mejora para la urbanización del polígono industrial Puerta de Extremadura</i>	Ayuntamiento de Peraleda de la Mata. Cáceres (Extremadura)	Abierto pluralidad de criterios	371.053,41
54	<i>Alumbrado público y piscina municipal en Moraleja</i>	Diputación Provincial de Cáceres (Extremadura)	Abierto pluralidad de criterios	298.875,31
55	<i>Adecuación del antiguo ayuntamiento como casa de cultura y servicios sociales</i>	Ayuntamiento de Ábalos (La Rioja)	Abierto pluralidad de criterios	376.917,34
56	<i>Obras de construcción de una glorieta P.K. 50.700 de la carretera LR 123</i>	Ayuntamiento de Arnedo (La Rioja)	Abierto pluralidad de criterios	487.329,97
57	<i>Construcción de piscinas municipales</i>	Ayuntamiento de Briñas (La Rioja)	Abierto pluralidad de criterios	191.727,87
58	<i>Construcción de piscinas municipales</i>	Ayuntamiento de El Redal (La Rioja)	Abierto pluralidad de criterios	189.537,24
59	<i>Construcción del frontón municipal</i>	Ayuntamiento de Estollo (La Rioja)	Negociado sin publicidad	156.404,96
60	<i>Acondicionamiento de la planta baja frontón recinto El Ferial</i>	Ayuntamiento de Haro (La Rioja)	Abierto pluralidad de criterios	194.999,97
61	<i>Obras de urbanización de la calle Iglesia y otra.</i>	Ayuntamiento de Leiva (La Rioja)	Abierto pluralidad de criterios	239.186,12
62	<i>Obras de ejecución subsidiaria, derribos, actuaciones singulares y otras obras, ejecutables fundamentalmente en el centro histórico de la ciudad de Logroño</i>	Ayuntamiento de Logroño (La Rioja)	Abierto pluralidad de criterios	1.539.897,52
63	<i>Construcción de punto limpio y de almacén municipal</i>	Ayuntamiento de Ribafrecha (La Rioja)	Abierto pluralidad de criterios	319.000,00
64	<i>Instalación de dos pistas de pádel en zona deportiva</i>	Ayuntamiento de Rincón de Soto (La Rioja)	Negociado sin publicidad	113.500,00
65	<i>Cubierta de frontón municipal</i>	Ayuntamiento de Tobía (La Rioja)	Negociado sin publicidad	104.586,66

Contratos de obras fiscalizados

Nº	OBJETO DEL CONTRATO	ENTE CONTRATANTE	ADJUDICACIÓN	
			Procedimiento	Precio (sin IVA)
66	<i>Urbanización de vial y parcela municipal anexa</i>	Ayuntamiento de Uruñuela (La Rioja)	Abierto pluralidad de criterios	352.561,02
67	<i>Construcción de vivero de empresas</i>	Ayuntamiento de Archena (Región de Murcia)	Abierto pluralidad de criterios	289.256,20
68	<i>Acondicionamiento de pista multideportiva y reparación de zonas exteriores en Ascoy</i>	Ayuntamiento de Cieza (Región de Murcia)	Negociado sin publicidad	129.000,00
69	<i>Ampliación del centro de iniciativas empresariales La Torrecilla de Lorca</i>	Ayuntamiento de Lorca (Región de Murcia)	Abierto pluralidad de criterios	510.588,85
70	<i>Obras de refuerzo de firme y mejora de seguridad vial, en distintas calles del casco urbano y pedanías de Molina de Segura</i>	Ayuntamiento de Molina de Segura (Región de Murcia)	Abierto criterio precio único	456.396,00
71	<i>Obras de reposición de pavimento y acondicionamiento campo de fútbol, El Romeral, del C.U. de Molina de Segura (Murcia)</i>	Ayuntamiento de Molina de Segura (Región de Murcia)	Abierto criterio precio único	254.132,00
72	<i>Ejecución de vivero de empresas</i>	Ayuntamiento de Puerto Lumbreras (Región de Murcia)	Abierto pluralidad de criterios	453.469,41
73	<i>Piscina climatizada en Moraleja (Cáceres)</i>	Ayuntamiento de Moraleja. Cáceres (Extremadura)	Negociado con publicidad	597.152,80

Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes en CC.AA. sin OCEX

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	AYUNTAMIENTO	HABITANTES		
CANTABRIA	Cantabria	Camargo	30.766		
		Castro-Urdiales	31.833		
		Piélagos	24.360		
		Santander	173.957		
		Torrelavega	53.496		
CASTILLA-LA MANCHA	Albacete	Albacete	172.121		
		Almansa	24.837		
		Hellín	30.592		
		Villarrobledo	25.989		
	Ciudad Real	Alcázar de San Juan	31.269		
		Ciudad Real	74.427		
		Puertollano	50.035		
		Tomelloso	37.645		
		Valdepeñas	30.514		
	Cuenca	Cuenca	55.428		
	Guadalajara	Azuqueca de Henares	34.896		
		Guadalajara	83.391		
		Toledo	Illescas	25.964	
			Seseña	21.558	
	Talavera de la Reina		85.150		
Toledo	83.226				
EXTREMADURA	Badajoz	Almendralejo	34.265		
		Badajoz	149.892		
		Don Benito	36.971		
		Mérida	58.971		
		Villanueva de la Serena	26.021		
	Cáceres	Cáceres	95.617		
		Plasencia	40.775		
		LA RIOJA	La Rioja	Calahorra	23.955
				Logroño	151.344
				Región de Murcia	Murcia
Alcantarilla	41.021				
Alhama de Murcia	21.351				
Caravaca de la Cruz	25.851				
Cartagena	216.301				
Cieza	35.115				
Jumilla	25.484				
Las Torres de Cotillas	21.399				
Lorca	91.714				
Mazarrón	32.150				
Molina de Segura	69.331				
Murcia	439.889				
San Javier	31.915				
San Pedro del Pinatar	24.339				
Torre-Pacheco	34.469				
Totana	30.916				
Yecla	34.100				

Instalaciones deportivas en las Comunidades Autónomas sin OCEx

COMUNIDAD AUTÓNOMA	POBLACIÓN	CENTRO DEPORTIVOS/ POLIDEPORTIVOS	FRONTONES	PISTAS DE TENIS	PISTAS DE PADEL	PISTAS DE PETANCA	CAMPOS DE FÚTBOL	CAMPOS DE BALONCESTO	CAMPOS DE BALONMANO	PISTAS DE ATLETISMO	PISCINAS CUBIERTAS	PISCINAS DESCUBIERTAS	KM DE CARRIL BICI	OTROS
CANTABRIA														
Piélagos	24.360	4	1	3	5	2	1	0	0	0	1	0	0.00	0
Camargo	30.766	17	1	16	16	8	6	8	9	2	3	8	9.30	5
Castro-Urdiales	31.833	4	0	0	0	0	4	0	0	1	1	0	2.00	1
Torrelavega	53.496	5	0	4	2	0	6	0	0	1	1	0	11.00	2
Santander	173.957	16	1	8	4	2	9	7	27	1	1	1	21.00	5
Total		46	3	31	27	12	26	15	36	5	7	9	43,3	13
CASTILLA-LA MANCHA														
Seseña	21.558	1	0	8	4	1	4	2	0	1	1	1	0.00	4
Almansa	24.837	5	0	2	3	4	3	2	0	1	1	1	0.00	3
Illescas	25.964	6	0	7	5	3	2	9	9	0	1	1	3.00	1
Villarrobledo	25.989	8	4	3	3	13	4	3	0	1	1	1	0.00	3
Valdepeñas	30.514	3	2	11	7	0	3	3	3	1	2	4	2.00	5
Hellín	30.592	4	0	4	1	0	6	0	0	1	1	5	0.00	0
Alcázar de San Juan	31.269	3	1	6	4	9	3	5	7	1	1	1	4.56	7
Azuqueca de Henares	34.896	11	2	9	16	1	4	5	7	1	1	2	11.00	3
Tomelloso	37.645	48	1	5	17	4	5	7	21	1	1	1	2.00	2
Puertollano	50.035	5	1	3	2	2	5	0	0	2	2	4	0.00	1
Cuenca	55.428	17	3	7	13	6	4	18	8	1	3	3	10.00	7
Ciudad Real	74.427	8	3	8	16	16	5	12	5	1	2	9	10.00	3
Toledo	83.226	9	0	5	0	0	5	3	4	1	3	4	0.00	3
Guadalajara	83.391	4	4	16	17	0	8	0	0	1	3	1	12.00	4
Talavera de la Reina	85.150	4	6	9	8	18	7	4	4	1	2	5	6.50	6
Albacete	172.121	14	2	6	7	0	8	1	0	1	5	8	0.00	3
Total		150	29	109	123	77	76	74	68	16	30	51	61.06	55
EXTREMADURA														
Villanueva de la Serena	26.021	5	0	5	9	3	3	3	0	1	1	1	10.00	3
Almendralejo	34.265	3	1	5	5	5	5	4	4	1	1	1	1.20	1
Don Benito	36.971	14	2	4	18	4	4	7	0	1	1	1	0.00	3
Plasencia	40.775	9	1	7	24	1	8	6	0	1	1	4	10.00	11
Mérida	58.971	10	0	12	17	20	15	9	9	2	2	7	5.00	9
Cáceres	95.617	11	2	10	5	3	10	21	28	2	2	13	40.00	8
Badajoz	149.892	9	1	18	19	12	9	8	6	2	2	2	25.00	6
Total		61	7	61	97	48	54	58	47	10	10	29	91.20	41

Instalaciones deportivas en las Comunidades Autónomas sin OCEX

COMUNIDAD AUTÓNOMA	POBLACIÓN	CENTRO DEPORTIVOS/ POLIDEPORTIVOS	FRONTONES	PISTAS DE TENIS	PISTAS DE PADEL	PISTAS DE PETANCA	CAMPOS DE FÚTBOL	CAMPOS DE BALONCESTO	CAMPOS DE BALONMANO	PISTAS DE ATLETISMO	PISCINAS CUBIERTAS	PISCINAS DESCUBIERTAS	KM DE CARRIL BICI	OTROS
LA RIOJA														
Calahorra	23.955	9	1	4	4	2	9	7	7	1	1	1	0.00	5
Logroño	151.344	21	8	8	6	3	12	17	13	0	3	3	30.00	7
	Total	30	9	12	10	5	21	24	20	1	4	4	30.00	12
REGIÓN DE MURCIA														
Alhama de Murcia	21.351	2	3	5	7	8	2	0	0	1	1	1	1.3	0
Las Torres de Cotillas	21.399	4	0	0	0	8	2	0	0	1	1	1	1.50	0
San Pedro del Pinatar	24.339	5	1	5	8	12	8	4	15	0	8	4	12.00	5
Jumilla	25.484	4	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1.00	1
Caravaca de la Cruz	25.851	5	4	5	6	0	5	10	10	0	0	10	0.00	3
Totana	30.916	8	1	8	7	2	4	0	0	1	2	4	0.00	1
San Javier	31.915	1	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	32.85	2
Mazarrón	32.150	7	1	7	14	15	5	1	0	1	0	1	2.50	4
Yecla	34.100	7	2	11	7	1	5	3	3	1	1	2	10.00	2
Torre-Pacheco	34.469	5	1	6	5	4	4	7	7	0	1	5	20.00	1
Águilas	34.772	4	1	8	5	6	4	22	24	1	3	0	4.00	5
Cieza	35.115	9	2	4	0	7	4	0	0	1	1	3	0.00	3
Alcantarilla	41.021	6	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0.00	0
Molina de Segura	69.331	5	0	9	6	1	9	9	0	1	2	3	0.00	2
Lorca	91.714	18	0	0	15	16	12	0	0	0	0	2	20.00	5
Cartagena	216.301	34	2	16	12	18	38	35	35	2	6	1	32.11	2
Murcia	439.889	74	0	20	46	0	36	9	9	1	9	11	170.53	8
	Total	198	18	106	138	98	139	101	103	11	37	48	307.79	44

Instalaciones de ocupación del tiempo libre en los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin OCEX

COMUNIDAD AUTÓNOMA	POBLACIÓN	ALBERGUE/REFUGIOS	CAMPING	RESIDENCIA TIEMPO LIBRE	CLUB TIEMPO LIBRE	BALNEARIO/ ESTACIÓN TERMAL	CAMPAMENTO	GRANJA ESCUELA	AULA DE NATURALEZA
CANTABRIA									
Piélagos	24.360	1	-	-	-	-	-	-	-
Camargo	30.766	-	-	-	-	-	-	-	1
Castro-Urdiales	31.833	2	3	-	-	-	-	-	-
Torrelavega	53.496	1	-	-	-	-	-	-	-
Santander	173.957	-	1	1	-	-	-	-	-
	Total	4	4	1	0	0	0	0	1
CASTILLA-LA MANCHA									
Seseña	21.558	-	-	-	-	-	-	-	-
Almansa	24.837	3	-	-	-	-	-	-	1
Illescas	25.964	-	-	-	-	-	-	-	-
Villarrobledo	25.989	-	-	-	-	-	-	-	-
Valdepeñas	30.514	2	-	-	-	-	-	-	-
Hellín	30.592	-	-	-	-	-	-	-	1
Alcázar de San Juan	31.269	-	-	-	-	-	-	-	-
Azuqueca de Henares	34.896	-	-	-	-	-	-	-	1
Tomelloso	37.645	-	-	-	-	-	-	-	-
Puertollano	50.035	-	-	-	-	-	-	-	-
Cuenca	55.428	-	-	-	-	-	1	-	-
Ciudad Real	74.427	-	-	-	-	-	-	-	-
Toledo	83.226	-	-	-	-	-	-	-	-
Guadalajara	83.391	-	-	-	-	-	-	-	1
Talavera de la Reina	85.150	-	-	-	3	-	-	1	1
Albacete	172.121	-	-	-	-	-	-	-	-
	Total	5	0	0	3	0	1	1	5
EXTREMADURA									
Villanueva de la Serena	26.021	-	-	-	-	-	-	-	1
Almendralejo	34.265	-	-	-	1	-	-	-	-
Don Benito	36.971	3	-	-	-	-	-	1	1
Plasencia	40.775	2	2	-	-	-	-	-	1
Mérida	58.971	1	1	-	-	-	-	-	-
Cáceres	95.617	2	1	-	-	1	-	-	-
Badajoz	149.892	-	-	-	-	-	-	-	-
	Total	8	4	0	1	1	0	1	3

Instalaciones de ocupación del tiempo libre en los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin OCEX

COMUNIDAD AUTÓNOMA	POBLACIÓN	ALBERGUE/REFUGIOS	CAMPING	RESIDENCIA TIEMPO LIBRE	CLUB TIEMPO LIBRE	BALNEARIO/ ESTACIÓN TERMAL	CAMPAMENTO	GRANJA ESCUELA	AULA DE NATURALEZA
LA RIOJA									
Calahorra	23.955	2	-	-	-	-	-	-	-
Logroño	151.344	-	-	1	-	-	-	-	1
	Total	2	0	1	0	0	0	0	1
REGIÓN DE MURCIA									
Alhama de Murcia	21.351	3	1	-	-	-	-	-	-
Las Torres de Cotillas	21.399	1	-	-	-	-	-	-	1
San Pedro del Pinatar	24.339	1	-	2	-	3	-	-	1
Jumilla	25.484	1	-	-	-	-	-	-	-
Caravaca de la Cruz	25.851	3	-	-	-	-	-	-	-
Totana	30.916	1	-	-	-	-	-	-	1
San Javier	31.915	-	-	-	-	-	-	-	-
Mazarrón	32.150	-	3	-	-	-	-	-	-
Yecla	34.100	3	-	-	-	-	-	-	2
Torre-Pacheco	34.469	-	-	-	-	-	-	-	-
Águilas	34.772	1	2	-	-	-	-	-	-
Cieza	35.115	1	-	-	-	-	-	-	1
Alcantarilla	41.021	-	-	-	-	-	-	-	-
Molina de Segura	69.331	1	-	-	-	-	-	-	1
Lorca	91.714	3	1	-	-	-	-	1	-
Cartagena	216.301	1	-	-	-	-	-	-	-
Murcia	439.889	1	-	-	-	-	-	-	1
	Total	21	7	2	0	3	0	1	8

Número de habitantes por instalación deportiva

Nº Aytos	Total censo	Centros deportivos/ Polideportivos	Frontones	Pistas de tenis	Pistas de pádel	Pistas de petanca	Campos de fútbol	Campos de baloncesto	Campos de balonmano	Pistas de atletismo	Piscinas cubiertas	Piscinas descubiertas	Km. de carril bici	Otros
6	1.303.504	7.948	93.107	21.369	16.929	52.140	12.069	18.891	15.518	186.215	50.135	46.554	5.139	56.674
11	800.786	8.008	42.147	8.171	6.786	8.704	8.898	9.533	12.512	61.599	36.399	16.343	5.740	19.066
30	905.092	4.095	27.427	5.657	4.525	7.358	7.670	7.606	7.183	39.352	22.627	14.142	6.455	14.142
47	3.009.382	6.205	45.597	9.434	7.619	12.539	9.523	11.064	10.983	69.986	34.198	21.343	5.642	47.022

Número de habitantes por instalación de ocupación del tiempo libre

Nº Aytos	Total censo	Albergues/refugios	Camping	Residencia tiempo libre	Club tiempo libre	Balneario/estación termal	Campamento	Granja escuela	Aula de la naturaleza
6	1.303.504	651.752	1.303.504	651.752	-	-	-	-	651.752
11	800.786	100.098	266.929	-	266.929	800.786	800.786	400.393	266.929
30	905.092	30.170	82.281	452.546	905.092	301.697	-	905.092	69.622
47	3.009.382	75.235	200.625	752.346	752.346	752.346	3.009.382	1.003.127	167.188

Créditos definitivos y obligaciones reconocidas en 2015 de los conceptos de gasto correspondientes a los capítulos 2 "gastos corrientes en bienes y servicios" y 6 "Inversiones reales", destinados a las políticas de gastos de la clasificación funcional del presupuesto de gastos 33 Cultura y 34 Deporte

Comunidad Autónoma	Créditos definitivos Cap.2			Oblig. Reconocidas Cap. 2			Créditos definitivos Cap.6			Oblig. Reconocidas Cap. 6		
	Total Capítulo 2	Funciones 33 y 34	% Función s/ capítulo	Total Capítulo 2	Funciones 33 y 34	% Función s/ capítulo	Total Capítulo 6	Funciones 33 y 34	% Función s/ capítulo	Total Capítulo 6	Funciones 33 y 34	
CANTABRIA												
Camargo	30.766	14.307.821,52	14.000,00	0,0978	13.261.948,95	12.125,48	0,0914	4.988.204,99	0,00	0,0000	2.109.431,38	0,00
Castro-Urdiales	31.833	13.593.093,87	72.000,00	0,5297	12.243.800,53	114.786,98	0,9375	20.282.750,12	21.626,66	0,1066	318.682,19	0,00
Piélagos	24.360	9.492.606,72	71.000,00	0,7480	8.647.300,12	81.464,52	0,9421	5.022.303,74	981.325,69	19,5394	2.159.569,53	621.999,49
Santander	173.957	82.483.909,97	180.000,00	0,2182	73.491.323,67	123.503,81	0,1681	64.928.736,80	5.391.507,60	8,3037	19.218.463,20	1.047.097,00
Torrelavega	53.496	18.067.256,19	163.839,17	0,9068	16.753.416,04	61.168,01	0,3651	7.221.553,60	0,00	0,0000	3.616.434,94	0,00
CASTILLA-LA MANCHA												
Albacete	172.121	52.281.239,35	164.430,00	0,3145	49.348.225,87	162.750,09	0,3298	12.185.335,34	183.924,00	1,5094	7.727.818,24	205.161,56
Talavera de la Reina	85.150	21.145.159,59	370.174,00	1,7506	17.782.358,48	352.883,89	1,9845	10.053.706,78	32.000,00	0,3183	6.316.378,88	0,00
Guadalajara	83.391	27.103.052,44	335.525,00	1,2380	24.152.542,44	336.480,81	1,3931	11.782.177,00	1.528.206,33	12,9705	5.285.032,05	162.765,25
Toledo	83.226	35.095.042,20	290.500,00	0,8278	32.528.205,14	286.969,95	0,8822	2.186.248,71	505.406,09	23,1175	949.670,01	493.625,39
Ciudad Real	74.427	21.261.597,96	138.072,12	0,6494	19.405.586,67	68.642,85	0,3537	10.117.152,23	863.720,49	8,5372	2.773.156,33	65.253,94
Cuenca	0	16.202.627,71	10.000,00	0,0617	14.039.648,83	0,00	0,0000	11.876.928,15	0,00	0,0000	3.958.490,34	49.522,34
Puertollano	50.035	14.504.461,30	124.501,05	0,8584	11.744.147,44	158.417,25	1,3489	4.558.520,29	150.000,00	3,2905	3.443.476,27	152.359,03
Azuqueca de Henares	34.896	7.709.633,19	0,00	0,0000	7.047.732,23	0,00	0,0000	5.460.265,29	1.838.815,91	33,6763	3.570.965,25	1.717.838,05
Alcázar de San Juan	31.269	10.684.987,78	33.300,00	0,3117	7.707.605,97	22.843,71	0,2964	7.473.266,26	369.371,15	4,9426	2.194.053,75	314.134,70
Hellín	30.592	6.832.809,28	25.674,02	0,3757	6.547.350,64	23.610,94	0,3606	1.877.447,63	182.154,47	9,7022	519.783,41	61.014,04
Valdepeñas	30.514	8.951.139,20	50.000,00	0,5586	8.489.947,70	41.201,25	0,4853	3.480.336,07	437.858,62	12,5809	2.927.687,74	412.995,08
Illescas	25.964	7.102.205,71	30.325,55	0,4270	6.736.299,14	25.581,09	0,3797	8.484.922,24	290.272,76	3,4210	926.885,83	261.735,16
Almansa	24.837	7.701.117,48	184.890,45	2,4008	7.435.381,13	178.631,67	2,4025	4.282.405,48	53.066,67	1,2392	2.127.673,53	53.066,67
EXTREMADURA												
Badajoz	149.892	36.791.256,66	6.000,00	0,0163	33.811.296,91	12.786,39	0,0378	37.702.918,50	83.775,65	0,2222	11.066.450,44	108.447,00
Cáceres	95.617	23.339.074,25	20.728,58	0,0888	22.098.483,23	6.333,02	0,0287	11.309.087,69	545.719,79	4,8255	3.080.954,00	229.951,71
Don Benito	36.971	8.929.304,07	13.400,00	0,1501	7.313.320,83	13.916,99	0,1903	3.943.356,16	441.464,43	11,1951	2.621.500,61	41.472,96
Mérida	58.971	20.898.192,67	35.216,39	0,1685	18.354.477,88	33.865,84	0,1845	3.777.935,27	61.311,67	1,6229	3.194.733,78	60.786,36
Plasencia	40.755	12.524.819,16	110.300,00	0,8807	11.929.820,65	98.881,43	0,8289	31.285.776,75	237.196,83	0,7582	25.193.244,38	123.389,34
LA RIOJA												
Calahorra	23.955	9.063.055,00	68.000,00	0,7503	7.938.537,72	2.722,17	0,0343	8.988.270,19	342.081,69	3,8059	2.707.704,77	338.359,33
Logroño	151.344	62.229.020,79	880.062,19	1,4142	53.157.915,46	566.140,72	1,0650	41.981.735,75	58.889,49	0,1403	11.223.251,53	49.686,49
REGIÓN DE MURCIA												
Alcantarilla	41.021	9.673.055,95	9.000,00	0,0930	9.223.082,95	10.393,74	0,1127	2.520.466,42	0,00	0,0000	251.545,84	0,00
Alhama de Murcia	21.351	14.430.895,13	0,00	0,0000	13.998.672,86	0,00	0,0000	8.575.449,33	14.219,00	0,1658	478.881,87	0,00
Cartagena	216.301	79.952.373,61	718.075,60	0,8981	74.568.498,45	651.754,01	0,8740	7.771.804,60	713.294,49	9,1780	4.663.016,28	72.107,97
Cieza	35.115	7.894.577,32	15.500,00	0,1963	6.786.018,82	6.110,44	0,0900	9.288.960,01	141.454,95	1,5228	6.761.736,03	67.761,28

Créditos definitivos y obligaciones reconocidas en 2015 de los conceptos de gasto correspondientes a los capítulos 2 “gastos corrientes en bienes y servicios” y 6 “Inversiones reales”, destinados a las políticas de gastos de la clasificación funcional del presupuesto de gastos 33 Cultura y 34 Deporte

Comunidad Autónoma	Créditos definitivos Cap.2			Oblig. Reconocidas Cap. 2			Créditos definitivos Cap.6			Oblig. Reconocidas Cap. 6		
	Total Capítulo 2	Funciones 33 y 34	% Función s/ capítulo	Total Capítulo 2	Funciones 33 y 34	% Función s/ capítulo	Total Capítulo 6	Funciones 33 y 34	% Función s/ capítulo	Total Capítulo 6	Funciones 33 y 34	
Jumilla	25.484	6.675.523,96	9.000,00	0,1348	5.300.542,14	8.318,77	0,1569	3.511.065,12	45.000,00	1,2817	1.794.204,78	35.464,68
Las Torres de Cotillas	21.399	5.284.222,31	4.000,00	0,0757	4.700.112,50	4.967,71	0,1057	1.576.788,94	437.618,46	27,7538	1.251.280,86	416.453,72
Lorca	91.714	22.889.642,02	261.000,00	1,1403	20.895.148,23	363.251,29	1,7384	45.419.371,28	465.706,51	1,0253	25.104.918,56	413.023,47
Mazarrón	32.150	11.772.599,98	25.000,00	0,2124	11.192.600,66	37.291,49	0,3332	4.572.983,23	298.054,37	6,5177	2.578.339,71	157.217,22
Molina de Segura	69.331	28.152.225,43	138.500,00	0,4920	26.182.856,51	107.344,49	0,4100	7.771.048,39	10.000,00	0,1287	3.850.083,85	3.574,56
Murcia	439.889	176.563.443,10	179.000,00	0,1014	151.318.548,12	167.282,01	0,1105	93.022.691,54	3.075.973,58	3,3067	21.798.044,48	1.235.739,15
San Javier	31.915	18.325.935,09	72.000,00	0,3929	18.197.328,23	53.269,68	0,2927	6.127.270,26	362.287,44	5,9127	2.717.840,91	12.784,65
San Pedro del Pinatar	24.339	7.443.894,53	38.109,41	0,5120	7.380.771,65	50.978,10	0,6907	1.060.054,85	8.600,00	0,8113	768.502,24	8.595,84
Totana	30.916	11.163.825,25	0,00	0,0000	10.737.911,98	0,00	0,0000	2.028.205,42	1,00	0,0000	920.154,41	0,00
Yecla	34.100	10.762.388,67	39.500,00	0,3670	9.751.977,26	36.769,31	0,3770	4.243.765,70	632.595,54	14,9065	1.573.478,93	202.074,91
Águilas	34.772	13.430.688,34	355.567,00	2,6474	12.462.427,87	320.169,41	2,5691	5.898.273,14	301.272,54	5,1078	2.712.514,75	154.966,73