BOLETÍN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

IX LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS | **1 de diciembre de 2009** | **Núm. 227**

ÍNDICE

Páginas

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000016 (CD)
771/000015 (S) Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con el Informe de la organización y de los procedimientos de supervisión sobre las Entidades de Crédito, Seguros y Servicio de Inversión y de la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como dicho Informe 2

251/000079 (CD)
771/000079 (S) Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro Urdiales, ejercicios 2004 y 2005, así como dicho Informe 104

251/000084 (CD)
771/000084 (S) Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con el Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por las Entidades sometidas al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como dicho Informe 191

COMPETENCIA EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000016 (CD)
771/000015 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de la organización y de los procedimientos de supervisión sobre las Entidades de Crédito, Seguros y Servicios de Inversión y de la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración tributaria, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 14 de octubre de 2009.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN SOBRE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO, SEGUROS Y SERVICIOS DE INVERSIÓN Y DE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS SUPERVISORES Y CON LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN SU SESIÓN DEL DÍA 29 DE SEPTIEMBRE DE 2009

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 29 de septiembre de 2009, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de la organización y de los procedimientos de supervisión sobre las Entidades de Crédito, Seguros y Servicios de Inversión y de la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria:

ACUERDA

Instar al Banco de España, a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones a:

1. Facilitar al Tribunal de Cuentas su labor de fiscalización, permitiéndole el acceso a la documentación necesaria para verificar la aplicación de los procedimientos de supervisión de esos organismos, de acuerdo con las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas en el artículo 136 de la Constitución, en su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y en su Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento; respetando por parte de todos los organismos implicados el deber de secreto al que todos ellos están obligados.
2. Completar el contenido de los Convenios de colaboración y ampliarlos a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, recogiendo las recomendaciones establecidas por el Tribunal de Cuentas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 29 de septiembre de 2009.—La Presidenta, **María Isabel Pozuelo Meño.**—El Secretario de la Comisión, **José Luis Ábalos Meco.**

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN SOBRE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO, SEGUROS Y SERVICIOS DE INVERSIÓN Y DE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS SUPERVISORES Y CON LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

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, 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 27 de febrero de 2007, el Informe de Fiscalización de la Organización y los Procedimientos de Supervisión sobre las Entidades de Crédito, Seguros y Servicios de Inversión y de la Coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4. de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

		Página
I.	INTRODUCCIÓN	4
I.1	INICIATIVA Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN	4
I.2	NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES	5
I.2.1	Banco de España	5
I.2.2	Comisión Nacional del Mercado de Valores	6
I.2.3	Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones	8
I.3	LA ACTIVIDAD SUPERVISORA	9
I.3.1	Banco de España	9
I.3.2	Comisión Nacional del Mercado de Valores	10
I.3.3	Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones	11
I.4	LIMITACIONES AL ALCANCE	12
I.5	RENDICIÓN DE CUENTAS	17
I.5.1	Banco de España	17
I.5.2	Comisión Nacional del Mercado de Valores	18
I.6	TRÁMITE DE ALEGACIONES	18
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	18
II.1	BANCO DE ESPAÑA	18
II.1.1	Control de acceso a la actividad crediticia	21
II.1.2	Registro de entidades	23
II.1.3	El sistema de supervisión continuada	24
II.1.4	Procedimiento sancionador	33
II.1.5	Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.ª de la Ley 44/2002.	35
II.2	COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	37
II.2.1	Control de acceso a la actividad de servicios de inversión	37
II.2.2	Supervisión continua de la actividad inversora	45
II.2.3	Procedimiento sancionador	52
II.2.4	Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.ª de la Ley 44/2002.	56
II.3	DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDO DE PENSIONES	58
II.3.1	Control de acceso a la actividad aseguradora	58
II.3.2	Registro de las entidades de seguros	61
II.3.3	Documentación que deben remitir las entidades de seguros	64
II.3.4	La inspección de las entidades de seguros	66
II.3.5	Procedimiento sancionador	81
II.3.6	Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.ª de la Ley 44/2002.	82
II.4	COORDINACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS SUPERVISORES Y CON LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	83
II.4.1	Coordinación entre el BE y la CNMV	84
II.4.2	Coordinación entre el BE y la DGSFP	86
II.4.3	Coordinación entre la CNMV y la DGSFP	88
II.4.4	Coordinación de los Organismos Supervisores con la AEAT	90
III.	CONCLUSIONES	92
III.1	EN RELACIÓN CON LAS LIMITACIONES AL ALCANCE (SUBAPARTADO I.4)	92
III.2	EN RELACIÓN CON EL BANCO DE ESPAÑA	94
III.2.1	Control de acceso a la actividad crediticia (epígrafe II.1.1.)	94
III.2.2	Registro de entidades (epígrafe II.1.2.)	94
III.2.3	El sistema de supervisión continuada (epígrafe II.1.3.)	94
III.2.4	El procedimiento sancionador (epígrafe II.1.4.)	95
III.2.5	Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 (epígrafe II.1.5.)	95
III.3	EN RELACIÓN CON LA COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	96
III.3.1	Control de acceso a la actividad inversora (epígrafe II.2.1)	96

Página

III.3.2 Supervisión continua de la actividad inversora (epígrafe II.2.2) 97
III.3.3 Procedimiento sancionador (epígrafe II.2.3)..... 97
III.3.4 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 (epígrafe II.2.4) 98
III.4. EN RELACIÓN CON LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES..... 98
III.4.1 Control del acceso a la actividad aseguradora (epígrafe II.3.1)..... 98
III.4.2 La inspección de las entidades de seguros (epígrafe II.3.4)..... 99
III.4.3 Procedimiento sancionador (epígrafe II.3.5)..... 101
III.5 EN RELACIÓN CON LA COORDINACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS SUPERVISORES Y CON LA AEAT (SUBAPARTADO II.4)..... 101
III.5.1 Coordinación entre los Organismos Supervisores 101
III.5.2 Coordinación de los Organismos Supervisores con la Agencia Estatal de Administración Tributaria 102
IV. RECOMENDACIONES 103

SIGLAS

AEAT:	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
AV:	Agencia de Valores.
BCBS:	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.
BCE:	Banco Central Europeo.
BE:	Banco de España.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
CCAA:	Comunidades Autónomas.
CCS:	Consorcio de Compensación de Seguros.
CE:	Constitución Española.
CEBS:	Comité de Supervisores Bancarios Europeos.
CIR:	Central de Información de Riesgos.
CNMV:	Comisión Nacional del Mercado de Valores.
DA:	Disposición Adicional.
DGR:	Dirección General de Regulación.
DGS:	Dirección General de Supervisión.
DGSFP:	Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
DOCE:	Diario Oficial de la Comunidad Europea.
EEE:	Espacio Económico Europeo.
EFC:	Establecimientos Financieros de Crédito.
ESIS:	Empresas de Servicios de Inversión.
IIC:	Instituciones de Inversión Colectiva.
IAIS:	Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.
ICAC:	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.
ICE:	Informe de la Comisión Ejecutiva.
ID:	Informe al Director.
IGAE:	Intervención General de la Administración del Estado.
INTOSAI:	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
IOSCO:	Organización Internacional de Reguladores de Valores.
LABE:	Ley de Autonomía del Banco de España.
LFTCu:	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LDIEC:	Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.
LGT:	Ley General Tributaria.
LMV:	Ley del Mercado de Valores.
LOFAGE:	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado.
LOSSP:	Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.
LOTCu:	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.
LRJAP:	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
MEH:	Ministerio de Economía y Hacienda.
OM:	Orden Ministerial.
PGC:	Plan General de Contabilidad.
PGCP:	Plan General de Contabilidad Pública.
RM:	Registro Mercantil.
ROSSP:	Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.
SABER:	Supervisión de la Actividad Bancaria bajo el Enfoque Riesgo.
SEBC:	Sistema Europeo de Bancos Centrales.
SEPBLAC:	Servicio Ejecutivo de Prevención de Blanqueo de Capitales.
SGC:	Sociedades Gestoras de Cartera.
SV:	Sociedades de Valores.
TRLCAP:	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLGP:	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.
TRLSA:	Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.
UE:	Unión Europea.

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Iniciativa y objetivos de la fiscalización

La fiscalización de la organización y de los procedimientos de supervisión sobre las entidades de crédito, seguros y servicios de inversión y de la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) se incluye en el programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2004, aprobado por el Pleno en su reunión de 17 de diciembre de 2003 en el apartado de actuaciones a realizar como consecuencia de la iniciativa fiscalizadora reconocida al Tribunal por el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu).

Se trata de una fiscalización de cumplimiento, y de sistemas y procedimientos, de la actividad supervisora ejercida por el Banco de España (BE) respecto a las entidades de crédito, por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) respecto a las empresas de servicios de inversión (ESIS) y por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) respecto a las entidades de seguros, así como de la coordinación entre las Entidades Supervisoras y de éstas con la AEAT.

Las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de abril de 2004 establecieron los siguientes objetivos:

- Comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la actividad supervisora de las entidades de crédito, seguros y servicios de inversión.
- Evaluar los sistemas y procedimientos de control interno y de gestión aplicados por estas entidades en el desarrollo de la actividad supervisora.
- Analizar la coordinación de las actuaciones de las Entidades Supervisoras del sistema financiero español entre ellas y con la AEAT.

El período a fiscalizar está constituido por los ejercicios 2002 y 2003, sin perjuicio de las comprobaciones realizadas en ejercicios anteriores o posteriores que se han estimado necesarias para el adecuado cumplimiento de los objetivos propuestos.

I.2 Naturaleza jurídica, organización y funciones

I.2.1 Banco de España

El BE es, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España (LABE), una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada que, desarrolla su actividad para el cumplimiento de sus fines con autonomía respecto a la Administración General del Estado.

Su regulación básica se encuentra recogida en dicha Ley de autonomía, que fue posteriormente modificada por la Ley 12/1998, de 28 de abril, reconociendo las potestades del Banco Central Europeo (BCE) en la definición de la política monetaria de la zona euro y las facultades de la Unión Europea (UE) en relación con la política de tipo de cambio, y en su Reglamento Interno aprobado por Resolución del Consejo de Gobierno el 28 de marzo de 2000.

El BE está sometido al ordenamiento jurídico-privado, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas que tiene encomendadas, en cuyo caso le resultará de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (LRJAP). No son de aplicación al BE las leyes que regulan el régimen presupuestario, patrimonial y de contratación de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, salvo cuando dispongan expresamente lo contrario.

Por otra parte, el BE es parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y está sometido a las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea y a los Estatutos del SEBC.

De acuerdo con el artículo 17 de la LABE, los órganos rectores del BE son: el Gobernador, el Subgobernador, el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva. El Gobernador del BE será nombrado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno. El Subgobernador será designado por el Gobierno a propuesta del Gobernador.

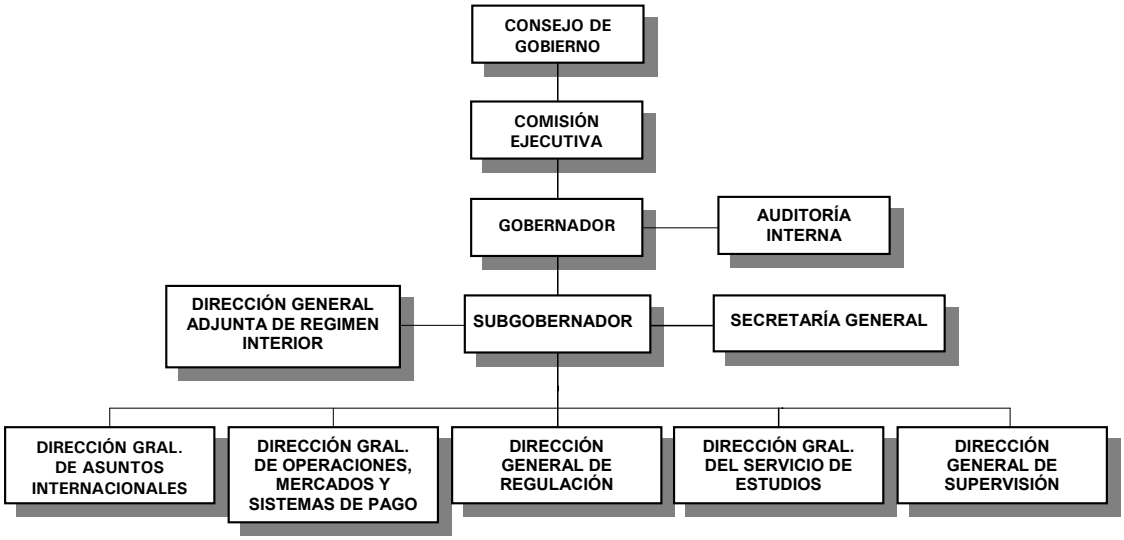
El Consejo de Gobierno está formado por el Gobernador, el Subgobernador, seis Consejeros, el Director General del Tesoro y Política Financiera y el Vicepresidente de la CNMV. Los Consejeros son nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda. Los Directores Generales del Banco, asistirán al Consejo con voz y sin voto. También asistirá un representante del personal del Banco, elegido en la forma establecida en el Reglamento Interno, con voz y sin voto.

El Ministro de Economía y Hacienda o el Secretario de Estado de Economía podrán asistir, con voz y sin voto, a las reuniones del Consejo cuando lo juzguen preciso a la vista de la especial trascendencia de las materias tratadas. El Consejo de Gobierno tiene como Secretario, con voz y sin voto, al Secretario General del BE.

La Comisión Ejecutiva está formada por el Gobernador, el Subgobernador y dos Consejeros designados por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Gobernador. El Secretario General del BE es, a su vez, Secretario de la Comisión Ejecutiva, con voz y sin voto. Asisten a sus sesiones, con voz y sin voto, los Directores Generales.

El BE se organiza en 5 Direcciones Generales y una Secretaría General, disponiendo, para la gestión y administración de los servicios internos de carácter común de la Institución, de una Dirección General Adjunta de Régimen Interior. Además, existen una serie de unidades con dependencia directa del Gobernador o Subgobernador, como es el caso de la Auditoría Interna, Comunicación y Sistemas de Información.

El organigrama del BE es el siguiente:



Las funciones del BE se encuentran señaladas en el artículo 7 de la LABE, donde se tipifican dos grupos:

1. Las funciones atribuidas al SEBC en cuyo desarrollo participa el BE:

• Definir y ejecutar la política monetaria de la comunidad.

• Realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 109 de Tratado.

• Poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros.

• Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos.

• Emitir los billetes de curso legal.

• Las demás funciones que se deriven de su condición de parte integrante del SEBC.

2. Las funciones directamente atribuidas al BE:

• Poseer y gestionar las reservas de divisas y metales preciosos no transferidas al BCE.

• Promover el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero y los sistemas de pagos nacionales.

• Poner en circulación la moneda metálica y desempeñar, por cuenta del Estado, las demás funciones que se le encomienden respecto a ella.

• Prestar los servicios de tesorería y agente financiero de la Deuda Pública.

• Asesorar al Gobierno, así como realizar los informes y estudios que resulten procedentes.

• Elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones y asistir al BCE en la recopilación de la información estadística necesaria para el cumplimiento de las funciones del SEBC.

• Supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida.

• Ejercer las demás competencias que la legislación le atribuya.

I.2.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores

La CNMV es el organismo encargado de velar por la transparencia de los mercados de valores españoles, la correcta formación de los precios y la protección de los inversores. Fue creada por la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores (LMV)[1] que la configura en su artículo 14 como un ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. Las Leyes 37/1998, de 16 noviembre, y 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero han venido a actualizar la LMV, estableciendo un marco regulador adaptado a las exigencias de la UE, propicio para el desarrollo de los mercados de valores españoles en el proceso de integración financiera, ante la necesidad de aumentar la eficiencia y la competitividad del sistema financiero español, y que incorpora nuevas medidas para la protección de los inversores.

En virtud del Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH),

[1] Modificada por las Leyes 37/1998, 14/2000, 24/2001, 44/2002, 53/2002, 22/2003, 26/2003, 35/2003, 62/2003, Real Decreto-Ley 5/2005, Ley 5/2005, 19/2005 y 25/2005.

la CNMV está adscrita al citado Ministerio a través de la Subsecretaría de Economía y Hacienda.

En el ejercicio de sus funciones públicas, y en lo no contemplado por la LMV y sus disposiciones de desarrollo, la CNMV se rige por las normas contenidas en la LRJAP y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

En materia presupuestaria y de control la CNMV estaba sometida en los ejercicios 2002 y 2003 a los preceptos del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, actualmente derogado por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, debiendo elaborar y aprobar anualmente un anteproyecto de presupuesto y remitirlo al Gobierno para su integración en los Presupuestos Generales del Estado. Respecto a su régimen contable, la CNMV ha de elaborar sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), aprobado por Orden del MEH de 6 de mayo de 1994, y demás normas de desarrollo.

En materia de contratación la CNMV se regula por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. En sus adquisiciones patrimoniales está sujeta al derecho privado.

De conformidad con lo señalado en el apartado 10 del artículo 14 de la LMV, en su nueva redacción dada por la Ley 44/2002, el Consejo de la CNMV aprobó el Reglamento de Régimen Interior, mediante Resolución de 10 de julio de 2003, modificado por Resolución del Consejo de 14 de diciembre de 2004. Dicho Reglamento regula, entre otras cuestiones, su estructura orgánica, la atribución de competencias a los distintos órganos y los procedimientos internos de funcionamiento.

En cuanto a la organización, de conformidad con lo establecido en el capítulo II del Título II de la LMV, son órganos rectores de la CNMV: el Consejo, el Presidente, el Vicepresidente y el Comité Ejecutivo.

La CNMV está regida por un Consejo que se encuentra integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la CNMV, nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, el Director General del Tesoro y Política Financiera, el Subgobernador del BE y tres Consejeros nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el mercado de valores.

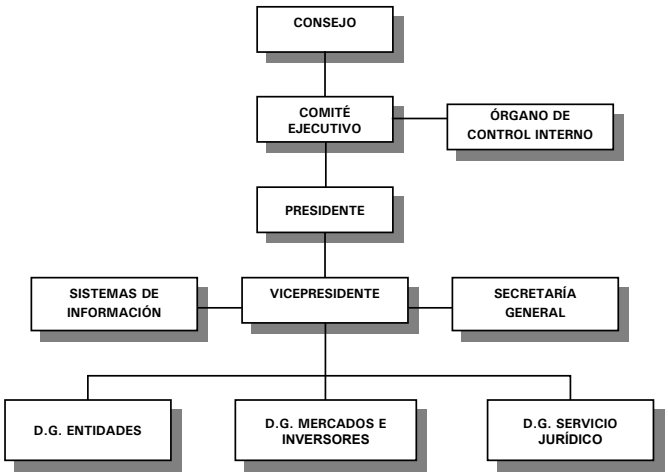
De acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la LMV, reformado por la Ley 44/2002, se constituyó el Comité Ejecutivo de la CNMV, integrado por el Presidente, el Vicepresidente y los Consejeros, actuando como secretario, con voz y sin voto, el Secretario del Consejo. Pueden asistir a las reuniones los Directores Generales y aquellos otros directivos que fuesen expresamente convocados por el Presidente.

La CNMV dispone de un Comité Consultivo previsto en el artículo 22 de la LMV, como órgano de asesoramiento del Consejo, que se rige por lo dispuesto en el Real Decreto 504/2003, de 3 de mayo.

En cuanto a la actual estructura interna de la CNMV, está vigente desde enero de 2002. La reorganización supuso la unificación de varias divisiones anteriores en tres Direcciones Generales, en las que se integran las actividades principales de la CNMV en relación con los objetivos que le marca la LMV. Dichas Direcciones Generales son las siguientes:

- Dirección General de Entidades.
- Dirección General de Mercados e Inversores.
- Dirección General del Servicio Jurídico.

A su vez, cada una de ellas agrupa otras direcciones. La primera engloba la Dirección de Autorización y Registro de Entidades y la Dirección de Supervisión, la segunda las Direcciones de Mercados Primarios, Mercados Secundarios e Inversores, mientras que en la tercera se encuentran la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador y la Asesoría Jurídica.



Junto a estas direcciones, dependen directamente del Presidente o Vicepresidente de la CNMV otras cinco direcciones que llevan a cabo actividades de apoyo: la Dirección adjunta a Presidencia, la de Estudios y Estadísticas, la de Relaciones Internacionales, la de Sistemas de Información y la Secretaría General.

Al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, en diciembre del año 2003 se creó la Dirección de Control Interno, bajo la dependencia funcional del Comité Ejecutivo, comenzando a ejercer sus funciones en enero de 2004.

Asimismo la CNMV dispone desde 1996 de una Delegación en Cataluña que cubre todos los servicios y trámites que presta la Comisión en dicha área geográfica.

Las funciones de la CNMV figuran recogidas en el artículo 4 de su Reglamento de Régimen Interior que enumera:

a) La supervisión e inspección de los mercados de valores.

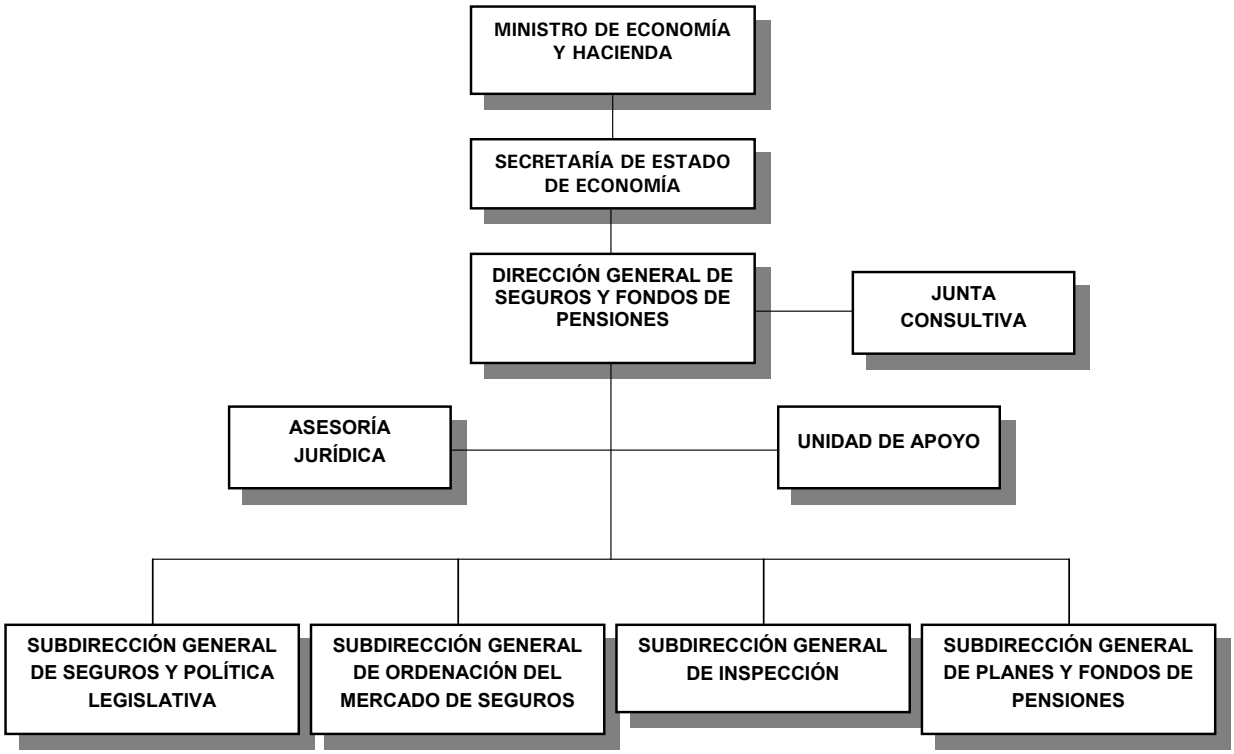
b) La supervisión e inspección de la actividad de cuantas personas físicas o jurídicas se relacionan en el tráfico de aquellos mercados.

c) El ejercicio de la potestad sancionadora.

d) Las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico vigente.

I.2.3 Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

El Real Decreto 1371/2000, de 19 de julio, desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía vigente durante el periodo fiscalizado. De acuerdo con el artículo 7, la DGSFP depende de la Secretaría de Estado de Economía y desempeña las funciones que las disposiciones vigentes atribuyen a dicho Ministerio en materia de seguros, reaseguros, mediación en seguros, capitalización y fondos de pensiones, salvo las expresamente encomendadas al Ministro. En idénticos términos, el artículo 17 del Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, que desarrolla la actual estructura orgánica del MEH, establece la organización y funciones de la DGSFP. La Dirección se divide en cuatro Subdirecciones Generales, como se puede apreciar en el organigrama adjunto.



Las dos Subdirecciones que se ven afectadas por los objetivos y alcance de la presente fiscalización son la de Ordenación del Mercado de Seguros y la de Inspección, cuya estructura, composición y funciones se expondrán en los correspondientes apartados del Informe.

En cuanto a las funciones encomendadas a la DGSFP, están también reguladas por el citado Real Decreto 1371/2000, cuyo artículo 7 enumera, entre otras, las siguientes:

• El control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso y la ampliación de la actividad aseguradora y reaseguradora privada, la supervisión ordinaria de su ejercicio, el control de los requisitos

exigibles a administradores y socios de las entidades que realizan dicha actividad y a las demás personas físicas y jurídicas sometidas a la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados (LOSSP).[2]

• El control en materia de fusiones, agrupaciones, cesiones de cartera, transformaciones, escisiones y otras operaciones entre entidades aseguradoras.

• El control previo para el acceso a la actividad de mediación en seguros, la supervisión ordinaria de su ejercicio y el desempeño de las demás funciones de vigilancia previstas en la ley.

• El control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso a la actividad por entidades gestoras de fondos de pensiones, la supervisión ordinaria de su ejercicio, así como de los requisitos que, según la ley, han de cumplir los planes y fondos de pensiones.

• La supervisión ordinaria y la inspección del ejercicio de su actividad por las entidades aseguradoras y personas anteriormente enunciadas y el análisis de la documentación que deben remitir las entidades aseguradoras a la DGSFP para facilitar el control de su solvencia.

• La preparación de proyectos normativos en materia de las competencias del centro directivo.

• La realización de estudios sobre los sectores de seguros y reaseguros privados y planes y fondos de pensiones, así como la coordinación de las relaciones en estos ámbitos con la UE, con otros Estados y con organismos internacionales, de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

I.3 La actividad supervisora

I.3.1 Banco de España

En nuestro ordenamiento jurídico, la función de supervisión de las entidades de crédito ha venido siendo atribuida al BE por diferentes disposiciones legales desde 1962. En la actualidad, la delimitación básica de las competencias del BE en materia de supervisión bancaria se encuentra en la LABE y en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito (LDIEC).

El artículo 7.6 de la LABE atribuye al BE la función de supervisión de las entidades de crédito al señalar que «el Banco de España deberá supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida».

La LDIEC, en su artículo 43 bis, atribuye al BE el control e inspección de las entidades de crédito, extendiéndose esta competencia a cualquier oficina o centro dentro o fuera del territorio nacional y, en la medida en que el cumplimiento de las funciones encomendadas al BE lo exija, a las sociedades que se integren en el grupo de la afectada. También le corresponde la supervisión de los grupos consolidables de entidades de crédito, según lo previsto en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, modificada en relación con este tema por la Ley 13/1992, de 1 de junio, sobre recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras. Con posterioridad al periodo fiscalizado, la Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros, establece un régimen prudencial especifico aplicable a los conglomerados financieros.

El artículo 9 de la Ley 13/1985, otorga al BE competencias para analizar entidades no financieras controladas por grupos bancarios, con objeto de determinar su incidencia en la situación económico-patrimonial del grupo. El artículo 12.2 de esta misma norma atribuye al BE la vigilancia de las reglas prudenciales referidas a determinados grupos mixtos no consolidables (normalmente a aquellos cuya matriz sea una entidad de crédito).

La LMV, en su artículo 88, faculta al BE para la supervisión e inspección sobre todos los titulares y entidades gestoras del mercado de deuda pública, así como sobre las actividades relacionadas con el mercado de valores realizadas por entidades de crédito. En todos los casos en los que concurran competencias del BE y de la CNMV, ambas instituciones supervisoras coordinarán sus actividades bajo el principio de que la tutela efectiva de la solvencia de las entidades afectadas recae sobre la institución que mantenga el correspondiente Registro en el que deba inscribirse la entidad supervisada y la del funcionamiento de los mercados de valores sobre la CNMV.

El artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas, en su redacción dada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre y de acuerdo con la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, establece que se entiende por entidad de crédito:

a) Toda empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones de análoga naturaleza.

b) Toda empresa o cualquier otra persona jurídica, distinta de la recogida en el párrafo anterior que emita medios de pago en forma de dinero electrónico.

[2] Modificada casi en su totalidad por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre y desarrollado por los Reales Decretos 7/2004, de 29 de octubre y 8/2004, de 29 de octubre.

El número de entidades de crédito sujetas a supervisión por el BE en los ejercicios fiscalizados son las siguientes:

ENTIDADES SUJETAS A SUPERVISIÓN	31-12-2002	31-12-2003
Crédito oficial	1	1
Bancos	84	80
Cajas de ahorro	47	47
Cooperativas de crédito	87	86
Establecimientos financieros de crédito (EFC)	83	78
Sucursales de entidades de crédito extranjeras comunitarias	50	49
Sucursales de entidades de crédito extranjeras extracomunitarias	9	9
TOTAL	**361**	**350**

Fuente: BE

En el caso de las sucursales de entidades de crédito autorizadas en otros Estados miembros de la Comunidad Europea, el BE podrá inspeccionarlas:

a) En el ejercicio de sus propias competencias de control, en particular, en lo que se refiere a la liquidez de la sucursal, la ejecución de la política monetaria y el adecuado funcionamiento del sistema de pagos.

b) Para colaborar con las autoridades supervisoras del Estado miembro donde la entidad esté autorizada, especialmente en la vigilancia de los riesgos que asuman por operaciones realizadas en los mercados financieros españoles.

c) Para controlar que la actividad de la sucursal se realiza de conformidad con las normas de interés general.

La competencia decisoria en materia de supervisión de entidades de crédito está atribuida a la Comisión Ejecutiva, a la que le corresponde, según el artículo 23.1 f) de la LABE, «formular a las entidades de crédito las recomendaciones y requerimientos precisos, así como acordar respecto a ellas y a sus órganos de administración y dirección la incoación de expedientes sancionadores y las medidas de intervención, de sustitución de sus administradores, o cualesquiera otras medidas cautelares previstas en el ordenamiento jurídico cuyo ejercicio se haya encomendado al BE». En cualquier caso, la Comisión Ejecutiva deberá actuar con sujeción a las directrices generales aprobadas por el Consejo de Gobierno. No obstante, las competencias relativas a la aprobación de las Circulares y a la imposición de las sanciones están atribuidas por la las letras d) y i) de la LABE al Consejo de Gobierno.

Desde el punto de vista interno, la función de supervisión de entidades de crédito se lleva a cabo por dos direcciones generales: la Dirección General de Supervisión (DGS) y la Dirección General de Regulación (DGR). Ambas Direcciones Generales participan y colaboran en la definición de la política de supervisión y regulación bancaria que aplica el BE. A esta colaboración se suman otras dependencias del BE, tales como la Dirección General de Operaciones, Mercados y Sistemas de Pago y el Servicio Jurídico.

I.3.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores

Las competencias atribuidas a la CNMV para la vigilancia de los mercados de valores vienen desarrolladas en el Título VIII de la LMV, que regula el régimen de supervisión, inspección y sanción.

Además de la LMV, la normativa aplicable a la actividad supervisora de las ESIS en vigor durante los años 2002 y 2003 está comprendida en un conjunto de disposiciones, las principales de las cuales se enumeran a continuación:

- Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras.[3]
- Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/1992.[4]
- Real Decreto 867/2001, de 20 de julio, sobre el régimen jurídico de las ESIS[5].
- Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores.[6]

El Título V de la LMV y el Real Decreto 867/2001, definen a las ESIS en su artículo 62 como «aquellas entidades financieras cuya actividad principal consiste en prestar servicios de inversión, con carácter profesional, a terceros». Por su parte, el artículo 63 enumera lo que se entiende por servicios de inversión:

a) La recepción y transmisión de órdenes por cuenta de terceros.

b) La ejecución de dichas órdenes por cuenta de terceros.

c) La negociación por cuenta propia.

d) La gestión discrecional e individualizada de carteras de inversión con arreglo a los mandatos conferidos por los inversores.

e) La mediación, por cuenta directa o indirecta del emisor, en la colocación de las emisiones y ofertas públicas de ventas.

f) El aseguramiento de la suscripción de emisiones y ofertas públicas de venta.

[3] Modificada por las Leyes 30/1995, de 8 de noviembre y 5/2005, de 22 de abril.

[4] Modificado por los Reales Decretos 538/1994, 1245/1995, 2024/1995, 1572/1996, 2486/1998, 845/1999, 1419/2001 y 1332/2005.

[5] Modificado por los Reales Decretos 54/2005, de 21 de enero, 1309/2005, de 4 de noviembre y 1332/2005, de 11 de noviembre.

[6] Modificado por la Ley 53/2002, de 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Asimismo las ESIS están autorizadas a la realización de una serie de actividades complementarias, como el alquiler de cajas de seguridad, la concesión de préstamos a los inversores, el asesoramiento, etc.

De acuerdo con el artículo 64 de la LMV, se distinguen 3 categorías de ESIS:

1) Las sociedades de valores, son las que pueden operar profesionalmente, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, y realizar todos los servicios de inversión y actividades complementarias.

2) Las agencias de valores, son las que profesionalmente sólo pueden operar por cuenta ajena, con representación o sin ella.

3) Las sociedades gestoras de cartera, son las que exclusivamente pueden prestar el servicio de gestión discrecional e individualizada de carteras de inversión con arreglo a los mandatos conferidos por los inversores.

La evolución de las ESIS y sus representantes en el periodo 2002-2003 ha sido la que se ofrece en el cuadro siguiente:

	2002	2003
ESIS nacionales	**141**	**129**
-Sociedades de valores (SV)	45	46
-Agencias de valores (AV)	65	59
-Sociedades gestoras de cartera (SGC)	31	24
ESIS extranjeras	**782**	**762**
-ESI con sucursal	19	19
-ESI en libre prestación de servicios	763	743
Agentes y representantes	**6.732**	**6.432**
Grupos consolidables	**57**	**53**

Fuente: Informe anual CNMV, ejercicios 2002 y 2003.

El Consejo de la CNMV tiene atribuidas las competencias en materia de supervisión e inspección de las ESIS, en su mayoría delegadas a favor del Comité Ejecutivo, del Presidente y del Vicepresidente.

Desde el punto de vista interno, la CNMV lleva a cabo la función de supervisión de las ESIS mediante la Dirección General de Entidades, a la que corresponde el ejercicio de, entre otras, las siguientes funciones:

a) Instruir, informar y tramitar los expedientes de autorización de ESIS, así como los expedientes sobre modificación de los estatutos sociales, de los servicios prestados por las mismas o los relacionados con la revocación de las autorizaciones otorgadas.

b) Tramitar los expedientes de inscripción en los Registros de ESIS.

c) Supervisar e inspeccionar las ESIS y los agentes o representantes de las mismas.

La Dirección General de Entidades se estructura en dos direcciones, la Dirección de Autorización y Registro (que ejerce las dos primeras funciones) y la Dirección de Supervisión (que ejerce la tercera función). En ambas direcciones se han establecido subdirecciones específicas para la supervisión del colectivo de ESIS, las cuales serán analizadas en los apartados correspondientes del presente Informe.

I.3.3 Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones

Las competencias en relación con la supervisión de las entidades de seguros se encuentran definidas en la LOSSP y en el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba su Reglamento (ROSSP). Establece el artículo 69 de la Ley, actualmente derogado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, que «las competencias de la Administración General del Estado en la ordenación y supervisión de los seguros privados, incluido el reaseguro, se ejercerán a través del Ministerio de Economía y Hacienda». La función de supervisión ordinaria y la inspección del ejercicio de su actividad por las entidades aseguradoras es atribuida a la DGSFP expresamente por el artículo 7 del Real Decreto 1371/2000, de 19 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía.

La disposición final 4.ª de la Ley 44/2002, autorizó al Gobierno para elaborar, entre otros, un texto refundido de la Ley 30/1995, y le facultó para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales afectados. Por otra parte, la disposición final 1.ª de la Ley 34/2003, de 4 de noviembre, de modificación y adaptación a la normativa comunitaria de la legislación de seguros privados, dispuso que la elaboración del texto refundido incluyese la incorporación de las modificaciones contenidas en esa ley, así como las que se derivasen de lo dispuesto en la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal. Al cumplimiento del mandato contenido en ambas disposiciones obedece el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la LOSSP.

La LOSSP no establece expresamente el concepto de entidad de seguros; sin embargo, de la definición del ámbito objetivo y subjetivo de la misma, puede concluirse que se consideran entidades de seguros aquellas entidades que realicen operaciones o actividades de seguro directo de vida, de seguro directo distinto de vida y de reaseguro, así como las operaciones preparatorias o complementarias de las de seguro o capitalización que practiquen las entidades aseguradoras en su función canalizadora del ahorro y la inversión, las actividades de prevención de daños vinculadas a la actividad aseguradora y las operaciones de capitalización basadas en técnica actuarial que consistan en obtener compromisos determinados en cuanto a duración e importe a cambio de desembolsos únicos o periódicos previamente fijados.

La evolución de las entidades aseguradoras en los ejercicios fiscalizados, se puede observar en el cuadro adjunto:

ENTIDADES ASEGURADORAS	2002	2003
Entidades de Seguro Directo	**359**	**348**
- Sociedades Anónimas	247	240
- Mutuas	47	45
- Mutualidades de previsión social	65	63
Entidades reaseguradoras especializadas	**3**	**2**
Total Entidades Aseguradoras	**362**	**350**

Fuente: DGSFP

Dentro de la estructura actual de la DGSFP, coincidente en términos generales con la estructura organizativa de los años objeto de fiscalización, son dos las subdirecciones con competencias supervisoras en lo relativo a las entidades de seguros, la Subdirección General de Ordenación del Mercado de Seguros y la Subdirección General de Inspección.

La Subdirección General de Ordenación del Mercado de Seguros, según establece el artículo 17.2 del Real Decreto 1552/2004, se encarga del control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso y la ampliación de la actividad aseguradora y reaseguradora privada, la supervisión ordinaria de su ejercicio, el control de los requisitos exigibles a los administradores y socios y demás personas sometidas a la LOSSP; se encarga también del control en materia de fusiones, agrupaciones, cesiones de cartera, transformaciones, escisiones y otras operaciones entre entidades aseguradoras y del control previo para el acceso a la actividad de mediación en seguros y de la contestación a consultas formuladas en materia de seguros.

El citado Real Decreto encomienda a la Subdirección General de Inspección la supervisión ordinaria y la inspección del ejercicio de su actividad y el análisis de la documentación que las entidades deben remitir periódicamente a la DGSFP para facilitar el control de su solvencia. En relación con las entidades aseguradoras, el desarrollo del procedimiento de supervisión en la DGSFP está delimitado en tres fases temporales diferentes que vienen a coincidir con las tres Áreas en que organizativamente se estructura la Subdirección General de Inspección:

1) Área de Análisis de Balances, responsable de evaluar la información que las entidades aseguradoras remiten a la DGSFP.

2) Área de Inspección «in situ», encargada de las labores de inspección de las entidades y de las comprobaciones de supervisión continuada.

3) Área de Régimen Cautelar, en la cual, una vez elaborada y firmada la correspondiente acta por el inspector, se elabora la propuesta de resolución de la inspección para posteriormente efectuar un seguimiento del cumplimiento de las resoluciones adoptadas. También le corresponde la competencia para la tramitación de procedimientos sancionadores en los casos previstos por la ley y de adopción de medidas de control especial sobre la entidad.

I.4 Limitaciones al alcance

La legislación específica de cada uno de los Organismos objeto de la presente fiscalización somete la función supervisora de las mismas al deber de secreto profesional.

Así, el apartado 2 del artículo 6 del Real Decreto Legislativo 1296/1986, de 28 de junio, de adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas, modificado por la disposición final undécima de la Ley 37/1998, de 16 de noviembre, establece que «los datos, documentos o informaciones que obren en poder del Banco de España en virtud de cuantas funciones le encomiendan las leyes tendrán carácter reservado y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad».

Este principio general tiene su correlato lógico en la obligación de guardar secreto que el apartado 3 del mismo artículo impone a las personas que desempeñen o hayan desempeñado una actividad para el BE y hayan tenido conocimiento de datos de carácter reservado. Dicha obligación viene también recogida en el artículo 17 de su Reglamento Interno.

Respecto a la CNMV, al artículo 90.4 de la LMV señala que «las informaciones o datos confidenciales que la Comisión Nacional del Mercado de Valores u otras autoridades competentes hayan recibido en el ejercicio de sus funciones y la supervisión e inspección previstas en ésta u otras leyes, estarán sujetas a secreto profesional y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad».

El artículo 75 de la LOSSP establece el deber de secreto en relación con la DGSFP en los siguientes términos: «los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Ministerio de Economía y Hacienda en virtud de cuantas funciones le encomienda la presente Ley tendrán carácter reservado».

Asimismo la legislación de cada una de las tres Entidades prevé una serie de excepciones al deber de secreto, entre las cuales no figuran expresamente las informaciones requeridas por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora. Entre las excepciones aludidas se encuentran las siguientes:

a) Cuando el interesado consienta expresamente la difusión, publicación o comunicación de los datos.

b) La publicación de los datos agregados con fines estadísticos, o las comunicaciones en forma sumaria o agregada de manera que las entidades individuales no puedan ser identificadas ni siquiera indirectamente.

c) Las informaciones requeridas por las autoridades judiciales competentes en un proceso penal.

d) Las informaciones que, en el marco de los procedimientos mercantiles derivados de la suspensión de pagos, quiebra o liquidación forzosa de una entidad de crédito, de servicios de inversión o de seguros, sean requeridas por las autoridades judiciales, siempre que no versen sobre terceros implicados en el reflotamiento de la entidad.

e) Las informaciones que, en el marco de recursos administrativos o jurisdiccionales entablados sobre resoluciones administrativas dictadas en materia de ordenación y disciplina de las entidades anteriores, sean requeridas por las autoridades administrativas o judiciales competentes.

f) Las informaciones que las Entidades fiscalizadas se intercambien para el cumplimiento de sus funciones.

g) Las informaciones que las Entidades fiscalizadas tengan que facilitar, para el cumplimiento de sus funciones, a los organismos o autoridades de otros países en los que recaiga la función pública de supervisión de las entidades de crédito, de las ESIS, de las empresas de seguros, de otras instituciones financieras y de los mercados financieros, o la gestión de los sistemas de garantía de depósitos o indemnización de los inversores de las entidades de crédito, siempre que exista reciprocidad, y que los organismos y autoridades estén sometidos a secreto profesional en condiciones que, como mínimo, sean equiparables a las establecidas por las leyes españolas.

h) Las informaciones que las Entidades fiscalizadas tengan que facilitar a las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales, así como las comunicaciones que de modo excepcional puedan realizarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 111 y 112 de la antigua Ley General Tributaria (LGT), previa autorización indelegable del Ministro de Economía y Hacienda (artículos 93 y 94 de la actual LGT de 2003).

i) Las informaciones requeridas por una Comisión Parlamentaria de Investigación en los términos establecidos en su legislación específica.

j) Las informaciones que el BE tenga que facilitar para el cumplimiento de sus respectivas funciones, a los Fondos de Garantía de Depósitos, a los interventores o síndicos de una entidad de crédito o de una entidad de su grupo, designados en los correspondientes procedimientos administrativos o judiciales, y a los auditores de cuentas de las entidades de crédito y sus grupos.

k) Las informaciones que el BE trasmita, en tanto que autoridad monetaria, al BCE, a los bancos centrales y organismos de función similar de la UE, así como a otras autoridades públicas encargadas de la supervisión de los sistemas de pagos.

l) Las informaciones que el BE decida facilitar a una cámara u organismo semejante autorizado legalmente a prestar servicios de compensación o liquidación de los mercados españoles, cuando considere que son necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de dichos organismos ante cualquier incumplimiento, o posible incumplimiento, que se produzca en el mercado.

m) Las informaciones que, por razones de supervisión prudencial o sanción de las entidades de crédito, el BE tenga que dar a conocer al MEH o a las autoridades de las Comunidades Autónomas (CCAA) con competencias sobre entidades de crédito.

n) Las informaciones que la CNMV tenga que facilitar para el cumplimiento de sus respectivas funciones a las CCAA con competencias en materia de Bolsas de Valores; a los órganos rectores de los mercados secundarios oficiales con el objeto de garantizar el funcionamiento regular de los mismos; a los fondos de garantía de inversores; a los interventores o síndicos de una empresa de servicios de inversión o de una entidad de su grupo, designados en los correspondientes procedimientos administrativos o judiciales, y a los auditores de cuentas de las ESIS y sus grupos.

o) Las informaciones que la CNMV decida facilitar a un sistema o cámara de compensación y liquidación de un mercado de valores español, cuando considere que son necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de dichos sistemas ante cualquier incumplimiento, o posible incumplimiento, que se produzca en el mercado.

p) Las informaciones que la DGSFP tenga que facilitar a la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras para el cumplimiento de sus respectivas funciones.

q) Las informaciones que la DGSFP tenga que facilitar para el cumplimiento de sus respectivas funciones a los auditores de cuentas de las entidades aseguradoras y sus grupos y al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC).

Amparándose en la citada legislación, los tres Organismos han negado en el transcurso de la fiscalización el acceso a todos aquellos documentos y expedientes que estimaban contenían información sometida al deber de secreto, los cuales se irán enumerando al analizar cada uno de los apartados del presente Informe, exponiendo igualmente las consecuencias directas que estas

limitaciones han supuesto en la consecución de los objetivos de la fiscalización.

Con carácter general hay que señalar que la independencia de funcionamiento que la legislación específica atribuye a las entidades de supervisión en modo alguno les exime de control, éste, en nuestro ordenamiento jurídico se realiza por vías diversas: el Gobierno las controla a través de su poder de dirección (artículo 97 CE), el Parlamento a través de, en su caso, las Comisiones Parlamentarias correspondientes y de la potestad de modificar su régimen jurídico recortando su autonomía, los Tribunales de Justicia controlando la legalidad de su actuación y, a su vez, el Tribunal de Cuentas vía artículo 136 de la Constitución Española (CE). En este sentido por tanto, la independencia de que se dota a las Entidades Supervisoras no es ilimitada, sino que gozarán de una autonomía de gestión para garantizar su eficacia y el cumplimiento de las funciones que les están atribuidas (véase a título de ejemplo el artículo 14.6 LMV).

El fundamento de la capacidad de intervención de los poderes públicos en las citadas entidades se halla en el artículo 128 de la CE, las cuales encuentran en la regulación del deber de secreto profesional una garantía al desarrollo de sus funciones. El secreto profesional es un requisito imprescindible en el funcionamiento de las entidades de crédito, de seguros y del mercado de valores para impedir la divulgación de informaciones confidenciales que dañarían el sistema financiero, bursátil y de seguros.

Sin embargo, la función fiscalizadora del Tribunal viene reconocida expresamente por la CE, en su artículo 136, así como en la LOTCu, y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu). El reconocimiento constitucional de la función fiscalizadora prima sobre cualquier otra norma, en tanto que se trata de la norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, se considera errónea la fundamentación de alguno de los Organismos fiscalizados al señalar que la normativa reguladora del funcionamiento del Tribunal es ley general respecto al régimen de funcionamiento de las Entidades Supervisoras, configurada como ley especial. La Constitución, como norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico prima sobre cualquier otra norma, disponiendo que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, sector público en el que se encuadran el BE, la CNMV y la DGSFP.

Asimismo, la propia normativa reguladora de aquéllas reconoce la sujeción a la fiscalización del Tribunal; así, a título de ejemplo, el artículo 14 de la LMV dispone que el control económico y financiero se llevará a cabo por la IGAE, sin perjuicio de las funciones que correspondan al Tribunal de Cuentas; en términos similares se regula en la LABE cuyo artículo 4 establece que «el Banco de España queda sujeto a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas».

Si bien es cierto que hubiera sido más conveniente que se citara al Tribunal de Cuentas entre los órganos e instituciones entre los que se excepciona el deber de secreto, con lo que se hubieran evitado interpretaciones y discrepancias, sin embargo, ello no es suficiente para negar el acceso a determinados documentos, amparándose en ese deber, en tanto que la función fiscalizadora del Tribunal viene reconocida por la propia CE.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta ahora, no cabe oponer una posible negativa por parte de las entidades reseñadas a que el Tribunal de Cuentas fiscalice su actividad, y en concreto la organización y los procedimientos de supervisión sobre las entidades sujetas a ello, en base al cuestionamiento del contenido de la función fiscalizadora del Tribunal, como más adelante se fundamentará, y basado principalmente en la alegación del deber de secreto.

Del examen de la regulación de la materia se desprende la existencia de información de carácter confidencial o sensible referente a la dirección, gestión, solvencia, etc. de las entidades sujetas a supervisión o control, cuyo tratamiento se sujeta con carácter general al secreto profesional que es de naturaleza bien distinta a las materias secretas o materias clasificadas a las que hace referencia la Ley de secretos oficiales en su modificación producida por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, materias que han de ser determinadas por Ley o mediante acto expreso adoptado por órgano competente, y cuya finalidad esencial es salvaguardar la defensa y seguridad del Estado, supuesto este ante el que evidentemente no se está.

Por otra parte, hay que señalar también que si el fundamento del secreto profesional es evitar la divulgación de informaciones confidenciales, que dañarían el sistema financiero, el acceso del Tribunal de Cuentas a la organización y a los procedimientos de supervisión no pone en peligro esa confidencialidad, en tanto que los funcionarios del Tribunal están sujetos a ese mismo deber de secreto, conforme el artículo 27.5 de la LFTCu en el que se establece que «Los funcionarios, auditores y comisionados expertos que practiquen las actuaciones a que se refieren los apartados anteriores, tienen obligación de guardar secreto respecto de las mismas, incurriendo, si incumpliesen dicha obligación, en las responsabilidades disciplinarias y, en su caso, penales a que hubiere lugar.»

Es por ello indudable, con relación a la fiscalización de la organización y los procedimientos de supervisión

sobre las entidades de crédito, seguros y sociedades de inversión, la competencia del Tribunal de Cuentas para desarrollar sus funciones de control en base a la competencia plena de atribución que le otorga la CE en su artículo 136, funciones en cuyo ejercicio ha de observar sin duda los mandatos del secreto profesional a los que le obliga la legislación vigente, pero puede exigir la colaboración y el acceso a toda aquella documentación precisa para desarrollar las funciones que tiene constitucionalmente atribuidas, pudiendo utilizar, ante una presunta falta de colaboración o acceso, los instrumentos previstos en las normas.

Las funciones que constitucionalmente se atribuyen al Tribunal de Cuentas son esencialmente dos: la función fiscalizadora y la función jurisdiccional, regulándose con un mayor detalle la primera y reservándose únicamente una mera referencia a la segunda cuando el artículo 136 señala «sin perjuicio de su propia jurisdicción». Son funciones de gran trascendencia económico-social, ya que contribuyen a hacer transparente la gestión económico-financiera del sector público.

De igual forma, la LOTCu en su artículo 2 señala que son sus funciones la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quieres tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Respecto al ámbito objetivo de la función fiscalizadora, la propia Ley Orgánica en su artículo 9 señala que «se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía», pudiendo exigir el Tribunal la colaboración de todas las entidades a que se refiere el artículo 4, que estarán obligadas a suministrarle cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite, relacionados con el ejercicio de sus funciones.

Sobre la naturaleza de la función fiscalizadora es preciso citar la Sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1986, en la que se reconoce aquélla, de forma irrebatible, como una actividad técnica previa a la función política de las Cortes, actividades técnicas de fiscalización respecto de las cuales el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador según el artículo 136 de la CE y el 1.º de su propia Ley Orgánica.

Por su parte, la LFTCu, que entre otras cuestiones, regula los procedimientos mediante los cuales el Tribunal de Cuentas lleva a cabo la función de fiscalización, reitera su carácter externo, permanente y consuntivo, así como la referencia al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, y ello, recogiendo el apartado 2.º del artículo 9 de la LOTCu en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

El Tribunal podrá además recabar y utilizar, para el ejercicio de su función, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de control de las CCAA, según se reconoce en el artículo 27.2 de la LFTCu.

El ámbito subjetivo de la actuación del Tribunal de Cuentas lo constituye primordialmente, como es sabido, el sector público, que aparece integrado, a tenor del artículo 4 de la LOTCu por la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las Entidades gestoras de la Seguridad Social, los Organismos autónomos y las Sociedades estatales y demás Empresas públicas. El Tribunal puede, además, fiscalizar una faceta de la actividad económico-financiera del sector privado, ya que le corresponde también la fiscalización de las subvenciones, crédito, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas y jurídicas.

Como se ha señalado anteriormente, la Ley de Funcionamiento regula los procedimientos mediante los que se ejerce la función fiscalizadora (vienen regulados en el Título IV, Capítulo IV), efectuando una enumeración no exhaustiva de los mismos y habilitando al Tribunal de Cuentas, en base al artículo 31.f), a realizar cualesquiera otros que resultaren adecuados al cumplimiento de su función.

No obstante, a tenor de lo establecido en la normativa, la labor fiscalizadora del Tribunal ha de ejercerse básicamente a través del análisis y comprobación de la documentación que le faciliten los obligados a rendir cuentas. Así el artículo 7 de la LOTCu cuando delimita el ámbito subjetivo y objetivo del deber de colaboración, establece que éste alcanza a suministrar al Tribunal «cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite relacionados con el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras o jurisdiccionales».

Este deber de colaboración no cabe entenderlo reducido, en base a los términos del artículo 30.1 de la LFTCu, únicamente respecto de los bienes, fondos, efectos o caudales públicos que tengan en depósito, custodia o administración o en cuya gestión hayan participado o participen cualesquiera personas naturales o jurídicas, así como a las personas físicas o jurídicas preceptoras de subvenciones u otras ayudas del sector público. Tampoco puede entenderse limitado, como señala el apartado 3,a «que los datos, estados, documentos o antecedentes solicitados se referirán a los que consten o deban constar en los correspondientes estados contables o en la justificación de éstos», y ello en base a razones de jerarquía normativa, dado que las pre-

visiones contenidas en Ley orgánica priman sobre la Ley ordinaria, como al objeto de la propia Ley de Funcionamiento en la materia, cual es, siguiendo lo dispuesto en la LOTCu, la regulación de los procedimientos mediante los cuales el Tribunal de Cuentas lleva a cabo la función de fiscalización externa de la actividad económico-financiera del sector público.

A la vista del mandato constitucional puede afirmarse que una fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la organización y los procedimientos de supervisión realizados sobre las entidades sujetas se encuadra dentro de sus competencias fiscalizadoras; en definitiva, se trata de determinar que una entidad pública sujeta una parte sustancial de su actividad que tiene una proyección económico-financiera evidente, a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia a que se refiere el artículo 103 de la CE y la propia normativa del Tribunal de Cuentas.

El control externo ejercido por el Tribunal no se limita a la práctica de auditorías financieras y de cumplimiento. La labor del Tribunal va más allá de lo meramente formal, lo que tiene su respaldo en el propio artículo 9 de la LOTCu cuando habla de una actividad dirigida al sometimiento de la actividad económico-financiera del Estado a los principios de legalidad, eficiencia y economía, entendiendo el principio de eficiencia como el cumplimiento eficaz de los objetivos propuestos así como el uso eficiente de los caudales públicos.

En esta aproximación se puede constatar cómo la función fiscalizadora se ha referido, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la LOTCu, al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, superando en muchos casos el alcance del examen de legalidad y representatividad de las cuentas analizadas, para abordar el análisis técnico de la organización implantada y de la gestión desarrollada, contribuyendo, de este modo, a resaltar la interconexión entre las funciones de organización, gestión y control, y a potenciar que la actividad pública se acomode a los objetivos de equidad, eficiencia y economía, constitucionalmente asignados al gasto público.

Ha de destacarse por tanto, que la actividad fiscalizadora no se limita a la detección y exposición de las deficiencias e irregularidades observadas, sino que, en virtud de lo previsto en el artículo 14 de la LOTCu, se completa con la formulación de propuestas de mejora en la mayor parte de los informes aprobados en relación con la actividad o entidad fiscalizada.

La CE ha configurado al Tribunal como el supremo órgano fiscalizador, no sólo de las cuentas sino también de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Desde esta perspectiva el Tribunal puede analizar no sólo los estados contables y su adecuación a las normas de contabilidad vigentes, sino también verificar el funcionamiento de las entidades integrantes del sector público, la gestión de los fondos públicos y los resultados obtenidos. Esto no supone que la fiscalización del Tribunal de Cuentas tenga por objeto la supervisión de los mercados financieros, sino comprobar los resultados de los procedimientos empleados para ello y la organización configurada para efectuar aquellas funciones, así como el funcionamiento efectivo del control interno establecido por las entidades supervisoras que tienen atribuida tal función.

Las dificultades encontradas a lo largo de los trabajos de fiscalización han sido múltiples y constantes, y ello hasta tal punto que han llegado a configurar un amplio abanico de limitaciones, provocadas esencialmente por la imposibilidad de acceso a la documentación precisa para realizar determinadas verificaciones, justificada, por las entidades sujetas a aquélla, en su propia normativa, interpretación que este Tribunal en modo alguno comparte, y que en sentido estricto hubiera podido llevar a la no realización de la fiscalización, y a la utilización subsidiaria de otras vías previstas en la legislación vigente, con la finalidad de solventar la problemática reseñada. No obstante lo cual, este Tribunal, valorando los elementos disponibles, optó por continuar desarrollando la fiscalización, entendiendo que, en cierta forma, la documentación a la que se pudiera tener acceso permitiría realizar las pruebas de auditoría suficientes para sustentar la opinión del Tribunal en relación con la mayor parte de los objetivos previstos en la fiscalización.

Durante los trabajos de fiscalización se ha intentado buscar, con los responsables de cada entidad, fórmulas alternativas a la entrega de cierta documentación sometida al deber de secreto que permitiesen avanzar los trabajos con el objetivo comentado (acceso a los documentos sin fotocopiarlos, supresión del nombre de las compañías afectadas en determinados documentos para evitar su identificación, o la realización de entrevistas para contrastar la información, entre otras).

La realidad que se ha ido imponiendo en mayor o menor grado dependiendo de las Entidades ha sido la siguiente:

1. No se ha facilitado, ni tan siquiera mediante alguna de las fórmulas citadas, información que se considera básica y fundamental en el desarrollo de la fiscalización, en concreto:

- Los Planes de Supervisión correspondientes a los dos ejercicios fiscalizados.
- Los expedientes de las autorizaciones que deben conceder o informar las Entidades fiscalizadas.
- Los documentos derivados de la labor de seguimiento continuo que las Entidades fiscalizadas llevan a cabo sobre las entidades que operan en el sistema financiero.
- Listado de las inspecciones llevadas a cabo por las Entidades Supervisoras durante los ejercicios fiscalizados.
- Los expedientes de las actuaciones inspectoras llevadas a cabo por las Entidades fiscalizadas durante los ejercicios fiscalizados.

• Relación nominativa de los expedientes sancionadores incoados, tramitados y resueltos durante los ejercicios 2002 y 2003.

• Los expedientes sancionadores tramitados por las Entidades fiscalizadas durante los ejercicios fiscalizados.

• Las comunicaciones efectuadas entre las Entidades fiscalizadas.

2. Los Organismos fiscalizados han negado en repetidas ocasiones, tal y como se pone de manifiesto a lo largo del Informe, documentación que, a juicio de este Tribunal, no puede considerarse bajo ningún concepto sometida al deber de secreto.

3. Se han podido programar y realizar todas las entrevistas individuales que se han considerado necesarias a los responsables ejecutivos de las entidades. Sin embargo, cuando se ha solicitado autorización para entrevistar individualmente a los inspectores o técnicos actuantes a fin de contrastar la información disponible, no ha sido permitido por ninguna de las entidades (salvo en la DGR del BE), que han exigido la presencia de un coordinador nombrado por los responsables de las mismas. Resulta significativo que esta negativa se plantee por primera vez después de las numerosas fiscalizaciones que el Tribunal de Cuentas ha realizado en estas entidades.

La realización de entrevistas individuales a los técnicos, sin la supervisión de sus superiores, se considera imprescindible para la consecución de los objetivos de la presente fiscalización[7], teniendo en cuenta las especiales circunstancias de la misma y ello por las siguientes razones:

• Tanto en los procedimientos internos de fiscalización del Tribunal de Cuentas como en las normas de auditoría generalmente aceptadas, se considera, la realización de entrevistas con el personal de la entidad fiscalizada, como uno de los medios para la obtención de evidencia.

• Aunque dentro de los distintos tipos de evidencias que se pueden obtener en auditoría (física, documental, analítica...) la evidencia testimonial es la menos fiable, la negativa del BE, CNMV y DGSFP a entregar cierta documentación hace que esta evidencia testimonial sea en ocasiones la principal fuente de información a disposición del equipo fiscalizador para fundamentar sus conclusiones.

• En estos casos, las «Directrices de Aplicación Europea de las Normas de Auditoría de la INTOSAI»[8] señalan que «las pruebas fehacientes orales deben considerarse las menos fiables. Siempre que sea factible, los auditores deben tratar de obtener una confirmación documental de las pruebas orales (...). Cuando esto no sea posible, se pueden confirmar las pruebas orales entrevistando por separado a más de una persona».

Esta cuestión debe ser analizada en relación con la limitación general anteriormente comentada, ya que, dadas las especiales circunstancias de esta fiscalización, en la que el Tribunal no ha dispuesto, para la mayoría de las comprobaciones, de evidencia documental, la imposibilidad de entrevistar individualmente al personal de las Entidades fiscalizadas supone otra importante limitación para la consecución de los objetivos previstos, con la diferencia de que en este caso la limitación es consecuencia, no de la interpretación dada a la normativa existente, sino de una decisión propia de las Entidades fiscalizadas tomada sin ninguna justificación.

4. Se ha producido en algunos casos, tal y como se indica en los apartados correspondientes, una demora injustificable (de hasta más de ocho meses) en la entrega de determinada documentación a este Tribunal, lo que ha contribuido a dificultar aún más los trabajos de fiscalización programados.

Estas limitaciones han incidido significativamente en el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente fiscalización, suponiendo, en la mayor parte de los casos, la imposibilidad de conformar una opinión sobre la organización y aplicación práctica de los procedimientos de supervisión encomendados al BE, a la CNMV y a la DGSFP y sobre la coordinación entre estas entidades. No obstante, a lo largo del presente Informe se exponen aquellas conclusiones y recomendaciones a las que, a pesar de las dificultades, se ha podido llegar.

I.5 Rendición de Cuentas

De los tres Organismos fiscalizados, rinden cuentas a este Tribunal el BE y la CNMV, el primero directamente, en virtud de lo dispuesto en su normativa, y la Comisión a través de la IGAE. La DGSFP, al carecer de personalidad jurídica, no rinde cuentas individualmente, estando incluidas en las de la Administración General del Estado.

I.5.1 Banco de España

Las cuentas anuales del BE correspondientes al ejercicio 2002 fueron aprobadas por el Consejo de Ministros en su sesión de 25 de julio de 2003, siendo recibidas en el Tribunal de Cuentas el 17 de septiembre de 2003, dentro del plazo señalado para ello en la legislación vigente.

Las cuentas anuales del BE correspondientes al ejercicio 2003 fueron aprobadas por el Consejo de Ministros en su sesión de 30 de julio de 2004, siendo recibidas en el Tribunal de Cuentas el 15 de septiembre de 2004, dentro del plazo señalado para ello en la legislación vigente.

[7] En este sentido, resulta, cuando menos, curioso que ante la reiterada petición del Tribunal de Cuentas a la DGS del BE de realizar entrevistas individuales, ésta, justifique su negativa alegando «la única finalidad de prestar al Tribunal de Cuentas la máxima colaboración posible en sus labores de fiscalización y asegurar el correcto cumplimiento de la obligación del Banco de España de garantizar que la documentación entregada y la información facilitada al equipo fiscalizador tuviera siempre el mayor nivel posible de calidad, consistencia y utilidad».

[8] Organización internacional que agrupa a los Tribunales de Cuentas de más de 170 países, que, tras un largo período de gestación (1984-1989), aprobó en octubre de 1991, en la reunión del comité directivo celebrado en Washington, sus normas de auditoría. Estas normas vienen siendo un referente para la auditoría del sector público desde la aparición de los primeros borradores, a mediados de 1987.

I.5.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores

Las cuentas anuales de la CNMV correspondientes al ejercicio 2002 fueron remitidas a la IGAE el 16 de julio de 2003, dentro del plazo previsto en el artículo 130.1 TRLGP, siendo recibidas en el Tribunal de Cuentas el 1 de septiembre de 2003, un día después del plazo señalado para ello en la legislación vigente. La publicación de las mismas en el Boletín Oficial del Estado (BOE) se realizó el 2 de agosto de 2003.

Las cuentas anuales de la CNMV correspondientes al ejercicio 2003 fueron remitidas a la IGAE el 21 de junio de 2004, dentro del plazo previsto en el artículo 130.1 TRLGP, siendo recibidas en el Tribunal de Cuentas el 2 de julio de 2004, dentro del plazo señalado para ello en la legislación vigente. La publicación de las mismas en el BOE se realizó el 21 de julio de 2004.

I.6 Trámite de alegaciones

De conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron remitidos el 12 de mayo de 2006 a los que fueron responsables y representantes del BE, CNMV, DGSFP y AEAT durante los ejercicios fiscalizados, y a los que lo son a la fecha de remisión del Anteproyecto de Informe para alegaciones.

El plazo otorgado inicialmente, de 15 días, fue prorrogado por un periodo de idéntica duración a los responsables que así lo solicitaron. Se han recibido en el plazo establecido las alegaciones formuladas por el Gobernador del BE, por el Presidente de la CNMV, por el Director General de Seguros y Fondos de Pensiones, y por el Director General de la AEAT, responsables todos ellos a la fecha de remisión del Anteproyecto de Informe, habiéndose incorporado al texto del Informe las modificaciones que se han considerado oportunas, así como determinadas explicaciones mediante notas a pie de página.

En el plazo anteriormente señalado, han remitido a este Tribunal escrito sin formular alegación alguna el Presidente de la AEAT y la Directora General de Seguros y Fondos de Pensiones responsables de las Entidades durante el periodo fiscalizado.

En relación con el contenido y tratamiento de las alegaciones, con independencia de las aclaraciones y puntualizaciones que se incluyen en los diversos apartados del Informe, es preciso señalar que con carácter general no se formulan valoraciones expresas respecto de las siguientes alegaciones:

a) Las que confirman deficiencias o irregularidades puestas de manifiesto en el Informe.

b) Las que plantean criterios u opiniones diferentes al contenido del Informe sin aportar nuevos argumentos, soporte documental o normativo distintos de los ya analizados en la fiscalización.

c) Las que pretenden explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones, sin rebatir el contenido del Informe.

d) Las que señalan que las deficiencias o irregularidades detectadas se han subsanado con posterioridad al periodo fiscalizado.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1 Banco de España

El BE realiza la supervisión de las entidades de crédito fundamentalmente a través de la Dirección General de Supervisión y la Dirección General de Regulación que participan y colaboran estrechamente en la definición de la política de supervisión y regulación bancaria que aplica el BE.

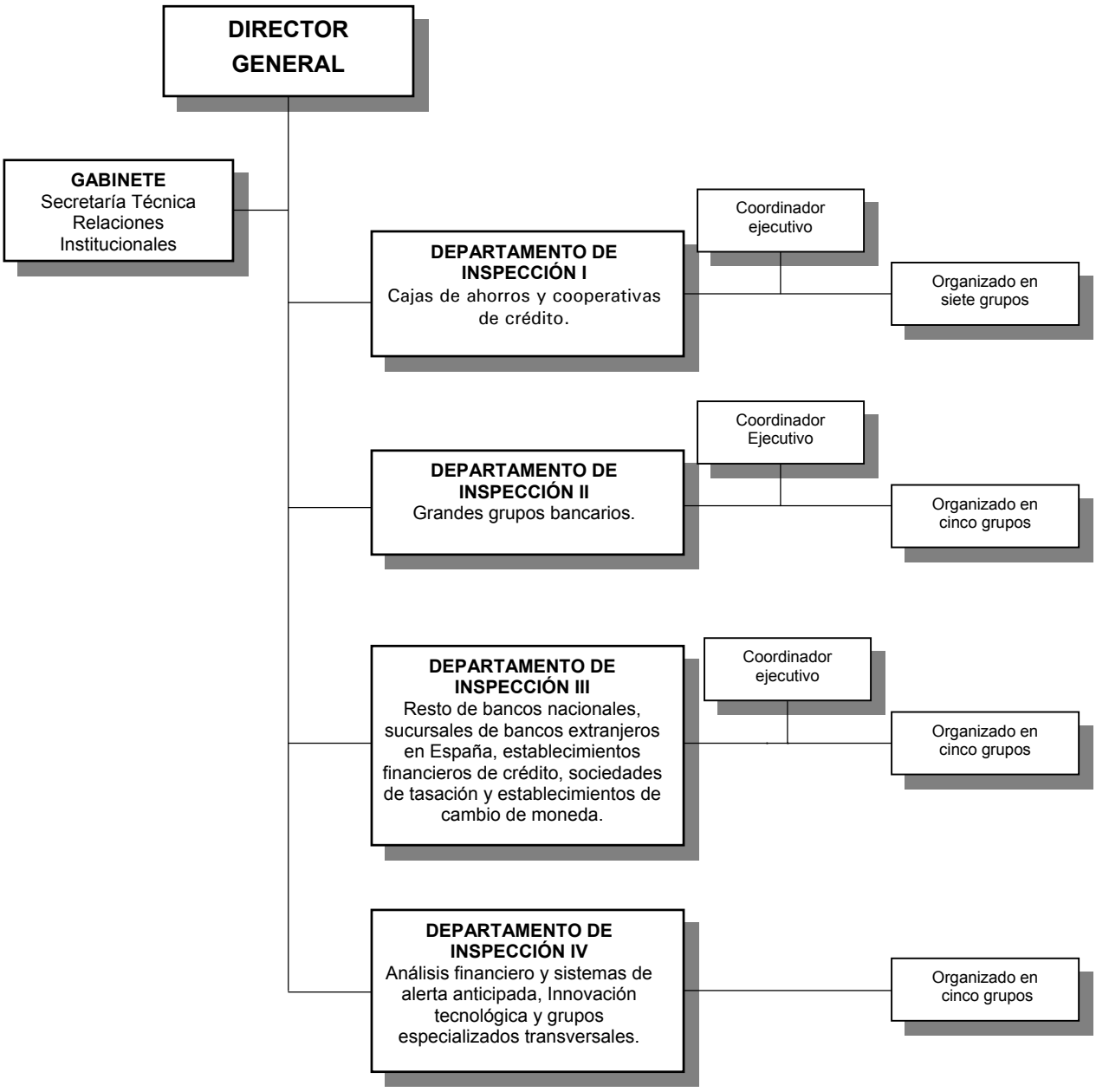
A) Dirección General de Supervisión

Esta Dirección General tiene encomendadas las competencias de supervisar el sistema crediticio, analizando la situación de las entidades de crédito y sus grupos financieros, verificar el cumplimiento de la normativa, formular propuestas de adopción de medidas disciplinarias o cautelares, tramitar los procedimientos administrativos que le correspondan y colaborar con otros organismos nacionales o extranjeros en materia de supervisión. De acuerdo con lo anterior, esta Dirección General es la unidad encargada de la planificación de la actividad supervisora, del análisis a distancia y de las inspecciones «in situ» de las entidades de crédito.

La DGS se organiza en cuatro departamentos de inspección, el gabinete y el grupo de planificación. Los tres primeros departamentos son los que tienen encomendadas las funciones de inspección directa de las entidades de crédito a su cargo, mientras que el cuarto departamento, creado en noviembre de 2000, se configura como una unidad de apoyo que asume aquellos cometidos técnicos y especializados que afectan de forma transversal a todas las entidades de crédito y que anteriormente se distribuían entre los demás departamentos de inspección de la DGS. Su función es dar soporte técnico y asistencia especializada a los departamentos que tienen exclusivamente responsabilidades operativas de supervisión. Además, se encarga de proponer, coordinar y rentabilizar esfuerzos en el desarrollo de nuevos sistemas y herramientas de supervisión, proporcionando homogeneidad y estabilidad en su aplicación.

El gabinete del Director General de Supervisión se encarga de las funciones de secretariado técnico de la Dirección, de la coordinación de sus relaciones externas tanto nacionales como internacionales, de las relaciones internas con otras Direcciones Generales del BE, en especial de las que hayan de mantenerse con la DGR.

La estructura de la DGS es la señalada en el siguiente gráfico:



La colaboración del personal de la DGS ha sido adecuada, y el plazo de entrega de la documentación solicitada a esta Dirección ha sido, por término medio, de 11 días, lo cual, teniendo en cuenta las especiales circunstancias de la presente fiscalización, se considera razonable.

Se han podido realizar todas las entrevistas que se han considerado oportunas con los responsables ejecutivos de esta Dirección General en presencia de un coordinador.

Para contrastar la información obtenida y verificar la aplicación práctica en cada uno de los departamentos, el equipo fiscalizador solicitó de la entidad la realización de entrevistas individuales con los inspectores de la DGS, lo que no fue atendido por la citada dirección, al imponer que dichas entrevistas se realizaran con la presencia del coordinador.

Con esta prueba de auditoría se pretendía obtener información libremente emitida por los inspectores sobre determinadas condiciones en las que desarrollan sus actuaciones supervisoras, siendo imprescindible para ello que no se llevasen a cabo bajo la presencia de superiores jerárquicos que pudieran condicionar las respuestas obtenidas. A la vista de la escasa utilidad que su realización tendría en estas condiciones, el equipo fiscalizador renunció a realizarlas.

Esta negativa no se ha producido en las demás unidades del BE con las que el equipo fiscalizador ha desarrollado su trabajo, en las que se han podido llevar a cabo las entrevistas que se ha considerado oportuno sin la presencia de coordinador.

La imposibilidad de que el equipo fiscalizador realizara las entrevistas individuales en las condiciones soli-

citadas ha impedido que la información facilitada por la Entidad reúna los requisitos de consistencia y utilidad necesarios en una fiscalización realizada en las circunstancias de la presente.

B) Dirección General de Regulación

Esta Dirección General realizaba durante el periodo fiscalizado, entre otras, las siguientes funciones: el diseño de la información que las entidades de crédito deben rendir al BE, el procesamiento de la misma, la gestión de los Registros Especiales de entidades de crédito, la tramitación de los procedimientos administrativos que le correspondan y la colaboración con otros organismos nacionales o extranjeros en las materias anteriores.

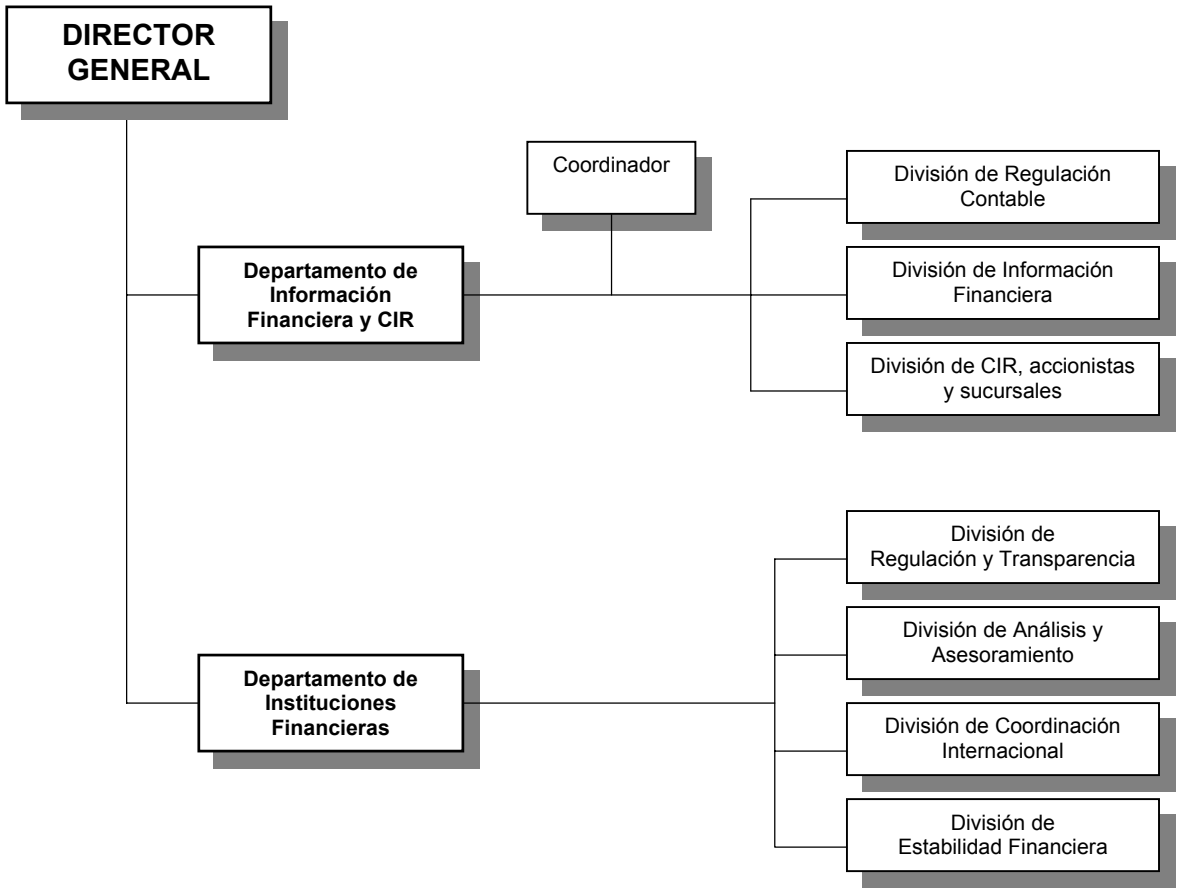
Durante los ejercicios fiscalizados, la DGR se organizaba en dos departamentos:

- Departamento de Información financiera y Central de Información de Riesgos.
- Departamento de Instituciones Financieras.

El Departamento de Información Financiera y Central de Información de Riesgos (CIR) tenía asignadas fundamentalmente las funciones de elaboración e interpretación de las Circulares que aprueba el Banco sobre temas de contabilidad de entidades de crédito; las relaciones con el ICAC, CNMV y DGSFP y con otros organismos internacionales relacionados con la elaboración de la normativa contable que deben seguir las entidades que actúan en el sistema financiero; de la gestión y el mantenimiento de la base de datos de la CIR del BE; y el diseño del formato, la recepción y el tratamiento de la información que periódicamente deben enviar las entidades de crédito al BE.

El Departamento de Instituciones Financieras se encargaba, entre otras funciones, de la gestión de los Registros que el BE debe mantener en relación con las entidades de crédito, de la autorización de inicio de actividad y de la publicidad y la transparencia de las operaciones de las entidades de crédito.

La estructura de la DGR durante los ejercicios fiscalizados viene recogida en el siguiente organigrama:



En el caso de la DGR, es necesario destacar el importante retraso con el que los documentos solicitados a esta Dirección eran entregados al equipo fiscalizador, lo que ha entorpecido significativamente los trabajos realizados.

En este sentido, el plazo medio de entrega de la documentación solicitada a la DGR ha sido de 78 días, lo cual, teniendo en cuenta que en la gran mayoría de los casos se trataba de información que no requiere trabajo de elaboración, resulta inaceptable. Como ejemplo

de lo expuesto, la citada Dirección General ha tardado entre 40 y 44 días en facilitar los organigramas de las diferentes divisiones que la componen, o en contestar que no existen los manuales de procedimientos que se solicitaban, documentos éstos que no requieren ningún tipo de preparación, y que no se encuentran afectados por el deber de secreto, por lo que deberían haber sido entregados inmediatamente por el BE.

Dentro de la DGR se debe resaltar negativamente la colaboración de la División de Regulación y Transparencia de esta Dirección General, en la que los plazos medios de entrega de la documentación se han elevado a 104 días, lo que se considera completamente inaceptable y no sólo ha dificultado el trabajo del equipo fiscalizador sino que ha originado retrasos significativos en la conclusión de la fiscalización. Como muestra de la falta de colaboración, a modo de ejemplo se puede señalar lo siguiente:

• Esta división ha tardado 95 días en entregar los listados de las autorizaciones solicitadas durante los ejercicios 2002 y 2003 (excepto la de inicio de actividad), documentos que deberían ser de entrega inmediata para cualquier entidad que disponga de un registro adecuadamente informatizado y gestionado.

• La citada División ha empleado 88 días en entregar una estadística de las decisiones de la Comisión Ejecutiva, cuando lo solicitado era una relación de las mismas.

• El retraso en la entrega de la documentación solicitada ha llegado a ser, en algunos casos, de más de ocho meses.

Hay que señalar que el retraso en la entrega de la documentación fue puesto en conocimiento del coordinador de esta Dirección General en numerosas ocasiones y se comunicó por escrito al Subgobernador, sin que a raíz de ello se produjera una mejora en los plazos de entrega de la misma.

Contrariamente a lo manifestado por la entidad en alegaciones los retrasos en la entrega de la documentación por la DGR, que han llegado a ser de ocho meses, distan mucho de poder calificarse, como se realiza en las alegaciones, de «una actitud de colaboración» sino más bien todo lo contrario[9]. En este sentido, los tiempos medios de entrega de documentación resultan bastante significativos sobre la colaboración prestada por la DGR al Tribunal.

C) Resto de unidades del Banco de España.

En el desarrollo de la presente fiscalización, el equipo fiscalizador ha tenido contacto con otras unidades (Departamento de Auditoría Interna y División de Asesoría Jurídica) cuya colaboración ha sido buena en todo momento. El plazo medio de entrega de la documentación solicitada a estas unidades ha sido de 7 días, lo cual se considera razonable.

II.1.1 Control de acceso a la actividad crediticia

El acceso a la actividad crediticia está sujeto a autorización puesto que, de acuerdo con el artículo 43 de la LDIEC, corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del BE, autorizar la creación de las entidades de crédito, así como el establecimiento en España de sucursales de entidades de crédito no autorizadas en un Estado miembro.

Las normas que establecen las condiciones que deben cumplir las entidades de crédito para obtener y conservar la autorización para operar en el sistema financiero español, son distintas en función del tipo de entidad de que se trate: bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito y EFC.

La normativa española refuerza las exigencias de la normativa comunitaria en aspectos tales como un mayor número de personas responsables directos de la gestión, un capital mínimo más elevado, así como el control del accionariado a partir de un nivel cuantitativo inferior, e introduce ciertos criterios que no se contemplan directamente en aquélla, en orden a la evaluación de la indicada idoneidad (medios patrimoniales suficientes o implicaciones con su actividad no financiera).

El Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, de creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito, establece, además del procedimiento para autorizar la creación de un banco, las condiciones que debe cumplir para obtener y conservar la autorización para operar, que de una forma resumida se señalan a continuación:

a) Condiciones de carácter societario:

• Sociedad anónima constituida por el procedimiento de fundación simultánea.

[9] Respecto a las alegaciones del BE deben hacerse las siguientes puntualizaciones:

• La División de Información Financiera no puso a disposición del Tribunal la información el 26 de abril como se señala en alegaciones. En ese momento, se comunicó al Tribunal que la información estaba preparada pendiente de que el Departamento Jurídico determinara lo que se podía entregar al Tribunal, lo que finalmente se hizo, de forma parcial, el 27 de mayo. En esta fecha, se entrego sólo parte de la información solicitada, alegando que el resto estaba sujeta al deber de secreto.

• Al contrario de lo manifestado por el BE en sus alegaciones, el Tribunal intentó que las formalidades a la hora de hacer las peticiones al personal del BE fueran las mínimas posibles, solicitando la documentación necesaria a nivel de jefes de división, y fue la DGR del Banco de España la que solicitó que todas las peticiones de documentación se hicieran por el jefe del equipo al propio Director General de Regulación, lo que contribuyó a los retrasos comentados.

• La documentación solicitada, el 15 de abril, a la División de Regulación y Transparencia no se entregó por completo a finales de agosto como parece despenderse de lo señalado en el último párrafo de la pág 12 de las alegaciones. La realidad es que después de estas primeras entregas se hicieron otras: el 15 de noviembre, 2 de diciembre y 19 de diciembre, estas dos últimas ocho meses después de su solicitud en el mes de abril.

• Respecto a la solicitud efectuada al Director General de Regulación el 2 de junio (no el 6 de junio) sobre la relación de decisiones de la Comisión Ejecutiva y los modelos de expediente de autorizaciones, el 29 de agosto el BE entrega una estadística de las decisiones y unos modelos utilizados en autorizaciones señalándose en ese momento al equipo fiscalizador, 88 días después de la solicitud, que la documentación solicitada está sometida al deber de secreto.

• La mayor parte de la documentación entregada al Tribunal no exigía un grado de preparación importante, como se sugiere en las alegaciones, y, en ningún caso, la DGR ha entregado al Tribunal expediente alguno que necesitase ser revisado para eliminar las menciones a entidades concretas como parece indicar en sus alegaciones el Banco.

• Capital inicial mínimo de 18 millones de euros.
• Limitación del objeto social a las actividades propias de las entidades de crédito.
• No reserva de ventaja o remuneración especial para los fundadores.
• Domicilio social y administración efectiva en el territorio nacional.

b) Viabilidad del proyecto de negocio
c) Administración y dirección general:

• Consejo de Administración formado por, al menos, cinco miembros.
• Honorabilidad profesional de sus miembros.

d) Organización:

• Buena organización administrativa y contable.
• Procedimientos de control interno adecuados para una gestión sana y prudente.

e) Accionariado:

• Idoneidad de los accionistas con participaciones significativas (tenencia igual o superior al 5% del capital o de los derechos de voto), no sólo en el momento de la creación de la misma, sino durante la toda la vida de estas entidades.

f) Adscripción al Fondo de Garantía de Depósitos correspondiente.

La normativa estatal sobre creación de cajas de ahorros se encuentra recogida en el Real Decreto 1838/1975, de 3 de julio, sobre creación de cajas de ahorro y distribución de los beneficios líquidos de estas entidades, que ha sido modificado sucesivamente para su adaptación al ordenamiento comunitario, y que recoge criterios análogos a los previstos para bancos en lo relativo al fondo fundacional inicial, programa de actividades, administración y dirección efectiva en territorio nacional, etc., sometiendo también el proceso de creación a autorización del Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del BE.

No obstante, las CCAA, de acuerdo con el reparto competencial establecido en la CE y con lo previsto en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía un alto grado de competencias sobre las cajas de ahorros establecidas en su territorio. En este sentido, las CCAA han dictado un amplio elenco normativo que abarca, entre otros aspectos, criterios para llevar a cabo los procedimientos de creación o fusión de este tipo de entidades de crédito cuando están o pretenden domiciliarse en su territorio, ubicando la competencia de autorización previa en la Consejería de Economía o unidad similar.

Por lo que respecta a las cooperativas de crédito, la normativa estatal que regula las condiciones para la creación de las cooperativas de crédito está constituida principalmente por la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, y el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, que aprueba el reglamento por el que se desarrolla, a las cuales hay que añadir, por un lado, aquellas disposiciones dictadas por las CCAA que hubiesen asumido competencias en este ámbito, y por otro, la legislación general de cooperativas que, en este caso, se aplica con carácter subsidiario. Esta regulación incorpora condiciones de acceso a la actividad y causas de denegación análogas a las anteriormente señaladas para los bancos, con ciertas particularidades derivadas de su régimen societario. Sin embargo, hay un aspecto relevante en el que la regulación de las cooperativas de crédito difiere de aquéllas, como es el relativo a la inferior cuantía del capital inicial exigido, fijado respetando, en este caso, los importes mínimos previstos en la normativa comunitaria, en función del ámbito territorial en el que pretendan operar y del total de habitantes de los municipios incluidos en el mismo.

Por otro lado, al igual que ocurría en el caso de las cajas de ahorro, las CCAA han asumido y desarrollado competencias en el marco de la legislación básica estatal, si bien, en este caso son menores las competencias asumidas. No obstante, respecto a la creación de cooperativas de crédito, la facultad de autorización previa reside en el Ministro de Economía y Hacienda, salvo cuando el ámbito de la cooperativa que se pretende crear no exceda del autonómico.

El régimen aplicable a la creación de los EFC se encuentra recogido en el Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, de régimen jurídico de los EFC que establece condiciones sustantivas y de procedimiento sobre el acceso a la actividad muy similares a las indicadas para los bancos, si bien con unas exigencias de capital inicial inferior, habida cuenta de que estas entidades tienen vedada la posibilidad de captación de depósitos del público, y de la mayor especialización de su objeto social, que deberá estar limitado a la realización de operaciones crediticias en diversas modalidades, gestión o emisión de tarjetas de crédito y concesión de avales y garantías.

El procedimiento que se sigue para la tramitación de las solicitudes de autorización de inicio de actividad de entidades de crédito es similar en todos los casos, por lo que se va a exponer únicamente el correspondiente a los bancos.

La solicitud de autorización para la creación de un banco se dirigirá a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera acompañada de los siguientes documentos:

• Proyecto de estatutos sociales, acompañado de una certificación registral negativa de la denominación social propuesta.

• Programa de actividades, en el que, de modo específico, deberá constar el género de operaciones que se pretenden realizar, la organización administrativa y contable y los procedimientos de control interno.

• Relación de socios que han de constituir la sociedad, con indicación de sus participaciones en el capital social.

• Relación de personas que hayan de integrar el primer Consejo de Administración y de quienes hayan de ejercer como directores generales o asimilados, con información detallada sobre la trayectoria y actividad profesional de todos ellos.

• Justificación de haber constituido en el BE, en metálico o mediante deuda pública, un depósito equivalente al 20 por 100 del capital social mínimo.

En todo caso, en la instrucción del procedimiento, se podrá exigir a los promotores cuantos datos, informes o antecedentes se consideren oportunos para verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en este Real Decreto.

Una vez recibida la solicitud, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera remite el expediente completo al BE, en el que la DGR se encarga de comprobar que cumple todas las condiciones establecidas en la normativa. A estos efectos, se solicita a la DGS un informe sobre todos los aspectos que esta última conoce mejor: idoneidad de los accionistas, idoneidad de los altos cargos, aspectos sobre las actividades que va a realizar la entidad de crédito y sobre el negocio bancario.

Con toda la información anterior, la DGR redacta una propuesta de informe que se eleva a la Comisión Ejecutiva, junto con el informe propuesta del Departamento de Instituciones Financieras de la DGR y el informe de la DGS.

Una vez aprobada por la Comisión Ejecutiva la propuesta de informe, se envía al MEH o al órgano competente que tenga la potestad de autorizar el inicio de la actividad de la entidad de crédito.

Del análisis del procedimiento para la tramitación de las solicitudes, y de los requisitos establecidos en la normativa para que las entidades de crédito obtengan y conserven la autorización para operar, se debe señalar la gran subjetividad contenida en algunos de estos requisitos: la idoneidad de los accionistas, la viabilidad del proyecto de negocio, la honorabilidad profesional de los administradores y la existencia de una buena organización administrativa y contable y de procedimientos de control interno para una gestión sana y prudente. El BE no ha desarrollado una norma interna que concrete los criterios establecidos de forma general en la normativa anteriormente citada para la valoración de los requisitos, de manera que se consiga limitar la subjetividad que comporta la autorización de las entidades de crédito en estos momentos.

A petición del equipo fiscalizador, el BE facilitó las fechas en las que se completaron las distintas fases del proceso de autorización correspondiente a los EFC autorizados en el periodo fiscalizado, y del estudio de las mismas se debe destacar que en cuatro de las seis autorizaciones tramitadas se incumplió el plazo máximo de seis meses establecido en la normativa para su resolución.

Durante el periodo fiscalizado no se presentaron solicitudes de autorización de inicio de actividad de bancos, cajas de ahorro o cooperativas de crédito, por lo que no se ha realizado un análisis similar para estas entidades.

En el desarrollo de la presente fiscalización, el Banco no ha facilitado expediente alguno de autorización por lo que no ha sido posible comprobar en que medida el BE cumple el procedimiento establecido en las normas aplicables a esta autorización y actúa con homogeneidad en el estudio de las solicitudes de autorización que recibe de diferentes entidades y con objetividad a la hora de evaluar aquellos requisitos que, como anteriormente se ha señalado, no están suficientemente definidos en la normativa aplicable.

II.1.2 Registro de entidades

Una vez que las entidades de crédito obtienen la autorización de inicio de actividad del MEH, y con anterioridad al inicio de sus actividades se deberá proceder a su inscripción en el Registro Especial de entidades de crédito del BE. Esta inscripción en el Registro, así como las bajas en el mismo, se deberán publicar en el BOE y se comunicarán a la Comisión Europea.

Este Registro se compone en realidad de una pluralidad de registros, en los que, a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios fiscalizados, figuraban inscritas las entidades que se señalan en el cuadro de la página 18 del presente Informe.

Las normas que regulan el Registro Especial de entidades de crédito del BE son las siguientes:

• El Registro de bancos y banqueros se regula en la Orden del Ministerio de Hacienda de 12 de marzo de 1947 y en el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, de creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito.

• El Registro Especial de cajas generales de ahorro popular se regula en Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, sobre régimen de ahorro popular y en el Decreto 1838/1975, de 3 de julio, sobre creación de cajas de ahorro y distribución de los beneficios líquidos de estas entidades.

• El Registro Especial de cooperativas de crédito se regula en la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito y en el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, por el que se desarrolla.

• El Registro de EFC se regula en el Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, de régimen jurídico de los EFC.

Los datos que contiene el Registro son de dos tipos:

• Información pública: nombre de la entidad de crédito, dirección, fecha de inscripción, número de registro (asignado cuando ingresan), dirección de correo electrónico y de su página web.

• Información no pública: datos sobre los grupos a los que pertenece la entidad, las entidades absorbidas, ciertos datos sobre su constitución, datos de personas de contacto, otras páginas web, las sanciones impuestas (se inscriben a través de una comunicación interior del servicio jurídico), y otras informaciones que se consideren de interés.

El Registro de entidades de crédito que debe mantener el BE es gestionado por la División de Regulación y Transparencia dependiente de la DGR. El procedimiento que se sigue para dar de alta una entidad es el siguiente:

• La condición necesaria para que una entidad pueda inscribirse en el Registro es haber obtenido del Ministro de Economía y Hacienda la autorización para operar.

• Posteriormente, se les da un plazo, diferente según el tipo de entidad, para que se otorgue la escritura de constitución y se inscriba a la nueva sociedad en el Registro Mercantil (RM).

• Una vez inscrito en el RM, la entidad debe solicitar el alta en el Registro de entidades del BE, aportando la escritura de constitución, la inscripción en el RM, los estatutos iniciales y una relación de los altos cargos. No existe para ello ningún formulario establecido, y se suele solicitar por carta aportando toda la información anterior.

• Se verifica la existencia de autorización y la escritura de constitución y la inscripción en el RM, comprobando que estas últimas se ajustan a los términos en los que se ha concedido la autorización y, en caso afirmativo, se procede a dar de alta a la entidad en el Registro, recabando toda la información que es necesario introducir en el mismo.

• El alta de una entidad en el Registro, lleva aparejada el alta en el Registro de estatutos y las altas correspondientes en el Registro de altos cargos.

Para modificar alguno de los datos contenidos en el Registro, las entidades deben comunicarlo al BE y para ello deben aportar la escritura pública y la inscripción en el RM de la modificación que se quiere inscribir. Cuando el cambio se refiere a un dato que es considerado poco importante no es necesario que la entidad aporte la escritura pública para la inscripción de la modificación, siendo necesaria únicamente la comunicación por parte de la entidad.

Un caso aparte son las sanciones impuestas a la entidad que se inscriben a través de una comunicación interior del servicio jurídico y se eliminan cuando han transcurrido cinco años desde que se cumplió la sanción impuesta.

Las entidades de crédito causan baja en el Registro Especial y sus datos son eliminados del mismo cuando se revoca la autorización para operar por las razones que se establecen en la normativa, cuando desaparece la entidad por fusión con otra entidad, o cuando cambia el objeto social y la entidad deja de ser una entidad de crédito.

También es posible que la propia entidad pida la baja del Registro, en cuyo caso será necesaria una autorización para dejar de operar que se concede por el Ministro de Economía y Hacienda previo informe de la DGR. Una vez que se ha concedido esta autorización se debe inscribir la baja en el RM, y sólo entonces, aportando la escritura y la inscripción, puede solicitarse la baja en el Registro Especial de entidades de crédito.

El procedimiento descrito resulta adecuado a su finalidad y respeta lo establecido en las normas que crean y regulan el Registro Especial, a las que anteriormente se ha hecho referencia. De las comprobaciones efectuadas sobre la información pública disponible y sobre una muestra de las altas, bajas y modificaciones efectuadas de las entidades de crédito durante los ejercicios 2002 y 2003 se desprende el buen funcionamiento del mismo.

No obstante, no se ha permitido el acceso a los datos del Registro Especial anteriormente definidos como información no pública, por lo que no se puede dar una opinión sobre el cumplimiento de las normas, ni sobre los procedimientos seguidos para la gestión de estos datos.

II.1.3 El sistema de supervisión continuada

El BE realiza la supervisión de las entidades de crédito a través del sistema de supervisión continuada que abarca la obtención de la información periódica que deben remitir las entidades de crédito, el análisis a distancia realizado sobre toda la información que el BE tiene sobre las entidades que supervisa y la realización de inspecciones «in situ» sobre las entidades de crédito.

El objetivo del sistema de supervisión continuada consiste en mantener un conocimiento contrastado y actualizado de la situación de las entidades supervisadas y su perfil de riesgos, para lo cual, el BE utiliza una metodología conocida como Supervisión de la Actividad Bancaria bajo el Enfoque Riesgo (SABER).

II.1.3.1 Metodología SABER

La metodología SABER se ha ido implantando de forma progresiva en la DGS para la supervisión de las entidades de crédito desde que en septiembre de 1999 se creó el grupo de trabajo encargado de su desarrollo, hasta el ejercicio 2003 en el que se generaliza esta metodología en las actuaciones supervisoras del BE.

Los cambios en la supervisión ejercida por el BE durante este periodo de implantación son numerosos y muy importantes, al pasar de un sistema para controlar la solvencia de las entidades mediante la revisión contable a posteriori, a un sistema de determinación dinámica de los riesgos de las entidades para realizar la supervisión en función de dicho análisis.

El objetivo fundamental de esta nueva metodología es tener un conocimiento actualizado y profundo de cada una de las entidades de crédito objeto de supervisión, con la finalidad de poder anticipar los posibles problemas de las mismas. Para ello, analiza los riesgos que afectan a la entidad y los mecanismos con los que estos son gestionados y controlados, determinando un perfil de riesgo de cada entidad que permita establecer, por comparación con los perfiles de riesgo de otras entidades, los recursos que cada entidad requiere a efecto de supervisión y, al mismo tiempo, las áreas que, por su debilidad, requieren más atención.

El documento fundamental del análisis del perfil de riesgo de cada entidad es la matriz de riesgos. En el siguiente cuadro se recoge un ejemplo de matriz de riesgos de una entidad concreta:

Tipo de Riesgo	Riesgo Inherente [1]	Control [2]	Riesgo Residual [3]
Crédito	bajo	mejorable	medio
Mercado	bajo	aceptable	bajo
Negocio	medio	bueno	medio
Liquidez	medio	bueno	medio
Tipo de interés	bajo	aceptable	bajo
Tipo de cambio	bajo	aceptable	bajo
Operativo	bajo	mejorable	bajo
Legal	bajo	bueno	bajo
Perfil de riesgo de la entidad [4]	bajo	mejorable	medio

Valoración transversal de la gobernanza [6]	mejorable
Valoración de la solvencia [5]	media
Perfil de Riesgo supervisor [6]	medio

1, 2, 3, 4, 5 y 6 ver cada uno de los siguientes puntos

Para la confección de la matriz de riesgos de una entidad se siguen las siguientes etapas:

1. Cuantificación del riesgo inherente de la entidad. A tal fin se han definido ocho riesgos básicos (riesgo de crédito, de mercado, de negocio, de liquidez, de tipo de interés, de tipo de cambio, operativo y legal) sobre los que el equipo supervisor ha de pronunciarse y calificar como muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo. En el caso de que resulte significativo, se puede añadir un calificativo de tendencia a la valoración del riesgo inherente (por ejemplo creciente o decreciente).

2. Análisis cualitativo de los sistemas de control de la entidad, de tal manera que se mida la capacidad de control y mitigación de los riesgos básicos citados anteriormente. En particular, se evalúan los siguientes factores: existencia de políticas de gestión, calidad de la estructura organizativa, existencia de sistemas de control de riesgos, suficiencia de los sistemas informáticos, integridad y calidad de los sistemas de información y adecuación de la auditoría interna. La calificación de los controles puede ser: deficiente, mejorable, aceptable, bueno o muy bueno.

3. Posteriormente, se determina también, para cada uno de los riesgos básicos anteriores, el riesgo residual, que será el resultado de un juicio fundamentado que considere tanto la magnitud del riesgo como la calidad de los sistemas de control. Los controles aplicados por la entidad pueden mitigar, pero no eliminan, el riesgo inherente que es el componente con más peso en la obtención del riesgo residual. El riesgo residual se puede calificar, al igual que el inherente, como muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo.

4. A continuación, se debe obtener el perfil de riesgo de la entidad, que sintetiza en un solo calificativo el riesgo inherente, el control y el riesgo residual de la entidad. Para ello, el peso de cada riesgo será diferente en función del tipo de negocio de la entidad, lo que hace necesario establecer la ponderación que cada uno de ellos tiene sobre el riesgo total.

5. Análisis de la solvencia en sentido amplio, esto es, no sólo de la suficiencia de los recursos propios sino

también, entre otros aspectos, de su composición y calidad, de la existencia de plusvalías latentes, así como de la capacidad para generar resultados recurrentes con que reforzar sus recursos propios.

6. Determinación del riesgo supervisor, que se deriva de la comparación del nivel de solvencia de la entidad con su perfil de riesgo. En dicha determinación se han de tener en cuenta también otros factores relevantes no considerados explícitamente en las anteriores etapas, especialmente ciertos aspectos del gobierno de las sociedades.

La metodología SABER que utiliza actualmente el BE debe suponer un paso adelante sobre el anterior sistema de supervisión que basaba su conocimiento de las entidades en las inspecciones periódicas. Este sistema, en teoría, debe tener tres puntos fuertes:

• Permite anticipar los problemas que puedan tener las entidades de crédito.

• Ayuda a planificar los esfuerzos supervisores en función del riesgo efectivo de las entidades. Esto puede permitir planificar inspecciones de aquellas entidades que mayor riesgo presenten, y dentro de cada entidad, dedicar mas esfuerzos inspectores a aquellas áreas que presenten mayores riesgos.

• Las medidas preventivas propuestas cuando se detectan debilidades en la gestión de los riesgos en una entidad siempre son más efectivas y menos traumáticas que las medidas correctoras que se deben tomar a posteriori.

Como un punto débil, cabe señalar la subjetividad que suponen las calificaciones que se otorgan a las diferentes entidades que son evaluadas por diferentes inspectores con percepciones distintas sobre los riesgos. El Tribunal no entra a juzgar la preparación de los inspectores y sus superiores jerárquicos, pero mantiene que aun cuando la preparación y la estructura jerarquizada de la DGS efectivamente podrían llevar a disminuir la subjetividad, pero no lo suficiente, teniendo en cuenta el problema de la falta de concreción escrita del procedimiento de supervisión bancaria al que se alude más adelante.

El BE no ha facilitado los documentos que genera la supervisión en base al riesgo de las entidades de crédito, de manera que no ha sido posible comprobar cómo se construyen las matrices de riesgo, qué indicadores se utilizan en la práctica en el proceso de determinación de cada riesgo, como se ha llegado, en cada caso, de los diferentes indicadores a las calificaciones utilizadas (muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo), el grado de subjetividad que se incluye en las valoraciones y sobre todo, no se ha podido comprobar la homogeneidad aplicada por el BE en la construcción de la matriz de riesgos de los diferentes tipos de entidades. Todo ello impide emitir una opinión sobre la aplicación de la metodología SABER utilizada por el BE.

II.1.3.2 El libro electrónico

El principal objetivo del sistema de supervisión continuada consiste en mantener un conocimiento contrastado y actualizado de la situación de las entidades supervisadas, lo que requiere el manejo constante de un gran volumen de información que debe estar ordenado y disponible en todo momento para ser utilizado. Con esta finalidad, el BE utiliza un programa informático encuadrable dentro de la categoría de sistema de integración y presentación de la información que se denomina libro electrónico, y permite a todos los usuarios de la DGS, acceder, con diferentes niveles de autorización, a la información de las entidades de crédito.

El proyecto se inició en el año 2000 y se ha ido desarrollando durante los años siguientes hasta su implantación definitiva durante el año 2003, después de un periodo de pruebas que ha durado desde septiembre de 2002 hasta julio de 2003.

El libro electrónico es una aplicación que integra dos formatos diferenciados en la estructura que adopta la información en cada uno de ellos: por un lado el libro para los grandes grupos bancarios y por otro el libro general para el resto de entidades.

El libro general incluye la información en los siguientes epígrafes:

• Resúmenes para la dirección: incluye fundamentalmente el resumen ejecutivo que contiene una descripción de la entidad en cuestión, datos sobre la última inspección, datos básicos del balance, la cuenta de resultados y la rentabilidad, información sobre la gestión y sus puntos fuertes y débiles, información sobre la solvencia de la entidad, su evolución financiera, el perfil de riesgo supervisor y otros datos relevantes.

• Órganos de gobierno: incluye información sobre los accionistas y los consejeros de la entidad y sobre las personas de contacto en cada área de gestión.

• Datos contables: información numérica acompañada de notas explicativas sobre la cartera de valores de la entidad, su estado de liquidez, los recursos propios, los grandes riesgos y los últimos estados financieros.

• Otra información: conjunto heterogéneo de información de la entidad referido entre otros aspectos a las actuaciones inspectoras, la auditoría, las autorizaciones, la banca electrónica, los incumplimientos de la normativa, la información del grupo, notas sobre las reuniones mantenidas con la entidad y otros temas que puedan resultar de interés para valorar la situación de la entidad en cada momento.

En el caso de los grandes grupos bancarios, la información del libro de cada entidad se ordena en los siguientes epígrafes:

• Resumen ejecutivo: incluye un resumen ejecutivo y un resumen ejecutivo reducido.

• Datos básicos: sobre el balance, los resultados, los recursos propios, las acciones y los accionistas y un resumen de todo lo anterior.

• Riesgos: contiene la matriz de riesgos, riesgos estructurales y riesgo de crédito.

• Órganos de gobierno: principios del gobierno corporativo, organigramas, comités del consejo de administración y un directorio con teléfonos.

• Áreas de negocio: información sobre las áreas de negocio de la entidad.

• Participaciones: diagrama de todas las participaciones por países, y participaciones en Latinoamérica.

• Basilea II: información relacionada con el Nuevo Acuerdo de Capitales.

• Otros temas: información relevante sobre actuaciones inspectoras, autorizaciones, presupuestos, presentación del Plan de Inspección.

El libro electrónico debe suponer una inestimable ayuda para mantener un conocimiento adecuado por parte del BE sobre las entidades que tiene que supervisar. Los principales puntos fuertes del mismo son los siguientes:

• Permite a los inspectores tener un completo y actualizado conocimiento de las entidades que van a inspeccionar.

• Permite al personal de la DGS manejar toda la información disponible sobre las entidades de crédito con diferentes niveles de autorización en función de su categoría y de las entidades que tenga a su cargo.

• La actualización de la aplicación es constante y, en principio, debe hacerse trimestralmente.

• Las posibilidades de ampliación de la aplicación son prácticamente ilimitadas.

• El mantenimiento de la información en el sistema se hace de forma semiautomática en lo que a la carga de información se refiere lo que reduce costes y errores.

No se ha permitido el acceso a los documentos concretos que contiene la aplicación que hubieran permitido comprobar el funcionamiento en la práctica del sistema expuesto, lo que impide a este Tribunal emitir una opinión sobre la aplicación descrita.

II.1.3.3 Recepción de información periódica

La primera fase del sistema de supervisión continuada consiste en la recepción de la información periódica que deben remitir las entidades de crédito. Esta información se recibe en el BE en la División de Información Financiera de la DGR, donde es comprobada para posteriormente ponerse a disposición de las otras unidades del Banco que la utilizan.

La división está estructurada de forma orgánica en unidades, en función del tipo de entidad de crédito de que se trate. En la división hay cuatro unidades:

• Unidad de Bancos.

• Unidad de Cajas de ahorro y EFC.

• Unidad de Consolidación.

• Unidad de Cooperativas y auxiliares financieros.

El contenido de la información que deben enviar las entidades de crédito al BE se establece en determinadas circulares del BE:

• Información económico-financiera. La Circular 4/1991, sustituida por la Circular 4/2004, establece tanto la información que deben presentar las entidades de crédito, como los modelos a los que debe ajustarse, la periodicidad con la que cada estado debe ser presentado, y la fecha límite de presentación de los mismos.

• Información sobre solvencia (recursos propios). La Circular 5/1993 establece, en relación con la solvencia, tanto la información que deben presentar las entidades de crédito, como los modelos a los que debe ajustarse, la periodicidad con la que cada estado debe ser presentado, y la fecha límite de presentación de los mismos.

• Información sobre tipos de interés. El BCE establece una información sobre las entidades de crédito que cada banco central de cada país debe proporcionarle. Esta información se establece en la circular 18/2002 del BCE, mientras que los modelos que se utilizan para presentarla se establecen en la Circular 4/2002 del BE.

La información recibida de las entidades de crédito es verificada mediante una aplicación informática que hace las siguientes comprobaciones:

• Asimila la información que se introduce en el sistema. Controla que se presenten todos los estados y comprueba su validez.

• Comprueba que coincida la fecha de los estados que se presentan.

• Acepta la documentación.

Posteriormente, la información pasa a la base de datos donde los encargados de cada entidad piden al sistema que realice una serie de controles sobre cada estado y entre estados para determinar la corrección de la información que está entrando. Existen dos tipos de controles a realizar a la información remitida por las entidades de crédito: los difundidos a las entidades de crédito por el BE y otros controles internos.

Los controles difundidos a las entidades de crédito por el BE consisten fundamentalmente en sumas horizontales, sumas verticales, otras relaciones internas y relaciones con otros estados. Dentro del grupo de otros controles internos, que son los que no se comunican a las entidades de crédito hay cuatro tipos de controles: de tipos de interés, de información estadística, análisis de series y trabajos especiales.

Una vez realizados estos controles, los técnicos de la división elaboran unas hojas de cuadres y alertas en

las que se plasman únicamente aquellos controles en los que se ha detectado algún problema. Entonces, los técnicos de la división se ponen en contacto con las entidades en las que se ha detectado algún error para solucionarlo. En la actualidad, estas modificaciones se realizan por el personal de la división en la propia base de datos, sobre los datos originales enviados por las entidades de crédito, de manera que, al efectuar las correcciones no sólo se pierden los datos originales, sino que no queda constancia alguna de que estas modificaciones se hayan producido, ya que ni el sistema ni la división conservan información alguna al respecto. Este aspecto del procedimiento supone un retroceso a nivel de información en relación con el sistema anteriormente seguido por la División en el que si quedaba constancia de todos los cambios que efectuados sobre la información que envían las entidades de crédito y de cuales eran los datos originalmente enviados por éstas.

Cuando se han solucionado todos los problemas contenidos en las hojas de cuadres y alertas, éstas son revisadas por los jefes de unidad, que dan el visto bueno a la información, finalizándose con ello el proceso de validación. Hasta este momento el sistema informático tiene marcada la información como provisional pues es muy probable que sea necesario hacer modificaciones sobre la misma, como consecuencia del gran número de comprobaciones antes descritas.

A partir de este momento, al ser menos probable una posterior modificación de los datos, la información de la base de datos pasa a ser definitiva, de manera que, cuando es necesario modificar, por alguna razón, algún dato en la base, el sistema deja constancia del cambio realizado, pues éste puede afectar a determinadas estadísticas que es necesario recalcular.

El BE ha facilitado numerosa documentación sobre el procedimiento que se sigue para la recepción y tratamiento de la información que periódicamente deben enviar las entidades de crédito. Del análisis de la misma, se desprende que, en teoría, el procedimiento que utiliza el BE para la recepción de la información periódica de las entidades de crédito es completo, en cuanto a la gran cantidad de información que deben enviar y en cuanto a la estandarización de los modelos a utilizar; es organizado, en lo que se refiere al establecimiento de controles sobre la información que llega de las entidades de crédito; es fiable, por la utilización de vías seguras a través de las cuales circula la información; y es razonablemente rápido, por el tiempo que se tarda en tener la cuantiosa información al alcance de sus usuarios finales.

Sin embargo, el BE no ha facilitado la siguiente información solicitada por el Tribunal:

- Relación de las fechas en las que se recibieron en el BE, de cada una de las entidades de crédito, los estados de los ejercicios 2002 y 2003.
- Relación de entidades que presentaron algún estado fuera de plazo durante los ejercicios 2002 y 2003.
- Relación de entidades que presentaron algún estado con información incompleta o errónea durante 2002 y 2003.
- Hojas de cuadres y alertas de los ejercicios 2002 y 2003.
- Relación de entidades que presentaron la información en papel durante los ejercicios 2002 y 2003.

La negativa a proporcionar la anterior documentación ha impedido a este Tribunal determinar las siguientes cuestiones que se consideran fundamentales para la evaluación del funcionamiento práctico del procedimiento anteriormente descrito:

1. En primer lugar, ha impedido conocer la puntualidad real con la que las entidades envían la información al BE, así como la existencia de entidades que de forma reiterada envían la información fuera de plazo, incompleta o errónea. Aspecto éste que resulta relevante teniendo en cuenta que la información que envían las entidades suele contener un número considerable de errores y que el BE no ha enviado escrito ni abierto expediente alguno a las entidades de crédito, durante los ejercicios fiscalizados, para requerir el envío de la documentación presentada fuera de plazo o con errores.
2. En segundo lugar, no se ha podido comprobar la importancia que los errores o inexactitudes pueden representar sobre el conjunto de la información, para poder valorar la eficacia del sistema seguido por el BE y del conjunto de la información obtenida.
3. Y, por último, no se ha podido determinar si los datos de las entidades que durante los ejercicios fiscalizados han presentado la información en papel y no mediante medios telemáticos son realmente incluidos por el BE en la base de datos. A pesar de lo manifestado por la entidad en alegaciones, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar esta cuestión, ya que el BE no ha aportado, ni durante los trabajos de campo ni en el tramite de alegaciones, documentación que lo acredite, ni tan siquiera ha comunicado al Tribunal cuando este lo solicitó el nombre de las tres entidades que rendían en papel.

A pesar de lo manifestado por la Entidad en alegaciones, estas tres limitaciones impiden dar una opinión acerca del funcionamiento práctico del procedimiento teórico antes descrito.

Por otra parte, la División de Información Financiera no dispone de un manual de procedimientos en el que se establezca el procedimiento que se debe seguir en relación con la recepción, organización y tratamiento de la información que se recibe de las entidades de crédito. Las instrucciones informáticas y los otros documentos relativos a otras tareas concretas llevadas a cabo por la División que se enumeran en alegaciones, no contienen el procedimiento anteriormente descrito, carencia ésta, que se considera importante habida cuenta de la relevancia de la información tratada por la División en la supervisión de las entidades de crédito.

II.1.3.4 El análisis a distancia

La segunda fase del sistema de supervisión de las entidades de crédito es el seguimiento continuo de la situación de éstas, que consiste en el análisis de la información disponible de las entidades de crédito realizada permanentemente por los grupos de inspección, con objeto de mantener una opinión actualizada sobre la situación de las entidades y su perfil de riesgos.

El análisis a distancia se realiza, dentro de la DGS, por cada uno de los grupos en los que se dividen los departamentos I, II y III que, como ya se ha señalado en el subapartado II.1. son los que tienen a su cargo la inspección directa de las entidades de crédito. No existe un procedimiento general establecido por escrito para la realización de los seguimientos. Es responsabilidad de cada jefe de grupo, bajo la dirección del Director del Departamento, organizar el seguimiento de las entidades cuya vigilancia tiene encomendada de la forma que estime más apropiada, teniendo en cuenta los medios humanos disponibles y las características de las entidades analizadas.

El seguimiento se realiza sobre un volumen importante de información que proviene de las siguientes fuentes:

• Los estados citados anteriormente que periódicamente deben remitir al BE las entidades de crédito.
• Información específica que, en virtud de circunstancias concretas, la DGS pide a determinadas entidades que le envíen periódicamente.
• Los datos conocidos en inspecciones pasadas.
• Información procedente de la CIR del BE.
• Información de las auditorías de las entidades de crédito.
• Información confeccionada por el Grupo de Análisis a Distancia del departamento IV. Esta información consiste en un sistema de alertas que informan si determinados datos de las entidades de crédito se alejan de unos baremos establecidos o varían durante un periodo de tiempo más de una cuantía preestablecida.
• Información aparecida en la prensa sobre las entidades de crédito.
• Información en internet. En cada grupo existe una persona encargada de consultar en internet noticias sobre las entidades de crédito.
• Reuniones periódicas con las entidades.
• Conversaciones telefónicas.

Los documentos que se derivan de la labor de seguimiento realizada por la DGS, a través de los cuales se difunde la situación actualizada de las entidades de crédito, son los siguientes:

• El informe de seguimiento. Documento redactado para cada entidad de crédito en el que se plasman los datos analizados y las conclusiones obtenidas de cada uno de ellos.
• El resumen ejecutivo trimestral. Documento en el que se recogen los aspectos más importantes de la situación de cada entidad. Debe actualizarse, al menos, trimestralmente.
• La matriz de riesgos. Documento en el que figura la evolución de los riesgos de cada entidad. Este documento debe actualizarse también trimestralmente como mínimo.
• La nota informativa. Cuando en la realización de un seguimiento surge una cuestión que se considera importante, se redacta una nota informativa que pasa al Director de Departamento y, si éste lo considera oportuno, al Director General.

Como consecuencia de los resultados del seguimiento, el Director de Departamento podrá proponer al Director General la adopción de alguna o algunas de las medidas siguientes:

• Inicio de una inspección extraordinaria.
• Formulación de escrito de recomendaciones y requerimientos.
• Proposición de apertura de expediente disciplinario.
• Proposición de medidas de sustitución o intervención.

El procedimiento de análisis a distancia anteriormente descrito debe, en teoría, permitir al BE tener un amplio y actualizado conocimiento de la situación de las entidades y los riesgos que éstas asumen, lo que, a su vez, debería permitir:

• Determinar aquellas entidades en las que es necesario concentrar más esfuerzos supervisores.
• Conocer las áreas de cada entidad que deben ser inspeccionadas más profundamente.

Sin embargo, no se ha permitido el acceso a ninguno de los documentos derivados de los seguimientos llevados a cabo por el BE durante el periodo fiscalizado, y únicamente se ha tenido acceso a modelos de documentos, lo que impide dar una opinión sobre si el procedimiento descrito se sigue en la práctica, sobre la calidad y profundidad con la que se realiza realmente el análisis de las entidades, sobre si se aplica con objetividad a todas las entidades de crédito sin hacer distinciones y fundamentalmente sobre los plazos de actualización de los documentos que derivan de la labor de seguimiento. Todo lo anterior impide emitir una opinión sobre el análisis a distancia realizado por el BE sobre las entidades de crédito.

II.1.3.5 La planificación de las inspecciones «in situ»

La planificación de la actividad inspectora del BE sobre las entidades de crédito se inicia cada año con la elaboración del Plan de Supervisión. Este documento, introducido por primera vez en la planifica-

ción de la supervisión del ejercicio 2001, se actualiza cada año y contiene, para cada una de las entidades de crédito supervisada, cuatro apartados que sintetizan el conocimiento que se tiene de su naturaleza y actividad; de su perfil de riesgo, dependiente del nivel de exposición a los diferentes riesgos bancarios; de la eficacia de su gestión y control; y de la estrategia supervisora y el grado de atención que dicha entidad requiere.

Estos cuatro apartados son los siguientes:

1. El perfil institucional constituye una breve síntesis tanto de los aspectos institucionales de las entidades (accionistas, administradores, organización, tipología de actividad, áreas de negocio, participadas, etc.) como de otras informaciones de carácter cuantitativo o cualitativo que permiten ubicar a la entidad en términos de dimensión y ámbitos geográficos de actuación, de nivel patrimonial, de rentabilidad, etc.

2. El perfil de riesgo se sintetiza en la matriz de riesgos, a la que ya se ha hecho referencia, y sus comentarios, proporcionando una rápida valoración del riesgo asumido por cada entidad, así como del grado de preocupación supervisora que representa, y poniendo de manifiesto aquellas áreas a las que se debe prestar más atención desde el punto de vista supervisor.

3. La estrategia de supervisión detalla aspectos clave del tipo de supervisión que se ha de llevar a cabo: cuáles son los objetivos de supervisión a medio plazo, qué áreas de actividad deben ser objeto de especial atención, qué clase de herramientas supervisoras se han de utilizar (inspecciones, seguimientos, reuniones, trabajos de auditoría interna o externa), cuál es la frecuencia o ciclo que deben seguir las actuaciones seleccionadas, etc.

4. Por último, la prioridad es una referencia numérica que define el grado de atención supervisora que requiere la entidad, en un rango del 1 al 4, cuya traducción puede sintetizarse de la siguiente manera:

• Prioridad 1. Entidades o áreas de actividad de una entidad que merecen la máxima y constante atención supervisora, por lo que han de ser objeto de visita de inspección todos los años.

• Prioridad 2. Entidades o áreas de actividad de una entidad que, sin ser preocupantes, se considera requieren un seguimiento especial y deben ser objeto de visitas de inspección frecuentes, aunque no necesariamente anuales.

• Prioridad 3. Entidades o áreas de actividad de una entidad que no presentan una problemática especial y que pueden ser inspeccionadas dentro de una frecuencia ordinaria de visitas (cada tres años, como plazo indicativo).

• Prioridad 4. Entidades o áreas de actividad de una entidad sin problemática especial, que, por su escasa o nula actividad, por ser filiales de otras cuyas visitas proporcionan información suficiente sobre aquellas, o por alguna otra razón, no requieran ser objeto de visita de inspección específica o puedan serlo con una frecuencia inferior a la ordinaria.

Para la obtención del Plan de Supervisión, cada departamento elabora el contenido del mismo que se refiere a las entidades que tiene asignadas y posteriormente se contrasta en reunión con el Director General de Supervisión.

La documentación que sirve de base para su confección es el Plan de Supervisión del ejercicio anterior, el último resumen ejecutivo y toda la documentación actualizada que los Directores de Departamento tienen como consecuencia de la supervisión continuada de las entidades de crédito. El Plan de Supervisión no es objeto de una aprobación formal ni por el Director General de Supervisión ni por la Comisión Ejecutiva.

Una vez obtenido el Plan de Supervisión, se elabora el Plan de Inspecciones (actualmente denominado Plan de Actuaciones), que es un documento de periodicidad anual que incorpora el programa de visitas de inspección previstas para el ejercicio. Dicho Plan se estructura por departamentos de inspección y dentro de estos por grupos de inspección, y contiene las actuaciones que se encuentran en curso al final del ejercicio, las entidades que se van a visitar en el año, la última vez que el BE hizo una inspección en cada una de ellas y el grado de prioridad de la inspección del 1 al 4.

Para la elaboración del Plan de Actuaciones se tienen en cuenta las necesidades expresadas por los Directores de Departamento, auxiliados por los Coordinadores Ejecutivos y Jefes de Grupo y las exigencias que en cada momento establezca la legislación vigente. Así, la frecuencia de la inspección será mayor en las entidades nuevas en los primeros cinco años de funcionamiento, en las entidades con inadecuado perfil de riesgos o escasez o déficit de recursos propios, y en aquéllas con escasa rentabilidad y mala gestión que puedan poner en peligro la viabilidad de la institución. El Plan de Actuaciones se aprueba al principio de cada ejercicio, a propuesta del Director General, por la Comisión Ejecutiva.

Al final del ejercicio se elabora un cuadro comparativo entre las inspecciones realizadas y programadas en el Plan, analizando el grado de realización y teniendo en cuenta las circunstancias acaecidas durante el mismo (necesidad de realizar inspecciones no previstas, programa de formación, bajas, excedencias, etc). Esta información se utiliza para que el Director General de cuenta anualmente a la Comisión Ejecutiva sobre el grado de cumplimiento del Plan de Actuaciones.

En teoría, el sistema de supervisión continuada debe permitir un mejor conocimiento de la situación de las entidades de crédito que posibilite una mejor planificación de las actuaciones supervisoras que el anterior sistema utilizado por el BE, que estaba basado en las ins-

pecciones periódicas de las entidades. Sin embargo, la imposibilidad de analizar en la práctica ninguno de los documentos que ha generado la planificación de la actividad supervisora impide dar una opinión sobre la misma.

El Tribunal de Cuentas no ha tenido acceso a los Planes de Supervisión ni a los Planes de Actuaciones de los ejercicios fiscalizados. Ni tan siquiera ha tenido acceso a una estadística que señale el número de entidades que se encuentran clasificadas en cada una de las cuatro categorías de prioridad que anteriormente se han definido para el Plan de Supervisión. Esta circunstancia, motivada por la limitación comentada con anterioridad en el subapartado I.4. de este Informe, ha impedido a este Tribunal comprobar si el BE sigue en la práctica el procedimiento de planificación anteriormente descrito y, al mismo tiempo, dar una opinión no sólo sobre el funcionamiento en la práctica del procedimiento de planificación en sí mismo, sino sobre su bondad y la objetividad de su aplicación.

Tampoco ha tenido acceso el Tribunal de Cuentas a los cuadros que se realizan en la DGS para comprobar el cumplimiento de lo establecido en los Planes de Actuaciones de los ejercicios fiscalizados, comparando el Plan de Actuaciones aprobado por la Comisión Ejecutiva y las inspecciones llevadas a cabo. Ello impide dar una opinión sobre la realización efectiva de los Planes de Actuación, sobre la razonabilidad de las causas de las desviaciones producidas y sobre este control concreto de la DGS y su posible utilización para la planificación del ejercicio siguiente.

II.1.3.6 El desarrollo de las inspecciones «in situ»

El comienzo de las visitas de inspección se decide teniendo en cuenta el Plan de Actuaciones y las circunstancias y necesidades adicionales que, en su caso, puedan ponerse de manifiesto en el transcurso del ejercicio.

En el caso de que la inspección esté programada en el Plan de Actuaciones, la justificación del inicio se tiene en el propio Plan. Sin embargo, cuando durante el ejercicio cambian determinadas circunstancias y se considera necesario realizar una inspección «in situ» que no se hubiera programado inicialmente, no es necesario modificar el Plan para incluirla. En estos casos, el inicio de la inspección debe justificarse en el informe previo, señalando la razón que motiva la realización urgente de una inspección no programada.

El Director General, a propuesta del Director del Departamento, ordena el inicio de la visita de inspección y mediante escrito dirigido a la entidad de crédito, comunica su inicio, su alcance, y los nombres de los inspectores responsables de la misma.

El número de inspecciones iniciadas por el BE sobre entidades de crédito durante los ejercicios fiscalizados fue el siguiente:

Inicio de visitas de inspección	2002	2003
Bancos	64	51
Cajas de Ahorros	27	16
Cooperativas de crédito	25	29
Establecimientos financieros de crédito	6	2
TOTAL	122	98

Fuente: BE

Una vez efectuadas las comprobaciones en la entidad inspeccionada se redacta el informe general y, en su caso, el acta de inspección. El informe general expresa la opinión sobre la solvencia de la entidad, su rentabilidad, su liquidez, los grados de exposición a riesgos, su organización, las políticas aplicadas, su capacidad gerencial y eficiencia de los administradores, sus sistemas de gestión, sus procedimientos de control interno, el grado de cumplimiento de la normativa vigente y, en general, cuantos aspectos de las entidades de crédito sean relevantes para evaluar el perfil de riesgos de la entidad, su situación actual y su continuidad futura. En el caso de inspecciones parciales, el contenido del informe se limitará a los aspectos incluidos en el alcance de la visita.

El contenido y la extensión del informe será el que, bajo la supervisión del jefe de grupo, consideren apropiado los inspectores responsables, y variará en función del objeto de la visita, de las características de la entidad y del alcance de los trabajos desarrollados en su sede. No existen unas normas escritas que establezcan la estructura y el contenido mínimo que deban seguir los inspectores a la hora de redactar los informes generales. Sí existen algunas normas no escritas en algunos de los departamentos de inspección sobre la redacción de informes, así como algunos apartados que se redactan de forma estandarizada.

El acta de inspección se redactará cuando en el transcurso de la inspección se hayan puesto de manifiesto circunstancias que puedan ser constitutivas de infracción de normas de ordenación y disciplina o de malas prácticas bancarias, así como cuando se pretenda dejar constancia de alguna situación que se quiera poner en evidencia. Se redactará por los inspectores responsables bajo la supervisión del jefe de grupo.

La decisión de levantar acta corresponde al Director del Departamento a la vista de los informes presentados por el jefe de grupo y por el equipo de inspección. Las actas no contendrán juicios de valor e irán firmadas por los inspectores responsables y los representantes de la entidad de crédito, constando, en su caso, su negativa a hacerlo. El representante de la entidad de crédito podrá hacer constar en el acta las alegaciones que considere oportunas sobre los hechos reflejados. Se facilitará a la entidad de crédito una copia del borrador del acta, al menos, con cinco días de antelación a la fecha de su firma, o con un plazo inferior si existe conformidad de la entidad.

Con posterioridad, el jefe de grupo, con la colaboración que resulte precisa del equipo de inspección, y con el visto bueno del Director del Departamento elaborará el Informe del Departamento al Director General (ID) en el que el responsable del departamento encargado de la inspección informa al Director General de Supervisión de las conclusiones básicas de la visita a la entidad y de las consideraciones adicionales que se consideren de importancia, al tiempo que formula su propuesta de actuación.

Las propuestas que se presenten a la Comisión Ejecutiva y los acuerdos que, en función de la Resolución de la Comisión Ejecutiva de 26 de junio de 2001 sobre delegación de funciones y la Resolución de la Comisión Ejecutiva de 17 de octubre de 2003 que modifica la anterior, se adopten por delegación de este órgano, deben respetar las reglas contenidas en la Resolución la Comisión Ejecutiva de 14 de febrero de 2003 relativa a las normas procedimentales sobre los asuntos de la competencia de la DGS que deba resolver la Comisión Ejecutiva.

Las propuestas a la Comisión Ejecutiva irán acompañadas de un Informe a la Comisión Ejecutiva (ICE) de la DGS, principal documento de respaldo de la propuesta. Aunque no exista una norma escrita en la que se establezcan los formatos y criterios para su elaboración, el ICE deberá contener la propuesta que se eleva a la Comisión Ejecutiva junto con las conclusiones de las actuaciones inspectoras que fundamenten dicha propuesta[10]. En aquellos casos en los que el contenido del ID e ICE sea idéntico, únicamente será necesario la elaboración de este último.

Las actuaciones que pueden proponerse a la Comisión Ejecutiva son el archivo de conclusiones o la adopción de alguna o algunas de las medidas siguientes:

• Formulación de un escrito de recomendaciones y requerimientos.
• Proposición de apertura de expediente disciplinario.
• Proposición de medidas de sustitución o intervención.

El escrito de recomendaciones y requerimientos es un documento dirigido al Presidente del Consejo de Administración de las entidades supervisadas, en el que se exponen los principales hechos o circunstancias puestos de manifiesto en el transcurso de las inspecciones y se solicita la adopción de medidas para su subsanación.

[10] Las instrucciones a las que se refiere el BE en las alegaciones son las dictadas por el Director General para la preparación del archivo de propuestas de la DGS a la Comisión Ejecutiva. En esta instrucción únicamente se dedican 15 líneas al ICE, señalándose únicamente que el documento debe identificarse como «Informe a la Comisión Ejecutiva» que debe ser claro y conciso, que lo debe firmar persona con nivel de al menos jefe de grupo y que debe ajustarse a los formatos adjuntos, en los cuales sólo se indica que el ICE constará de dos apartados: hechos o conclusiones de las actuaciones y propuesta que se eleva, lo cual resulta manifiestamente insuficiente teniendo en cuenta de la importancia de dicho documento.

Una vez recibida la contestación de la entidad al escrito de requerimientos, se estudian las medidas adoptadas para cumplir con cada uno de los requerimientos formulados, de manera que si se considera que la entidad ha solucionado los problemas, se archiva la cuestión, y en caso contrario se enviaría otro escrito a la entidad con aquellos requerimientos que no se hayan solucionado adecuadamente.

El número de escritos de requerimientos y observaciones remitidos a las entidades de crédito supervisadas en cada uno de los ejercicios fiscalizados fue el siguiente:

Escritos de requerimientos	2002	2003
Bancos	35	29
Cajas de Ahorros	11	26
Entidades de crédito comunitarias	3	3
Entidades de crédito extracomunitarias	2	2
Cooperativas de crédito	22	29
Establecimientos financieros de crédito	13	16
TOTAL	86	105

Fuente: BE

Cuando los hechos apreciados en el transcurso de la inspección puedan ser constitutivos de infracción de normas de ordenación y disciplina, el Director General, previo informe del Servicio Jurídico, propondrá a la Comisión Ejecutiva la apertura de expediente sancionador. La propuesta se motivará, de acuerdo con la Resolución la Comisión Ejecutiva de 14 de febrero de 2003, en el correspondiente Informe a la Comisión Ejecutiva de la DGS.

A la vista de la propuesta presentada, la Comisión Ejecutiva adoptará uno de los dos acuerdos siguientes:

• Acuerdo de no apertura del expediente. En este caso, se trasladará el acuerdo al Director General de Supervisión para la formulación de los escritos de recomendaciones y requerimientos que procedan.
• Acuerdo de apertura de expediente. En este caso, se notificará a la entidad de crédito afectada mediante escrito motivado dirigido a las personas indicadas en el apartado correspondiente y se comunicará a los Servicios Jurídicos para la tramitación del expediente (ver epígrafe II.1.4. del presente Informe).

Cuando de los hechos y situaciones conocidos se infiera que una entidad de crédito se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia, el Director General podrá proponer a la Comisión Ejecutiva, previo informe de los Servicios Jurídicos, la intervención de la misma o la sustitución provisional de sus órganos de administración o dirección. También podrán proponerse las medidas anteriores en aquellos casos en que, existiendo indicios fundados de que concurra situación de excep-

cional gravedad, la verdadera situación de la entidad de crédito no pueda deducirse de su contabilidad.

Una vez aprobada por la Comisión Ejecutiva la intervención de una entidad de crédito o la sustitución provisional de sus órganos de administración o dirección, las actuaciones dependen de las circunstancias que concurren en cada caso. En general, se pueden resumir en las siguientes:

• Nombramiento de los nuevos administradores que deben encargarse de la gestión de la entidad. En caso de intervención, se nombran los interventores que autorizarán todas las operaciones importantes de la entidad.
• Comunicación de la situación a los Fondos de Garantía de Depósitos.
• Comparecencia del Gobernador en las Cortes.
• Comunicado de prensa para explicar la situación a los medios de comunicación.

El Tribunal de Cuentas ha tenido acceso a numerosa documentación relacionada con el procedimiento de inspección descrito anteriormente que, una vez analizada, permite realizar las siguientes observaciones:

1. El BE no dispone de una norma escrita que describa los diferentes procedimientos que se llevan a cabo para supervisar las entidades de crédito, las fases en que se dividen estos procedimientos, las actuaciones que se deben efectuar en cada una de ellas, los documentos que se deben generar en cada momento, su contenido mínimo, las personas autorizadas para cada actuación de la supervisión, las funciones de cada una de las personas que intervienen en el proceso de supervisión, así como sus responsabilidades. Esta falta de concreción escrita del procedimiento de supervisión bancaria puede provocar subjetividad y falta de transparencia de la función supervisora.[11]

2. Del examen de la documentación entregada y de las diferentes entrevistas realizadas al personal de la DGS, se puede concluir que el procedimiento para la supervisión de las entidades de crédito, descrito anteriormente, es adecuado a la finalidad que tiene establecida.

No obstante, el BE no ha facilitado documento alguno de los que se relacionan a continuación[12]:

• Relación de decisiones adoptadas por la Comisión Ejecutiva respecto a las materias del ámbito de la DGS durante 2002 y 2003.
• Relación de acuerdos adoptados por delegación de la Comisión Ejecutiva respecto a las materias del ámbito de la DGS durante los años 2002 y 2003.
• Listado de inspecciones realizadas a entidades de crédito durante los ejercicios 2002 y 2003.
• Los expedientes de las inspecciones realizadas durante los ejercicios 2002 y 2003, a los que anteriormente se ha hecho referencia.

Esta circunstancia ha impedido comprobar si el BE sigue en la práctica el procedimiento de inspección anteriormente descrito y, sobre todo, si este procedimiento se aplica de una forma homogénea a todas las entidades de crédito, lo cual, considerando al mismo tiempo las limitaciones relacionadas en los epígrafes anteriores de este Informe (planificación y seguimientos), impide a este Tribunal emitir una opinión sobre la supervisión de entidades de crédito llevada a cabo por el BE.

II.1.4 Procedimiento sancionador

Una vez concluida la visita de inspección y en el caso de que se hayan detectado hechos que se considere que pueden dar lugar a infracciones de las normas de ordenación y disciplina de las entidades de crédito, el Director General, previo informe del Departamento Jurídico, en su caso, propondrá a la Comisión Ejecutiva la apertura de expediente sancionador. La propuesta se motivará en el correspondiente ICE de la DGS.

El procedimiento sancionador se encuentra regulado en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de entidades de crédito y los Reales Decretos 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad

[11] A pesar de lo manifestado por la entidad, los documentos descritos en alegaciones no se pueden considerar un manual de procedimientos de la supervisión por los siguientes motivos:

• El llamado manual de supervisión no es sino un conjunto de programas de trabajo divididos por áreas que pueden servir de guía a los inspectores en su trabajo pero no son de obligado cumplimiento y desde luego no contienen los elementos necesarios para poder hablar de un manual de la inspección: las diferentes procedimientos que se llevan a cabo para supervisar las entidades de crédito, las fases en que se dividen estos procedimientos, las actuaciones que se deben efectuar en cada una de ellas, los documentos que se deben generar en cada momento, su contenido mínimo, las personas autorizadas para cada actuación de la supervisión, las funciones de cada una de las personas que intervienen en el proceso de supervisión, así como sus responsabilidades.

• El documento denominado en alegaciones «procedimientos aplicados en la DGS en el desarrollo de los trabajos» es un escrito en el que de forma rápida se describen las tareas llevadas a cabo por la Dirección General que fue preparado por el BE para que sirviera al equipo fiscalizador «con fines didácticos» pero tampoco puede ser tenido en cuenta como un manual de procedimiento por ser un documento únicamente de consulta que no tiene ningún valor normativo, como en él mismo se señala.

• Las normas procedimentales sobre los asuntos de la competencia de la Direcciones Generales de Supervisión que deba conocer la Comisión Ejecutiva únicamente recogen los documentos que deben contener las propuestas que deba resolver la Comisión Ejecutiva, sin establecer el procedimiento concreto de las actuaciones del BE en relación con la función supervisora que tiene atribuida respecto a las entidades de crédito.

• Las instrucciones para la preparación y archivo de propuestas de la DGS a la Comisión Ejecutiva únicamente describen la gestión del archivo señalado.

• Los demás documentos contienen sólo alguna pequeña parte de las cuestiones que deberían encontrarse en un verdadero manual.

[12] En sus alegaciones, el BE afirma que entregó las relaciones y listados señalados por el Tribunal omitiendo el nombre de la entidad afectada. Este extremo es cierto, pero al eliminar precisamente ese dato los listados carecen por completo de valor, como ocurre, por ejemplo, con un listado de inspecciones en el que se elimina el nombre de la entidad, que es la única información que aporta. Por otro lado, el BE aportó un expediente ejemplo en el que se suprimieron, no sólo el nombre de la entidad de crédito sino todos aquellos datos que el BE consideró sometidos al deber de secreto. Teniendo en cuenta que únicamente se aportó un expediente y que éste fue elegido por el BE, la información que aporta es completamente nula y no ha contribuido en absoluto a formar la opinión del Tribunal.

sancionadora, y 2119/1993 de 3 de diciembre, que regula el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros.

De acuerdo con la citada normativa, y a la vista de la propuesta presentada, la Comisión Ejecutiva podrá acordar la no apertura del expediente disciplinario comunicándolo al Director General para la formulación de los escritos de recomendaciones y requerimientos que procedan, o bien la apertura de expediente sancionador, en cuyo caso, se comunicará al Servicio Jurídico para la tramitación del mismo.

El inicio de la tramitación de los expedientes sancionadores a las entidades de crédito se produce con el acuerdo de la Comisión Ejecutiva de incoación de expediente sancionador. La iniciación del procedimiento debe contener, de acuerdo con el artículo 13 del Real Decreto 1398/1993 en relación con el artículo 3 del Real Decreto 2119/1993, lo siguiente:

a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
b) Los hechos sucintamente expuestos que motivan la incoación del procedimiento. La calificación de los hechos y las sanciones que pudieran corresponder se diferirán al pliego de cargos.
c) El Instructor y, en su caso, el secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
d) Las medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo.
e) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio.

Este acuerdo debe ser notificado individualmente a cada uno de los interesados en el plazo de 2 meses, pues en caso contrario se producirá la caducidad del procedimiento.

A la vista de las primeras diligencias, el instructor formulará el pliego de cargos, en el que se plasman los hechos que, presuntamente, son constitutivos de infracción y los preceptos legales que incumplen. Este documento tendrá, de acuerdo con el artículo 6 del Real Decreto 2119/1993, el siguiente contenido específico:

a) Diligencias practicadas hasta el momento de su formulación.
b) Concreción de los hechos imputados a cada presunto responsable.
c) Tipificación de la infracción.
d) Sanciones que se podrían imponer.
e) La autoridad competente para imponer las sanciones y la norma que atribuya tal competencia.

En el plazo de veinte días desde la notificación del pliego de cargos podrán los interesados contestarlo, aportando los documentos o alegaciones que estimen convenientes y, en su caso, proponer prueba, concretando los medios de que pretendan valerse.

Recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo para efectuarlas, el instructor debe redactar la propuesta de resolución del expediente, en la que además de describir los hechos, los califica, incluye una fundamentación jurídica elaborada y la propuesta, remitiéndola junto al expediente, a la Comisión Ejecutiva, para que lo resuelva o lo eleve al órgano al que competa la decisión, cuando corresponda a uno distinto.

La resolución corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta de la Comisión Ejecutiva cuando se trata de infracciones leves y graves, al Ministro de Economía y Hacienda cuando se trata de infracciones muy graves y al Consejo de Ministros cuando se trata de la revocación de la autorización para ejercer la actividad bancaria. El órgano competente dictará la resolución en el plazo de tres meses a contar desde la recepción de las alegaciones de los interesados o desde que vence el plazo para formularlas.

Una vez que el órgano competente ha dictado resolución, el expediente vuelve al BE, notificándose la resolución a los interesados y abriéndose la vía del recurso. En el caso de que la resolución corresponda al MEH, cabe el recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional; en el caso de resoluciones del Consejo de Ministros, son susceptibles de recurso ante el Tribunal Supremo; y en el caso de resoluciones del BE, se prevé el recurso ante el Ministro de Economía y Hacienda y después el contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

El número de expedientes sancionadores tramitados y resueltos durante los ejercicios fiscalizados ha sido el siguiente:

Tipos de expedientes	2002	2003
Expedientes a entidades	17	43
Expedientes a administradores de entidades	20	42
TOTAL	37	85

Fuente: BE

Las infracciones apreciadas en los expedientes tramitados y resueltos durante los ejercicios fiscalizados se exponen en el siguiente cuadro:

	2002		2003	
	A entidades	A administradores de entidades	A entidades	A administradores de entidades
Infracciones muy graves	1	13	9	59
Infracciones graves	14	102	35	131
Infracciones leves	2	-	5	-
Sobreseimiento	2	4	2	3
Archivo	-	-	-	2
Otros*	12	-	11	-
TOTAL	31	119	62	195

*incumplimiento del coeficiente de reservas BCE y denominación/actividad reservada

Fuente: BE

El apartado 5 del artículo 27 de la LDIEC establece que «las sanciones por infracciones muy graves serán publicadas en el BOE una vez que sean firmes. También será objeto de dicha publicación la de amonestación pública». En relación a esta previsión, se ha podido comprobar que todas las sanciones firmes del tipo de las anteriormente señaladas impuestas durante los ejercicios fiscalizados fueron objeto de publicación en el BOE.

La Entidad no ha facilitado una relación nominativa de expedientes sancionadores incoados, tramitados y resueltos durante 2002 y 2003 relacionados con entidades de crédito. Esto ha impedido tomar una muestra de expedientes tramitados durante los ejercicios fiscalizados y solicitar los documentos que componen los expedientes de la misma, lo que, a su vez, ha hecho imposible comprobar el procedimiento sancionador seguido por el BE.

II.1.5 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.ª de la Ley 44/2002

La disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, establece una serie de medidas que deben adoptar los órganos encargados de la supervisión de determinadas entidades, entre los que se encuentra el BE, para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los procedimientos de supervisión aplicados.

II.1.5.1 Creación de un órgano de control interno

El primer punto de esta disposición, establece que el BE deberá disponer de un órgano de control interno cuya dependencia funcional y capacidad de informe se regirá por los principios de imparcialidad y objetividad, evitando que se produzcan conflictos de intereses.

El acuerdo de la Comisión Ejecutiva del BE de 28 de noviembre de 2001 modifica la denominación de la Oficina de Inspección de Servicios, que pasa a denominarse Departamento de Auditoría Interna, modificando el organigrama del Banco en el sentido de que la citada Oficina pasa a depender funcionalmente del Gobernador respondiendo ante él de las funciones que se le encomiende, y aprueba el Estatuto de este departamento que establece la adscripción orgánica, funciones, reglas de actuación y funcionamiento del mismo. Este Estatuto dota al Departamento de Auditoría Interna de toda la independencia funcional y de actuación que es posible al tratarse de un órgano de control interno.

El artículo 32 del Reglamento Interno del BE regula la Comisión de Auditoría, que está formada por tres miembros del Consejo de Gobierno del BE designados por él mismo, y cuyas funciones son las siguientes:

- Informar del proyecto de cuentas anuales.
- Supervisar las relaciones con los auditores externos.
- Supervisar el funcionamiento de los servicios de auditoría y control de carácter interno.
- Elaborar los informes pertinentes al Consejo de Gobierno sobre los temas anteriores.

El Departamento de Auditoría Interna tiene como función evaluar los riesgos inherentes a las actividades del BE y la eficacia y eficiencia de los sistemas establecidos para su gestión y control. En particular le corresponde:

- Auditar las cuentas anuales antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno.

• Auditar los sistemas de información, contabilidad y tratamiento de datos.

• Auditar los sistemas y procedimientos de control de riesgos.

• Auditar los sistemas y procedimientos para la salvaguarda de los activos del BE.

• Velar por el cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones aplicables.

• Inspeccionar las sucursales.

• Llevar a cabo las auditorías especificas que le encomienden el Gobernador y el Subgobernador.

La estructura del Departamento es la siguiente: un director, dos jefes de división y tres jefes de unidad de los que dependen 15 inspectores, 6 auditores y 4 oficiales administrativos.

Las actuaciones del Departamento de Auditoría Interna se rigen por lo establecido en el Manual de Auditoría Interna aprobado el 30 de noviembre de 2004 que, en su apartado cuarto, establece las fases y los procedimientos de la actividad desarrollada por el departamento: planificación y determinación de las auditorías a realizar, elaboración del programa de auditoría, ejecución de la auditoría, elaboración del informe, seguimiento y evaluación de los resultados.

Las auditorías a realizar cada año se determinan en el Plan Anual de Auditoría Interna que se elabora por el Departamento y, previa consulta a la Comisión de Auditoría, se somete a la aprobación del Gobernador del BE.

Con periodicidad, al menos anual, el Departamento de Auditoría Interna debe dar cuenta de las auditorías realizadas y de las observaciones y recomendaciones efectuadas en las mismas, elevando para ello a los Órganos rectores de BE y en particular a la Comisión de Auditoría un Informe de Ejecución del Plan Anual de Auditoría Interna.

Se ha verificado la elaboración de los Planes Anuales de Auditoría Interna para los años 2002, 2003 y 2004, así como la elaboración de los programas de auditoría y la redacción de los informes de una muestra de las auditorías previstas en aquellos, de lo que puede desprenderse que cumple adecuadamente las funciones que tiene encomendadas.

II.1.5.2 Memoria de supervisión del Banco de España

El segundo punto establece que el BE deberá elaborar anualmente una memoria sobre la función supervisora que desempeña, respecto a las actuaciones y procedimientos llevados a cabo en esta materia y de la que pueda deducirse información sobre la eficacia y eficiencia de tales procedimientos y actuaciones. Estas memorias deberán ser aprobadas por los órganos de gobierno correspondientes y se remitirán a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación.

El BE ha elaborado anualmente una memoria de la supervisión bancaria de España, editada por el servicio de publicaciones del BE y disponible en la página web del Banco. Las memorias sobre la supervisión del BE de los ejercicios 2002-2004 fueron aprobadas y se remitieron a las Cortes Generales y al Gobierno en las siguientes fechas:

Memoria Ejercicio	Aprobación	Remisión
2002	25/4/2003	22/5/2003
2003	28/5/2004	2/7/2004
2004	29/7/2005	1/8/2005

Las memorias de la supervisión bancaria de España de los ejercicios fiscalizados presentan un elevado grado de detalle en lo que se refiere a datos estadísticos del sector bancario, así como en las novedades normativas tanto nacionales como comunitarias en materia de supervisión prudencial. Sin embargo, en lo que a información sobre la supervisión propiamente dicha se refiere, en las memorias únicamente se ofrece información sobre los escritos de requerimientos y recomendaciones emitidos a las entidades supervisadas, sobre el ejercicio de la potestad sancionadora y sobre otras actuaciones supervisoras en materia de tarifas de comisiones, publicidad y Registros Oficiales.

No se ofrece suficiente información sobre las actuaciones inspectoras llevadas a cabo durante el año, donde al menos se señale el número total de inspecciones «in situ» realizadas, el alcance y objeto de las mismas, así como el número de inspectores que intervinieron en ellas. De este modo, con la información incluida en las memorias de supervisión resulta difícil evaluar, tal y como establece el segundo punto de la disposición adicional antes mencionada, la eficacia y eficiencia del BE en la ejecución de los trabajos de supervisión.

II.1.5.3 Informe del órgano de control interno

La disposición adicional segunda referida establece también que las memorias de supervisión deberán incluir un informe de los órganos de control interno respectivos, sobre la adecuación de las decisiones relativas a la función supervisora adoptadas por sus órganos de gobierno a la normativa procedimental aplicable en cada caso.

El BE ha incluido el informe anterior en las memorias de la supervisión desde la referida al ejercicio 2002. El informe del ejercicio 2002 se refiere únicamente a las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno del Banco en el ámbito competencial de la DGS, dejando sin analizar todas las decisiones relativas a la función supervisora adoptadas por sus órganos de gobierno en el ámbito competencial de la DGR, si bien en los informes posteriores, ejercicios 2003 y 2004, sí se analizan todas las decisiones relativas a la función supervisora, tanto en el ámbito de la DGS, como en el de la DGR.

Los informes de los ejercicios 2002 y 2003 del Departamento de Auditoría Interna concluyen que «las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno del Banco de España, en ejecución de su función supervisora, han sido adoptadas por órgano con competencia, propia o delegada, suficiente, conforme a las normas establecidas por el Reglamento Interno del Banco de España y disposiciones acordadas por su Comisión Ejecutiva y se han adecuado, en todos sus aspectos significativos, a la normativa procedimental aplicable existente en cada caso». Si bien en el informe relativo a las decisiones del ejercicio 2003 se señala que «se ha observado que en algunos asuntos correspondientes al Departamento de Instituciones Financieras:

• Las propuestas aprobadas por delegación no hacían constar expresamente dicha circunstancia.
• Las propuestas no se formulaban en documento separado o independientemente, o no incluían, entre la documentación, de forma expresa, el informe de dicho departamento».

Las comprobaciones que se realizan por el Departamento de Auditoría Interna se refieren únicamente a la forma de las decisiones de los órganos de gobierno del BE, es decir, que se comprueba que estas decisiones relacionadas con la función de supervisión se hayan tomado de acuerdo con la normativa procedimental aplicable en cada caso, y nunca entran a juzgar el fondo de las mismas.

En relación con este tema cabe resaltar que, como ya se ha señalado con anterioridad en el presente Informe, el BE no dispone de una norma escrita que describa los diferentes procedimientos que se llevan a cabo para supervisar las entidades de crédito, las fases en que se dividen estos procedimientos, las actuaciones que se deben efectuar en cada una de ellas, los documentos que se deben generar en cada momento, su contenido mínimo, las personas autorizadas para cada actuación de la supervisión, las funciones de cada una de las personas que intervienen en el proceso de supervisión, así como sus responsabilidades. Lo anterior, hace que durante todo el ejercicio 2002 y parte del 2003 no existiera norma de procedimientos alguna en relación con la cual el Departamento de Auditoría Interna pudiera comprobar su correcta aplicación, aparte de la ya citada resolución sobre delegación de funciones.

Como consecuencia de lo anterior, la Comisión Ejecutiva procedió a aprobar dos Resoluciones estableciendo las normas procedimentales sobre los asuntos de la competencia de cada una de las Direcciones Generales de Supervisión y Regulación (de 14 de febrero y 10 de abril de 2003, respectivamente). Sin embargo, estas Resoluciones únicamente recogen los documentos que deben contener las propuestas que deba resolver la Comisión Ejecutiva, sin establecer el procedimiento concreto de las actuaciones del BE en relación con la función supervisora que tiene atribuida respecto a las entidades de crédito.

La normativa procedimental cuya correcta aplicación comprueba la auditoría interna a partir del ejercicio 2003 es la siguiente:

• La Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del BE.
• El Reglamento Interno del BE aprobado por Resolución del Consejo de Gobierno de 28 de marzo de 2000.
• La Resolución de la Comisión Ejecutiva de 26 de junio de 2001 sobre delegación de funciones, modificada por la Resolución de la Comisión Ejecutiva de 17 de octubre de 2003.
• La Resolución de la Comisión Ejecutiva de 14 de febrero de 2003 estableciendo las normas procedimentales sobre los asuntos de la competencia de la DGS que deba resolver la Comisión Ejecutiva.
• La Resolución de la Comisión Ejecutiva de 10 de abril de 2003 estableciendo las normas procedimentales sobre los asuntos de la competencia de la DGR que deba resolver la Comisión Ejecutiva.

Ninguna de estas normas contiene un verdadero procedimiento de supervisión, por lo que las comprobaciones que realiza la auditoría interna únicamente se refieren a si las decisiones se toman por órgano competente y si las propuestas que resuelve la Comisión Ejecutiva en materia de supervisión contienen los documentos establecidos.

Todo lo anterior lleva a concluir que, aunque el BE cumple la literalidad del punto segundo de la disposición adicional segunda de la ley 44/2002, el limitado alcance de los aspectos que comprueba, que son meramente formales, y la ausencia de normas con un contenido procedimental suficiente hacen que el informe que se publica anualmente en la memoria de la supervisión bancaria sea poco significativo para expresar el buen funcionamiento de la supervisión de las entidades de crédito.

II.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores

En un sentido amplio, la función supervisora de la CNMV comprende el proceso de autorización y registro de las entidades de servicios de inversión, la vigilancia del mantenimiento de las condiciones exigidas en la autorización, así como el seguimiento posterior de las entidades con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa.

II.2.1 Control de acceso a la actividad de servicios de inversión

II.2.1.1 Procedimiento de autorización y registro

Las condiciones de acceso a la actividad inversora vienen reguladas en el capítulo II del Título V de la LMV, así como en el capítulo III del Título I del Real

Decreto 867/2001, de 20 de julio, sobre el régimen jurídico de las ESIS.

Esta normativa ha sido objeto de desarrollo por parte de la CNMV mediante la emisión de varias Circulares que abordan cuestiones tales como: el control de riesgos (Circular 1/1998, de 10 de junio), las normas de actuación, transparencia e identificación de los clientes (Circular 1/1996 de 27 de marzo), los representantes y agentes (Circular 5/1998, de 4 de noviembre), el registro de las operaciones y el archivo de justificantes de órdenes (Circular 3/1993, de 29 de diciembre), etc.

En los años 2002 y 2003 la Comisión disponía de unos Manuales de Procedimientos de la Dirección de Autorización y Registro confeccionados en junio del año 2001. Estos Manuales, que no fueron objeto de una aprobación formal por parte del Consejo de la CNMV, se utilizaban como guías de trabajo donde se estructuraban y sintetizaban las condiciones y requisitos establecidos en la legislación para ejercer la actividad de inversión, si bien no eran actualizados periódicamente conforme a los cambios en la normativa.

Posteriormente, en el año 2004, a raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Régimen Interior, tuvo lugar la aprobación por parte del Comité Ejecutivo de la CNMV de dos procedimientos internos de funcionamiento en esta materia:

• Procedimiento para la autorización de las ESIS e Instituciones de Inversión Colectiva, de fecha 15.3.2004.
• Procedimiento sobre la modificación de los estatutos, de los reglamentos y de los servicios prestados por las Sociedades, Instituciones y Entidades que intervienen en los mercados secundarios de valores, de fecha 15.3.2004.

Ambos procedimientos constituyen un marco de referencia general para la realización de las actuaciones de la CNMV en las materias que se regulan, previéndose su desarrollo con mayor grado de detalle mediante la aprobación de manuales de actuación. En octubre de 2005 fue aprobado el «Manual de Actuación para la Autorización y Registro de ESIS», el cual se encuentra a disposición de todas las entidades y personas interesadas a través de la página web de la CNMV, de modo que sirva para facilitar y simplificar la presentación de la documentación y la tramitación de los procedimientos de autorización.

II.2.1.1.1 Condiciones de acceso a la actividad

De acuerdo con el artículo 66 de la LMV, corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la CNMV, autorizar las ESIS, que pueden ser sociedades de valores, agencias de valores o sociedades gestoras de cartera. La resolución administrativa debe ser motivada y notificarse dentro de los tres meses siguientes a la recepción de la solicitud, o al momento en que se complete la documentación exigible y, en todo caso, dentro de los seis meses siguientes a la recepción de la solicitud. Cuando dicha solicitud no sea resuelta en el plazo anterior, podrá entenderse desestimada.

El Ministro de Economía y Hacienda sólo puede denegar la autorización para constituir una ESI por las siguientes causas:

a) Incumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.
b) Cuando atendiendo a la necesidad de garantizar una gestión sana y prudente de la entidad, no se considere adecuada la idoneidad de los accionistas que vayan a tener una participación significativa.
c) Falta de transparencia en la estructura del grupo al que eventualmente pueda pertenecer la entidad.
d) Falta de honorabilidad empresarial y profesional de los miembros del Consejo de administración y de las personas que se encarguen de la dirección efectiva de la sociedad.

Los artículos 67.2 de la LMV y 14.1 del Real Decreto 867/2001 establecen los requisitos para que una entidad obtenga y conserve su autorización para operar como ESI. De forma resumida son los siguientes:

• Condiciones de carácter societario:

1. Tener por objeto social exclusivo la realización de las actividades que sean propias de las ESIS.
2. Revestir la forma de sociedad anónima, aunque las sociedades gestoras de cartera pueden configurarse también como sociedades de responsabilidad limitada. En todo caso, la sociedad debe constituirse por tiempo indefinido, y las acciones o participaciones integrantes de su capital social tener carácter nominativo.
3. Cuando se trate de una entidad de nueva creación, ha de constituirse por el procedimiento de fundación simultánea, sin reserva de ventajas o remuneraciones especiales de clase alguna a favor de sus fundadores.
4. Poseer un capital social mínimo totalmente desembolsado no inferior a las siguientes cantidades: para las sociedades de valores, 2 millones de euros; para las agencias de valores, 500.000 ó 300.000 euros, según cumplan o no determinados requisitos; y para las sociedades gestoras de cartera, 100.000 euros.
5. Tener su domicilio social, así como su efectiva administración y dirección, en territorio nacional.

• Condiciones de carácter personal:

1. Idoneidad de los socios con participaciones significativas, entendiéndose por tales las que supongan, al menos, el 5% del capital o de los derechos de voto.
2. Contar con un Consejo de Administración formado por no menos de 5 miembros en las sociedades de valores, y por 3 en las agencias de valores y sociedades gestoras de carteras.
3. Honorabilidad empresarial o profesional de todos los miembros de su Consejo de Administración, así como sus Directores generales y asimilados.

4. Conocimientos y experiencia adecuados en materias relacionadas con el mercado de valores de la mayoría de los miembros de su Consejo de Administración, así como de todos los Directores generales y asimilados.

• Condiciones de carácter organizativo:

1. Contar con una buena organización administrativa y contable, así como con medios humanos y técnicos adecuados, en relación con su programa de actividades.
2. Disponer de un reglamento interno de conducta, así como de mecanismos de control y de seguridad en el ámbito informático y procedimientos de control interno adecuados.
3. Adhesión al Fondo de Garantía de Inversiones.

En cuanto al proceso de constitución de una ESI, se inicia con la presentación del proyecto de constitución en el Registro de la CNMV, el cual debe ir acompañado de la siguiente documentación:

a) Proyecto de estatutos sociales.
b) Programa de actividades, en el que, de modo específico, figuren los servicios de inversión y actividades complementarias y accesorias que se pretenden realizar, indicando sobre qué instrumentos se van a prestar.
c) Memoria de medios y control interno, donde se describa la organización administrativa y contable, los medios técnicos y humanos, así como los procedimientos de control interno, de acceso y salvaguarda de los sistemas informáticos.
d) Plan de Negocio, con previsiones para dos ejercicios relativas a balance, cuenta de resultados y recursos propios computables y exigibles.
e) Relación de socios con indicación de sus participaciones en el capital social que directa o indirectamente representen un porcentaje superior al 5%.
f) Relación de personas que hayan de integrar el Consejo de Administración y de quienes hayan de ejercer como Directores generales o asimilados, con información detallada sobre la trayectoria y actividad profesional de todos ellos.
g) Reglamento interno de conducta en el que, de modo expreso, se prevea el régimen de operaciones personales de los consejeros, empleados y apoderados de la empresa, y demás aspectos contemplados en el Título VII de la LMV.
h) Documento original del justificante de depósito del 20% del capital mínimo.
i) Folleto de tarifas conforme a lo previsto en el Real Decreto 629/1993 y Contratos-Tipo para depósito de valores y gestión discrecional de carteras (Circular 2/2000, de 30 de mayo, sobre modelos normalizados de contrato-tipo de gestión de carteras).

La creación de una ESI también puede provenir de la transformación de otra sociedad preexistente, en cuyo caso, además de la documentación antes referida, se solicita aportar un Balance auditado de la sociedad que se transforma en ESI correspondiente al trimestre anterior al momento de presentación de la solicitud, las cuentas anuales relativas a los dos últimos ejercicios y sus respectivos informes de auditoría, así como la escritura de constitución y sus modificaciones posteriores.

En todo caso, en la instrucción del procedimiento, cabrá exigir a los promotores cuantos datos, informes o antecedentes se consideren oportunos para verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos.

Una vez autorizada por Orden Ministerial, para que una ESI pueda iniciar su actividad los promotores, en el plazo de seis meses, deberán proceder a:

a) Otorgar la oportuna escritura de constitución o transformación de la sociedad.
b) Inscribir la escritura en el RM.
c) Solicitar la inscripción en el Registro Especial de la CNMV, que deberá practicarse en el plazo máximo de un mes a partir de su solicitud. Una vez inscrita, la ESI podrá comenzar a desarrollar su actividad.
d) La inscripción en el Registro de la CNMV deberá publicarse en el BOE.

II.2.1.1.2 Condiciones de ejercicio de la actividad

El capítulo III del Título V de la LMV regula las condiciones de ejercicio de los servicios de inversión, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

— Mantener los requisitos y condiciones que dieron lugar a la autorización.
— Llevar los registros de las operaciones en que intervengan en la forma que reglamentariamente se determine.
— Informar a la CNMV de sus operaciones, en especial, cuando tengan por objeto valores o instrumentos financieros negociados en mercados secundarios oficiales.
— Mantener en todo momento un volumen de recursos propios proporcionados al de su actividad y, en general, cumplir las normas de solvencia que se establezcan.
— Participar en el Fondo de Garantía de Inversiones.

Las modificaciones posteriores que tengan lugar respecto de las condiciones de ejercicio inicialmente aprobadas deberán ajustarse a los siguientes requisitos:

• Las modificaciones de los estatutos sociales de las ESIS están sujetas al procedimiento de autorización de nuevas entidades, si bien la solicitud deberá resolverse dentro de los dos meses siguientes a su presentación, transcurridos los cuales se entenderá estimada. Todas ellas deberán ser objeto de inscripción en el RM y en el de la CNMV.

• Cualquier alteración del programa de actividades requerirá autorización previa otorgada conforme al procedimiento de autorización de nuevas entidades, previo informe de la CNMV, e inscribirse en su Registro.

• Los cambios en la estructura accionarial o las adquisiciones de participaciones significativas han de ser comunicadas previamente a la CNMV, que dispone de un plazo de dos meses para oponerse a la adquisición.

• Los ceses y nombramientos que afecten al Consejo de Administración, Directores Generales y asimilados de ESIS han de ser comunicados a la CNMV, en el plazo de 7 días y en los modelos establecidos al efecto.

• La apertura y cierre de sucursales de ESIS españolas en territorio nacional es libre, pero deben ser comunicadas con quince días de antelación a la CNMV.

• Las ESIS deben comunicar a la CNMV sus relaciones de representación referidas al último día de cada trimestre natural. Igualmente deben informar de los ceses y las modificaciones habidas en los datos previamente informados.

Además la actividad de las ESIS está sujeta a una serie de limitaciones operativas, como son la prohibición de desempeñar funciones propias de sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, de fondos de pensiones o de fondos de titulización de activos, o la negociación por cuenta propia en el caso de agencias de valores o sociedades gestoras de cartera.

Por su parte, el capítulo IV del Título V de la LMV regula la actividad transfronteriza de las ESIS españolas que operan mediante sucursales o en régimen de libre prestación de servicios en el extranjero, de las ESIS autorizadas en otro Estado miembro de la UE que pretendan abrir una sucursal o prestar servicios en España, y de las ESIS no comunitarias.

En el primer caso, la autorización para la apertura de sucursales fuera de España por ESIS residentes corresponde concederla a la CNMV, remitiendo comunicación en su caso a la autoridad competente del país de acogida. En el segundo caso, la apertura en España de sucursales de ESIS autorizadas en otro Estado miembro de la UE no requiere autorización previa por parte de la CNMV, si bien queda condicionada a recibir una comunicación de la autoridad competente del país de origen, mientras que la apertura en España de sucursales de ESIS no comunitarias requerirá la autorización del MEH.

II.2.1.1.3 Renovación de la autorización

La revocación de la autorización se ajustará al procedimiento previsto en la LRJAP, con las particularidades siguientes:

• El acuerdo de iniciación y la instrucción del expediente de revocación de la autorización y de baja en el Registro corresponderá a la CNMV.

• La resolución del expediente corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la CNMV, o directamente a este organismo en los casos de revocación voluntaria o si la ESI deja de pertenecer al Fondo de Garantía de Inversiones.

La resolución que acuerde la revocación será inmediatamente ejecutiva. Una vez notificada, la entidad no podrá realizar nuevas operaciones. La resolución debe inscribirse en el RM y en el de la CNMV, y publicarse en el BOE.

Son supuestos de revocación los siguientes:

a) Revocación voluntaria. La ESI renuncia expresamente a la autorización y requerirá acuerdo expreso de la Junta General de Accionistas, adoptado con la mayoría exigida para la modificación de sus Estatutos.

b) Revocación forzosa, por concurrir alguno de los supuestos descritos en el artículo 73 de la LMV, entre los que se citan:

• No dar comienzo a las actividades autorizadas dentro de los doce meses siguientes a la fecha de la notificación de la autorización, por causa imputable al interesado.

• Interrupción de las actividades específicas autorizadas durante un periodo superior a seis meses.

• Incumplimiento de cualquiera de los requisitos para la obtención de la autorización.

• Incumplimiento grave, manifiesto y sistemático, de obligaciones relativas al volumen de recursos propios, control interno o llevanza de registros.

• Abandono del Fondo de Garantía de Inversiones.

• Obtención de la autorización en virtud de declaraciones falsas o por otro medio irregular.

El Ministro de Economía y Hacienda podrá acordar, a propuesta de la CNMV, que la revocación conlleve la disolución forzosa de la entidad. En este caso la Comisión podrá adoptar las medidas cautelares que estime pertinentes.

II.2.1.2 Análisis del procedimiento de autorización y registro

El procedimiento descrito para la autorización y registro de las ESIS es responsabilidad de la Dirección de Autorización y Registro, dependiente de la Dirección General de Entidades.

En los años 2002 y 2003 la Dirección de Autorización y Registro se encontraba dividida en dos grandes áreas: fondos y sociedades. De esta última se encargaban dos subdirectores, que se repartían indistintamente el análisis de todos los expedientes, ya fueran de ESIS, Sociedades de capital-riesgo y Sociedades de Inversión Mobiliaria.

II.2.1.2.1 Tramitación de los expedientes de autorización

En cuanto a la tramitación seguida en el procedimiento de autorización, una vez que ha sido presentada en el Registro de entrada de la CNMV la solicitud acompañada por la documentación correspondiente para la constitución de la ESI, los subdirectores asignan los expedientes a los técnicos que tienen a su cargo, que han de darlos de alta inmediatamente en una aplicación informática específica para el seguimiento de expedientes de autorización y registro. Esta aplicación ha sido desarrollada por la propia CNMV y en ella se contemplan las siguientes situaciones en que se ha dividido la tramitación de los expedientes:

a) «En análisis»: El expediente se encuentra dado de alta en la aplicación y el técnico responsable está procediendo al examen de la documentación recibida.

b) «Pendiente de documentación»: Con frecuencia la documentación inicialmente presentada para la constitución de la ESI está incompleta, por lo que se procede a efectuar requerimientos por escrito a las entidades para que subsanen los defectos, manteniendo un contacto telefónico muy frecuente, o bien ocasionalmente reuniones en la sede de la CNMV. El técnico debe dejar constancia en la aplicación de las fechas de emisión y recepción de las solicitudes de información complementaria.

c) «En revisión»: La documentación exigida está completa, cuenta con el visto bueno del técnico responsable y se da traslado del expediente al subdirector que supervisa el trabajo realizado.

d) «Pendiente de firma por el Vicepresidente / Comité Ejecutivo»: Semanalmente se confecciona un documento denominado «Índice de firma» donde se contienen todas las propuestas de resolución preparadas por los subdirectores que se elevan a la firma del Vicepresidente o al Comité Ejecutivo.

e) «Pendiente de comunicación»: Una vez aprobado el expediente por el órgano competente, se introduce en la aplicación la fecha de firma y queda pendiente de comunicación de la resolución al interesado.

f) «Cerrado»: Se procede a la generación de comunicaciones, mediante modelos de carta estándar introducidos en la aplicación según el tipo de expediente de que se trate.

Una vez cerrado el expediente, se remite al archivo para que los documentos sean escaneados y puedan ser objeto de consulta informática (disco óptico). Las entidades pueden consultar, a través de una web personalizada, el estado de la tramitación de sus expedientes.

Existen distintos a niveles de acceso a la aplicación de seguimiento de expedientes: los técnicos responsables pueden introducir datos en los expedientes cuya gestión se les haya encomendado a través de un acceso en la aplicación. Por su parte, cada subdirector dispone de acceso para la consulta de todos los expedientes de los técnicos a su cargo y hay datos que sólo pueden ser introducidos por él. En la Dirección de Supervisión tienen acceso a consulta de los expedientes tramitados en la Dirección de Autorización y Registro.

Cuando el expediente de autorización de una ESI ha sido analizado por los técnicos y revisado por los subdirectores, para lo cual se dispone de un plazo de dos meses, se elabora una propuesta de autorización firmada por el Director General de Entidades, por el Director de Autorización y Registro, y por el Director General del Servicio Jurídico. Esta propuesta es elevada a la aprobación del Comité Ejecutivo, tras la cual, se somete el expediente al examen del Comité Consultivo para que informe al Consejo, previo a su aprobación, en su caso. La propuesta del Consejo de la CNMV es remitida al MEH, que resuelve el expediente mediante una Orden Ministerial, la cual es comunicada individualmente al interesado.

Los procedimientos internos de funcionamiento aprobados en materia de autorización y registro de ESIS, referidos anteriormente, prevén su desarrollo mediante manuales de actuación destinados al cumplimiento y la aplicación práctica de las previsiones contenidas en los mismos. A este respecto, el Manual de Actuación para ESIS aprobado en el año 2005 está dirigido a simplificar y agilizar los trámites encaminados a la presentación de documentación para solicitar la autorización y registro de dichas entidades. Sin embargo, del examen de este documento se desprende que responde más a la idea de una guía útil a disposición de las entidades para la adecuada presentación de las solicitudes de autorización, que a la de manual propiamente dicho que regule la operatoria interna que rige el trabajo desempeñado en el seno de la Dirección de Autorización y Registro.

Todo este procedimiento de tramitación interna de los expedientes de autorización y registro no se encuentra desarrollado por escrito, sino que su descripción ha sido posible a partir de las entrevistas realizadas. Por este motivo, se recomienda la aprobación de un Manual que recoja estos procesos y actuaciones seguidos en el seno de la Dirección de Autorización y Registro.

Finalmente, han sido objeto de especial análisis determinadas cuestiones que, a juicio de este Tribunal, no quedan definidas de forma objetiva en la legislación y dejan un cierto margen para la discrecionalidad en la actuación de la CNMV. En concreto, se han examinado los criterios que se refieren a la idoneidad de los socios con participación significativa (>5%) y a la honorabilidad de los administradores, así como a la apreciación de la suficiencia de los medios humanos y materiales necesarios para desarrollar la actividad de servicios de inversión.

Respecto a la idoneidad de los socios y a la honorabilidad de los administradores, la Dirección de Autorización y Registro utiliza unos cuestionarios cuyos modelos pueden ser descargados de la página web por

las entidades, los cuales han de recibirse debidamente cumplimentados junto con el currículum vitae. Posteriormente, estos cuestionarios son contrastados con la investigación que procede de la información que se solicita a la Dirección de Supervisión o a la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador y, en su caso, al BE o a la DGSFP. No se solicita, en cambio, información a la AEAT para comprobar la situación frente a la Hacienda Pública de socios y administradores, pese a que los cuestionarios contienen preguntas que atañen a materias fiscales.

Esta contrastación externa se realiza únicamente en los expedientes de autorización de ESIS, no así cuando se trata de cambios posteriores en los Consejos de Administración o bien en el accionariado, lo que constituye una debilidad en el procedimiento, por lo que se recomienda que, con carácter previo a la autorización de dichas modificaciones, se proceda a contrastar externamente, con el BE o con la DGSFP según corresponda, la idoneidad de las personas que acceden a la administración o al accionariado[13].

Por otra parte, la evaluación de la suficiencia de los medios humanos se basa en la propia experiencia y conocimiento de los mercados de valores, sin que existan unos baremos objetivos (en función del volumen de recursos gestionados, número de clientes o recursos propios) que establezcan unos criterios homogéneos a la hora de verificar las decisiones sobre la suficiencia del personal que puedan adoptar unos técnicos y otros.

La CNMV considera en alegaciones que cada autorización es distinta de las demás, motivo por el que resulta complejo fijar internamente criterios generales de aplicación a todas ellas. Este Tribunal, sin embargo, entiende que los criterios antes mencionados requieren de una mayor concreción y delimitación por parte de la Dirección de Autorización y Registro en desarrollo de la legislación vigente.

[13] La alegación de la CNMV se limita a contradecir la afirmación formulada por este Tribunal, basada en las entrevistas realizadas al personal de la Dirección de Autorización y Registro, sin aportar ninguna documentación referente a unos supuestos umbrales a partir de los cuales se procede a realizar la petición de información al BE y a la DGSFP.

II.2.1.2.2 Tramitación de los expedientes de registro

Una vez autorizada la ESI, se ha de formalizar su inscripción en el RM y en el Registro Especial de la CNMV. La solicitud de inscripción constituye un nuevo expediente, ya que debe comprobarse la correspondencia entre la documentación presentada inicialmente para la concesión de la autorización y las estipulaciones y cláusulas contenidas en la escritura de constitución.

Los Registros que se encomiendan a la CNMV relativos a ESIS, según el artículo 92 de la LMV, son los siguientes:

- Registro de las ESIS que operen en España y, en su caso, de sus administradores, directivos y asimilados.
- Registro de los agentes o apoderados que actúen con carácter habitual por cuenta de las ESIS.

En cuanto al Registro de ESIS, recoge información relativa a la identificación completa de la entidad (domicilio, datos societarios, accionariado, etc.), mercados en los que opera, programa de actividades con indicación de los instrumentos objeto de su actividad, relación de consejeros, directores y asimilados, relación de sucursales y agentes. Aunque propiamente no forman parte del Registro, también se ofrece información sobre contratos-tipo, tarifas y reglamento de atención al cliente, así como del reglamento interno de conducta que no tiene carácter público. La CNMV dispone de una aplicación informática que permite la consulta de los datos introducidos en el Registro de ESIS.

Respecto al Registro de agentes, engloba la identificación completa de la persona física o jurídica (domicilio, relación de socios y administradores, etc.), ámbito geográfico y material de la representación y fecha de otorgamiento del poder de representación.

El número de altas y bajas ocurridas en el Registro Especial de ESIS durante el periodo 2002-2003 se recogen en el siguiente cuadro:

Ámbito ESIS	31.12.01	Altas	Bajas	31.12.02	Altas	Bajas	31.12.03
ESIS Nacionales	**145**	**6**	**10**	**141**	**10**	**22**	**129**
SV	49	0	4	45	4	3	46
AV	61	6	2	65	5	11	59
SGC	35	0	4	31	1	8	24
ESIS Extranjeras	**681**	**108**	**7**	**782**	**64**	**84**	**762**
ESI sucursal	16	3	0	19	2	2	19
ESI libre prestación	665	105	7	763	62	82	743
TOTAL	**826**	**114**	**17**	**923**	**74**	**106**	**891**

Fuente: Informe anual, ejercicios 2002 y 2003.

Durante los años 2002 y 2003 se inscribieron un total de 16 ESIS nacionales (4 sociedades de valores, 11 agencias de valores y una sociedad gestora de cartera), la mayoría de las cuales fueron de nueva creación y el resto procedieron de transformaciones. Las bajas de entidades ascendieron a 32 ESIS nacionales (7 sociedades de valores, 13 agencias de valores y 12 sociedades gestoras de cartera), con lo que en términos globales el número de ESIS se redujo en 16.

La tramitación de altas y bajas de entidades constituye sólo una parte de la labor encomendada a la Dirección de Autorización y Registro. Junto a esta tarea, también se tramitan numerosos expedientes de diverso contenido, entre los que destacan los referentes a documentos previamente registrados. En el siguiente cuadro se clasifican los distintos tipos de expedientes de autorización y registro de las ESIS supervisadas en 2002 y 2003:

TIPOS DE EXPEDIENTES	2002	2003	Variación
Autorización previa constitución	12	13	1
Inscripción Registro CNMV	7	9	2
Autorización previa modificación estatutos	2	6	4
Modificaciones de escasa relevancia estatutos	43	48	5
Inscripción modificaciones estatutos	80	65	-15
Bajas Registro CNMV	10	19	9
Inscripción cambios Consejo Administración	129	142	13
Autorización participaciones significativas	34	45	11
Transmisiones accionariales	39	36	-3
Memoria de medios	2	2	0
Sucursales en España	96	26	-70
Autorización modificación programa actividades	16	2	-14
Inscripción modificación programa actividades	28	35	7
Reglamento interno de conducta	2	3	1
Llevanza del Registro de Anotaciones en Cuenta	3	15	12
Otras autorizaciones CNMV	15	15	0
Autorización de operaciones societarias	13	9	-4
Inscripción de operaciones societarias	0	2	2
Autorización previa alta de sucursal en EEE	1	3	2
Alta de libre prestación de servicios en EEE	6	34	28
Folletos de tarifas	19	40	21
Contratos-tipo	6	26	20
Alta/modificación grupo consolidable con designación entidad obligada	5	3	-2
Alta grupo consolidable sin designación entidad	0	2	2
Baja/modificación grupo consolidable sin designación entidad obligada	5	33	28
TOTAL	**573**	**633**	**60**

Fuente: Elaboración propia.

II.2.1.2.3 Cumplimiento de los plazos de tramitación

Dado que la aplicación de seguimiento de expedientes permite realizar consultas con variada información referente a los expedientes tramitados, de gran valor para la gestión interna (por ejemplo, fechas de alta de los expedientes en cada una de las situaciones, distinguiendo el tiempo correspondiente a la entidad supervisada y a la CNMV), se ha solicitado una relación de los expedientes de autorización administrativa relativos a ESIS tramitados en el periodo 2002-2004[14] donde se identificaran los siguientes datos:

— Fecha de registro de entrada.
— Fecha de alta del expediente.
— Fecha de petición de documentación complementaria.
— Fecha de recepción de documentación complementaria.
— Fecha de propuesta de la Dirección de Autorización y Registro.
— Fecha del informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.
— Fecha de aprobación por el Comité Ejecutivo.
— Fecha de aprobación del Consejo de la CNMV.
— Fecha del informe del Comité Consultivo.
— Fecha de resolución del MEH.
— Fecha de notificación individual al interesado.
— Fecha de inscripción en el Registro de la CNMV.

De la verificación del cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa vigente para la tramitación, aprobación y registro de los expedientes de autorización previa de ESIS, se han obtenido las siguientes conclusiones:

a) De los 19 expedientes de autorización de ESIS correspondientes a los ejercicios fiscalizados, en 13 de ellos no se ha respetado el plazo máximo de 6 meses para la resolución del procedimiento mediante Orden Ministerial contados a partir de la recepción de la solicitud, según lo dispuesto en el artículo 66.1 de la LMV. Dicho artículo señala asimismo que cuando la resolución no sea notificada en el plazo anteriormente previsto podrá entenderse como desestimada.

b) En 5 expedientes de autorización de ESIS correspondientes a los ejercicios fiscalizados, la CNMV realizó la inscripción en el Registro fuera del plazo máximo de 6 meses desde que se dictó la resolución. Según lo dispuesto en el artículo 12.5 del Real Decreto 867/2001, en estos casos la CNMV no debería haber practicado la inscripción en el Registro, puesto que entre las fechas de autorización y de solicitud de inscripción en el Registro se ha excedido el plazo anteriormente señalado[15].

En el curso de la tramitación de los procedimientos, es habitual que se precise la realización de peticiones de documentación adicional a la inicialmente presentada por los promotores, lo que en ocasiones dificulta el cumplimiento de los plazos. En concreto, en materia de ESIS se han emitido durante los años 2002, 2003 y 2004 un total de 1.188 solicitudes, la mayoría de los cuales se realizaron verbalmente. El número de requerimientos que se enviaron por escrito a ESIS ascendieron a 10, 8 y 11 para cada uno de los años, respectivamente.

Sobre este particular, la CNMV debería potenciar la exigencia de remisión de la documentación necesaria para la autorización mediante procesos informáticos, en sustitución del soporte papel, lo que permitiría minimizar los problemas derivados de la falta de presentación de determinada documentación o de la existencia de defectos en la presentada, todo lo cual provoca importantes retrasos en la resolución de los expedientes. En este sentido, el Manual de Actuación aprobado en el año 2005 constituye una guía informativa de la que pueden disponer los promotores de ESIS, y que pretende agilizar la tramitación de los expedientes mediante la normalización de la documentación exigida[16].

II.2.1.2.4 Opinión sobre el procedimiento de autorización y registro

La colaboración dispensada por los miembros de la Dirección de Autorización y Registro ha sido satisfactoria, salvo en lo concerniente a la limitación general expuesta en el subapartado 1.4 del presente Informe, y el plazo medio de entrega de la documentación solicitada por el equipo de fiscalización ha sido de 14 días, lo cual se considera razonable.

Sin embargo, los trabajos para el análisis de esta área han contado con una serie de importantes limitaciones puesto que:

— No se ha tenido acceso a los expedientes de las altas y bajas de ESIS, ni a los expedientes de modificaciones posteriores a la constitución.
— No se ha podido proceder a la realización de entrevistas individuales con los técnicos a quienes se les habían asignado los expedientes.

[14] Se requiere la inclusión del ejercicio 2004 para poder analizar completos los expedientes de autorización iniciados en los años objeto de fiscalización.

[15] Con relación a la discrepancia que mantiene en alegaciones la CNMV referente al número de expedientes que no fueron resueltos o inscritos en los plazos legalmente establecidos, cabe señalar que los datos que se ofrecen en el presente Informe se basan en la documentación proporcionada a este Tribunal por la Dirección de Autorización y Registro en el curso de los trabajos de fiscalización, sin que la CNMV haya aportado con posterioridad una documentación adicional que corrija la inicialmente facilitada.

[16] A pesar de las dificultades prácticas puestas de manifiesto por la CNMV en las alegaciones, este Tribunal debe reafirmarse en su opinión de que la remisión de la mayor documentación posible por medios telemáticos facilitaría a la Dirección de Autorización y Registro el cumplimiento de los plazos legalmente impuestos para la resolución de los expedientes, a la vez que permitiría minimizar la falta de presentación de determinada documentación o la existencia de defectos en la presentada.

Por todo lo anterior, no es posible dar una opinión sobre la aplicación práctica por parte de la CNMV de los procedimientos establecidos para la autorización y registro de ESIS, y sobre si en el análisis de los expedientes tramitados se actúa con homogeneidad, especialmente en las áreas que son susceptibles de una mayor discrecionalidad.

II.2.2 Supervisión continua de la actividad inversora

II.2.2.1 Procedimiento de supervisión

El régimen de supervisión e inspección a cargo de la CNMV viene regulado en el Título VIII de la LMV, que ha sido complementado en materia de recursos propios y supervisión en base consolidada por la Ley 13/1992, de 1 de junio, desarrollada por Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, y adaptada al ámbito de aplicación de las ESIS por Orden Ministerial de 29 de diciembre de 1992, y en lo que se refiere al coeficiente de solvencia y de liquidez, por Orden Ministerial de 28 de julio de 1989.

Este acervo legal ha sido objeto de desarrollo por parte de la CNMV mediante la emisión de Circulares en materias contables tales como: los informes de auditoría (Circular 9/1989, de 20 de diciembre), las normas contables, modelos reservados y públicos de los estados financieros y cuentas anuales de carácter público (Circular 5/1990, de 28 de noviembre), etc.

La Comisión ha venido utilizando desde el año 1999 un «Manual de Supervisión» orientado casi por completo a las visitas de inspección. Este Manual, que no es de obligado cumplimiento, no fue objeto de aprobación formal por parte del Consejo de la CNMV, sino que fundamentalmente tenía la utilidad de ser una guía orientativa y de consulta para la ejecución de los trabajos. No se ha ido actualizando periódicamente conforme a los cambios normativos, ni contiene un desarrollo de todas las atribuciones de supervisión que la LMV concede a la Comisión, pues no regula la supervisión a distancia.

El proceso de formalización de procedimientos resultado de la aprobación del Reglamento de Régimen Interior, motivó la aprobación en el año 2004 de dos procedimientos internos de funcionamiento en la materia:

• Procedimiento para la formulación de requerimientos y solicitud de datos e informes a las sociedades, instituciones y entidades que intervienen en los mercados de valores, de fecha 15.3.2004.

• Procedimiento sobre la supervisión e inspección de las sociedades, empresas, instituciones, personas y entidades que intervienen en los mercados de valores, de fecha 10.6.2004.

Ambos procedimientos prevén su desarrollo mediante la aprobación de manuales de actuación, que han de ser aprobados mediante Resolución del Director General de Entidades. A la fecha de redacción del presente Informe, se ha tenido conocimiento de la existencia de:

a) Resolución de 22 de octubre de 2004: Manual de Actuación para el cumplimiento y aplicación práctica de determinadas previsiones del procedimiento de supervisión e inspección.

b) Borrador de Resolución de abril de 2005: Manual de Actuación para la supervisión «in situ» de la actividad de las ESIS.

Estos Manuales constituyen simplemente orientaciones básicas y reglas específicas de funcionamiento para el más adecuado y eficaz desarrollo de los trabajos. Asimismo se han desarrollado un conjunto de programas de trabajo en el área de la supervisión a distancia.

De acuerdo con los apartados c) y d) del artículo 84.1 de la LMV, quedan sujetas al régimen de supervisión e inspección de la CNMV las ESIS españolas, extendiéndose esta competencia a sus sucursales dentro o fuera del territorio nacional, así como a las ESIS no comunitarias que operen en España. Respecto a las entidades comunitarias que posean sucursales u operen en régimen de libre prestación de servicios en España, quedan sujetas a la normativa reguladora de su Estado miembro, si bien deben respetar las disposiciones de interés general y las normas de conducta aprobadas en la legislación española.

El artículo 85.1 de la LMV define las dos grandes áreas en que se divide la supervisión:

A. Supervisión a distancia:

Mediante la cual la CNMV lleva a cabo un seguimiento continuo de la situación financiera de las ESIS, con especial énfasis en el cumplimiento de los coeficientes de solvencia y liquidez, sobre la base de un análisis exhaustivo de los estados financieros reservados remitidos mensualmente por las entidades, complementario de la revisión de las cuentas anuales e informes de auditoría. Se dispone así de una opinión actualizada sobre el perfil de riesgos de las ESIS, tanto individualmente como del grupo financiero.

B. Supervisión «in situ»:

Desempeñada por la CNMV mediante la realización de visitas de inspección a la sede de las ESIS de acuerdo con un plan previamente establecido. El alcance de estas visitas puede ser general o limitado.

La actividad de la Dirección de Supervisión se viene plasmando en un documento denominado Plan de Supervisión, que hasta el año 2004 revestía una periodicidad anual y a partir de dicha fecha se elabora trimestralmente. En este Plan se incluyen tanto las actuaciones de supervisión a distancia como las visitas de inspección a realizar, debiendo especificar las siguientes cuestiones:

— Previsiones sobre las supervisiones a distancia que se pretendan desarrollar, teniendo en cuenta si éstas

son periódicas o específicas, de alcance general o limitado.

— Previsiones sobre las supervisiones «in situ» especificando si tienen carácter completo, parcial o de seguimiento.

— Criterios de selección de las ESIS objeto de supervisión.

— Calendario orientativo de las actividades de supervisión.

— Referencia genérica de controles y comprobaciones a realizar para alcanzar los objetivos deseados y de los medios humanos y materiales previstos.

Los Planes de Supervisión y sus posteriores modificaciones son aprobados por el Comité Ejecutivo, a propuesta del Director General de Entidades. Trimestralmente el Director General de Entidades ha de informar al Comité Ejecutivo del desarrollo de los Planes de Supervisión y, previo a la aprobación del siguiente Plan, emitirá un informe final sobre las actividades de supervisión e inspección que se hayan realizado.

Las visitas de inspección se desarrollan de acuerdo con los siguientes principios:

1) Las visitas se ajustarán a las previsiones contenidas en los Planes de Supervisión. En defecto de previsiones, se acomodarán a los principios de actuación aprobados por el Comité Ejecutivo.

2) Las supervisiones se realizarán de conformidad al plan de trabajo aprobado por el Director de División competente.

3) Las visitas deben notificarse previamente a la sociedad afectada, pudiendo, en caso de urgencia, realizarse al iniciarse la visita.

4) El personal supervisor podrá acceder a toda la documentación, libros y registros de las entidades.

5) Los informes serán revisados y suscritos por el Director competente y se basarán en la documentación obtenida y en los papeles de trabajo.

Una vez seleccionada la ESI objeto de supervisión y decidida la fecha de inicio de las actuaciones, se procede a la comunicación por escrito a la entidad del comienzo de la visita, conforme al modelo de comunicación aprobado.

La CNMV puede recabar de las personas físicas y jurídicas delimitadas en su ámbito de aplicación cuantas informaciones estime necesarias sobre los extremos que interese relacionados con las materias objeto de esta Ley.

Finalizada la visita de inspección, el Director General, una vez analizadas las alegaciones formuladas por la entidad, elevará al Comité Ejecutivo un informe final donde se harán constar las siguientes cuestiones:

• Relación de hechos evidenciados.

• Propuesta de comunicaciones y advertencias a las entidades.

• Medidas preventivas, cautelares, correctivas o sancionadoras que se consideren oportunas.

El Director General deberá informar al Comité Ejecutivo, durante el desarrollo de la inspección, de aquellos incumplimientos que considere de especial gravedad, así como sobre las medidas a adoptar. En todo caso, los incumplimientos deberán ser comprobados y valorados, después de vistas las alegaciones formuladas, por el Director General.

Una vez finalizado el trabajo de campo y obtenidas las conclusiones finales sobre los hechos evidenciados, se remitirá a la ESI una «Carta de relación de hechos» para que adopte las medidas necesarias para la subsanación de las incidencias detectadas.

II.2.2.2 Análisis del procedimiento de supervisión

El procedimiento descrito para la supervisión de las ESIS es responsabilidad de la Dirección de Supervisión, dependiente de la Dirección General de Entidades.

Durante los años 2002 y 2003 la Dirección de Supervisión se componía de tres unidades: la subdirección de Supervisión «in situ» de ESIS, la subdirección de Supervisión «in situ» de IIC, y la subdirección de Unidad de Apoyo, encargada de la supervisión a distancia además de la normalización de los procedimientos y de las relaciones internacionales.

II.2.2.2.1 Supervisión a distancia

En la supervisión a distancia, llevada a cabo por la Unidad de Apoyo de la Dirección de Supervisión, se desarrollan análisis de tipo periódico (mensual o anual) y de tipo específico.

1. Análisis periódicos o recurrentes:

Son controles que recaen sobre la información contable que, con carácter mensual, trimestral o anual, deben remitir las ESIS a la CNMV. Las normas contables específicas que deben aplicar dichas empresas se contienen en la Circular 5/1990, de 28 de noviembre, sobre normas contables, modelos reservados públicos de los estados financieros y cuentas anuales de carácter público de las Sociedades y Agencias de Valores (modificada por la Circular 2/2004, de 31 de marzo). En defecto de dicha Circular, resultan de aplicación supletoria el TRLSA y el PGC.

a) Periodicidad mensual / trimestral

Las ESIS tienen la obligación de presentar a la CNMV determinados modelos de estados financieros que pueden tener un carácter reservado o público.

En cuanto a los estados financieros y estadísticos de carácter reservado, las ESIS deben presentar en la

CNMV la información que se detalla en el cuadro siguiente referida al último día del período señalado, y cuyos modelos figuran en el anexo I de la Circular 5/1990:

Denominación	Periodicidad		Plazo máximo de presentación
	SV	AV y SGC	
Balance reservado	Mensual	Mensual	Día 20 del mes siguiente
Cuenta de Pérdidas y Ganancias reservada	Mensual	Mensual	Día 20 del mes siguiente
Detalle de inversiones y financiaciones. Posición de Valores	Mensual	-	Día 20 del mes siguiente
Informaciones complementarias	Mensual	Mensual	Día 20 del mes siguiente
Inventario de la cartera y anexos complementarios	Mensual	Mensual	Día 20 del mes siguiente
Estado de depósito de clientes: detalle por contrapartidas del depósito	Mensual	Mensual	Día 20 del mes siguiente
Desglose de comisiones repercutidas	Trimestral	Trimestral	Día 20 del mes siguiente
Estado de gestión de carteras: inventario de inversiones del patrimonio gestionado	Semestral	Semestral	Día 20 del mes siguiente
Aplicación del beneficio del ejercicio	Anual	Anual	Día 20 de enero siguiente

Por lo que se refiere a los estados financieros de carácter público, se establecen el Balance y la Cuenta de Pérdidas y Ganancias, cuyos modelos se contienen en el anexo II de la citada Circular, los cuales deben ser remitidos trimestralmente a la CNMV acompañando a los estados reservados del mes que corresponda.

Estos estados financieros reservados y públicos deben ser presentados a la CNMV por vía telemática mediante el sistema CIFRADOC, aprobado por Acuerdo del Consejo de la CNMV de fecha 11 de marzo de 1998.

Sobre la base de los estados financieros remitidos, las tareas mensuales que componen el control de legalidad de ESIS efectuado por la Unidad de Apoyo son las siguientes:

• Controles de recepción de la información pública y reservada que deben remitir las ESIS antes del día 20 de cada mes.

Las ESIS acceden a sus estados reservados y públicos a través de unos códigos identificativos y se encargan de cumplimentar mensualmente los modelos establecidos para la presentación de información a la CNMV. La aplicación informática dispone de un control de la calidad interna de la información remitida por las entidades mediante una función de «bloqueo automático» que impide la remisión de los estados si no existe una coherencia interna, tras lo cual se envían electrónicamente para su integración en las bases de datos de la CNMV. Estos datos, una vez remitidos, sólo pueden ser corregidos por parte de las entidades previa motivación y explicación.

En caso de demora o incumplimiento del deber de remisión de esta documentación, se inicia un procedimiento de requerimientos escritos que contempla unos plazos taxativos (10 días para el primer requerimiento y 5 días para el segundo), transcurridos los cuales el Director General de Entidades eleva un informe razonado poniendo de manifiesto la irregularidad, para que el Comité Ejecutivo considere la apertura de un expediente sancionador o la emisión de una carta de apercibimiento dirigida al Consejo de Administración de la entidad.

• Controles de coeficientes. Se orientan a la verificación del cumplimiento de los límites, coeficientes y demás requisitos establecidos legalmente (solvencia, liquidez, recursos propios, concentración de riesgos, posiciones no aptas y límites a la cartera, etc.), medibles a partir de la información contenida en los estados reservados. Se verifica asimismo que el patrimonio neto no se encuentre por debajo de la mitad de la cifra del

capital social, a los efectos previstos en el artículo 260 del TRLSA. Complementariamente se procede a efectuar análisis de resultados, solvencia y otros ratios, tanto a nivel individual como consolidado.

• Controles preventivos. Seguimiento permanente de la situación patrimonial y de riesgos, mediante un contraste de los datos remitidos por las ESIS con la evolución histórica de la propia entidad o con la media del sector, de modo que se detecten alarmas que pongan de manifiesto un riesgo futuro de incurrir en incumplimientos.

• Otros análisis periódicos. Seguimiento especial de aquellas ESIS en las que se han venido detectando problemas.

Como resultado de estos controles de legalidad se emite un informe mensual donde se resumen las incidencias, incumplimientos de normativa o alarmas que se han puesto de manifiesto en la fase de análisis de los estados reservados remitidos por el conjunto de ESIS. A la vista de las incidencias detectadas, se decide si procede la petición de información adicional o explicativa, mediante el procedimiento de requerimientos aprobado.

b) Periodicidad anual

Las ESIS deben remitir a la CNMV las cuentas anuales y el informe de gestión de cada ejercicio económico, con el correspondiente informe de auditoría, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación por la Junta General de Accionistas, debidamente firmados por todos los miembros del Consejo de Administración.

Además del informe de auditoría de las cuentas anuales, las entidades deben remitir un informe especial de carácter complementario y un informe de la unidad de control interno sobre el grado de cumplimiento de las normas y procedimientos implantados por la entidad. También se solicitan las «cartas de recomendaciones» de los auditores.

A partir de los informes anuales externos rendidos en soporte papel por las ESIS, la CNMV efectúa controles de recepción y análisis de la información contenida en los mismos, que se desarrollan a lo largo de tres fases:

• Recepción de informes anuales externos. Se procede a la revisión formal de los estados rendidos, en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones legales de las ESIS. De esta fase se redacta un informe con propuestas de actuación y seguimiento.

• Análisis de la opinión del auditor, estados financieros públicos y perímetros de consolidación. En esta fase se realizan los siguientes trabajos:

— Examen de las salvedades y párrafos de énfasis contenidos en los informes de auditoría, contrastándose la opinión del auditor con las principales incidencias detectadas en supervisión. A este respecto, se consideran como no presentadas las cuentas anuales cuyo informe de auditoría contenga limitaciones al alcance, y se investigan las salvedades tanto las cuantificables como las no cuantificables. Una vez analizadas las salvedades, se emite un informe expositivo de hechos, antecedentes y propuestas de actuación.

— Conciliación de los estados financieros públicos de las cuentas anuales con los estados reservados rendidos mensualmente.

— Contraste de los perímetros y métodos de consolidación de las cuentas anuales con los datos del mapa de empresas elaborado por la CNMV.

— Análisis del contenido de las memorias, informes complementarios de auditoría, informes sobre el cumplimiento de los procedimientos de control interno y de las «cartas de recomendaciones» de los auditores.

Sobre la base del resultado de los trabajos anteriores se emite un informe con la exposición de las incidencias detectadas, así como las propuestas de actuación y seguimiento.

• Análisis de debilidades y recomendaciones de control interno.

Se realiza un seguimiento de las recomendaciones de control interno, del cumplimiento de las normas de conducta, y finalmente se redacta un informe que engloba asimismo un seguimiento de los informes emitidos en las fases anteriores. Como resultado del proceso se emiten unos listados de revisión de auditorías que son firmados por el subdirector y el técnico responsable.

2. Análisis específicos:

Pueden revestir un alcance general o limitado, y surgen sobre la marcha para atender las necesidades de supervisión en cada momento (alertas de mercado sobre las cuales se precisa información adicional, reclamaciones, consultas, etc.), que pueden afectar a una única entidad o ser generalizadas.

En definitiva, del análisis teórico de los procedimientos de supervisión a distancia se desprende que resultan adecuados en relación con las competencias de control atribuidas a la CNMV por la LMV y demás normativa aplicable. No obstante, el Manual de Supervisión vigente en los años 2002 y 2003 no contenía una sistematización de los anteriores controles, circunstancia subsanada con posterioridad mediante los Manuales aprobados en los años 2004 y 2005.

II.2.2.2.2 Supervisión «in situ»

Los trabajos de supervisión «in situ» se desarrollan, con carácter general, mediante el siguiente procedimiento de actuación:

• Plan de Supervisión. Con carácter trimestral se informa al Comité Ejecutivo de los resultados alcanza-

dos en la realización de las inspecciones del trimestre anterior, así como de la planificación de inspecciones para el trimestre entrante.

• Planificación de las visitas de inspección. Se materializa en un plan de trabajo para cada inspección donde se delimitan los objetivos, el alcance y la metodología a emplear. Este plan ha de ser aprobado por el Director de Supervisión y conformado por el Director General de Entidades.

• Ejecución de los trabajos de supervisión, conforme al plan aprobado, por el equipo de inspección designado.

Para los años 2002, 2003 y 2004 se ha solicitado a la Dirección de Supervisión la remisión de información relativa al número de visitas de inspección a ESIS, al alcance de los trabajos de supervisión y al origen de la actuación inspectora. Los datos obtenidos se resumen en la siguiente tabla:

	2002	2003	2004
Nº VISITAS	**35**	**39**	**27**
Sociedades y Agencias de Valores	27	28	19
Sociedades Gestoras de Cartera	5	8	5
Representantes y sucursales	3	3	3
ALCANCE	**35**	**39**	**27**
General	26	23	23
Limitado	4	11	1
Seguimiento	5	5	3

Fuente: Elaboración propia.

El origen de estas actuaciones de inspección puede consistir, principalmente, en alarmas de supervisión a distancia, alarmas de otras Direcciones, antigüedad desde la última visita, entidades no visitadas anteriormente, seguimiento de incidencias detectadas en una visita anterior, denuncias o reclamaciones.

Los equipos de supervisión suelen estar compuestos por dos o tres miembros, de modo que por término medio cada técnico participa en 5 ó 6 visitas de inspección cada año. En cuanto al tiempo medio transcurrido entre el inicio de la inspección hasta la emisión del informe, se ha comprobado que abarca unos 6 meses, de los cuales el tiempo empleado en los trabajos en la sede de la entidad se sitúa en torno a 1 ó 2 meses.

• Emisión del informe de la visita de inspección, fundamentando los hechos evidenciados y las propuestas de medidas a adoptar. Deben ser firmados por el Director de Supervisión e ir acompañados por la documentación fundamental que hubiera sido utilizada.

• Propuestas de actuación. Finalizada la visita de inspección, el Director General de Entidades ha de elevar al Comité Ejecutivo un informe final donde se contengan los siguientes extremos:

— Formulación a la entidad de recomendaciones, advertencias o requerimientos de subsanación o mejora en un documento denominado «Carta de relación de hechos».

— Otras medidas disciplinarias, cautelares o de revocación de la autorización.

Adicionalmente, se inicia un proceso de seguimiento de la implantación de las medidas comunicadas por parte de la entidad.

Del análisis teórico de los procedimientos de supervisión «in situ» se desprende que resultan adecuados en relación con las competencias de control atribuidas a la CNMV por la LMV y demás normativa aplicable. No obstante, el Manual de Supervisión vigente en los años 2002 y 2003 no contenía una sistematización de los anteriores controles, circunstancia subsanada en los Manuales aprobados en los años 2004 y 2005.

Por otro lado, para la elaboración de la planificación de las actuaciones supervisoras se sigue una metodología basada en la determinación del denominado *perfil de riesgo* de las ESIS. En este sentido, en el año 2004 la Dirección de Supervisión ha desarrollado un procedimiento sistematizado que permite objetivar la inclusión de las ESIS en los Planes de Supervisión. Esta metodología, que no se formalizaba en los años 2002 y 2003, combina tres tipos de criterios:

1. Cobertura del ciclo de supervisión continuada. Con el fin de alcanzar una frecuencia mínima de revisión de las entidades que permita confirmar y actualizar su conocimiento, se tienen en consideración, por un lado, las entidades que nunca han sido visitadas o que han sido objeto de un cambio organizativo relevante y,

por otro, la antigüedad de la última visita (más de 4 años en el caso de las ESIS).

2. Conclusiones de otras actuaciones supervisoras. Entre ellas se pueden citar las incidencias detectadas a través de los mecanismos de supervisión a distancia, tanto los que explotan la información reservada de carácter mensual como los que revisan los informes anuales, alarmas observadas a través de las reclamaciones y denuncias que presentan los inversores, así como las detectadas por otras Direcciones de la CNMV. Se incluyen en esta categoría las actuaciones de seguimiento de inspecciones anteriores, que son aprobadas por el Comité Ejecutivo a propuesta de la Dirección de Supervisión.

3. Mapa de Riesgos. Sirve para definir las prioridades de supervisión, clasificando las entidades de mayor a menor riesgo global, así como las estrategias supervisoras (áreas de supervisión que requieren especial atención, frecuencia de los controles, etc.). Se configura como una herramienta dinámica que ha de ser objeto de actualización permanente en función de las conclusiones de cada actuación supervisora.

Tiene en consideración tres elementos, como son el perfil institucional, el perfil de negocio y el perfil patrimonial:

a) Perfil institucional: En función del tipo de grupo al que pertenece la entidad, se consideran de bajo riesgo las entidades integradas en grandes grupos financieros supervisados en base consolidada por otro organismo que aporten un considerable respaldo patrimonial, de riesgo medio las entidades que forman parte de grupos medianos y, por último, de riesgo alto las entidades independientes.

b) Perfil de negocio: Trata de medir el impacto que una irregularidad, debilidad o crisis de una entidad podría tener en el sistema financiero en su conjunto, en la confianza de los inversores y en el riesgo sistémico. Combina una serie de variables, tales como el número de clientes no sujetos al Fondo de Garantía de Inversiones (particulares), el número de representantes y sucursales, el volumen de saldos transitorios de efectivo de clientes o el volumen de carteras gestionadas.

c) Perfil patrimonial: Se refiere a la situación económico-financiera de las entidades y destaca aquéllas que presentan una delicada solvencia individual o cuyos resultados contribuyen al empeoramiento de su situación, cuestionando su viabilidad a corto o medio plazo.

Con respecto a la elaboración del mapa de riesgos, así como a la observancia de los restantes criterios utilizados, la CNMV no ha facilitado los documentos y perfiles de riesgo generados por la Dirección de Supervisión que sirven de base en la planificación, lo que impide dar una opinión acerca del grado de homogeneidad y objetividad aplicado por la CNMV en la determinación de las ESIS incluidas en los Planes de Supervisión.

II.2.2.2.3 Emisión de requerimientos

La CNMV, en el ejercicio de las funciones de supervisión, inspección y sanción que le encomienda la LMV, puede dirigirse a las entidades para solicitar aquellos datos e informaciones que resulten necesarios para el desarrollo de sus actividades. Estos requerimientos deben ser firmados por el Director General de Entidades, si bien se ha aprobado su delegación a favor del Director de Supervisión y de los subdirectores correspondientes.

El procedimiento para la formulación de los requerimientos, apoyado informáticamente por la aplicación de gestión de requerimientos, prevé la emisión de hasta dos solicitudes con plazos de 10 y 5 días hábiles, respectivamente, al término de los cuales sin que se hubiera remitido la información solicitada, se puede incurrir en una falta grave o muy grave.

Se ha solicitado, a este respecto, a la Dirección de Supervisión información relativa a los requerimientos emitidos a las ESIS como consecuencia de las actuaciones supervisoras a distancia e «in situ» para los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Para el año 2002 tan sólo se ha facilitado el número total de requerimientos que ascendió a 2.983, de los cuales la CNMV no dispone del desglose para los correspondientes a ESIS. En cambio, para los años 2003 y 2004 el total de requerimientos fue de 2.653 y 2.985, respectivamente, correspondiendo a las ESIS 762 y 1.290.

En el cuadro siguiente se recoge el número y tipo de requerimientos relativos a las ESIS emitidos por la Dirección de Supervisión en los años 2003 y 2004:

Tipo de requerimiento	2003	2004
1.- Falta de presentación de información de obligado cumplimiento:	41	81
a) Estados Reservados	12	15
b) Informes Anuales (cuentas anuales, informes de auditoría, informes complementarios, informes sobre grado de cumplimiento de normas de control interno)	29	66
2.- Solicitudes de información	573	1.015
3.- Adopción de medidas correctoras o recomendaciones	148	194
TOTAL	**762**	**1.290**

Fuente: Dirección de Supervisión de la CNMV.

Ante la falta de remisión en plazo de los datos o informaciones requeridas, el Director General ha de elevar al Comité Ejecutivo, acompañado del dictamen favorable de los servicios jurídicos, un informe razonado donde se proponga la incoación del correspondiente expediente sancionador. Sobre este particular, la CNMV no ha facilitado la información necesaria para comprobar cuántos de los requerimientos no contestados por las entidades han dado lugar a la apertura de expediente sancionador.

II.2.2.2.4 Opinión sobre el procedimiento de supervisión

La recepción de la documentación solicitada por el equipo de fiscalización a la Dirección de Supervisión se ha visto demorada una media de 45 días, plazo que se considera excesivo y que ha originado retrasos significativos en la conclusión de la fiscalización.

Los trabajos encaminados a verificar el cumplimiento práctico de los procedimientos de supervisión a distancia que contienen los análisis y controles periódicos y específicos han contado con serias limitaciones, puesto que:

— No se ha tenido acceso a los datos de rendición de los estados reservados por parte de las ESIS en los ejercicios 2002, 2003 y 2004, con indicación de las entidades que los presentaron fuera de plazo o que presentaron estados incompletos o erróneos, ni tampoco a las hojas de cuadres y alertas derivadas del análisis de dicha información.

— No se ha tenido acceso a los expedientes de los trabajos de supervisión a distancia referidos a las ESIS, ni a los informes mensuales y anuales donde se recogen las recomendaciones y conclusiones alcanzadas.

En cuanto a los trabajos para el análisis del área de supervisión «in situ», se han visto seriamente condicionados por la existencia de importantes limitaciones, puesto que:

— No se han podido examinar los Planes de Supervisión aprobados en los ejercicios 2002, 2003 y 2004, ni el mapa de riesgos donde se contienen los criterios utilizados para su confección.

— No se ha podido comprobar la efectiva realización de planes de trabajo para cada una de las visitas de inspección efectuadas en los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

— No se ha tenido acceso a los expedientes de las visitas de inspección de las ESIS, ni a los informes derivados de dichas visitas.

— No se ha tenido acceso a las conclusiones y recomendaciones adoptadas en cada una de las visitas de inspección incluidas en las «Cartas de relación de hechos», con indicación de los incumplimientos detectados que dieron lugar a la apertura de expediente sancionador.

Junto a estas limitaciones específicas de cada una de las áreas, no se ha podido proceder a la realización de entrevistas individuales con los técnicos que participaron en los trabajos de supervisión, tanto a distancia como «in situ», como fue solicitado por el Tribunal de Cuentas, pues la CNMV consideró necesario que se desarrollaran en presencia del responsable del área correspondiente, lo que reduce significativamente su utilidad para alcanzar los objetivos de las actuaciones fiscalizadoras, con lo que se renunció a la realización de las mismas en dichas condiciones.

Por todo lo anterior, no es posible emitir una opinión en relación con la adecuación práctica a la normativa vigente de la actividad de supervisión, tanto a distancia como «in situ», desarrollada por la CNMV, y valorar si en la tramitación de los expedientes deriva-

dos de las visitas de inspección se actúa con la debida homogeneidad y objetividad.

II.2.3 Procedimiento sancionador

El régimen sancionador a cargo de la CNMV viene regulado en el capítulo II del Título VIII de la LMV. De conformidad con el artículo 95 de la LMV, incurrirán en responsabilidad administrativa sancionable las personas físicas y entidades a las que resulten de aplicación los preceptos de la LMV, así como quienes ostenten cargos de administración o dirección de estas últimas, que infrinjan normas de ordenación o disciplina del mercado de valores.

Se consideran normas de ordenación y disciplina del mercado de valores las leyes y disposiciones administrativas de carácter general que contengan preceptos que sean de obligada observancia para las entidades sujetas a la LMV. Entre las citadas disposiciones administrativas se entienden comprendidas las Circulares de la CNMV.

En materia de procedimiento sancionador, se aplica con carácter general la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollada en esta materia por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Sin perjuicio de lo anterior, es de especial aplicación a los procedimientos sancionadores instruidos por la CNMV el Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros.

La ejecución de los procedimientos sancionadores instruidos por la CNMV para la exigencia de responsabilidades administrativas a las ESIS se realiza a través de la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador, dependiente de la Dirección General del Servicio Jurídico.

Esta Dirección fue creada en el año 2003 a raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Régimen Interior, que separó orgánicamente las funciones de asesoría jurídica de las relacionadas con los expedientes sancionadores.

II.2.3.1 Análisis del procedimiento sancionador

El procedimiento se inicia con la apertura de un expediente sancionador, que tiene su origen en dos causas principales:

— Irregularidades detectadas por la Dirección de Supervisión, tanto en la actividad supervisora a distancia como «in situ».

— Denuncias por parte de inversores.

A raíz de los incumplimientos de la normativa puestos de manifiesto en el correspondiente informe elevado por el Director General de Entidades, el Comité Ejecutivo de la CNMV, previo dictamen de legalidad, puede acordar la apertura de expediente sancionador, dando traslado a la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador para la instrucción del mismo.

El Comité Ejecutivo en su acuerdo designa, a propuesta del Director del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador, un instructor del expediente, normalmente un subdirector, con el apoyo de un técnico. El instructor puede solicitar que se emitan cuantos informes técnicos o jurídicos sean necesarios, atendiendo a la complejidad de la materia.

Es de aplicación a la instrucción del procedimiento lo previsto con carácter general en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, con relación al plazo de alegaciones, a los medios de prueba y al trámite de audiencia.

La CNMV puede adoptar en cualquier momento las medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y atender las exigencias de los intereses generales. Estas medidas pueden consistir, entre otras, en la suspensión temporal de actividades o en la prestación de fianzas.

De acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 2119/1993, con carácter general el plazo máximo para tramitar y resolver el procedimiento sancionador es de un año desde la adopción del acuerdo de iniciación hasta la notificación al interesado de la decisión adoptada.

La resolución del procedimiento sancionador puede determinar la comisión de uno o varios de los actos u omisiones tipificados en los artículos 99, 100 y 101 de la LMV para infracciones muy graves, graves y leves, respectivamente. A cada tipo de sanción se le imponen las sanciones señaladas en los artículos 102, 103 y 104 en el caso de personas jurídicas, así como en los artículos 105 y 106 para los administradores y directores.

La competencia para la imposición de sanciones por infracciones graves y leves corresponde al Consejo de la CNMV, mientras que para la imposición de sanciones por infracciones muy graves corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la CNMV y previo informe de su Comité Consultivo, salvo la de revocación de la autorización que ha de ser impuesta por el Consejo de Ministros. Contra estas resoluciones dictadas en vía administrativa cabe la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Durante los años 2002 y 2003 el Comité Ejecutivo de la CNMV acordó la iniciación de 17 y 35 nuevos expedientes sancionadores, respectivamente. Para esos mismos años el número de expedientes sancionadores concluidos fue de 7 y 10, respectivamente. El cuadro siguiente ofrece un desglose del tipo de infracciones imputadas en los mismos:

EXPEDIENTES SANCIONADORES	2002	2003
Expedientes incoados	17	35
Infracciones	54	78
Muy Graves	21	34
Graves	29	44
Leves	4	0
Expedientes concluidos	7	10
Infracciones	7	56
Muy Graves	5	23
Graves	2	29
Leves	0	4

Fuente: Informe anual, ejercicios 2002 y 2003.

El análisis comparativo entre el número de expedientes iniciados y concluidos cada año se ve dificultado a la hora de extraer conclusiones sobre la actividad de la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador por los siguientes motivos:

— La mayoría de los expedientes que se inician en un ejercicio no son los que se finalizan en el mismo, puesto que el plazo para resolver un expediente sancionador es de un año, ampliable en determinados casos por 6 meses.

— La complejidad de los expedientes tramitados está en función del número de imputados e infracciones contenidas en los mismos, de modo que en un expediente sancionador puede haber un único imputado por la comisión de una única infracción o, por el contrario, haber varias entidades del grupo con sus administradores imputados con diversas infracciones.

El número de sanciones impuestas por la CNMV en los años 2002 y 2003 fue de 16 y 113, respectivamente, de las cuales 13 y 92 revistieron un carácter pecuniario por un importe total de 11.257 miles de euros. La evolución de las sanciones impuestas en cada uno de los años es la siguiente (en miles de euros):

SANCIONES IMPUESTAS	2002		2003	
	Nº	Importe	Nº	Importe
Multa	13	8.555	92	2.702
Inhabilitación de administradores	0	-	0	-
Amonestación pública	3	-	21	-
Amonestación privada	0	-	0	-
Total	**16**	**8.555**	**113**	**2.702**

Fuente: Informe anual, ejercicios 2002 y 2003.

Se pone de manifiesto un reducido número de sanciones impuestas en el año 2002 que, no obstante, supusieron unas cuantías económicas mucho mayores que en el año 2003.

II.2.3.2 Publicación en el BOE

En aras de fomentar la transparencia de los mercados financieros y la protección de los inversores, la Ley 37/1998, de 16 noviembre, de reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, introdujo un párrafo en el artículo 102, que regula las sanciones para las infracciones muy graves, según el cual «las sanciones por infracciones muy graves serán publicadas en el BOE una vez sean firmes en vía administrativa».

Posteriormente, la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, amplió la obligatoriedad de publicar en el BOE a las

sanciones impuestas por infracciones graves, reguladas en el artículo 103 de la LMV, también una vez hayan adquirido firmeza en vía administrativa.

Conviene precisar que esta obligatoriedad de dar publicidad a las sanciones firmes es independiente de la posibilidad de que una entidad sea sancionada mediante «amonestación pública con publicación en el BOE», que asimismo prevén los citados artículos 102 y 103.

En virtud de estos dos artículos, la CNMV tiene la responsabilidad de dictar una Resolución por la que se hagan públicas las sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves, una vez sean firmes en la vía administrativa, así como las amonestaciones públicas.

Las Memorias de la CNMV correspondientes a los años 2002 y 2003 ofrecen una enumeración de las Resoluciones y Ordenes Ministeriales de carácter sancionador dictadas en cada año, si bien no se señala cuáles de ellas han sido publicadas en el BOE, con su fecha de publicación y la denominación de la entidad o personas sancionadas.

Por este motivo, y dado que suele transcurrir un largo periodo de tiempo hasta que la resolución administrativa adquiere firmeza para proceder a la publicación, se ha solicitado a la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador la siguiente documentación relativa a esta materia:

• Relación de las resoluciones por las que se da publicidad a sanciones por infracciones muy graves dictadas desde el año 1998 hasta el 2001, con indicación de las fechas de publicación en el BOE.

• Relación de sanciones de amonestación pública por infracciones cometidas desde el año 1998 hasta el 2001, con indicación de las fechas de publicación en el BOE.

• Relación de los expedientes sancionadores abiertos y concluidos referentes a ESIS durante el periodo 2002-2004, originados por infracciones graves y muy graves.

• Relación de sanciones con amonestación pública a ESIS por infracciones graves y muy graves cometidas en el periodo 2002-2004, con sus fechas de publicación en el BOE.

La CNMV únicamente ha aportado la información referida en el tercer y cuarto apartados, amparando su negativa a facilitar la restante documentación solicitada, por un lado, en que no se corresponde al periodo objeto de fiscalización y, por otro, en el carácter secreto de las actuaciones de supervisión e inspección, sin que a juicio de este Tribunal ninguna de estas razones justifique dicha negativa.

Con base en la documentación aportada relativa al periodo 2002-2004, se puede afirmar que se han abierto y concluido en dicho periodo un total de 13 expedientes sancionadores que afecten a las ESIS, de los cuales se han derivado 21 infracciones graves, 13 infracciones muy graves y 6 sanciones de amonestación pública.

A la fecha de redacción del presente Informe, la CNMV no había procedido a la publicación en el BOE de ninguna de las sanciones por infracciones graves.

Con relación a las infracciones muy graves, no han sido publicadas en el BOE las sanciones correspondientes a 5 de ellas, sin que de la documentación aportada por la Comisión se deduzca justificación alguna para esta falta de publicidad.

La información relativa a las sanciones de amonestación pública impuestas a las ESIS en el periodo 2002-2004, con indicación del tipo de infracción de las que se derivan, se resume en el siguiente cuadro:

Nº	Tipo de ESI	Tipo de infracción	Fecha Resolución	Publicación BOE
1	Agencia de Valores	1 Grave	26/07/2002	-
2	Agencia de Valores	1 Muy Grave	27/06/2003	4/06/2004
3	Agencia de Valores	2 Muy Graves	19/12/2003	7/06/2004
4	Agencia de Valores	3 Muy Graves	19/12/2003	4/06/2004
5	Agencia de Valores	1 Muy Grave	9/03/2004	19/07/2005
6	Agencia de Valores	2 Graves	20/01/2004	-

Fuente: Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador.

Como se puede apreciar en el cuadro, de las 6 amonestaciones públicas impuestas a ESIS tanto por infracciones graves como muy graves, la CNMV ha dejado de publicar en el BOE dos de ellas, en concreto las sanciones administrativas n.º 1 y 6, ambas por infracciones graves con amonestación pública.

Sobre este particular, al incurrir en una falta de publicación en el BOE de las sanciones por infracciones graves y muy graves, la CNMV ha venido incumpliendo una obligación impuesta por la LMV al considerar que, aun cuando la publicidad no es una sanción propiamente dicha, puede tener efectos similares a

ésta. Para el caso de la amonestación pública, que se encuentra tipificada como sanción tanto para las infracciones graves como muy graves, la ausencia de publicación en el BOE conlleva además que no se ha ejecutado la sanción.

Este Tribunal considera que la publicación no es una regla integrante del procedimiento sancionador, dado que su aplicación tiene lugar cuando éste ha concluido con una resolución que declara la existencia de responsabilidad administrativa e impone una o varias sanciones. Se trata, por tanto, de un efecto de la resolución sancionadora que ha adquirido firmeza en la vía administrativa. En este momento es cuando surge la obligación de la CNMV de dar publicidad a la sanción.

En todo caso, hay que señalar que el principio de irretroactividad de las normas en el procedimiento administrativo sancionador afectaría únicamente a la publicación de las sanciones por infracciones graves, cuya publicidad se introduce a partir de la Ley 44/2002. Esto no afecta, en cambio, a las sanciones por infracciones muy graves que tenían que publicarse en el BOE una vez firmes en vía administrativa.

Por otro lado, durante los años 2002 y 2003 los tribunales de justicia emitieron 20 y 38 sentencias con relación a recursos contenciosos-administrativos interpuestos contra sanciones y otras resoluciones acordadas por la CNMV o, en su caso, el Ministro de Economía y Hacienda. Un resumen de las mismas queda recogido en el siguiente cuadro:

SENTENCIAS	2002	2003
Tribunal Supremo	4	26
Audiencia Nacional	10	11
Tribunal Superior de Justicia de Madrid	5	1
Audiencias Provinciales	1	0
Total	**20**	**38**

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, estas sentencias recaídas en los años 2002 y 2003, que vienen a confirmar sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves recurridas, no reciben publicación en el BOE, lo que motiva la circunstancia de que resoluciones sancionadoras por infracciones muy graves firmes en vía administrativa y, posteriormente, confirmadas en vía contenciosa no se llegan a publicar en el BOE.

II.2.3.3 Registro de sanciones

En virtud del artículo 98.3 de la LMV, con la nueva redacción dada por la Ley 44/2002, se dispone que la imposición de las sanciones, con excepción de la amonestación privada, se hará constar en el correspondiente Registro administrativo a cargo de la CNMV.

Así, el artículo 92 j) de la LMV señala que la CNMV ha de mantener un Registro de sanciones abierto al público (accesible desde diciembre de 2004 en su página web) donde se hagan constar las sanciones, firmes en la vía administrativa, impuestas en los últimos 5 años por la comisión de infracciones graves y muy graves a las personas físicas y jurídicas sujetas al ámbito de supervisión.

La CNMV ha acordado que sólo serán objeto de incorporación las sanciones por hechos acaecidos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 44/2002 (24 de noviembre del mismo año). A fecha de redacción del presente informe, sólo se han incluido en el Registro cinco sanciones, ninguna de las cuales se refiere a ESIS. Se ha puesto de manifiesto la no incorporación al Registro de la sanción n.º 5 por infracción muy grave impuesta a una agencia de valores, cuya publicación en el BOE tuvo lugar con fecha de 19.7.2005. De acuerdo con lo manifestado por la CNMV, los hechos objeto de sanción acaecieron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 44/2002, por lo cual, y a pesar de ser publicada después, no se incluye en el Registro de sanciones.

La incorporación de las sanciones publicadas en el BOE al Registro de la CNMV, previsto en el artículo 92 j), no es una sanción en sí misma, por lo que no se le debe aplicar la irretroactividad de las normas sancionadoras. En consecuencia, y a pesar de lo manifestado por la Entidad en alegaciones, deberían haberse registrado todas las sanciones por infracciones graves con amonestación pública y muy graves con o sin amonestación pública que hubieran sido publicadas en los 5 años anteriores, independientemente de la fecha de acaecimiento de los hechos sancionados, así como las infracciones graves sin amonestación pública impuestas a partir de la entrada en vigor de la Ley 44/2002.

II.2.3.4 Opinión sobre el procedimiento sancionador

La colaboración dispensada por los miembros de la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador ha sido satisfactoria sin perjuicio de la

limitación general expuesta en el subapartado 1.4 del presente Informe, y el plazo de entrega de la documentación solicitada por el equipo de fiscalización ha supuesto una media de 16 días, lo cual se considera razonable.

Sin embargo, el análisis del procedimiento sancionador se ha visto seriamente condicionado por las siguientes limitaciones:

— No se ha tenido acceso a los expedientes sancionadores relativos a las ESIS, así como a las Resoluciones del Consejo de la CNMV que imponen sanciones por infracciones leves y graves, ni a las Ordenes del Ministro de Economía y Hacienda que imponen sanciones por infracciones muy graves (que no fueron objeto de publicación en el BOE).

— No se ha facilitado una descripción del procedimiento seguido para la obtención de la evidencia de la infracción en cada uno de los expedientes sancionadores[17].

— No se ha podido proceder a la realización de entrevistas individuales con los técnicos que participaron en la instrucción de los procedimientos.

Por todo ello, no es posible emitir opinión con relación a la aplicación práctica de los procedimientos sancionadores instruidos por la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador.

II.2.4 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.ª de la Ley 44/2002

En este epígrafe se efectúa un seguimiento a la observancia por parte de los Organismos Supervisores de los preceptos que impone la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, que introduce ciertas medidas encaminadas a mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los procedimientos de supervisión establecidos.

II.2.4.1 Creación de un órgano de control interno

La citada disposición adicional, en su apartado 1, establece que la CNMV deberá disponer de un órgano de control interno «cuya dependencia funcional y capacidad de informe se regirá por los principios de imparcialidad, objetividad y evitar la producción de conflictos de intereses». En cumplimiento de este precepto, el Reglamento de Régimen Interior de la CNMV prevé en su artículo 41.1 la existencia de un órgano de control interno bajo la dependencia del Comité Ejecutivo de la CNMV.

En su reunión de 4 de diciembre del 2003, el Consejo de la CNMV acordó la creación de la Dirección de Control Interno, designando a su titular y estableciendo la estructura inicial del citado órgano, entrando en funcionamiento en enero del año 2004.

En cuanto a la regulación por la que se rige esta Dirección, cabe señalar las «Normas de Auditoría Interna de la CNMV», que han sido aprobadas por el Consejo de la CNMV el 28 de diciembre de 2004. Supletoriamente se aplican las Normas de Auditoría del Sector Público de la IGAE.

La Dirección de Control Interno depende orgánica y funcionalmente del Comité Ejecutivo de la CNMV, y desempeña, entre otras, las siguientes funciones:

— Controlar la adecuación de las decisiones de los órganos de gobierno de la CNMV a la normativa procedimental aplicable.

— Informar al Comité Ejecutivo acerca del cumplimiento e idoneidad de los procedimientos de supervisión e inspección.

— Vigilar la correcta aplicación de los procedimientos, elevando al Comité Ejecutivo las recomendaciones y observaciones de control interno que considere apropiadas.

En lo que respecta al alcance de sus competencias, sus actuaciones pueden llevarse a cabo a través de la realización de auditorías de cumplimiento u operativas, aunque también está facultada para efectuar auditorías financieras o de cuentas anuales en aquellos casos en que así se apruebe en el Plan de Actuación que anualmente debe autorizar el Consejo de la CNMV.

El Comité Ejecutivo está autorizado para introducir modificaciones al Plan de Actuación, bien a iniciativa propia, bien en base a un informe razonado emitido por la Dirección de Control Interno. No obstante, estas modificaciones deben ser comunicadas al Consejo de la CNMV.

La Dirección de Control Interno podrá, en el ejercicio de sus funciones, realizar entrevistas y recabar de los directivos y personal de la CNMV la información que estime pertinente en el desarrollo de su trabajo, tener acceso a los expedientes y a toda la documentación que pueda constituirse como evidencia de su trabajo, acceder a los equipos informáticos objeto de control, así como obtener evidencia del exterior a través de solicitudes de información y datos.

Una vez concluidos los trabajos de control interno, se emitirá un informe en el que se recojan los resultados del trabajo realizado, las conclusiones y, en su caso, las recomendaciones del control interno en cuanto a la adopción de medidas que mejoren los procedimientos existentes en la Comisión. Estos informes tienen carácter informativo al Comité Ejecutivo que, en su caso, acordará las medidas para el cumplimiento de los pro-

[17] Cabe señalar que con fecha de 29.06.05 se hizo llegar una petición al Comité Ejecutivo de la CNMV, donde se solicitó a la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador, respecto a los expedientes resueltos por infracciones leves, graves y muy graves relativos a las ESIS en los ejercicios 2002, 2003 y 2004, una «descripción del procedimiento seguido para la obtención de la evidencia de la infracción en cada uno de los expedientes». La contestación, recibida con fecha de 13.07.05, impedía el acceso a la cuestión solicitada al amparo del artículo 90 de la LMV. Por tanto, se trata de una información negada expresamente por la Entidad, que constituye una clara limitación a la opinión que se pudiera dar respecto a la aplicación práctica del procedimiento sancionador.

cedimientos internos vigentes o las conducentes a la modificación de los mismos.

Se ha verificado que la Dirección de Control Interno ha elaborado Planes de Actuación para los años 2004 y 2005, los cuales se han puesto en relación con los informes emitidos por dicha Dirección hasta el 10 de junio de 2005. Del análisis se desprende que no se han cumplido todas las auditorías aprobadas para el año 2004, debido en gran medida a la insuficiencia de medios humanos con la que está dotada, tal y como se indica a continuación.

En el acuerdo de creación de la unidad de control interno, el Consejo de la CNMV determinó la siguiente estructura inicial: un director, un subdirector general, un técnico y una secretaria de Dirección. Su composición durante el año 2004 ha consistido, además del Director responsable, en un técnico y una secretaria, sin que se hubiera designado un subdirector general, si bien a lo largo del año 2005 se ha aumentado la dotación del órgano de control interno en una persona.

El análisis de la actuación de este órgano pone de manifiesto la necesidad de proveer a la Dirección de Control Interno de unos medios humanos suficientes para el adecuado desempeño de las funciones que tiene encomendadas, de modo que pueda llevar a cabo mayor cantidad de controles que los planificados y ejecutados hasta la fecha.

II.2.4.2 Memoria sobre la función supervisora

La disposición adicional segunda, en su apartado 2, establece que la CNMV elaborará anualmente «una memoria sobre su función supervisora en relación con sus actuaciones y procedimientos llevados a cabo en esta materia y de la que pueda deducirse información sobre la eficacia y eficiencia de tales procedimientos y actuaciones».

La CNMV ha elaborado en los años objeto de la fiscalización un Informe Anual de sus actividades donde se incorpora un apartado específico referido a su función supervisora. Esta Memoria anual es aprobada por el Consejo de la CNMV y remitida a las Cortes Generales y al Gobierno.

En general, se considera insuficiente la información que suministra la Memoria en lo referente a los procedimientos de supervisión utilizados por las distintas direcciones y unidades responsables en el ejercicio de sus funciones. Si bien se exponen los principales aspectos sujetos a supervisión, en cambio no se proporciona información alguna acerca del proceso de planificación, a diferencia de las memorias del BE y de la DGSFP que sí determinan los criterios de inclusión de unas entidades u otras en el Plan de Supervisión, sobre la base del perfil o nivel de riesgo correspondiente.

Tampoco se ofrece un resumen de las actuaciones supervisoras llevadas a cabo durante el año, donde se señale el número total de inspecciones «in situ» realizadas, el alcance y objeto de las mismas, así como el número de técnicos que intervinieron en ellas. De este modo se podría calcular un sencillo ratio de comprobaciones por técnico a nivel anual que daría una medida indicativa de la eficacia y eficiencia en la ejecución de los trabajos de supervisión.

II.2.4.3 Informe del órgano de control interno

En la memoria anual sobre la función supervisora, con arreglo al apartado 2 de la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, se ha de incluir obligatoriamente un informe específico del órgano de control interno sobre la adecuación de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de la CNMV a la normativa procedimental aplicable en cada caso. Se ha verificado que los Informes Anuales de la CNMV correspondientes a los ejercicios 2003 y 2004 incorporan este informe.

En las opiniones de dichos informes de control se concluye que, una vez realizados los trabajos de auditoría, las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de la CNMV, en el ámbito de la supervisión encomendada por la LMV y demás normativa, han cumplido los requisitos establecidos en la normativa procedimental, aplicables en cada caso, si bien en el año 2004 se introdujo una salvedad relativa al incumplimiento del plazo establecido para la resolución del procedimiento administrativo sancionador. Esta salvedad motivó una nota aclaratoria de la Dirección General del Servicio Jurídico, que fue asumida por el Comité Ejecutivo.

Con relación al informe de control, hay que señalar que el alcance de las comprobaciones efectuadas por la Dirección de Control Interno se extiende únicamente a la forma de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno, sin entrar a juzgar el fondo de los mismos. Se limita, por tanto, a verificar que las decisiones se han adoptado por órgano competente y cuentan con todas las formalidades requeridas.

Sin embargo, no valora si las distintas decisiones que conllevan autorizaciones y revocaciones, cambios en las condiciones inicialmente autorizadas, planes e informes relativos a las supervisiones a distancia e «in situ», así como la incoación y resolución de expedientes sancionadores, respetan los procedimientos y manuales de actuación vigentes y los plazos en ellos establecidos, lo cual motiva que la validez de este informe de la Dirección de Control Interno sea limitada para garantizar de cara al exterior el buen funcionamiento de la CNMV.

El análisis del cumplimiento de los objetivos previstos por la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 relativos a este informe de la Dirección de Control Interno, se ha visto limitado por la imposibilidad del equipo fiscalizador de acceder a los archivos de auditoría interna, que hubieran permitido comprobar el verdadero alcance de los trabajos de auditoría llevados a cabo por la Dirección de Control Interno.

II.3 Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones

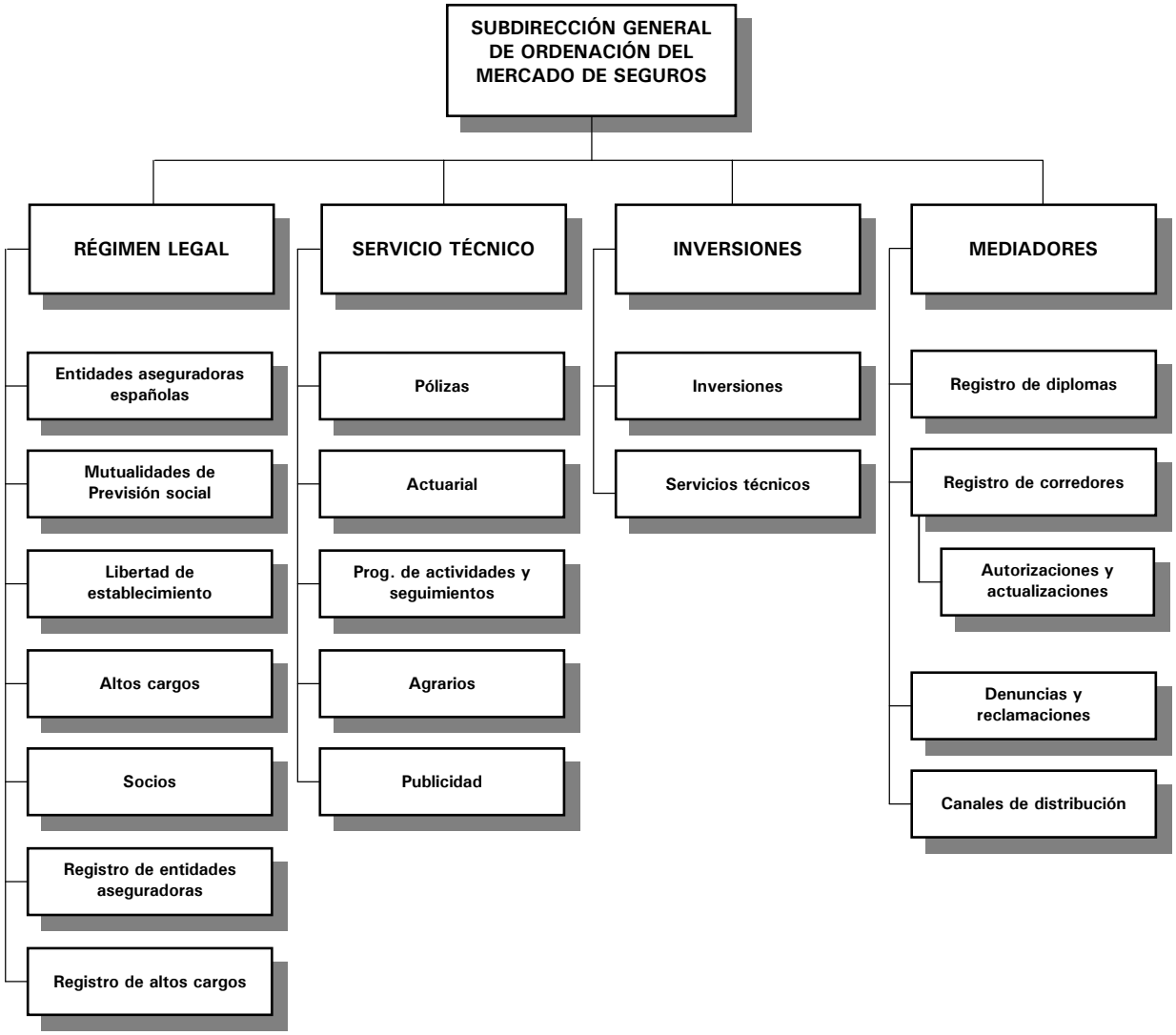
II.3.1 Control de acceso a la actividad aseguradora

El Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del MEH, establece que la DGSFP, dentro de las labores de ordenación del mercado del seguro, desempeña la función de controlar el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la actividad aseguradora privada, atribuidas por las disposiciones vigentes al citado Ministerio.

En concreto, la LOSSP y el ROSSP definen y desarrollan las principales funciones de la DGSFP en relación con la ordenación y supervisión de entidades de seguros. La Ordenación y Supervisión estatal comienza por el sistema de autorización administrativa de carácter permanente, en virtud del cual se examinan los requisitos financieros, técnicos y profesionales precisos para acceder al mercado asegurador; a continuación se controlan las garantías financieras y el cumplimiento de las normas de contrato de seguro y actuariales durante su actuación en el mercado; y, finalmente, se determinan las medidas de intervención sobre las entidades aseguradoras que no ajusten su actuación a dichas normas pudiendo llegar, incluso, a la revocación de la autorización administrativa concedida o la disolución de la entidad cuando carezcan de las exigencias mínimas para mantenerse en el mercado.

La Subdirección General de Ordenación del Mercado de Seguros, según establece el artículo 17.2 del citado Real Decreto 1552/2004, se encarga en concreto del control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso y la ampliación de la actividad aseguradora y reaseguradora privada, la supervisión ordinaria de su ejercicio, el control de los requisitos exigibles a los administradores y socios y demás personas sometidas a la LOSSP; se encarga también del control en materia de fusiones, agrupaciones, cesiones de cartera, transformaciones, escisiones y otras operaciones entre entidades aseguradoras y de la gestión de los Registros de entidades aseguradoras.

El organigrama de la Subdirección correspondiente a los años 2002 y 2003 no ha sido facilitado por la entidad, siendo su estructura organizativa actual la del siguiente organigrama:



En lo que se refiere a las entidades aseguradoras, son los servicios de régimen legal y servicio técnico los que tienen encomendadas las citadas competencias. Las funciones relativas al control de acceso a la actividad, asignadas al servicio de régimen legal, son las siguientes: autorizaciones y denegaciones de nuevas entidades aseguradoras, ampliación de la actividad (autorización de nuevos ramos), fusiones, cesiones de cartera, escisiones, transformaciones y agrupaciones de entidades aseguradoras, revocación de la autorización, disolución, liquidación y extinción (en procesos no intervenidos ni dirigidos por el CCS) y otras modificaciones estatutarias.

II.3.1.1 Procedimiento de acceso

Según establece el artículo 6 de la LOSSP el acceso a la actividad aseguradora exige una autorización administrativa. La solicitud para acceder a la misma requiere la supervisión por la DGSFP del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para obtener y conservar la correspondiente autorización, y que son los siguientes:

a) Adoptar cualquiera de las siguientes formas jurídicas: sociedad anónima, mutua, cooperativa, mutualidad de previsión social y cualesquiera otras que tengan por objeto la realización de operaciones de seguro en condiciones equivalentes a las de las entidades aseguradoras privadas.

b) Limitar su objeto social a la actividad aseguradora, es decir, las actividades de seguro directo de vida, seguro directo distinto del seguro de vida, reaseguro, operaciones preparatorias o complementarias de las de seguro o capitalización y actividades de prevención de daños vinculadas a la actividad aseguradora.

c) Presentar y atenerse a un programa de actividades, que deberá contener los indicadores relativos a la naturaleza de los riesgos, los principios rectores, el ámbito geográfico, la estructura de su organización y los medios destinados a cubrir las exigencias patrimoniales, financieras y de solvencia. Además incluirá la justificación de las previsiones y la adecuación de las mismas a los medios y recursos disponibles.

d) Tener capital social o fondo mutual y el fondo de garantía legalmente establecido, que es equivalente a la tercera parte de la cuantía mínima del margen de solvencia.

e) Indicar las aportaciones y participaciones en el capital social o fondo mutual de los socios.

f) Estar dirigidos de manera efectiva por personas que reúnan las condiciones necesarias de cualificación, honorabilidad y experiencia.

También se requiere autorización administrativa cuando la entidad extienda su actividad a otros ramos distintos de los autorizados. Para ello deberá tener cubiertas sus provisiones técnicas, margen de solvencia, y capital social o fondo mutual, entre otros aspectos.

La autorización concedida es válida para todo el EEE y se concede por el Ministro de Economía y Hacienda por ramos de seguro y permite la inscripción de la entidad en el correspondiente Registro administrativo.

En lo que se refiere al procedimiento de autorización seguido por la DGSFP durante los años 2002 y 2003, se encuentra regulado fundamentalmente en la LOSSP de 1995, y en la actualidad en el TRLOSSP aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre. Aparte de la normativa específica aplicable, rige la normativa general de procedimientos administrativos, regulada en la LRJAP.

La entidad dispone de un manual que contiene los procedimientos administrativos que se aplican en el Área de Régimen Legal. Consiste en un documento de dos hojas, no aprobado formalmente, donde de forma muy resumida se describe, en primer lugar, el procedimiento de autorización administrativa o denegación de nuevas entidades aseguradoras y ampliación de la actividad a nuevos ramos; en segundo lugar, el procedimiento de revocación de dicha autorización; y en tercer lugar, el procedimiento de acceso a los Registros administrativos de entidades aseguradoras y de los altos cargos de las mismas.

Las fases del procedimiento general de autorización administrativa son las siguientes:

1. Inicio. Comienza con la presentación de la solicitud y de la documentación que se detalla en los artículos 4 y 7 del ROSSP, a saber:

a) Copia de la escritura de constitución en la que se acredite la efectividad de la suscripción y desembolso del capital social o fondo mutual mínimo exigido en los artículos 13 de la LOSSP y 27 del Reglamento.

b) Relación de socios, con expresión de sus participaciones y la cumplimentación del cuestionario de los que ostenten una participación significativa.

c) Descripción detallada de aquellas relaciones que constituyan vínculos estrechos en los términos que establece el artículo 8 de la LOSSP.

d) Programa de actividades.

e) Relación de quienes ejerzan la dirección efectiva de la entidad y cumplimentación del cuestionario para administradores y para quienes lleven la dirección efectiva de la entidad (Anexo n.º 2 de la Orden de 23 de diciembre de 1998).

Para la solicitud de ampliación de la actividad a otros ramos distintos de los autorizados, la entidad aseguradora deberá remitir la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos: tener cubiertas las provisiones técnicas y disponer del margen de solvencia y presentar un programa de actividades.

La presentación de la solicitud puede realizarse desde el 17 de marzo de 2002, de acuerdo con la Orden 586/2002 del Ministerio de Economía (actualmente

MEH), de 8 de marzo, por la que se establecen los nuevos procedimientos, trámites, sistemas normalizados y preimpresos para hacer efectivo el sistema de comunicaciones a través de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas. Posteriormente, la Orden 1589/2003 del citado Ministerio, de 29 de mayo, habilitó la tramitación telemática de nuevos modelos de presentación de solicitudes.

2. Tramitación. Consiste en el estudio de la documentación presentada y en su caso solicitud de información complementaria, suspendiéndose el plazo para resolver hasta que la entidad solicitante aporte los documentos y aclaraciones solicitadas. A este respecto, el procedimiento se remite a lo dispuesto en la LRJAP.

3. Resolución. La autorización o denegación se realizará por Orden Ministerial y deberá ser motivada. La inscripción en el Registro permitirá a las entidades solicitantes realizar operaciones de seguro únicamente en los ramos para los que hayan sido autorizadas, debiendo ajustar su actuación al programa de actividades, estatutos y demás requisitos.

Para la inscripción de una entidad es necesaria la siguiente documentación e información: escritura de constitución, capital social, cuestionarios sobre los socios, programa de actividades, datos sobre vínculos estrechos con otras entidades, informe de Servicio técnico, informe de Inspección y otros informes.

La inscripción de una entidad, la ampliación de ramos, la cesión de cartera, la fusión, la transformación y la escisión, requerirá la firma de los siguientes intervinientes: el informante, el jefe de área, el Subdirector General de Ordenación del Mercado del Seguro, el Director General, el Abogado del Estado, todos ellos de la DGSFP, y el Secretario de Estado de Economía.

4. Plazo para resolver. La petición de autorización deberá ser resuelta en los seis meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud. El silencio administrativo produce efectos desestimatorios en los casos de autorización de acceso a la actividad y ampliación de ramos y/o ámbito operacional. En los supuestos de actualización de datos en el Registro de entidades, tales como modificación de estatutos (capital, altos cargos y otros), el plazo para resolver es de tres meses y los efectos del silencio, son por el contrario, estimatorios.

II.3.1.2 Análisis del procedimiento de acceso

El tiempo medio de resolución de un expediente de concesión de autorización de una entidad aseguradora, conforme a los datos facilitados por la DGSFP, ha sido de 362 días, 237 días, y 188 días para los ejercicios 2002 a 2004. El plazo para resolver se interrumpe si se solicitan aclaraciones o la aportación de nuevos documentos, lo que exige el acceso a cada uno de los expedientes de autorización de las entidades aseguradoras para verificar su adecuación o no a los plazos establecidos por la ley. El siguiente cuadro muestra el número de entidades que en cada uno de los ejercicios fueron autorizadas junto a las fechas de solicitud y autorización:

EJERCICIO 2002			DURACIÓN (Días)	T. MEDIO (Días)
ENTIDAD	FECHA SOLICITUD	FECHA AUTORIZACIÓN		
C0749	26/06/01	31/01/02	219	362
C0750	14/11/01	07/10/02	327	
C0751	04/07/01	27/12/02	541	
C0752	04/07/01	27/12/02	541	
C3157	01/08/01	01/02/02	184	

EJERCICIO 2003			DURACIÓN (Días)	TIEMPO MEDIO (Días)
ENTIDAD	FECHA SOLICITUD	FECHA AUTORIZACIÓN		
C0753	19/09/02	13/10/03	389	237
C0754	05/05/03	18/11/03	197	
C0755	06/08/03	10/12/03	126	

Fuente: DGSFP

En el año 2004 fueron dos las solicitudes de autorización presentadas y el plazo medio de resolución fue de 188 días (234 días en una de ellas y 142 días en la otra entidad).

Durante la fiscalización no se ha dispuesto de información sobre el número de entidades que solicitaron la autorización y fue denegada por la DGSFP, al no haber sido facilitada por la entidad[18].

Para la realización de los objetivos de fiscalización previstos en esta área, se ha solicitado reiteradamente información sobre una muestra de 15 expedientes de entidades de seguros con el fin de revisar y evaluar el procedimiento de autorización, revocación y/o denegación de autorización para el ejercicio de la actividad aseguradora. Sin embargo, la DGSFP no ha permitido el acceso a los expedientes solicitados (ni al listado de solicitudes de autorización administrativa denegadas al que anteriormente se ha hecho referencia), indicando que considera que la información requerida está sometida al deber de secreto profesional.

La Subdirección de Ordenación del Mercado del Seguro preparó y facilitó un expediente modelo de autorización y de revocación de la autorización administrativa referido a una entidad seleccionada por la misma y con los datos de identificación ocultos. Además, se ha entregado censurado en la información sobre determinadas fechas, necesarias para computar los plazos y verificar si cumplen lo establecido en el procedimiento, a pesar de lo manifestado por la entidad en alegaciones, donde afirma que «únicamente se han ocultado los datos correspondientes a las personas físicas o jurídicas. El modelo de expediente aportado contiene la solicitud de la entidad, las comunicaciones con la DGSFP y los distintos informes del servicio técnico y de la subdirección, la OM de autorización administrativa y la comunicación de la misma a la entidad así como la asignación de una clave, necesaria para la Inscripción en el Registro de entidades aseguradoras. El resto de documentación facilitada al Tribunal de Cuentas ha consistido únicamente, en términos generales, en datos inscritos en Registros de carácter público o publicados en Internet, datos agregados y aspectos relativos a la organización interna de la Subdirección.

Por otra parte, el procedimiento de autorización administrativa se ajusta a lo establecido en la normativa actual, pero no ha sido desarrollado a través de un manual por la DGSFP, siendo el documento facilitado al Tribunal de Cuentas insuficiente debido a su falta de detalle.

La revisión y análisis del procedimiento aplicado, muestra que, en relación con los requisitos exigidos por la LOSSP para la concesión de la autorización administrativa, en dos de ellos existe cierto grado de subjetividad. En cuanto al requisito de exigencia de un Programa de Actividades, la subjetividad se puede dar al valorar la DGSFP algún aspecto de su contenido, como la estructura de la organización de la entidad. El análisis del único expediente analizado no muestra los criterios utilizados por la DGSFP para su valoración.

Asimismo, respecto a otro de los requisitos establecidos en la LOSSP, el que exige que la dirección efectiva deba recaer en personas que reúnan las condiciones necesarias de cualificación, honorabilidad y experiencia, la subjetividad en este caso se manifiesta en la valoración de las mismas, debido a que ni la Ley ni el Reglamento las precisa. En el expediente analizado se ha observado como la DGSFP mide la cualificación a través de un título universitario, la honorabilidad mediante certificaciones oficiales del Ministerio del Interior y del RM, y la experiencia profesional mediante la descripción de las actividades profesionales desempeñadas en los últimos 5 años.

El análisis del expediente facilitado por la entidad, elegido por ella y no por el equipo fiscalizador, pone de manifiesto que se trata de un expediente completo, que cumple con los requisitos establecidos en la ley y en los procedimientos y políticas internas establecidas por la DGSFP. Sin embargo, debido a la selección del mismo por parte de la DGSFP y la ocultación de datos significativos de dicho expediente, no es posible extraer conclusiones y resultados sustentados en evidencia suficiente respecto a los expedientes de autorización abiertos en el Área de Régimen Legal.

Por tanto, debido a las limitaciones antes señaladas no se ha podido comprobar el adecuado cumplimiento de los procedimientos de autorización de entidades aseguradoras desarrollados por el Área de Régimen Legal, ni tampoco si los procedimientos internos establecidos garantizan que la gestión desarrollada por esta Área se realiza con homogeneidad y objetividad. Independientemente de la conveniencia de elaborar un manual completo de procedimiento de acceso a la actividad aseguradora, en el que se desarrollen suficientemente las disposiciones legales, las limitaciones anteriormente puestas de manifiesto no han permitido comprobar si el Área de Régimen Legal cumple con sus metas y objetivos, y en concreto la efectividad del sistema de autorización administrativa de carácter permanente que realiza la DGSFP, en virtud del cual examina los requisitos financieros, técnicos y profesionales precisos para acceder al mercado asegurador.

II.3.2 Registro de las entidades de seguros

Dentro de la Subdirección General de Ordenación del Mercado de Seguros, el Área de Régimen Legal es la unidad encargada de la llevanza de los Registros de entidades aseguradoras, de los altos cargos y de las organizaciones para la distribución de riesgos (coaseguro principalmente).

[18] La DGSFP en alegaciones señala que: «no es que no hayan sido facilitadas por este centro sino que durante los ejercicios 2002 a 2004 no se ha producido ninguna denegación de la autorización administrativa». Sin embargo, el 4 de octubre la Subdirección General de Ordenación del Mercado de Seguros dirige un escrito al Tribunal en el que señala que el listado de solicitudes denegadas, junto con otros documentos solicitados por el Tribunal de Cuentas, está sometido al deber de secreto profesional, por lo que no puede facilitarse.

II.3.2.1 El procedimiento de registro

El registro de una entidad de seguros constituye la última fase del procedimiento de autorización administrativa de la actividad aseguradora, así como la forma de actualización de los datos de las mismas. Por otra parte, la revocación de la autorización a una entidad para el ejercicio de la actividad aseguradora o de un ramo de seguro, lleva consigo la modificación o eliminación del Registro.

De acuerdo con el artículo 121 del ROSSP, los Registros oficiales gestionados por la DGSFP son los siguientes:

— Registro de entidades aseguradoras y reaseguradoras.
— Registro de los altos cargos de entidades aseguradoras y reaseguradoras.
— Registro de las organizaciones para la distribución de la cobertura de riesgos entre entidades aseguradoras o para la prestación de servicios comunes relacionados con la actividad de las mismas y sus altos cargos.
— Registro de diplomas de mediador de seguros titulado.
— Registro especial de corredores de seguro, sociedades de correduría de seguros y sus altos cargos.

En primer lugar, en el Registro de entidades aseguradoras y reaseguradoras se inscriben los actos previstos en el artículo 122 del ROSSP, entre otros:

— La ampliación de autorización.
— Los actos relativos al establecimiento de sucursales y al ejercicio de la actividad en libre prestación de servicio.
— Los cambios de denominación o domicilio social.
— El aumento o reducción de capital social o fondo mutual; la fusión, transformación, escisión, uniones temporales de empresas y el acuerdo de disolución y otras modificaciones estatutarias.
— Las participaciones significativas y la cesión de cartera.
— La revocación de la autorización administrativa y la rehabilitación de la misma.
— El nombramiento y cese de liquidadores, el domicilio de la oficina liquidadora y la intervención en la liquidación.
— La extinción y cancelación de la autorización para operar.
— Las sanciones impuestas, salvo la de amonestación privada.

En caso de entidades que integran un grupo, se deberá registrar la entidad dominante del mismo, así como para cada entidad, el grupo o subgrupo del que forma parte.

La inscripción se realizará de oficio cuando proceda de acuerdos de la Administración y a solicitud de las entidades, cuando proceda de acuerdos de las mismas, en este último caso dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se hubiesen adoptado, remitiéndose certificación de los acuerdos adoptados por los órganos sociales.

En segundo lugar la ley regula el Registro de los altos cargos de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, siendo éstos:

— Los administradores o consejeros.
— Los directores generales o asimilados.
— Los apoderados.
— Los que bajo cualquier título lleven la dirección efectiva de las entidades.

Además, se deberán inscribir los apoderamientos generales de las sucursales que se establezcan en otros Estados miembros del EEE, los apoderados de las sucursales en España de las entidades aseguradoras extranjeras y los representantes a efectos fiscales y del seguro de automóviles de las entidades que operan en España en régimen de libre prestación de servicios.

Se inscribirá el nombramiento, la suspensión, revocación, cese, inhabilitación y las sanciones impuestas, en su caso, salvo la de amonestación privada.

Del mismo modo que en el Registro de entidades aseguradoras y reaseguradoras, la inscripción puede realizarse de oficio, cuando se refiera a actos de la Administración, o a petición de la entidad interesada.

En tercer lugar, dentro de los Registros administrativos que enumera el ROSSP, en lo que se refiere a entidades de seguros, se encuentra el Registro de las organizaciones para la distribución de la cobertura de riesgos entre entidades aseguradoras o para la prestación de servicios comunes relacionados con la actividad de las mismas y sus altos cargos, donde se inscriben los siguiente actos: la comunicación inicial, los cambios de denominación, objeto y domicilio social, las demás modificaciones que afecten a las mismas, la relación de entidades que la integran y las personas que llevan la dirección o administración.

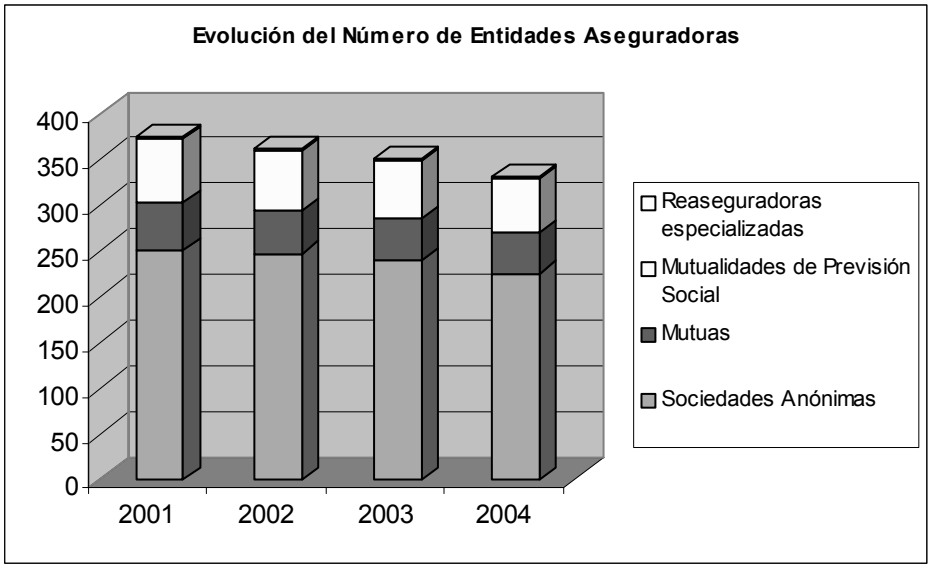
Todos estos Registros son públicos para quienes acrediten interés en su conocimiento, conforme al artículo 74 de la LOSSP.

La variación de datos inscribibles de las entidades aseguradoras, tales como cambio de socios y altos cargos, modificaciones en los ramos del seguro, capital social, etc., deberán ser presentadas en el plazo de un mes desde su inscripción en el RM. De acuerdo con el artículo 40 de la LOSSP constituye infracción grave no facilitar a la DGSFP la documentación e información necesarias en los plazos y forma determinados reglamentariamente, para permitir la llevanza actualizada de los Registros administrativos.

II.3.2.2 Análisis del procedimiento de registro

El Registro administrativo de entidades aseguradoras clasifica las entidades autorizadas de acuerdo con su forma jurídica. La LOSSP permite que las entidades aseguradoras adopten la forma de sociedad anónima, mutua, cooperativa (aunque no existe ninguna cooperativa de seguros inscrita actualmente) y mutualidad de previsión social, pudiendo diferenciarse también por su objeto social las reaseguradoras especializadas.

El siguiente gráfico muestra la evolución en los últimos años de las distintas clases de entidades (excluyendo las entidades extranjeras) y refleja la disminución experimentada en el número total de entidades inscritas, que pasa a ser de 375, en 2001, a 330 en 2004. El número de entidades aseguradoras registradas en cada uno de los ejercicios fiscalizados, es de 362 y 350 entidades, respectivamente.



Fuente: Elaboración propia

Desde el año 2003, la DGSFP, con el fin de mejorar la protección de los clientes de servicios de seguros, decidió dar publicidad en su página web de las entidades no autorizadas, que por su denominación o por la confusa definición de las operaciones que realizan pueden inducir a error, dando una apariencia de entidad aseguradora aun cuando se trate de entidades que no tienen autorización previa para realizar dicha actividad.

Respecto a la evaluación del procedimiento de inscripción en el Registro, tanto en su diseño como en su aplicación, y considerando que el registro de una entidad aseguradora constituye la última fase del procedimiento administrativo de autorización de la actividad aseguradora, las limitaciones encontradas, descritas en el anterior subepígrafe, han impedido, por un lado, realizar las comprobaciones de cumplimiento necesarias para concluir sobre si los procedimientos establecidos por la DGSFP garantizan o no que la gestión desarrollada por el área se realizan de acuerdo con la normativa y el procedimiento establecido, así como con objetividad y homogeneidad; y, por otro, opinar sobre el cumplimiento de objetivos del Área de Régimen Legal, dentro de la Subdirección General de Ordenación del Mercado del Seguro.

II.3.2.3 El acceso a los registros

Por otra parte, existe otro procedimiento establecido para el acceso a los Registros de entidades aseguradoras y de los altos cargos, al cual se va a hacer referencia someramente. El manual de procedimientos administrativos que se tramitan en el Área de Régimen Legal (que, como ya se ha señalado anteriormente consiste en un documento de dos hojas no aprobado formalmente y diseñado acorde con la ley), describe de forma muy escueta el procedimiento de acceso a los Registros administrativos de entidades aseguradoras y altos cargos (incluyendo su regulación, fases de la tramitación y plazo de resolución).

El procedimiento se inicia mediante la solicitud, que puede ser telemática, de los interesados a la DGSFP, debiendo ésta contestar en el plazo de 3 meses.

El Área de Régimen Legal de entidades aseguradoras ha atendido durante 2002 un total de 861 consultas y ha emitido 396 certificaciones; en 2003 el número se redujo a 419 consultas y 353 certificaciones; y en 2004, el número de consultas fue de 361 y el de certificaciones, 304.

Para facilitar el procedimiento de acceso a los Registros de entidades de seguros existe una oficina virtual, en

la que se puede solicitar telemáticamente una certificación de datos de los Registros administrativos de la DGSFP.

II.3.3 Documentación que deben remitir las entidades de seguros

El artículo 66 del ROSSP establece las obligaciones contables de las entidades aseguradoras y el deber de información. En su apartado cuatro impone a las entidades aseguradoras el deber de remitir a la DGSFP las cuentas anuales y el informe de gestión, la Documentación Estadístico-Contable referida al ejercicio económico y, en su caso, los informes general y complementario de auditoría.

La Documentación Estadístico-Contable incluirá datos referentes al balance, cuenta de pérdidas y ganancias, general y desglosada por ramos, cobertura de provisiones técnicas, margen de solvencia, fondo de garantía y aquellos otros extremos que permitan analizar la información contenida en los estados anteriores. La remisión de las cuentas anuales se realizará simultáneamente a la de la información estadístico-contable anual, la cual se ajustará a los modelos aprobados por el Ministro de Economía.

Las entidades aseguradoras que están obligadas a presentar esta documentación son las siguientes:

a) Compañías de seguros con estructura de sociedad anónima, mutualidades, sucursales de terceros países y reaseguradoras: obligadas a presentarla trimestral (salvo las reaseguradotas) y anualmente.
b) Mutualidades de Previsión Social: obligadas a presentarla trimestral y anualmente.
c) Grupos aseguradores consolidados: obligados a presentarla semestral y anualmente.
d) Entidades con un capital social inferior a 1.200.000 euros: obligadas a presentar únicamente la documentación contable depositada en el RM (balance, cuenta de perdidas y ganancias, cobertura de provisiones técnicas y margen de solvencia).

Los plazos para la remisión de los documentos dependen del tipo de Documentación Estadístico-Contable además de que se trate de una entidad aseguradora de seguro directo o reaseguro (en este caso el plazo finaliza el 10 de octubre) o de un grupo consolidable. Los plazos son los siguientes:

TRIMESTRAL	ANUAL	CONSOLIDADA SEMESTRAL	CONSOLIDADA ANUAL
31/05	10/07	31/08	10/07
31/08			
30/11		28/02	
28/02			

Fuente: Elaboración propia

La falta de presentación de la documentación, su presentación fuera de plazo o incompleta, su falta de veracidad o la formulación de estados que no reflejen la imagen fiel del patrimonio, constituyen infracciones de la LOSSP.

La Documentación Estadístico-Contable está compuesta por una serie modelos, aprobados por la OM de 23 de diciembre de 1998, en los que se contienen las cuentas y documentación que deben aportar las entidades aseguradoras acerca de su actividad, para su posterior supervisión y control por la DGSFP. Antes del ejercicio 2000 no existía un archivo de datos homogéneos[19] de las entidades; a partir de este ejercicio se introdujeron datos homogéneos con formatos nuevos y con los modelos adaptados al nuevo plan contable para entidades aseguradoras. Los modelos que se utilizaban en los ejercicios 2002 y 2003 se recogen en la citada OM y son de tres tipos:

1. La Documentación Estadístico-Contable anual, que constaba de 22 modelos, y la trimestral, de 10.
2. La Documentación Estadístico-Contable consolidada anual, de 8 modelos, y la consolidada semestral, de 6.
3. La Documentación Estadístico-Contable anual de las Mutualidades de Previsión Social, de 12 modelos.

Los 22 modelos que integraban en el periodo fiscalizado la Documentación Estadístico-Contable anual, (siendo 23 modelos en la actualidad), son los siguientes:

1. Datos de la entidad.
2. Participaciones en el capital social de la entidad.
3. Balance.
4. Cuenta de pérdidas y ganancias.
5. Desglose de algunos epígrafes del balance.
6. Reclasificación de gastos.
7. Desarrollo de la provisión técnica para prestaciones.
8. Estado de la cartera de valores.
9. Estado de inversiones materiales (inmuebles).

[19] No se cuestiona en el Informe la falta de homogeneidad de los formatos, que es lo que se justifica en la alegación, sino en los datos contenidos.

10. Desglose de ingresos, gastos, y provisiones técnicas. Ramo de vida. Seguro directo.
11. Desglose de provisiones técnicas ramos no vida. Seguro directo.
12. Desglose por ramos de provisiones técnicas y depósitos del reaseguro.
13. Dotación de la provisión para riesgos en curso.
14. Provisión para primas pendientes de cobro.
15. Cobertura de provisiones técnicas.
16. Estado del margen de solvencia.
17. Fondo de garantía.
18. Detalle por ramos y modalidades del número de pólizas.
19. Desglose del reaseguro por países.
20. Estado de capitales propios.
21. Modelo de control interno.
22. Distribución territorial, operaciones en Régimen de Derecho de Establecimiento y en Libre Prestación de Servicios.

A ellos se sumaría el llamado Modelo 0, u Hoja de Declaraciones de la entidad donde se declara con el visto bueno del Presidente que los datos contenidos en los modelos son concordantes con las cuentas anuales que la Junta o la Asamblea General ha aprobado como representativas de la imagen fiel del patrimonio, de la situación económica y financiera y de los resultados de la entidad, así como que el actuario miembro titular del Instituto de Actuarios Españoles declara que ha verificado, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 del ROSSP, la metodología utilizada en el cálculo de las provisiones técnicas y su adecuación a las bases técnicas de la entidad y al comportamiento real de las magnitudes que las definen, y que figuran en los estados contables aprobados por la Junta o la Asamblea General. Además se informa de las últimas inspecciones y verificaciones externas realizadas en la entidad (auditorías, Inspección de la DGSFP, Inspección de Tributos, etc.).

Los 10 modelos que integraban la Documentación Estadístico-Contable trimestral (12 modelos actualmente) contienen: los datos de la entidad, las participaciones en el capital social, el balance, la cuenta de pérdidas anuales, el desglose de ingresos, gastos y provisiones técnicas (en el ramo de vida y seguro directo), la reclasificación de gastos, el control de la provisión técnica para prestaciones (seguro directo y ramos no vida), las inversiones y la tesorería, la cobertura de las provisiones técnicas y el estado del margen de solvencia.

Para cumplimentar esta documentación, durante el periodo fiscalizado, la DGSFP determinaba que la solicitud de la misma se hiciera en soporte magnético, elaborando una aplicación informática que recogía los modelos que la integran. A cada entidad se le proporcionaba un «cd-rom» que incorporaba los modelos. Una vez cumplimentados los modelos y realizadas las comprobaciones pertinentes, la aplicación informática permitía la obtención de un disco para su envío a la DGSFP, que se remitía con copia en papel de los modelos refrendada por la firma de un alto cargo de la entidad (Secretario de la Junta, Presidente…).

Actualmente existe un programa de captura de datos a disposición de las compañías aseguradoras que se puede descargar desde Internet; si bien, aunque se encuentra disponible desde 2002, su utilización no ha sido obligatoria ni generalizada hasta 2004.

Del volcado de datos de la Documentación Estadístico-Contable, se obtiene de modo automático la aplicación denominada «Análisis de las cuentas anuales», herramienta de gran utilidad para los inspectores analistas, con datos disponibles de tres ejercicios, donde se analizan en tablas las distintas partes de balance, la cuenta técnica no vida, la cuenta técnica vida, la cuenta no técnica, la cobertura de provisiones técnicas y el margen de solvencia y su variación interanual. Es un programa de simplificación de los datos, con el que se obtienen una serie de porcentajes de variación y ratios útiles para detectar situaciones anómalas y evoluciones negativas en tres ejercicios.

El programa de captura actual contiene una validación automática de datos para evitar los siguientes errores:

- Errores de bloqueo: si existen anomalías se bloqueará el envío (por ejemplo formularios en blanco).
- Errores de falta de coincidencia o incoherencias: el sistema rechaza esta información y activa un aviso para que el usuario justifique el motivo. Si la explicación es satisfactoria se le facilitan otros cauces para que envíe separadamente la documentación no coincidente y, en caso contrario, se le envía un requerimiento con aviso sancionador en caso de no ser atendido.

Las competencias relativas a la recepción y depuración de la Documentación Estadístico-Contable así como su posterior análisis recaen en la Subdirección General de Inspección y, en concreto, en el Área de Análisis de Balances, como se expone en el subepígrafe II.3.4.1, donde se detalla el trabajo realizado y los resultados obtenidos en la fiscalización de dicha Área. Las funciones del Área de Análisis de Balances sobre la captura de datos de la Documentación Estadístico-Contable, consisten en:

1) Control de los programas de captura, asesoramiento a las compañías para su cumplimentación y control de la entrada de documentación.
2) Control de plazos en la recepción de documentación.
3) Supervisión de la carga de datos, depuración y validación de los mismos.
4) Custodia de las bases de datos, archivo y control de los documentos contables recibidos.

La DGSFP dispone de un manual de Procedimientos de Supervisión, que se analiza en detalle en el

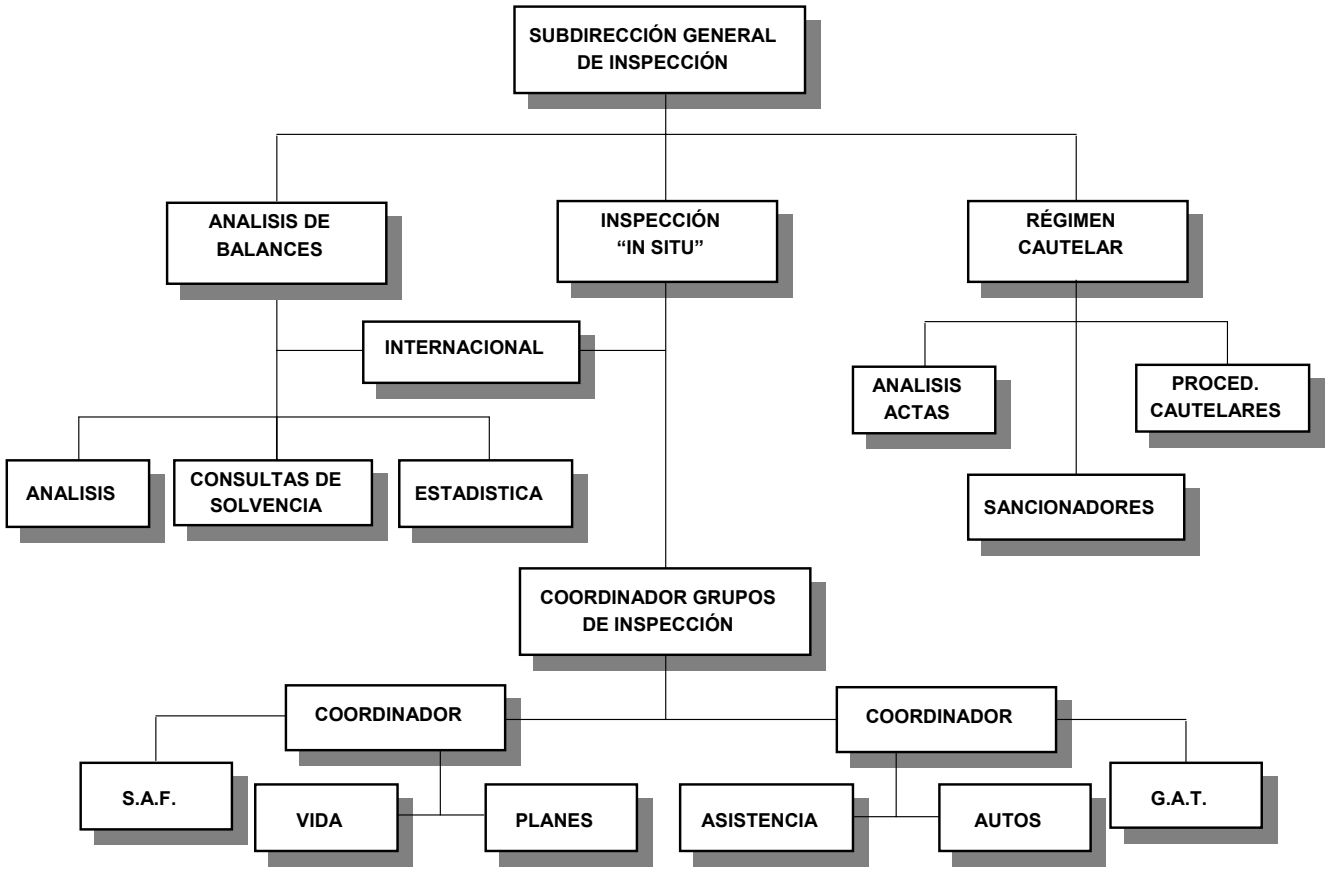
siguiente epígrafe, donde, en relación a la documentación que deben remitir las entidades aseguradoras, se recogen de manera exhaustiva y adecuada todos los modelos de la Documentación Estadístico-Contable anual, trimestral y semestral, así como las instrucciones generales y particulares para cumplimentar cada uno de ellos.

II.3.4 La inspección de las entidades de seguros

El Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del MEH, establece que la DGSFP desempeña la función de supervisión ordinaria y la inspección del ejercicio de la actividad de las entidades aseguradoras, funciones que las disposiciones vigentes atribuyen al citado Ministerio.

Aparte de dicha atribución expresa, la LOSSP y el ROSSP, definen y desarrollan las principales funciones de la DGSFP en relación con la ordenación y supervisión de entidades de seguros así como los trámites que debe seguir el Procedimiento de Supervisión cuando hay una actuación inspectora.

La Subdirección General de Inspección es la unidad competente dentro de la DGSFP para realizar la supervisión ordinaria y la inspección del ejercicio de la actividad de las entidades aseguradoras. El desarrollo del procedimiento de supervisión en la DGSFP está delimitado en tres fases temporales diferentes que vienen a coincidir con las tres áreas en que organizativamente se estructura actualmente la Subdirección General de Inspección —el análisis de balances, la inspección «in situ» y el régimen cautelar—, según se puede observar en el siguiente organigrama:



En líneas generales en los ejercicios 2002 y 2003 la Subdirección se estructuraba igualmente en tres áreas, prácticamente con las mismas competencias. La principal diferencia respecto al organigrama expuesto es la no inclusión en dichos años de las figuras de los coordinadores de grupos de inspección, ni las del Grupo de Apoyo Técnico (GAT) y el Servicio de Actuarial y Financiero (SAF), cuyo cometido se comentará más adelante al analizar el procedimiento de inspección.

Posteriormente, en el año 2005 se ha creado una cuarta área con la intención de recoger en una unidad diferente las funciones y competencias relativas a la contabilidad, auditoría y estadística.

Hasta finales del ejercicio 2003 la Subdirección de Inspección no ha dispuesto de un manual de procedi-

mientos que englobase todas las fases de la supervisión de entidades. Con anterioridad, cada área, en mayor o menor medida, disponía de sus propias instrucciones escritas sobre los procedimientos a aplicar.

El manual de Procedimientos de Supervisión, de uno de octubre de 2003, acabó con la dispersión existente hasta ese momento, sin perjuicio de que dicho manual no fue formalmente aprobado. En cuanto a su estructura, consta de dos capítulos: el primero se reserva para la organización de la DGSFP y en su anexo se definen las competencias de cada una de las cuatro subdirecciones en que se estructura; mientras que el segundo se dirige a describir la organización y funcionamiento de los procedimientos de supervisión y consta de 12 anexos que recogen los siguientes aspectos:

1. Cuadro organizativo de la Subdirección General de Inspección.
2. Organigrama y funciones desarrolladas por el Área de Análisis de Balances.
3. Modelos de la documentación estadístico-contable a remitir por las entidades.
4. Informes de Análisis de Balances.
5. Asignación a los grupos de las entidades aseguradoras sometidas al control de solvencia.
6. Esquema sobre elaboración del Plan de Inspección.
7. Análisis normativo del procedimiento de supervisión por inspección.
8. Detalle sobre comprobaciones contables de la inspección de entidades aseguradoras.
9. Esquema del Servicio Actuarial y Financiero.
10. El Grupo de Apoyo Técnico.
11. Desarrollo de la organización, funciones y procedimientos del Área de Régimen Cautelar.
12. Modelo de Informe de supervisión continuada.

Este manual abarca todas las áreas que integran la Subdirección de Inspección y recoge no sólo aspectos estrictamente procedimentales, sino también organizativos; sin embargo, no recoge con igual detalle los procedimientos particulares de cada una de las Áreas que integran la subdirección. A dicho manual se hará referencia a lo largo de los siguientes apartados relativos a cada una de las fases del procedimiento de supervisión.

II.3.4.1 Área de análisis de balances

Según el Procedimiento de Supervisión, el Área de Análisis de Balances se subdividía en el periodo fiscalizado en tres servicios: el servicio estadístico, el servicio de consultas de solvencia y el servicio de análisis de balances.

El servicio estadístico se ocupa de la recepción y depuración de la Documentación Estadístico-Contable, así como de la elaboración de publicaciones estadísticas (Memoria anual, informe del sector, etc) y de la preparación de la información solicitada por organismos nacionales e internacionales.

El servicio de consultas de solvencia, por su parte, se encarga de resolver las cuestiones propuestas por particulares, compañías de seguros, consultores o por determinados colectivos, como por ejemplo la asociación patronal de entidades de seguros (UNESPA).

El servicio de análisis de balances tiene encomendadas las siguientes funciones:

1. Análisis de la Documentación Estadístico-Contable mediante la confección de un informe para cada entidad.
2. Elaboración de propuestas de inspección.
3. Comunicaciones con las entidades con fines aclaratorios.

Durante el periodo fiscalizado el Área de Análisis de Balances estaba integrada por 8 analistas, 8 inspectores y 2 subinspectores, a los que, considerando que en el año 2002 eran 362 las entidades de seguros operativas y 350 en 2003, les correspondían individualmente entre 30 y 40 entidades de seguros. Dicho ratio empeoró en 2004, al corresponder a cada uno de los 7 analistas existentes, entre 40 y 50 entidades.

II.3.4.1.1 Procedimiento de Análisis de Balances

El manual de Procedimientos de Supervisión establece dos tipos de análisis a realizar en esta área: el análisis individual y el análisis sectorial. El objetivo del primero es analizar la situación económica y patrimonial de cada compañía de seguros. Por su parte el objetivo del análisis sectorial es evaluar la situación del conjunto de las aseguradoras a través de las principales áreas de riesgo.

Las principales fuentes de información para realizar dichos análisis son las siguientes:

— La Documentación Estadístico-Contable, anual y trimestral.
— Las cuentas anuales de las entidades de seguros.
— Los informes de auditoría.

Con respecto a las herramientas utilizadas para realizar ambos tipos de análisis sobre la información recibida y a disposición de la DGSFP, consisten en las siguientes aplicaciones:

1. Visualización de modelos de información estadístico-contable.
2. Análisis de Cuentas Anuales: aplicación informática referida a tres ejercicios, que extrae los datos de la Documentación Estadístico-Contable dos veces al año y ofrece una comparativa, tanto en valor absoluto como relativo, y para todas las entidades de seguros, de una serie de datos y partidas contables del Activo y del Pasivo, así como de ratios (resultado de pérdidas y

ganancias, resultado financiero, primas e ingresos, siniestralidad, etc).

3. Informes de Ayuda a la Supervisión: informes sectoriales realizados sobre la Documentación Estadístico-Contable, en los que se analizan las principales magnitudes de las entidades con la finalidad de tener un conocimiento puntual de la situación del sector. El manual de procedimiento recoge un total de 12 variables aunque, en los años 2002 y 2003, la DGSFP no disponía de una herramienta capaz de realizar dichos informes sobre todas ellas, analizándose al menos las cuatro variables que coinciden con los requerimientos mínimos de solvencia exigidos a las entidades aseguradoras (ratio resultados / fondos propios, Insuficiencia de provisiones técnicas, cobertura de provisiones técnicas y margen de solvencia). A partir de septiembre de 2004, entró en funcionamiento una aplicación que permite estudiar trimestralmente las 15 variables actualmente previstas para cada una de las entidades.

4. Agenda de Inspección: aplicación informática que refleja cronológicamente y de forma resumida todas las comprobaciones y actuaciones realizadas sobre las entidades supervisadas, actualizándose constantemente la información con las anotaciones de los inspectores que intervienen en el procedimiento de supervisión (los inspectores analistas anotan los comentarios a resaltar y las comprobaciones realizadas; los inspectores supervisores los relativos a las inspecciones «in situ» y supervisión continuada; y, por último, los inspectores tramitadores anotan los derivados de los procedimientos cautelares aplicados a la entidad).

La asignación individualizada de las entidades a los analistas se efectúa procurando que todos tengan entidades de similares características en cuanto a dimensión y líneas de negocio. En el caso del análisis sectorial, a cada analista se le asigna una de las áreas de riesgo previamente determinadas por la subdirección (reaseguro, suficiencia de primas, grupos consolidados, inversiones financieras e inmuebles, entre otras áreas) para que con independencia de los análisis individuales que tiene que realizar sobre sus aseguradoras, analice qué tipo de verificaciones se tienen que desarrollar para incorporarlas a las herramientas informáticas de análisis.

Se efectúan una serie de comprobaciones mínimas sobre las entidades, para seleccionar aquéllas que deben ser analizadas más exhaustivamente. El incumplimiento de los requisitos mínimos legales determina cuáles son las entidades que requieren un análisis más profundo (entidades con pérdidas superiores al 25% del capital social, con falta de cobertura de las provisiones técnicas, con insuficiente margen de solvencia, con Informes de Auditoría con salvedades o en proceso de supervisión continuada).

El procedimiento de Supervisión además, desde 2002, prevé unos «Sistemas de Indicadores y Alertas Preferentes» con los que, partiendo de los datos de la Documentación Estadístico-Contable y de otras fuentes, permitirían detectar automáticamente aquellas entidades que se encuentren en dificultades pudiendo así anticipar evoluciones desfavorables de las aseguradoras. Este análisis se efectuaría para el último ejercicio disponible y el ejercicio precedente. Los indicadores se obtienen del análisis de la información estadístico-contable estableciéndose 6 puntuaciones (–3, –2, –1, +1, +2, +3) en función de un patrón o estándar determinado, de las variaciones respecto al ejercicio anterior y de la posición relativa que ocupa el ratio de una entidad respecto al resto de entidades. Por su parte, las alertas preferentes parten de la información estadístico-contable, así como de otras fuentes de información diferentes (como puede ser el número de reclamaciones sobre el número de pólizas) y consisten en llamadas de atención sobre algún parámetro fuera de lo común.

De esta forma el sistema permite agrupar a las entidades en función de niveles de riesgo a los que se asigna un nivel de supervisión determinado, como se expone en el siguiente cuadro:

Niveles de riesgo	Clasificación de la entidad	Actuación requerida
Nivel 1	Solidez financiera	No requiere actuación supervisora especial, aunque no se descarta la inspección "in situ" sobre aspectos concretos
Nivel 2	Sensible a escenarios adversos	- Seguimiento especial de las variables más sensibles - Plan de actuaciones del Consejo de Administración para neutralizar efectos negativos derivados de escenarios adversos
Nivel 3	Con desequilibrios técnico-financieros	- Realización de inspección "in situ" - Medidas de garantía de solvencia futura: Exigencia de un margen de solvencia superior Exigencia de un plan de recuperación financiera a 3 años - Seguimiento trimestral (supervisión continuada) y Verificación de las medidas adoptadas y del grado de cumplimiento de las previsiones
Nivel 4	Con problemas de solvencia	- Realización de inspección "in situ" - Adopción de medidas de control especial: Exigencia de un plan de financiación Modificación de la política de inversiones Auditorías específicas...etc - Actuación conjunta de supervisión continuada y medidas de control especial - En caso de deterioro de la situación, adopción de medidas de protección del patrimonio
Nivel 5	Con viabilidad comprometida	- Realización de inspección "in situ" - Adopción de medidas de control especial: Prohibición de disposición de bienes Suspensión de operaciones Suspensión de administradores Intervención de la entidad - Actuación conjunta de supervisión continuada y medidas de control especial - Disolución de oficio de la entidad

Fuente: DGSFP y elaboración propia

Hasta el año 2004 no se comenzó a desarrollar la explotación de este sistema, en una versión más moderna denominada «Sistema de Indicadores y Alertas Tempranas», y en principio su implantación debería haberse realizado en el año 2005. Sin embargo, a la fecha de realización de la fiscalización la aplicación no se encuentra operativa.

Durante los años 2002 y 2003 prácticamente todo el análisis realizado en esta área consistía en el llamado análisis individual, es decir, el análisis de las entidades desde el punto de vista financiero, técnico y de reaseguro. Sin embargo la situación futura se prevé muy diferente debido a la prevista entrada en funcionamiento de una serie de aplicaciones, dentro del llamado plan de modernización de la DGSFP. El procedimiento, por el contrario, comenzará con el análisis sectorial que será el que detecte las debilidades relevantes que se observen y, por tanto, determine sobre qué entidades realizar el análisis individual. Solamente sobre dichas entidades se realizará un análisis individual exhaustivo, cuyas conclusiones se llevarán al Informe de Análisis de Balances anual.

Otra herramienta disponible por los analistas es la utilización de estudios e informes elaborados por inspectores integrados en el Servicio Actuarial y Financiero (SAF), que prestan su apoyo interno a la organización y desarrollan aplicaciones matemáticas y financieras para realizar cálculos de provisiones, análisis de la cartera de valores, etc.

La coordinación de los analistas se produce mediante reuniones con el Responsable del Área, y a través de la asistencia a la Comisión de Inspecciones (integrada

por el Subdirector General de Inspección y los Coordinadores de las distintas áreas de inspección: Análisis de Balances, Inspección «in situ» y Régimen Cautelar), en su caso, o la asistencia o apoyo a las reuniones de la Dirección.

Por lo que respecta a la exposición de los resultados obtenidos del análisis individual, el manual se refiere, por un lado, a la periodicidad de los informes y, por otro, lado al contenido de los mismos. En cuanto al primer aspecto, el denominado «Informe I» se realiza en abril o mayo, sobre la Documentación Estadístico-Contable del cuarto trimestre del ejercicio anterior, donde se utiliza información definitiva de la entidad, aunque aún no sea oficial al estar pendiente de aprobación. También se prevé un «Informe II», a elaborar en septiembre u octubre sobre la Documentación Estadístico-Contable Anual, con los datos ya aprobados por la entidad y con la disponibilidad de los informes de auditoría y de gestión. Respecto al contenido de los Informes del Área de Análisis de Balances, el procedimiento establece una estructura uniforme basada en el análisis de 12 puntos (análisis del Activo, Pasivo, provisiones técnicas y su estado de cobertura, margen de solvencia, cuentas técnicas vida y no vida, cuenta no técnica, etc), así como el contenido de cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta que durante los ejercicios fiscalizados había una media de 350 entidades aseguradoras, una periodicidad de emisión de dos informes al año y una plantilla de 10 analistas, resulta que cada uno de ellos debía realizar, por término medio, 35 informes en abril o mayo y otros 35 en septiembre. La situación empeora a partir del año 2004, al descender a 7 el número de analistas, para un número similar de entidades. Por todo ello la entidad manifiesta la imposibilidad de realizar la totalidad de los informes previstos durante el periodo fiscalizado, habiendo realizado únicamente 155 y 109 informes de Análisis de Balances en los años 2002 y 2003, respectivamente, sobre los aproximadamente 700 previstos para cada ejercicio. Por lo tanto, la DGSFP se ha visto en la necesidad de fijar un conjunto de prioridades para la emisión de los mismos consistentes en emitir, en todo caso, los informes sobre entidades en supervisión continuada, entidades que se deduzcan de los «Informes de Ayuda a la Supervisión» y entidades con salvedades en los informes de auditoría, versando su contenido sobre los 12 puntos previstos. A pesar de que la DGSFP manifiesta que el objetivo final no era emitir 700 informes sino realizar una supervisión sobre el conjunto de aseguradoras, este Tribunal considera que la realización de los 700 informes era un objetivo a cumplir según lo previsto en su propio Manual de Procedimientos de Supervisión.

El informe emitido por el analista concluye con la propuesta de actuación. Se ha analizado la importancia relativa de las propuestas de inspección emitidas desde esta Área sobre el total de las entidades incluidas en cada uno de los Planes de Inspección semestrales aprobados por el Comité de Dirección, dando como resultado del mismo que en 2002, por lo que se refiere al primer Plan de Inspección, el 89% de propuestas de inspección «in-situ» procedieron de esta Área de Análisis de Balances, porcentaje que descendió a un 79% del total en el segundo Plan de Inspección semestral. En 2003 dichos porcentajes ascendieron al 88% y al 72%, respectivamente, para cada uno de los Planes de Inspección semestrales, y en el año 2004, al 77% y 93%.

II.3.4.1.2 Análisis del Procedimiento de Análisis de Balances

Para la consecución de los objetivos de la fiscalización establecidos sobre esta primera fase del procedimiento de supervisión, el análisis de balances, se han realizado entrevistas con los responsables de la subdirección, para conocer el procedimiento real aplicado durante los ejercicios objeto de fiscalización. Además, se solicitó a la DGSFP la realización de entrevistas individuales con varios analistas con la finalidad de contrastar el procedimiento y verificar su aplicación.

Sobre este aspecto, mediante escrito del Subdirector General de Inspección, la entidad ha manifestado la exigencia de realizar las entrevistas solicitadas a los inspectores y subinspectores analistas, en presencia siempre del Responsable de Área o de la Coordinadora de Inspección, por lo que a la vista de la escasa utilidad que su realización tendría en estas condiciones, se renunció a realizarlas.

Durante los trabajos de fiscalización se solicitó a la DGSFP la documentación e información necesaria para, por un lado, analizar el procedimiento y, por otro, verificar su aplicación. Sin embargo la entidad, alegando el deber de secreto definido en el artículo 75 de la LOSSP, no ha facilitado documentación, considerada imprescindible para la emisión de una opinión sobre la aplicación real de los procedimientos descritos, en concreto:

— Relación de Informes emitidos por el Área de Análisis de Balances.
— Cuadro de clasificación por niveles de riesgo, de las distintas entidades supervisadas.

En cuanto a la evaluación de los procedimientos internos desarrollados y aplicados por la entidad en esta área, se debe señalar que la LOSSP y su Reglamento de desarrollo, no establecen la previsión para llevar a cabo esta fase del procedimiento supervisor, a diferencia de lo que ocurre con las siguientes fases del mismo, la supervisión por inspección y los procedimientos cautelares.

El manual de Procedimientos de Supervisión recoge de forma esquemática el organigrama y las funciones del Área de Análisis de Balances, así como contiene la enumeración de las herramientas disponibles por los analistas; y, sin embargo, describe con detalle el «Siste-

ma de Indicadores y Alertas Preferentes» que como ya se ha señalado está pendiente de implantación. Por tanto, el diseño del procedimiento no resulta suficientemente detallado ni actualizado, si bien el procedimiento que se aplica en la actualidad, por el contrario, corrige dicha falta de detalle, aunque continúa figurando en el mismo el «Sistema de Indicadores y Alertas Preferentes» aún pendiente de aplicación.

La aplicación del procedimiento de análisis de balances durante el periodo fiscalizado presenta ciertos incumplimientos, en concreto sobre los Informes que debe emitir el Área de Análisis de Balances (en lo referente al número de ellos, periodicidad y variables a analizar de los mismos) y sobre la demora respecto a la entrada en funcionamiento de algunas de las herramientas informáticas a disposición de los analistas (el «Sistema de Indicadores y Alertas Preferentes» que nunca ha llegado a funcionar; y los «Informes de Ayuda a la Supervisión» que no recogían todos los criterios previstos)[20]. Sólo a partir del año 2004 es cuando dichas herramientas han comenzado a funcionar de un modo regular, coincidiendo con la ultima fase del proceso de modernización de la DGSFP, en la que se observan cambios importantes en los procedimientos y, sobre todo, en el desarrollo de las herramientas a disposición de los analistas.

Debido a las limitaciones expuestas anteriormente no se han podido realizar las comprobaciones de cumplimiento relativas a los procedimientos de supervisión desarrollados por el Área de Análisis de Balances, por lo que tampoco se puede emitir una opinión sobre si los procedimientos internos establecidos por la DGSFP garantizan que la gestión desarrollada por la citada área, se desarrolla con homogeneidad y objetividad.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos generales del Área, en lo relativo a la elaboración de propuestas de inspección, sí se cumplen las funciones asignadas al Servicio de Análisis de Balances. Como se ha señalado, más del 80% de las propuestas de inspección proceden de esta Área, lo que pone de manifiesto el grado de utilización y eficiencia en el empleo de los recursos disponibles. Sin embargo, debido a la importante limitación encontrada en el desarrollo del trabajo de esta Área, (relativa a la negativa de acceso a los informes de análisis de balances), no se puede formular una opinión acerca de la idoneidad de las propuestas de inspección emitidas desde la misma.

Por lo que se refiere al otro objetivo principal del Área, la realización del análisis de la Documentación Estadístico-Contable mediante la confección de un informe para cada entidad, ya se ha indicado cómo éste constituye un punto débil del control interno de la misma.

[20] A pesar de lo señalado en alegaciones por la DGSFP, el Informe hace referencia a las dos aplicaciones que la propia DGSFP manifestó durante los trabajos de fiscalización, se encontraban pendientes de su completa aplicación durante el período fiscalizado.

II.3.4.2 Área de inspección «in situ»

El Área de Inspección «in situ», según establece el Procedimiento de Supervisión, tiene encomendadas las siguientes funciones:

— Planificación del trabajo de la inspección «in situ» y elaboración de los Planes de Inspección.
— Ejecución de los Planes de Inspección a través de actuaciones que se realizan con arreglo al procedimiento inspector.

La regulación legal del procedimiento de supervisión por inspección se encuentra básicamente en la LOSSP, en sus artículos 2, 72 y 75, así como en los artículos 112 a 119 de su Reglamento. La LRJAP es de aplicación con carácter supletorio respecto a las normas anteriores.

El artículo 72 de la Ley establece que, entre otras, están sujetas a la Inspección de Seguros las entidades que realicen actividades de seguros, las entidades que se presuma formen grupo con una entidad aseguradora y las entidades que realicen operaciones que puedan clasificarse como de seguros aunque sea de forma clandestina (es decir, sin haber solicitado la obligatoria autorización para su ejercicio). Además la Ley regula con detalle las competencias de inspección sobre entidades extranjeras, tanto aquéllas cuya matriz esté dentro de un Estado miembro del EEE (mediante filial constituida según normas españolas, o bien mediante sucursal o en régimen de libre prestación de servicios), como entidades cuya matriz esté fuera del mismo, así como sobre entidades españolas en el extranjero. Las filiales españolas se someten a la legislación del país de establecimiento, aunque la DGSFP puede solicitar toda la información que precise, en la medida que pueda influir en la solvencia de la sociedad matriz. Para el caso de sucursales y entidades constituidas en régimen de libre prestación de servicios, la DGSFP realiza la supervisión y control de solvencia y de las provisiones técnicas.

II.3.4.2.1 Planificación del Trabajo de Inspección

La planificación de los trabajos se instrumenta en los Planes de Inspección, donde se determinan las entidades de seguros y los aspectos que han de ser objeto de inspección. Se realizan dos planes al año, con periodicidad semestral: el primero abarca desde el 1 de marzo hasta el 31 de agosto y el segundo desde el 1 de septiembre hasta el 28 de febrero. Las fases hasta su aprobación son las siguientes:

1.ª Elaboración de las propuestas de inspección. Las propuestas suelen proceder del Área de Análisis de Balances, como se ha señalado anteriormente, aunque también pueden proceder del Área de Régimen Cautelar o de los propios Grupos de Inspección, dentro de la

Subdirección de Inspección, o de otras subdirecciones (servicio de reclamaciones, dentro de la Subdirección de Política Legislativa). Las propuestas se remiten al Coordinador de Inspección. En el siguiente cuadro figuran las propuestas, clasificadas por su origen, de los Planes de los ejercicios fiscalizados:

Propuestas de Inspección	Plan Inspección 1º semestre 2002	Plan Inspección 2º semestre 2002	Plan Inspección 1º semestre 2003	Plan Inspección 2º semestre 2003
Análisis de Balances	50	38	35	31
Grupos de Inspección	0	0	0	0
Régimen Cautelar	3	2	0	6
Serv. de Reclamaciones	3	8	5	6
TOTAL	**56**	**48**	**40**	**43**

Fuente: DGSFP

2.ª Elaboración de los Planes de Inspección, por la Comisión de Coordinación, (formada por los tres Coordinadores de inspección, el Subdirector General de Inspección y los Coordinadores de los grupos de inspección de vida y no vida respectivamente), que se reúne con periodicidad semanal o quincenal. Los criterios utilizados para la elaboración de los Planes son básicamente tres: la urgencia según la propuesta, la antigüedad de la inspección anterior y la consideración de objetivos concretos. La inspección podrá versar sobre la situación legal, técnica y económico-financiera de las entidades objeto de supervisión o sobre las condiciones en que ejercen su actividad. Según el alcance de la misma se puede distinguir entre inspecciones generales e inspecciones limitadas.

3.ª Aprobación de los Planes de inspección: los Planes se aprueban en el Comité de Dirección, integrado por el Director General, los cuatro Subdirectores y el Abogado del Estado, que se reúne con periodicidad semanal o quincenal.

4.ª Asignación de las entidades a los grupos e inspectores.

II.3.4.2.2 Procedimiento Inspector

En cuanto a la ejecución de los Planes de Inspección, la LOSSP regula la tramitación del procedimiento aplicable y distingue las siguientes fases (ver flujograma).

1) Iniciación del procedimiento inspector

El procedimiento inspector se inicia por acuerdo de la DGSFP, siendo necesaria la orden de inspección firmada por el Director General que se notificará a la entidad a inspeccionar (si existiera negativa a la recepción y firma, el inspector extenderá diligencia y continuará sus actuaciones). La orden de inspección contendrá, con carácter obligatorio, el objeto de las comprobaciones a realizar y la identificación de las personas a las que se encomienden las actuaciones inspectoras.

2) Desarrollo de las actuaciones

El lugar destinado para ello podrá ser o bien en dependencias de la entidad o en las oficinas de la DGSFP. En cuanto al plazo para desarrollar las actuaciones, la Ley señala que la duración será la precisa para el adecuado cumplimiento del mandato contenido en la orden de inspección, por lo que no existe limite temporal previo al levantamiento del acta, excepto si transcurren 6 meses sin actuaciones inspectoras, circunstancia que determinará la caducidad de las mismas. En cuanto al reparto entre los inspectores, se asignan las entidades por los Coordinadores de inspección las entidades, dependiendo de los grupos a los que cada uno pertenezca (vida, autos, asistencia y planes), siguiendo por tanto el criterio de la especialización.

En caso de resistencia a la actuación inspectora, bien sea dificultando la entrega de comunicaciones a los funcionarios de la inspección, o mediante la incomparecencia injustificada, o la negativa a exhibir los documento solicitados, o negando o dificultando el acceso a los locales de la entidad incluso con amenazas o coacciones, la LOSSP y el ROSSP lo consideran como una Infracción muy grave, sin perjuicio de la posibilidad de constituir un delito según el Código Penal.

Para el desarrollo de las comprobaciones de inspección, la DGSFP dispone de un Manual de Inspección

repartido a todos los inspectores y a disposición de los mismos en la intranet de la entidad. Su elaboración comenzó en el ejercicio 2003 por iniciativa de los Coordinadores de Inspección. Se actualiza constantemente y se creó como guía para que los inspectores pudieran hacer sus comprobaciones de forma más rigurosa, incluso en áreas nuevas para ellos, resultando muy útil sobre todo para los inspectores de reciente incorporación o los que se cambian de grupo. El manual se divide en carpetas, una para cada partida de balance. Para cada carpeta existen seis fichas donde se analizan los siguientes aspectos: la normativa aplicable (normativa y disposiciones reglamentarias, cuentas del plan contable, consultas); la información disponible en la DGSFP (Documentación Estadístico-Contable, informes emitidos en las áreas de la DGSFP, informes de Grupos de Apoyo Técnico y del Servicio Actuarial y Financiero); la información a solicitar a la entidad (clasificación de siniestros, estructura de riesgos, manuales de compañías, ficheros); las herramientas informáticas disponibles; además se realizan cálculos y comprobaciones; y, por último, se determinan las implicaciones en los resultados, cobertura de provisiones técnicas y margen de solvencia.

El control de la ejecución del plan se lleva a cabo por los Coordinadores de Inspección.

La actuación inspectora se documenta en actas y en diligencias, ambas con el carácter de documentos públicos, de cuyo contenido se presume certeza. El acta es el documento básico y final de las actuaciones inspectoras y refleja los hechos contrastados por el inspector que sean relevantes para la calificación jurídica de la situación legal y económico-financiera y de la conducta o actividad inspeccionada. Además contiene las causas que determinan la apertura de algún tipo de expediente, así como las propuestas de resolución sobre la apertura de expedientes (excepto sancionadores). La firma del acta por la entidad inspeccionada no significa su conformidad, sólo prueba la entrega y recepción de la misma. Las diligencias se utilizan para, entre otros motivos, hacer constar hechos o circunstancias que se ponen de manifiesto en las actuaciones inspectoras o requerimientos efectuados a la entidad. A diferencia de las actas, las diligencias pueden extenderse sin presencia del sujeto inspeccionado.

3) Terminación de las actuaciones inspectoras

El procedimiento normal de terminación comprende las siguientes etapas: levantamiento de un acta de inspección definitiva, trámite de alegaciones de la entidad, elaboración de un informe de inspección definitivo, elaboración de la propuesta de resolución y resolución de la DGSFP.

Tras el levantamiento del acta de inspección definitiva, que estará firmada por el Inspector actuante, se produce la notificación de la misma a la entidad inspeccionada, la cual tiene un plazo de 15 días hábiles para formular alegaciones sobre el contenido del acta y para proponer las pruebas que se estimen pertinentes. La compañía puede solicitar a la DGSFP una prórroga de 7 días. Si se proponen pruebas y son admitidas, éstas deberán practicarse en un plazo no superior a 10 días. Si, tras las alegaciones de la entidad o tras la práctica de las pruebas, se realizaran nuevas actuaciones inspectoras, se dará a la entidad un nuevo trámite de audiencia de 8 días.

A continuación se emite el Informe de Inspección definitivo elaborado por el inspector actuante y supervisado por la Comisión de Inspecciones, que contendrá el acta y las alegaciones a la misma. Dicha Comisión está integrada por el Director General, los tres coordinadores de Área (de Inspección, Cautelares y Análisis de Balances) y el Inspector actuante, aunque cuando sea necesario se convocará también al Abogado del Estado, al Subdirector de Planes y Fondos o al Subdirector de Régimen Legal.

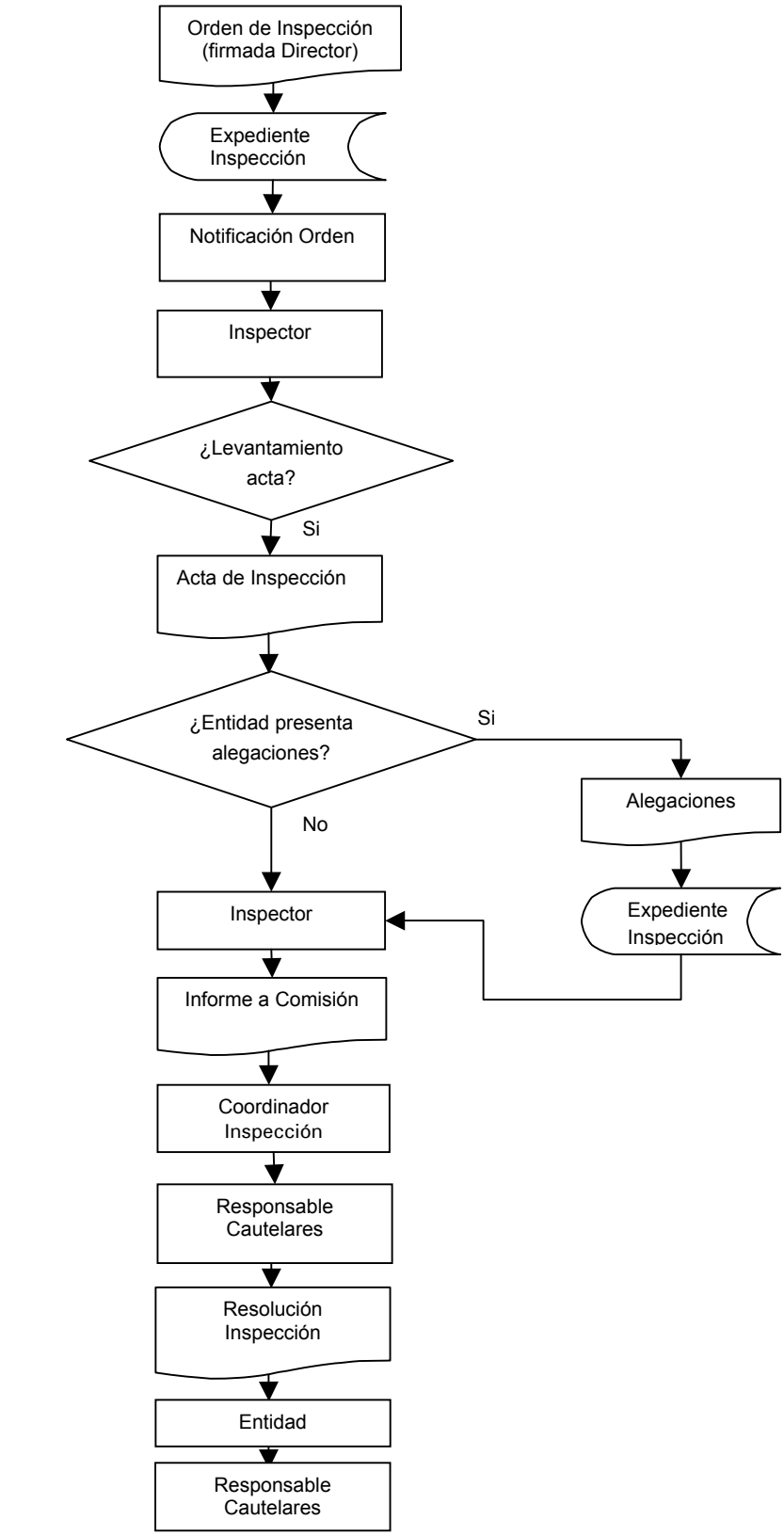
Posteriormente se redacta la propuesta de resolución por el Jefe de Área de Régimen Cautelar (con lo cual se produce la intervención del tercer Área que integra la Subdirección de Inspección) y, tras ella, su elevación al Subdirector General de Inspección.

Por último, la DGSPF tiene un plazo de 6 meses para dictar Resolución, a contar desde la notificación del acta de inspección a la entidad inspeccionada. La resolución adoptará, si hubiere lugar a ello, medidas de control especial, acuerdo de disolución administrativa o revocación de la autorización. La Resolución contiene fundamentalmente requerimientos de obligado cumplimiento para las aseguradoras con el objeto de corregir las irregularidades y solventar los riesgos. Así mismo puede incluir recomendaciones para la entidad inspeccionada que deben ser aplicadas por la misma para solventar los riesgos e irregularidades puestas de manifiesto por la inspección. La Resolución, a diferencia del acta, sí que tiene carácter de acto administrativo, siendo por tanto recurrible por la entidad inspeccionada, siguiendo para ello los procedimientos establecidos en la LRJAP.

El seguimiento del cumplimiento de las resoluciones lo realiza el Área de Régimen Cautelar, dentro de la Subdirección de Inspección. Para ello se requiere a la entidad para que realice los ajustes propuestos en el acta definitiva y para que remita una memoria de actuaciones que acredite que se han superado las dificultades detectadas por la inspección. Si fuese pertinente se decidirá la apertura de un expediente de medidas de control especial o de disolución. Además, se debe señalar que constituyen motivos de conclusión del expediente, el inicio de Procedimientos de Supervisión Continuada y la apertura de expedientes de disolución o de medidas cautelares.

A continuación se muestra el flujograma descriptivo de las fases por las que atraviesa el procedimiento inspector:

EXPEDIENTE DE INSPECCIÓN DE LA DGSFP



Las actuaciones inspectoras llevadas a cabo por la DGSFP sobre entidades aseguradoras en los años objeto de fiscalización, pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Número de Actuaciones Inspectoras	2002	2003
Inspecciones terminadas en el año	43	31
Comprobaciones sobre grupos internacionales	5	8
Comprobaciones de supervisión continuada	25	29
TOTAL	**73**	**68**

Fuente: DGSFP y elaboración propia

En el año 2004, el total de comprobaciones ascendió a 76, correspondiendo la mayoría de ellas a comprobaciones de supervisión continuada, 44; 7 fueron comprobaciones sobre grupos internacionales y 25 las inspecciones terminadas en el año.

En primer lugar y en relación con las inspecciones terminadas en el año, el siguiente cuadro muestra un desglose de las actuaciones realizadas así como del número de inspectores intervinientes:

Resumen de actuaciones inspectoras	2002	2003
INSPECCIONES ABIERTAS	**64**	**45**
- Inspecciones anuladas	3	0
- Inspecciones Terminadas en el año:	43	31
- sin acta	2	3
- con acta	41	28
- Inspecciones terminadas al año siguiente (todas con acta)	18	14
Nº DE INSPECTORES PARTICIPANTES[21]	**44**	**50**

Fuente: DGSFP y elaboración propia

Del análisis de los datos anteriores y partiendo del número de entidades aseguradoras operativas en cada uno de los ejercicios (362, en el año 2002, y, 350 en 2003), puede deducirse que en el año 2002 el 18% de las entidades sujetas a supervisión han sido inspeccionadas, disminuyendo dicho porcentaje en el ejercicio 2003 hasta el 13%. En 2004 se abrieron 47 inspecciones, lo que supone un 14% de entidades inspeccionadas sobre el total de entidades.

En segundo lugar, en relación con las comprobaciones realizadas sobre grupos internacionales, la Directiva 98/78 del Parlamento y del Consejo Europeo relativa a la supervisión adicional de las empresas de seguros que formen parte de un Grupo, prevé que las autoridades supervisoras colaboren en la supervisión adicional de aquellas entidades que operen en más de un Estado miembro y formen parte de un grupo a nivel europeo, con una matriz en un Estado miembro. Se trata de una supervisón adicional que, en ningún caso, podrá sustituir a la realizada a nivel individual, y se extiende a las entidades matriz, sus filiales (no a las sucursales) y a aquellas entidades participadas en al menos un 20%, tanto si se encuentran en la UE como en terceros países. En este marco, la DGSFP realizó 5 actuaciones de comprobación sobre grupos internacionales en el año 2002 y, 8, en el ejercicio 2003, una más que las desarrolladas en el ejercicio 2004.

En tercer lugar, el análisis se completa con las entidades que se encuentran bajo el procedimiento extraordinario de supervisión continuada. Aunque a la descripción de dicho procedimiento se hará referencia en un apartado específico del informe, hay que señalar en este

[21] Se han aceptado las cifras dadas como correctas por la DGSFP en alegaciones a pesar de que las que figuraban anteriormente en el informe fueron enviadas al equipo de fiscalización por la propia DGSFP mediante correo electrónico el día 2 de noviembre de 2005.

punto que existen determinadas entidades que están sujetas a un seguimiento continuo de su evolución realizado por el mismo inspector que efectuó las comprobaciones de inspección y una vez finalizadas las mismas. Dicho procedimiento se implantó en el año 2002 y desde entonces la evolución del número de comprobaciones efectuadas ha sido la siguiente: 25 en el año 2002, 29 en el año 2003 y 44 en 2004.

II.3.4.2.3 Análisis del Procedimiento Inspector

Para la descripción y comprobación del procedimiento inspector aplicable en los años objeto de fiscalización se ha solicitado documentación que, en su mayor parte, no ha sido entregada por la DGSFP, alegando el deber de secreto establecido en el artículo 75 de la LOSSP.

Además de la relación de entidades supervisadas en los años objeto de fiscalización y de los Planes de Inspección, a continuación se enumeran otros documentos o información solicitada y no entregada, toda ella considerada imprescindible para llevar a cabo los objetivos de la fiscalización:

• Informes de ejecución de los Planes de Inspección.
• Relación de las propuestas de inspección motivadas, diferenciando su origen: Área de Análisis de Balances, otras subdirecciones, régimen cautelar, etc.
• Relación de entidades incluidas en los Planes de Inspección aprobados por la DGSFP.
• Relación de actuaciones de comprobación sobre grupos internacionales.

Hay que señalar que la documentación entregada por la DGSFP, en la mayoría de los casos, se trata de información de carácter público, o bien de carácter agregado o relativa a la organización interna de la Subdirección de Inspección.

La entidad ha facilitado, al igual que en otras áreas, un expediente completo de inspección seleccionado por la misma, relativo a una entidad no reconocible, por tener los datos identificativos ocultos. Dicho expediente contiene, desde el acta de inspección hasta la Resolución de la DGSFP, incluyendo las alegaciones de la entidad y el Informe sobre las alegaciones al acta de inspección de la Entidad. Se ha verificado que, en términos generales, en dicho expediente se cumple con los trámites descritos en el procedimiento inspector.

Para la realización de las entrevistas planificadas con inspectores y subinspectores de esta Área encaminadas a la reconstrucción del procedimiento y a la verificación de la aplicación práctica del mismo, la entidad ha mantenido que dichas entrevistas se realizasen en presencia de los coordinadores responsables, impidiendo con ello la obtención de las evidencias pretendidas en los objetivos de la fiscalización, por lo que se renunció a realizarlas.

Al evaluar la aplicación práctica de este procedimiento hay que señalar que no puede expresarse una opinión sobre la misma debido a las limitaciones antes señaladas, no siendo extrapolables al resto de expedientes los resultados obtenidos en la valoración de un único expediente modelo seleccionado por la entidad.

El Área de Inspección «in situ», como ya se ha señalado, dispone de un manual de procedimientos elaborado por profesionales expertos de la entidad, que se revisa periódicamente y que se encuentra disponible para todos los inspectores a través de la intranet de la entidad. La aprobación de dicho Manual de Inspección, muy completo, bien diseñado y desarrollado acorde con lo establecido por las distintas disposiciones tanto legales como reglamentarias, es realizada por el Subdirector General de Inspección.

Por último, en lo que se refiere a la organización del área, la coordinación de responsabilidades con el resto de áreas que integran la Subdirección se considera adecuada y suficiente, llevándose a cabo a través de la Comisión de Inspecciones.

Considerando las limitaciones expuestas se puede concluir que no se han podido realizar las comprobaciones de cumplimiento relativas a los procedimientos de supervisión desarrollados por esta Área, por lo que tampoco se puede emitir una opinión sobre si los procedimientos internos establecidos por la DGSFP, acordes con la legislación vigente, garantizan que la gestión desarrollada por el Área de Inspección «in situ» se desarrolla con eficacia, eficiencia y economía, ni sobre el cumplimiento de las metas y objetivos encomendados a la misma.

II.3.4.3 La supervisión continuada

Junto con el procedimiento normal de supervisión, existe un procedimiento excepcional denominado de supervisión continuada, pensado para hacer un seguimiento más próximo sobre aquellas entidades cuyas características en determinado momento, fundamentalmente de solvencia, así lo aconsejan. La inclusión de una entidad dentro de este ámbito supone la asignación de un inspector (supervisor) para su seguimiento permanente. En el curso del mismo, el supervisor recibirá toda la información que sobre la citada entidad tenga entrada en la DGSFP; asímismo, semestralmente y previos sendos informes de las Áreas de Régimen Cautelar y de Análisis de Balances, el supervisor habrá de elaborar un informe de seguimiento sobre dicha entidad, que incluirá en todo caso una propuesta de actuación sobre la compañía supervisada.

El ámbito subjetivo de su aplicación recae sobre las siguientes entidades:

— Grupos de aseguradoras y entidades de gran tamaño, debido a la larga duración de las inspecciones generales sobre las mismas.
— Entidades que precisan un seguimiento especial tras una inspección «in situ» por haberse detectado irregularidades o deficiencias.

La propuesta de inicio de una supervisión continuada puede proceder de cualquiera de las tres Áreas que integran la Subdirección General de Inspección. La decisión de incluir una entidad en supervisión continuada se toma por la Comisión de Inspección una vez que se analiza el procedimiento de inspección ordinario llevado a cabo sobre esa entidad. Dicha Comisión asigna la supervisión continuada de la entidad a un inspector supervisor o a varios. El inspector (denominado supervisor) debe permanecer en contacto directo y en coordinación con el inspector analista, que ha analizado la Documentación Estadístico-Contable de la entidad y, en su caso, con el inspector tramitador de los procedimientos cautelares que se le apliquen a la DGSFP. Entre las herramientas que utiliza para el desarrollo del seguimiento de la entidad se encuentran la agenda de inspección y los informes del analista y tramitador (a emitir en los meses de abril y octubre).

Las actuaciones del supervisor se resumen en los siguientes puntos:

— Realización de requerimientos sucesivos a la entidad (de información o documentación).
— Realización de comprobaciones parciales y sucesivas sobre la entidad.
— Control del cumplimiento de las resoluciones posteriores al acta de inspección.
— Realización de un informe anual a presentar en el mes de mayo.

La toma de decisiones fundamentales se lleva a cabo mediante la constitución de una Comisión de Supervisión continuada, que se pronunciará sobre si la entidad permanece en situación de supervisión continuada o si se la excluye de dicho procedimiento. En el primer caso, decidirá sobre los posibles nuevos requerimientos a realizar a la entidad y sobre si la entidad ha de incluirse o no en los nuevos Planes de Inspección que se aprueben. Si la decisión hubiera sido la exclusión del procedimiento de supervisión continuada, se trasladará a la Secretaría de Inspección, donde se producirá el cierre del expediente de supervisión continuada y se redactarán los motivos de este cierre que pone fin al procedimiento.

El informe de supervisión continuada se emite después de los informes semestrales del Área de Régimen Cautelar y del Área de Análisis de Balances y se estructura en 10 apartados. En dicho informe se exponen, entre otros, los resultados del análisis por ramos de la evolución del negocio de seguro directo y reaseguro aceptado, del negocio de reaseguro cedido, del perfil de riesgo de las inversiones de la entidad, así como el análisis de las provisiones técnicas, evolución de su cobertura y evolución del margen de solvencia. En el último apartado del informe figura la propuesta de actuación.

La evolución durante el periodo fiscalizado del número de comprobaciones efectuadas, desde la implantación de dicha supervisión continuada, es la siguiente: 25 en el año 2002 y 29 en el 2003, en las que han participado 21 y 25 inspectores respectivamente. En el año 2004 han ascendido a 44 y el número de inspectores participantes han sido 41.

Para cumplir los objetivos de auditoría en esta área de trabajo, se ha solicitado, entre otra documentación, la relación de entidades incluidas en el procedimiento especial de supervisión continuada así como la relación de inspectores asignados, con indicación y motivación de aquellos casos en que no coincidan con los inspectores que han efectuado las comprobaciones de inspección. Ambos documentos no han sido facilitados por la entidad, alegando el deber de secreto establecido en el artículo 75 de la LOSSP. Esta limitación impide realizar cualquier tipo de prueba de cumplimiento orientada a la evaluación del procedimiento de supervisión continuada.

En relación con este procedimiento de supervisión continuada, es preciso señalar que no se trata de un procedimiento desarrollado en la LOSSP ni en su Reglamento, aunque sí que está prevista su existencia en dichas normas. El manual de Procedimientos de Supervisión se refiere someramente a los trámites de dicho procedimiento, sin entrar a describirlo en detalle, por lo que se considera que no se desarrollan de modo suficientemente detallado las distintas fases por las que atraviesa dicho procedimiento. Tampoco contiene mecanismos para su actualización y modificación, ni para asegurar la vigencia de su contenido. Por ello sería conveniente la redacción, elaboración y aprobación formal de un manual de procedimiento de supervisión continuada acorde con los objetivos y metas a conseguir por la entidad en este ámbito.

Debido a que no se encuentran claramente definidas y tasadas las causas[22] para la inclusión de una entidad en el procedimiento de supervisión continuada, ni tampoco el criterio para la asignación de las entidades a uno u a otro inspector, existe un margen de subjetividad en la toma de decisiones por la Subdirección General de Inspección a este respecto.

Finalmente, en relación con el procedimiento de supervisión continuada, tanto respecto a su diseño como a su aplicación por la entidad, y considerando que dicha supervisión es encomendada al Área de Inspección «in situ», se reitera lo señalado en el anterior apartado del informe donde se describen las limitaciones generales encontradas (entre las que destacan las negativas de acceso a los Planes de Inspección y a su

[22] La DGSFP en alegaciones señala que las causas por las que una entidad se incluye en el procedimiento de supervisión continuada son las mismas que las derivadas de problemas de solvencia de la entidad y que el artículo 39 de la LOSSP se refiere a las mismas estableciendo una serie de parámetros para la apertura del procedimiento de medidas de control especial. Se señala igualmente que en el caso concreto del procedimiento de supervisión continuada se estaría hablando de las mismas causas sin que en este caso se exijan unos parámetros concretos. El Tribunal de Cuentas desconocía esta información que en la práctica aplicaba la DGSFP y que el análisis y acceso a los expedientes hubiera puesto de manifiesto. Ni la ley, ni el procedimiento de supervisión continuada las contemplan sino que corresponden a otro tipo de procedimiento que más adelante se describe en el Informe.

ejecución, a los expedientes de inspección y a los informes sobre propuestas de inspección) que han impedido, por un lado, realizar las comprobaciones de cumplimiento necesarias para concluir sobre si los procedimientos de inspección establecidos y desarrollados por la Subdirección General de Inspección garantizan que la gestión del Área se efectúe atendiendo a los principios de eficacia, eficiencia y economía y, por otro, opinar sobre el cumplimiento de las metas y objetivos del Área de Inspección «in situ».

II.3.4.4 Área de régimen cautelar

El Anexo 12 del manual de Procedimientos de Supervisión recoge el desarrollo de la organización, funciones y procedimientos del Área de Régimen Cautelar, sin perjuicio de que la LOSSP y su Reglamento de desarrollo describen parte de dichos procedimientos.

El Área de Régimen Cautelar, según describe el manual, se compone de tres secciones a las que se les encomienda las siguientes funciones.

— Sección de análisis de actas: elaboración de las propuestas de resolución de las actas de inspección.

— Sección de procedimientos cautelares y disciplinarios: verificación del cumplimiento de las resoluciones de las actas de inspección e instrucción de los expedientes de medidas de control especial y de disolución.

— Sección de sancionadores: instrucción de los expedientes sancionadores (esta sección se analiza en el epígrafe II.3.5.)

II.3.4.4.1 Procedimientos Cautelares

La sección de análisis de actas actúa según el Procedimiento de Análisis y seguimiento de actas de inspección, que consta de las siguientes fases:

1. Elaboración de propuestas de resolución. Constituye la finalización del procedimiento de inspección. El jefe de área tramita las propuestas de resolución de las actas, se elevan al Subdirector General de Inspección, y en el plazo de 6 meses desde la notificación del acta de inspección, se redacta la resolución que, una vez firmada por el Director General, constituye la Resolución de la DGSFP.

2. Inicio del procedimiento de seguimiento de actas: consiste en la verificación del cumplimiento de las resoluciones de actas de inspección. Firmada la resolución, el expediente se asigna a un tramitador por el Coordinador del Área. Las actuaciones de los tramitadores pueden resumirse en las siguientes:

a) Requerimientos de información a la entidad para que realice los ajustes propuestos y para que envíe una memoria de actuaciones donde se acredite que ha superado los problemas detectados por la inspección.

b) Control de plazos legales para la realización de los ajustes y presentación de documentación.

c) Análisis de la documentación presentada.

d) Remisión de documentación, si es necesario, a la Subdirección de Ordenación del Mercado del Seguro, en concreto al servicio técnico, a régimen legal o a mediadores.

e) Realización de comprobaciones «in situ» (son como inspecciones reducidas o limitadas sobre los aspectos mas conflictivos).

f) Celebración de reuniones periódicas con las entidades sometidas al procedimiento.

3. Finalización del procedimiento de seguimiento de actas. Esta finalización tiene lugar mediante la propuesta de archivo de las actuaciones y elaboración de una propuesta de resolución en la que se recoja que la entidad ha dado cumplimiento con lo requerido, que se tramitan por el Responsable del área de cautelares y son elevadas al Subdirector General de Inspección. Las Resoluciones, firmadas por el Director General y recogidas en la correspondiente acta de inspección, darán lugar al archivo del expediente o a la apertura de expedientes de cautelares.

Por otro lado, y en lo que se refiere a las actuaciones de la sección de procedimientos cautelares y disciplinarios, éstas comienzan una vez firmada la Resolución por parte del Director General. En el caso de que no den lugar al archivo del expediente, se producirá la apertura de alguno de los diferentes expedientes cautelares, todos ellos regulados en la LOSSP y en su reglamento: expediente de Medidas de Control Especial y expediente de Liquidación y de Disolución administrativa. El inspector tramitador al que hubiere correspondido el seguimiento del acta de inspección de la entidad a la que se abra un expediente de medidas cautelares, será el encargado de la instrucción del expediente y realizará asimismo el seguimiento sobre la situación de la entidad, la correcta adopción de las medidas y la autorización de pagos y actos de gestión.

En relación con el primer tipo de expedientes instruidos en esta Área, las Medidas de Control Especial son aquellas previstas para garantizar la tutela de los asegurados cuando por la situación patrimonial, financiera, técnica o de gestión de la entidad, se puedan ver comprometidos los intereses legítimos de aquellos. Se recogen en el artículo 39 de la LOSSP, y tienen la naturaleza de restricciones a la capacidad de autogobierno de la entidad, con la finalidad triple de proteger a los asegurados, intervenir la gestión y lograr el saneamiento o rehabilitación de la entidad.

La DGSFP podrá adoptar las Medidas de Control Especial cuando las entidades aseguradoras presenten algunas de estas situaciones:

— Causas patrimoniales: déficit en provisiones técnicas o en margen de solvencia o en el fondo de garantía obligatorio que deben mantener las entidades; o bien en el caso de pérdidas acumuladas en varios ejercicios,

dificultades financieras o de liquidez o incumplimiento de pagos.

— Causas de gestión: Imposibilidad de realizar el fin social; situaciones que hagan peligrar la solvencia, los intereses de los asegurados o el cumplimiento de obligaciones; o bien irregularidades contables o de administración que impidan conocer la verdadera situación patrimonial.

— Otras causas: adquisición de una participación significativa incumpliendo los requisitos necesarios o cuando los titulares de dichas participaciones ejerzan una influencia negativa en detrimento de una gestión sana y prudente de la entidad.

Las Medidas de Control Especial que puede adoptar la DGSFP son enumeradas en el artículo 39.2 de la LOSSP y son las siguientes:

1. Prohibir la disposición de los bienes que se determinen de la entidad aseguradora.
2. Exigir a la entidad aseguradora un plan de saneamiento para reestablecer su situación financiera, que deberá ser sometido a la aprobación de la DGSFP.
3. Exigir a la entidad aseguradora un plan de financiación a corto plazo, que deberá ser sometido a la aprobación de la DGSFP.

Además, en todos los supuestos de adopción de medidas de control especial se podrá adoptar, conjunta o separadamente, cualquiera de las siguientes medidas:

— Suspensión de la contratación de nuevos seguros o la aceptación del reaseguro.

— Prohibición de la prórroga de los contratos de seguro celebrados por la entidad aseguradora en todos o algunos de los ramos.

— Prohibición de realizar, sin la autorización de la DGSFP, los actos de gestión y disposición que se determinen, la distribución de dividendos, la contratación de nuevos seguros o la admisión de nuevos socios.

— Prohibición del ejercicio de la actividad aseguradora en el extranjero.

— Exigencia a la entidad aseguradora de un plan de rehabilitación en el que proponga las adecuadas medidas administrativas, financieras o de otro orden, a fin de superar la situación que dio origen a dicha exigencia, y que deberá ser aprobado por la DGSFP.

Como medida complementaria de las anteriores, la LOSSP establece que la DGSFP podrá acordar la intervención de las entidades aseguradoras para garantizar el correcto cumplimiento de las mismas, en la forma que señala la propia Ley.

La adopción de Medidas de Control Especial se efectuará mediante un procedimiento administrativo tramitado con arreglo a las normas comunes o a las del procedimiento de ordenación y supervisión por inspección, según proceda, con las peculiaridades que establece la ley. Una vez acordada la iniciación (a raíz de lo establecido en las actas de inspección o bien del análisis de la Documentación Estadístico-Contable por el Área de Análisis de Balances o a través de otra documentación), se firma una Resolución de Inicio y se notifica a la entidad. El procedimiento finaliza una vez que han desaparecido las causas que lo iniciaron mediante una Resolución de Sobreseimiento, con la adopción de la medida correspondiente o con el levantamiento de la misma mediante Resolución de Sobreseimiento, en caso de que cese la causa de su adopción y estén garantizados los intereses de los asegurados. A continuación, se produce el cierre del expediente y la notificación de la resolución a la entidad.

Los efectos del incumplimiento de las medidas de control especial son la sustitución de los órganos sociales, la nulidad de pleno derecho de los contratos y la publicidad en los Registros.

Adoptadas estas medidas para una aseguradora, la DGSFP podrá acordar su intervención para garantizar el cumplimiento de aquéllas, determinando las funciones que la misma puede realizar de entre las que señala el artículo 92 del ROSSP. La Intervención de la entidad y la sustitución de los órganos sociales, así como el acuerdo de publicidad por incumplimiento, han de inscribirse tanto en el RM como en el Registro de la DGSFP.

Como hecho posterior al periodo fiscalizado, hay que hacer referencia al artículo 38 del TRLOSSP de 2004, el cual regula las denominadas Medidas de Garantía de la Solvencia futura de las entidades aseguradoras, para el caso de que concurran circunstancias deducidas de comprobaciones efectuadas por la Administración que puedan poner en peligro la solvencia futura de la entidad o puedan suponer una amenaza para los intereses de los asegurados o el cumplimiento futuro de las obligaciones contraídas.

Como se ha señalado anteriormente, en el Área de Régimen Cautelar y, en concreto, en la sección de procedimientos cautelares y disciplinarios, además de los expedientes de Medidas de Control Especial, se instruyen los expedientes de Liquidación y de Disolución administrativa.

La LOSSP y el ROSSP regulan la intervención, disolución y liquidación de entidades aseguradoras. Se establecen las causas, los efectos y los procedimientos de disolución, tanto voluntaria (iniciada por acuerdo de la Junta General de la entidad) como administrativa (llevada a cabo por el MEH a través de la DGSFP). Además, entre otros aspectos, se regulan los cuatro tipos de procedimientos de liquidación de entidades, la liquidación voluntaria (realizada por los liquidadores de la entidad), la intervenida (realizada por los Inspectores de Seguros nombrados por la DGSFP), la administrativa (realizada por el CCS) y la judicial.

El siguiente cuadro muestra el número de expedientes de medidas de control especial y de disolución abiertos en 2002 y 2003 así como su situación actual:

Expedientes Cautelares	2002		2003	
	Nº	Situación	Nº	Situación
Medidas de Control Especial	17	9 Sobreseídos 8 Continúan abiertos	13	5 Sobreseídos 8 Continúan abiertos
Disolución	4	Sobreseídos	0	-

Fuente: DGSFP

Todos los expedientes de medidas de control especial se iniciaron por dificultades patrimoniales y/o de gestión. Las medidas aplicadas en los expedientes han consistido, en el requerimiento de planes de viabilidad, en 4 de los casos; en la traba de bienes, en 3 casos; en la prohibición de emisión, en 2 de los casos; y en el resto no se han adoptado medidas. En el año 2004 fueron iniciados 4 expedientes de medidas de control especial, que a fecha de realización de las actuaciones fiscalizadoras continúan abiertos, y se abrieron 3 expedientes de disolución, uno de ellos sobreseído y los otros dos ya finalizados, con la correspondiente disolución de las entidades.

II.3.4.4.2 Análisis de los procedimientos Cautelares

La DGSFP, aduciendo el cumplimiento del deber de secreto establecido en el artículo 75 de la LOSSP, y mediante escrito del Director General, no ha facilitado al equipo fiscalizador los siguientes documentos referidos a los años 2002 y 2003, todos ellos imprescindibles para el ejercicio de las comprobaciones pertinentes de los procedimientos de supervisión desarrollados por el Área de Régimen Cautelar:

— Resoluciones de la DGSFP, referidas a las actas de inspección.
— Registro de entidades que integran el Área de Régimen Cautelar.
— Relación de Recursos interpuestos contra las resoluciones de la DGSFP citadas.
— Relación de expedientes de Medidas de Control Especial y de Disolución abiertos.

En lo relativo a la documentación entregada por la DGSFP, es preciso destacar que la misma se ha referido, en términos generales, a datos agregados, estadísticas y aspectos organizativos.

La DGSFP ha facilitado un modelo de expediente sobre una entidad a disolver seleccionada por la propia DGSFP y cuyos datos identificativos figuran ocultos. Dicho expediente incluye, entre otros documentos, los acuerdos de disolución de oficio por la DGSFP y de adopción de medidas de control especial, el informe de la DGSFP con la propuesta de Orden Ministerial (en la que se estima que procede acordar la disolución administrativa de la entidad, encomendar la liquidación al CCS y revocar la autorización administrativa concedida para el ejercicio de la actividad aseguradora privada) y el del Abogado del Estado. Además de la OM y de otros informes legalmente establecidos, figuran en el expediente las comunicaciones de la DGSFP con la entidad a disolver, con las entidades financieras depositarias de sus bienes, con el Juzgado de lo Mercantil (en cumplimiento del artículo 174 de la Ley concursal 22/2003), con las autoridades supervisoras de los restantes Estados miembros, así como la solicitud de publicación en el DOCE. Por último, el expediente se completa con la Resolución de la DGSFP por la que se adopta el acuerdo de cesión de la cartera de seguros de la entidad en liquidación y el escrito acordando la entidad cesionaria de dicha cartera.

De la revisión y análisis del expediente se puede señalar que se trata de un expediente completo sobre el que se ha verificado que cumple tanto la ley como los procedimientos y políticas internos establecidos por la DGSFP. Sin embargo, debido a que se trata de un único expediente y a la subjetiva selección del mismo por parte de la entidad, no es posible generalizar dichos resultados al resto de expedientes instruidos en esta área.

Así mismo por lo que se refiere a la realización de entrevistas con Inspectores y Subinspectores de la Subdirección de Inspección, la DGSFP considera necesario que las entrevistas a realizar se desarrollen en presencia del responsable del Área correspondiente y no de forma individual como fue solicitado por el Tribunal de Cuentas, lo que reduce significativamente su utilidad para alcanzar los objetivos de las actuaciones fiscalizadoras.

Por último, hay que señalar que no se ha podido verificar la exactitud de los datos ofrecidos en los cuadros anteriormente expuestos, ya que todos ellos hacen referencia a aspectos sujetos, según la entidad, al deber de secreto establecido en el artículo 75 de la LOOSP.

El procedimiento interno aplicable por la DGSFP a la instrucción de procedimientos cautelares se basa en su gran mayoría en lo determinado en la LOSSP y en su reglamento de desarrollo. No obstante, existen algunas causas que la ley establece para el inicio de expedientes de Medidas de Control Especial, relativas a la gestión de la entidad aseguradora y establecidas en la LOSSP, susceptibles de cierto grado de subjetividad, ya que pueden ser objeto de diferente valoración en función

del inspector tramitador al que fuera asignada la entidad, y son las siguientes:

— Situaciones que hagan peligrar la solvencia, intereses de los asegurados o cumplimiento de obligaciones, o irregularidades contables o de administración que impidan conocer la verdadera situación patrimonial.
— Adquisición de una participación significativa cuando los titulares de dichas participaciones ejerzan una influencia negativa en detrimento de una gestión sana y prudente de la entidad.

Sería conveniente la actualización del manual de procedimientos, su aprobación formal por la dirección de la DGSFP y la incorporación de mecanismos adecuados de revisión y modificación.

Como consecuencia de las limitaciones anteriormente expuestas no se han podido realizar las comprobaciones de cumplimiento relativas a los procedimientos de supervisión desarrollados por el Área de Régimen Cautelar, ni concluir sobre si los procedimientos internos establecidos garantizan que la gestión desarrollada por el Área de Régimen Cautelar se desarrolla con eficacia, eficiencia y economía.

Además, debido a las limitaciones al trabajo realizado por el equipo fiscalizador, no se puede opinar sobre el cumplimiento de metas y objetivos del Área de Régimen Cautelar, en concreto sobre la cantidad, calidad y oportunidad de propuestas de resolución elaboradas por la sección de análisis de actas, ni sobre las funciones encomendadas a la sección de procedimientos cautelares y disciplinarios (verificación del cumplimiento de las resoluciones de actas de inspección e instrucción de los expedientes de medidas de control especial y de disolución).

II.3.5 Procedimiento sancionador

El Área de Régimen Cautelar, integrada en la Subdirección de Inspección, es la unidad competente para instruir los expedientes relativos a los procedimientos sancionadores (sección de sancionadores).

El régimen jurídico del procedimiento sancionador de las entidades aseguradoras se encuentra regulado en la LOSSP, en el ROSSP y, con carácter supletorio, en el Real Decreto 1398/1993, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

La DGSFP puede acordar el inicio de un expediente sancionador en cualquier momento en que se detecte una irregularidad de las tasadas en el artículo 40 de la LOSSP, pudiendo detectarse a través de las siguientes vías:

1. Irregularidades detectadas por el Área de Análisis de Balances.
2. Acta de inspección: En la misma se reflejaran las causas que pudieran determinar la imposición de sanciones administrativas.
3. Denuncia (servicio de consultas y reclamaciones).

Una vez acordado el inicio del procedimiento sancionador, se encarga la instrucción del expediente específicamente a una persona del área de Régimen Cautelar, hasta la propuesta de resolución.

La Ley regula dos clases de procedimientos: el procedimiento ordinario, cuya duración es de 1 año; y, sólo para el caso de infracciones graves y leves, puede instruirse un procedimiento simplificado, cuya duración se reduce a 3 meses.

El artículo 40 de la LOSSP enumera y tipifica las infracciones de normas de la ordenación de los seguros privados, clasificándolas en muy graves, graves y leves.

Las sanciones administrativas impuestas por la comisión de infracciones pueden ser graduadas. A diferencia de lo que sucede en la instrucción de los procedimientos sancionadores, cuya competencia que como ya se ha señalado recae en exclusiva en la DGSFP, la de la imposición de sanciones recae, según establece la LOSSP, en las siguientes autoridades u órganos:

— Director General de Seguros, por infracciones graves y leves.
— Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la DGSFP, por infracciones muy graves.
— Consejo de Ministros: únicamente cuando la sanción suponga la revocación de la autorización.

El artículo 41 de la LOSSP establece el siguiente régimen de sanciones por la comisión de infracciones por las entidades aseguradoras:

1. Por la comisión de infracciones muy graves será impuesta, en todo caso, una de las siguientes sanciones: la revocación de la autorización administrativa, la suspensión de la autorización para operar en uno o varios ramos (durante 10 años como máximo y 5 años como mínimo) o multa de hasta el 1% de los fondos propios (o desde 150.000 euros hasta 300.000 euros, si el 1% fondos propios son menores); además, en todos los casos, se podrá dar publicidad, simultáneamente, a la conducta infractora.
2. Por la comisión de infracciones graves se podrá imponer una de las siguientes sanciones: la suspensión de la autorización para operar en uno o varios ramos (durante 5 años como máximo) o multa, desde 30.000 euros hasta 150.000 euros; e igualmente se podrá dar publicidad, simultáneamente, a la conducta constitutiva de la infracción grave.
3. Por último, en caso de que la entidad cometa una infracción de carácter leve se impondrá la sanción de multa, hasta 30.000 euros, o la de amonestación privada.

La imposición de sanciones se hará constar en el Registro de entidades aseguradoras o en el Registro de los altos cargos de entidades aseguradoras. La cancelación de la inscripción de las sanciones podrá realizarse de oficio, cuando haya recaído resolución o sentencia firme estimatoria del recurso interpuesto contra la sanción, o bien a instancia del interesado, quien podrá solicitar a la DGSFP la cancelación registral siempre que no haya incurrido en ninguna nueva infracción dentro de los dos años siguientes a la fecha de la firmeza de la sanción, en infracciones leves; cinco años, en infracciones graves; y, ocho años, en el caso de las muy graves.

Respecto a la prescripción de infracciones y sanciones, la ley establece que las muy graves y graves prescribirán a los 5 años, y las leves a los 2 años. El plazo comenzará a contar desde el día en que la infracción se hubiera cometido o adquiera firmeza la sanción.

El detalle de los expedientes sancionadores iniciados en los años 2002 y 2003, desglosado según la clase de infracciones cometidas y de las sanciones impuestas, es el siguiente:

Expedientes Sancionadores	2002	2003
Número de Expedientes abiertos	22	7
Infracciones cometidas		
- Muy graves	1	3
- Graves	21	4
- Leves	-	-
Sanciones impuestas		
- Multas	11	3
- Inhabilitación y multa	1	-
- Amonestación Privada	4	-
- Suspensión	-	3
Sobreseimientos	6	1

Fuente: DGSFP

En el año 2004 se instruyeron 5 procedimientos sancionadores, iniciados uno de ellos por infracción muy grave del ordenamiento de seguros y los otros 4 por infracciones graves. Se impusieron a raíz de tales procedimientos 2 multas y, los 3 restantes, se encuentran pendientes a fecha de realización de la fiscalización.

En relación con el procedimiento de recaudación de las multas impuestas en los procedimientos sancionadores incoados por la DGSFP, es preciso señalar que este Centro Directivo carece de competencias recaudatorias, por lo que el cobro de las mismas se realiza a través de las respectivas Delegaciones de Economía y Hacienda.

La DGSFP alegando el deber de secreto que establece la LOSSP en su artículo 75, no ha facilitado la relación de expedientes sancionadores abiertos durante los años objeto de la fiscalización, información que se considera imprescindible para la selección y posterior evaluación de una muestra de los mismos, lo que ha impedido conocer el inicio y motivación de cada uno de los expedientes sancionadores. Por el contrario, sí se ha facilitado un modelo real de expediente sancionador seleccionado por la DGSFP, en que figuran ocultos los datos identificativos de la entidad y que contiene el Acuerdo de la DGSFP de inicio del procedimiento sancionador y nombramiento de instructor y el Pliego de Cargos con la comunicación a la entidad del inicio del procedimiento.

En conclusión no se puede opinar sobre la aplicación práctica del procedimiento sancionador debido a las ya señaladas limitaciones al trabajo realizado. Solo se puede hacer mención a la evaluación del expediente sancionador recibido y en este sentido se puede afirmar que cumple con lo establecido tanto en la ley como en el procedimiento interno de la DGSFP, aunque sus resultados no son extrapolables al resto de expedientes sancionadores. Igualmente, las limitaciones señaladas han impedido conocer el inicio y motivación de cada uno de los expedientes sancionadores abiertos, así como verificar la posible existencia de propuestas de inicio de expedientes sancionadores procedentes de otras áreas y no incoadas por el instructor.

II.3.6 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.ª de la Ley 44/2002

La disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 establece una serie de medidas para la mejora de la efi-

ciencia y de la eficacia de los procedimientos de supervisión que son: la creación de un órgano de control interno, la elaboración de una memoria anual sobre la función supervisora y la coordinación entre los Organismos Supervisores (este último aspecto se analiza en detalle en el subapartado II.4).

Las obligaciones de crear un órgano de control interno y elaborar una memoria anual sobre la función supervisora, recaen únicamente sobre el BE y la CNMV, no extendiéndose dichas exigencias a la DGSFP.

En cuanto a la memoria anual, según la citada Ley, el BE y la CNMV deberán elaborar anualmente una memoria sobre su función supervisora en relación con sus actuaciones y procedimientos llevados a cabo en esta materia y de la que pueda deducirse información sobre la eficacia y eficiencia de tales procedimientos y actuaciones. La memoria deberá incluir un informe del órgano de control interno sobre la adecuación de las decisiones relativas a la función supervisora adoptadas por sus órganos de gobierno a la normativa procedimental aplicable en cada caso.

Por otra parte, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), de la que la DGSFP es miembro, sienta entre los principios básicos a cumplir para que un sistema de supervisión sea efectivo, la publicación de un informe, al menos con carácter anual, sobre el desarrollo de la actividad supervisora y la consecución de sus objetivos.

Durante los años fiscalizados, la DGSFP no ha elaborado ninguna memoria supervisora, sin embargo en el ejercicio 2004 incluye dentro del Informe anual un capítulo dedicado a descripción de la actividad supervisora desarrollada por la misma durante dicho año. Así mismo realiza una comparativa interanual, desde el año 2001 al 2004, del número de comprobaciones de inspección efectuadas, distinguiendo las realizadas sobre grupos internacionales, la supervisión continuada y la inspección «in situ». A diferencia de los otros dos Organismos Supervisores, la DGSFP incorpora un resumen de los resultados alcanzados en el curso de las inspecciones «in situ», así como el número de inspectores que actuaron en las mismas.

También se describen las distintas fases que delimitan el procedimiento de supervisión, los niveles de riesgo que clasifican a las diferentes entidades aseguradoras tras la aplicación del mismo, y los niveles de supervisión asignados en cada uno de los casos.

Por el contrario, a diferencia de las memorias de supervisión del BE y la CNMV, no se menciona con el mismo detalle la estructura organizativa ni las unidades de que dispone la DGSFP para la ejecución de los procedimientos de supervisión. Faltarían asimismo los datos relativos al número y resumen temático de los requerimientos efectuados a las entidades por información rendida fuera de plazo e incumplimientos.

II.4 Coordinación entre los organismos supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El apartado tercero de la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 establece que «el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Ministerio de Economía, dentro de sus respectivas competencias legales sobre el control e inspección de las entidades financieras, deberán cooperar estrechamente con la finalidad de armonizar en lo que resulte conveniente y mejorar, con base en su experiencia mutua, los criterios y programas que amparen las técnicas y prácticas de supervisión que utilicen en el ejercicio de aquellas competencias».

Esta cooperación, según la citada disposición adicional, se ha de materializar en un intercambio periódico de informaciones relevantes, en especial, las referidas a asegurar la mayor calidad de las técnicas de supervisión empleadas. Para tal fin se prevé la celebración de convenios con objeto de normalizar dichos intercambios, homogeneizar los procedimientos o prácticas concretas y, en su caso, articular los instrumentos que permitan el adecuado seguimiento de los objetivos mencionados.

Con anterioridad a la citada Ley, ya existían normas que establecían la necesidad de una adecuada coordinación entre los Organismos que tienen asignada la supervisión de las distintas entidades financieras, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

- Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores.
- Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.
- Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras.
- Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, de desarrollo de la Ley 13/1992.
- Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.
- Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas.

A este efecto, tanto la LMV (respecto a la CNMV), como las leyes 13/1985 y 13/1992 (respecto al BE) y la LOSSP (respecto a la DGSFP) establecen que, para asegurar la adecuada colaboración entre las Entidades Supervisoras, en relación con los grupos consolidables, el MEH podrá dictar las normas que considere necesarias. Sin embargo, hasta la fecha de redacción del presente Informe, el MEH no ha dictado norma alguna que regule la colaboración entre las Entidades Supervisoras del sistema financiero en esta materia.

Hasta el año 2004 no se firmaron los respectivos Convenios de colaboración previstos en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 entre los tres Organismos Supervisores, cuyas fechas se señalan en el siguiente cuadro:

ORGANISMOS FIRMANTES	FECHA
BE y DGSFP	12.3.2004
BE y CNMV	9.6.2004
CNMV y DGSFP	9.9.2004

Los Convenios firmados definen los puntos de concurrencia de competencias entre los Organismos Supervisores, derivados del hecho de que las entidades sujetas a control puedan realizar actividades sometidas a distintos ámbitos de supervisión, así como de la existencia de grupos de entidades financieras en los que se integran entidades de crédito, de seguros y ESIS.

Los tres Convenios presentan básicamente la misma estructura, que es la siguiente:

• Enumeran los principios que deben regir la colaboración entre las entidades firmantes: respeto competencial, confidencialidad, mutua colaboración, eficiencia y publicidad.

• Delimitan las competencias y funciones que atribuye a cada organismo supervisor su normativa sectorial. A este respecto, se establece el principio general de que la tutela de la solvencia de las entidades recaiga sobre el organismo que mantenga el correspondiente Registro en el que aquéllas deban inscribirse.

• Establecen el régimen general de cooperación, definiendo los supuestos en los que deberá existir comunicación entre los órganos supervisores firmantes, como es el caso de la existencia de participaciones cruzadas, directas o indirectas, entre las entidades objeto de supervisión por cada organismo, así como dificultades o debilidades de un grupo en el que se integren las diferentes entidades sectoriales.

• Definen la necesidad de una colaboración técnica para el intercambio de informaciones sobre el sistema financiero, que se concretará, por un lado, en la realización de consultas sobre aspectos normativos, técnicas de supervisión y otras cuestiones de interés mutuo y, por otro lado, en la formación interna.

• Regulan otros tipos de colaboración, fundamentalmente para facilitar el contacto con otros organismos internacionales de supervisión, y para la realización de publicaciones en común.

• La colaboración se instrumentalizará mediante contactos o reuniones entre las diferentes autoridades supervisoras y la remisión de documentos por escrito, para cuya coordinación cada organismo nombrará una persona de contacto titular y otra suplente. Sin perjuicio de otras reuniones y contactos que se mantengan, se celebrará un encuentro anual entre los representantes de cada una de las instituciones.

• La modificación de los Convenios deberá realizarse de mutuo acuerdo cuando resulte necesario para la óptima realización de su objeto, para adaptarse a las novedades legislativas o para incorporar recomendaciones de organismos internacionales de los que España forme parte.

• La vigencia de los Convenios será anual prorrogable de forma tácita por periodos de igual duración, salvo denuncia expresa por alguna de las partes con 15 días de antelación a la fecha de vencimiento.

En los siguientes epígrafes se analiza el procedimiento de coordinación de actuaciones en materia de supervisión entre cada una de las entidades firmantes de los Convenios.

II.4.1 Coordinación entre el BE y la CNMV

La necesidad de elaborar procedimientos de colaboración entre el BE, en su función de supervisor bancario, y la CNMV, en su función de supervisor de los mercados de valores y de la actividad de las personas que intervienen en los mismos, surge, entre otros, de los siguientes motivos:

• La concurrencia de competencias que se produce entre las dos autoridades supervisoras cuando las entidades de crédito llevan a cabo actividades relacionadas con el mercado de valores, o bien cuando las entidades sujetas a supervisión de la CNMV participan en los mercados financieros sobre los que el BE ejerce determinadas funciones supervisoras.

• La existencia de grupos en los que se integran tanto entidades sometidas a supervisión por el BE como por la CNMV, así como la existencia de otras participaciones entre las entidades anteriores, aunque no permitan ejercer el control.

• La posibilidad de que entidades autorizadas para el ejercicio de la actividad bancaria en España constituyan entidades sometidas al control de la CNMV, y viceversa.

• La participación de ambas autoridades en procedimientos administrativos referidos a entidades de crédito o ESIS previstos en la normativa vigente.

• La participación en foros nacionales e internacionales de supervisión, así como el desarrollo coordinado de programas de formación para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de las técnicas de supervisión.

• La posibilidad de que el BE o la CNMV dispongan de información relevante para la otra autoridad supervisora.

Durante los ejercicios 2002 y 2003 la relación entre el BE y la CNMV se ha llevado a cabo sin que norma o convenio alguno concretara y desarrollara la forma en

que ambos Organismos Supervisores debían coordinar sus actuaciones.

Para verificar en el transcurso de la fiscalización el grado de coordinación entre ambos Organismos hubiera sido necesario acceder a los Planes de Supervisión, a los programas de trabajo, a los expedientes de las inspecciones y a las comunicaciones realizadas entre los mismos durante el periodo fiscalizado, todo ello con objeto de comprobar si existe una rápida y fluida comunicación cuando en el transcurso de una inspección surgen cuestiones de interés para el otro Organismo Supervisor. Sin embargo, debido a que las entidades no han facilitado al equipo fiscalizador el acceso a la citada información, las comprobaciones se han limitado a la realización de entrevistas al personal y al análisis de los resúmenes estadísticos de las comunicaciones mantenidas por escrito durante los ejercicios 2002 y 2003.

De las entrevistas realizadas se desprende que la coordinación entre ambas entidades se realiza a través de reuniones periódicas, sin que sobre tales reuniones existan calendarios previos a su celebración ni actas correspondientes a las mismas, lo que ha impedido efectuar su valoración. También existen otros contactos entre los responsables que se vienen realizando tanto de forma escrita, para lo cual existen modelos de carta de comunicación, como mediante correo electrónico o vía telefónica.

A estas vías de coordinación hay que añadir la que se deriva de la participación del Subgobernador del BE y del Vicepresidente de la CNMV en los máximos órganos de gobierno de una y otra instituciones.

La verificación del grado de colaboración mantenido entre ambas entidades presenta dificultades debido al carácter informal de muchos de los contactos, de los que no queda constancia alguna.

Ambas entidades manifiestan que existen los siguientes ámbitos en los que, durante los ejercicios fiscalizados, ha existido cierto grado de colaboración mutua:

• Homogeneización de criterios con carácter previo a la participación en foros nacionales e internacionales. Los contactos mantenidos entre el BE y la CNMV a este respecto se refieren fundamentalmente a dos materias: el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS) y el Joint Forum (foro internacional establecido en 1996 bajo el patrocinio del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), la Organización Internacional de Reguladores de Valores (IOSCO) y la IAIS para tratar cuestiones comunes a las entidades de crédito, valores y seguros).

• Coordinación institucional para la prevención y gestión de crisis del sistema financiero. Durante el periodo fiscalizado, en julio de 2003, se produjo únicamente una situación de crisis que tuvo repercusión sobre el sistema financiero, lo que dio lugar a diversos contactos entre ambos Organismos Supervisores.

• Escritos periódicos intercambiando información, como la remisión semestral de información sobre la solvencia de los grupos financieros, la comunicación del inicio de determinadas inspecciones y la comunicación de las incidencias detectadas en aquellas inspecciones.

• Consultas técnicas cruzadas entre el BE y la CNMV relativas a materias relacionadas con la supervisión. A este respecto, no se ha proporcionado información concreta alguna sobre el contenido de las consultas intercambiadas entre ambas entidades.

• Colaboración en materia de formación interna. Desde el año 2001, el BE y la CNMV vienen formulando invitaciones recíprocas para participar en los cursos de sus respectivos programas de formación.

La falta de fiabilidad de los datos aportados por ambas entidades, unida a la limitación que supone la falta de acceso a los listados y documentos anteriores ha llevado a la necesidad de basar las comprobaciones fundamentalmente en las entrevistas realizadas con el personal de ambos Organismos Supervisores. El análisis de la información obtenida permite formular las siguientes observaciones acerca del grado de colaboración mantenido por ambas entidades durante los ejercicios 2002 y 2003:

1. Resulta destacable que durante el periodo fiscalizado el conocimiento mutuo de los respectivos Planes de supervisión era mínimo. Ambas entidades desconocían tanto las inspecciones planificadas como los objetivos y el alcance de las mismas.
2. Ambas entidades manifiestan conocer los procedimientos y técnicas de inspección de la otra entidad. Sin embargo, no han aportado información que permita afirmar que el conocimiento de los procedimientos de supervisión mutuos sea lo suficientemente profundo como para garantizar una adecuada coordinación.
3. El alcance de los intercambios de información se limita al mero traslado de las incidencias detectadas y no se extiende a la totalidad de los controles que afectan a entidades de crédito y ESIS.
4. No se han realizado, en los ejercicios fiscalizados, actuaciones de supervisión conjuntas o en coordinación entre ambos Organismos.

Las cuestiones anteriormente señaladas, ponen de manifiesto que la colaboración mantenida entre el BE y la CNMV durante los ejercicios fiscalizados no ha sido todo lo extensa y eficaz que prevé la Ley 44/2002.

Como hecho posterior al periodo fiscalizado, ambos Organismos firmaron el 9 de junio de 2004 un Convenio de Colaboración que debe regir las relaciones de colaboración entre ambas entidades.

El Convenio establece el marco en el que se deben llevar a cabo las relaciones entre las entidades, delimitando las competencias que se atribuyen a cada una de ellas, estableciendo los principios que deben regir las

relaciones, las principales cuestiones objeto de contactos y las formas generales de llevarlos a cabo. Sin embargo, el BE y la CNMV no han procedido a desarrollarlo normalizando los intercambios a realizar, homogeneizando los procedimientos o prácticas concretas y articulando los instrumentos que permitan un adecuado seguimiento de los objetivos de la coordinación, tal y como señala la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002.

Además, se han detectado algunas carencias en el Convenio respecto a la falta de previsión de determinados procedimientos para la colaboración de las Entidades Supervisoras en los siguientes ámbitos:

• Coordinación en el control previo de las autorizaciones administrativas.
• Información y coordinación entre los Registros Especiales que deben mantener las Entidades Supervisoras.
• Información permanente entre los Organismos Supervisores para la eficaz protección de los usuarios de los servicios de las entidades supervisadas.
• La participación de ambas entidades en la planificación y desarrollo de inspecciones conjuntas en las que participe personal de una y otra[23].

Adicionalmente, se considera conveniente, aunque en el Convenio no se recoja expresamente, la elaboración conjunta de calendarios en los que se establezca la periodicidad de las reuniones y contactos de carácter periódico entre ambas instituciones, así como el levantamiento de actas de cada una de las reuniones celebradas.

Por último, es reseñable que la colaboración existente entre ambas entidades después de la firma del convenio no ha variado sustancialmente respecto de la que existía con anterioridad, siendo los principales cambios producidos los siguientes:

1. El Convenio prevé el nombramiento de sendas personas de contacto, titular y suplente, para dirigir las consultas y peticiones de información. Sobre este particular, constan escritos cruzados entre ambas entidades designando los responsables de la coordinación.
2. A partir del ejercicio 2005, el BE ha llegado al acuerdo, a petición de la CNMV, de informar a ésta de la parte de su Plan de inspección que se refiere a las entidades sobre las que pueda existir colaboración y, recíprocamente, la CNMV suministra la misma información al BE. Esta cuestión viene a solucionar, en parte, el desconocimiento mutuo por parte de las entidades de los respectivos Planes de Supervisión.

[23] Contrariamente a lo señalado por el BE en sus alegaciones, lo establecido en el articulo 88 de la LMV no impide que ambas entidades participen en la planificación ni el desarrollo conjunto de inspecciones que podrían realizarse bajo la dirección de la entidad que según la ley tenga la correspondiente tutela. Este aspecto sin duda contribuiría a una colaboración más estrecha entre ambas entidades.

Por todas las cuestiones anteriormente señaladas, del análisis del cumplimiento de las prescripciones previstas en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, puestas en relación con el Convenio de Colaboración firmado entre ambos Organismos, se concluye que su firma no ha supuesto una mejora significativa de las relaciones existentes entre ambas Entidades Supervisoras, que continúan sin llegar a ser lo estrechas que prevé la Ley.

II.4.2 Coordinación entre el BE y la DGSFP

La necesidad de arbitrar procedimientos de colaboración entre el BE y la DGSFP en sus respectivas funciones supervisoras deriva, entre otros, de los siguientes motivos:

— La necesidad de colaborar mediante el intercambio de información técnica y el desarrollo de programas de formación para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de las técnicas de supervisión.
— La existencia de grupos de entidades financieras en los que se integran entidades de crédito, entidades aseguradoras, entidades gestoras de fondos de pensiones u otras sometidas al control de alguna de las autoridades supervisoras.
— La existencia de participaciones entre las entidades anteriores, aunque no permitan ejercer el control, o de administradores comunes en las entidades sometidas al control del BE y de la DGSFP.
— La posibilidad de que entidades autorizadas para el ejercicio de la actividad bancaria en España constituyan entidades sometidas al control de la DGSFP, y viceversa.
— La circunstancia de que las entidades depositarias de fondos de pensiones han de ser necesariamente entidades de crédito.
— La comercialización de productos en los que pueden combinarse elementos característicos de las operaciones bancarias y de seguros.
— La presencia en los estados financieros de las entidades de crédito y de seguros de riesgos actuariales típicos de la actividad de las entidades aseguradoras o de riesgos típicos de la actividad de las entidades de crédito, respectivamente.
— La posibilidad de que el BE o la DGSFP lleguen a disponer de información que pueda interesar a la otra autoridad supervisora.

Antes de la entrada en vigor de la Ley 44/2002, la legislación ya señalada en la introducción del presente subapartado contemplaba la necesaria colaboración y coordinación de actuaciones entre el BE y la DGSFP, así como la posibilidad de que el MEH pudiese dictar normas precisas para desarrollar las mismas, previsión ésta no cumplida, tal y como se puso de manifiesto anteriormente.

Durante los ejercicios 2002 y 2003 las relaciones de coordinación entre el BE y la DGSFP no se encontraban reguladas mediante un convenio de colaboración. Asimismo las entidades no disponían de procedimientos internos para coordinar sus actuaciones.

Este hecho, unido a las limitaciones expuestas en el subapartado I.4 del presente Informe, como son la imposibilidad de acceso a los Planes de Inspección, a los expedientes de las entidades supervisadas y a las actas de inspección, han impedido disponer de la información y documentación necesaria para cumplir plenamente con los objetivos de fiscalización de esta área y poder valorar aspectos básicos como son, entre otros, la conveniencia de inclusión de una entidad en los Planes de Inspección del otro Organismo Supervisor, o las comunicaciones entre Supervisores de información relevante deducida de las actas de inspección.

Con la finalidad de reconstruir y valorar el procedimiento de colaboración y la coordinación en materia supervisora aplicado durante los ejercicios fiscalizados, se han realizado entrevistas con los responsables de los Organismos Supervisores y se ha solicitado la siguiente información:

1. Personas de contacto que canalicen las relaciones entre ambos Organismos.
2. Forma de realizar la colaboración: relación de encuentros realizados: fecha, lugar y asistentes; relación de actas de las reuniones celebradas; relación de consultas técnicas formuladas; relación de informes emitidos y relación de comunicaciones entre los Organismos Supervisores.
3. Invitaciones formuladas o recibidas para la participación en cursos, seminarios o sesiones de formación. Participación de expertos de una institución como ponentes en cursos, seminarios o sesiones de formación interna organizados por la otra institución.

En cuanto al primer aspecto, dentro de la estructura organizativa de la DGSFP la competencia relativa a la coordinación con los Organismos Supervisores está encomendada a la Subdirección General de Inspección, estableciéndose como personas de contacto con el resto de Organismos Supervisores, al Subdirector General de Inspección y al Coordinador General de Inspección en cada uno de los ejercicios fiscalizados, por lo que no se había definido de modo específico un coordinador de actuaciones con el BE[24]. Por su parte, el BE ha designado como personas de contacto al jefe de gabinete y al jefe de grupo del gabinete del Director General de Supervisión.

En lo relativo a la forma de llevar a la práctica la colaboración en materia supervisora, ambos Organismos manifiestan que ésta se desarrolla a través de reuniones periódicas, sin que sobre tales reuniones existan calendarios previos a su celebración ni actas correspondientes a las mismas, lo que ha impedido efectuar su valoración.

El BE ha facilitado el número de comunicaciones realizadas con la DGSFP durante los ejercicios 2002 y 2003, indicando que había enviado 6 en el 2002 y 16 en el 2003 y había recibido de la DGSFP 4 escritos de comunicaciones en cada uno de los ejercicios fiscalizados. Sin embargo la DGSFP, apelando al deber de secreto, no facilitó ningún dato sobre las comunicaciones con el BE[25], lo que a juicio de este Tribunal resulta completamente injustificado.

Sobre el tercer aspecto, en materia de formación, el BE envía todos los años a la DGSFP una invitación para que dos personas designadas por ésta asistan a sus cursos. Por otro lado, personal de la DGSFP participa, en ocasiones, como ponente en dichos cursos en temas relacionados con la técnica aseguradora.

De los trabajos realizados en esta área, se pueden extraer las siguientes conclusiones sobre la colaboración y coordinación de actuaciones entre ambas entidades durante los ejercicios 2002 y 2003 en materia supervisora:

1. No existe un procedimiento establecido para la coordinación de las actuaciones supervisoras entre el BE y la DGSFP.
2. Ambos Organismos desconocen los Planes de Inspección del otro y, por lo tanto, la identificación de las entidades y el alcance de las inspecciones.
3. Ambas entidades manifiestan que conocen los procedimientos de inspección de la otra entidad. Sin embargo, no se ha proporcionado información ni documentación que lo acredite.
4. No se tiene constancia de que se hayan realizado actuaciones de supervisión coordinadas.

Por lo tanto, y a pesar de las limitaciones al trabajo realizado en esta área, puede deducirse que la cooperación en materia supervisora entre el BE y la DGSFP no puede considerarse todo lo estrecha y fluida que prevé la Ley 44/2002.

Con posterioridad a los ejercicios fiscalizados y para dar cumplimiento a otro de los mandatos previstos en la Ley 44/2002, se firmó el 12 de marzo de 2004 el «Protocolo de colaboración entre el BE y la DGSFP en materia supervisora», cuyos objetivos, fijados en la

[24] La DGSFP alega que facilitó un escrito donde comunicaba al Tribunal de Cuentas las personas de contacto con los otros Organismos Supervisores. Sin embargo la DGSFP no ha aportado documento alguno, dirigido y recepcionado por los respectivos Organismos Supervisores, donde se designe de modo específico a las personas de contacto encargadas de canalizar las relaciones en materia supervisora con el BE y las encargadas de la misma función en relación con la CNMV.

[25] La DGSFP alega que no fueron solicitadas con exactitud y que no se apeló al deber de secreto. El escrito de 29 de junio dirigido al Subdirector General de Seguros y Política Legislativa solicitaba, entre otros documentos, las comunicaciones con el BE, la CNMV y la AEAT. La respuesta del Director General de Seguros a dicha petición se produjo el 19 de julio de 2005, aportando parte de la documentación solicitada y señalando que la restante no facilitada —entre ella las comunicaciones con los Organismos Supervisores— quedaría sometida al secreto profesional regulado en el artículo 75 de la LOSSP.

citada Ley, son la normalización de los intercambios de información, la homogeneización de procedimientos o prácticas de supervisión concretas y, en su caso, la articulación de los instrumentos que permitan el seguimiento de los objetivos mencionados.

Con objeto de valorar los cambios introducidos en ambos Organismos tras la firma del Protocolo, se ha solicitado la misma documentación e información anteriormente detallada, pero referida al ejercicio 2004. De la revisión de la misma se puede concluir que el citado Protocolo no ha supuesto mejoras significativas ni ha introducido novedades en la colaboración y coordinación de actuaciones entre el BE y la DGSFP.

Sin embargo, del análisis del contenido del Protocolo se pueden señalar las siguientes deficiencias de previsión:

— No se recoge expresamente la elaboración de calendarios previos ni el levantamiento de actas tras las reuniones celebradas entre los Organismos Supervisores.

— No se ha previsto la llevanza y conservación de un registro de las comunicaciones mantenidas entre dichos Organismos.

— En cuanto a la mutua colaboración en la supervisión de entidades, no se ha considerado expresamente la posibilidad de participación de cada organismo en la realización y ejecución de los Planes de Inspección del otro.

— No se establece ningún procedimiento específico para la coordinación en el control previo de las autorizaciones administrativas para el ejercicio de la actividad bancaria y de seguros, ni procedimientos de información y coordinación de los diversos Registros Especiales de entidades de crédito y de seguros.

— Y por último, no se han contemplado procedimientos de información permanente entre los Organismos Supervisores para la eficaz protección de los usuarios de los servicios bancarios y de seguros.

II.4.3 Coordinación entre la CNMV y la DGSFP

La necesidad de arbitrar procedimientos de colaboración entre la CNMV y la DGSFP deriva de, entre otros, los siguientes motivos:

— La existencia de grupos de entidades financieras en los que se integran ESIS, entidades aseguradoras, entidades gestoras de fondos de pensiones u otras entidades sometidas al control de estos Organismos.

— La existencia de otras participaciones entre las entidades anteriores, aunque no permitan ejercer el control, o de administradores comunes.

— La posibilidad de que entidades autorizadas para el ejercicio de servicios de inversión en España constituyan entidades sometidas al control de la DGSFP, y viceversa.

— La comercialización, por alguna de las entidades supervisadas, de productos en que puedan combinarse elementos característicos de las operaciones sobre valores e instrumentos financieros y sobre seguros.

— La presencia en los estados financieros de las ESIS de riesgos actuariales típicos de la actividad de las entidades aseguradoras o de los planes de pensiones, así como la presencia en los estados financieros de las entidades aseguradoras de riesgos típicos de la actividad de las ESIS.

— La participación en foros nacionales e internacionales de supervisión, así como el desarrollo coordinado de programas de formación para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de las técnicas de supervisión.

— La posibilidad de que la CNMV o la DGSFP lleguen a disponer de información que pueda interesar a la otra autoridad supervisora.

Durante los ejercicios 2002 y 2003, la colaboración y coordinación de las actuaciones inspectoras de la CNMV y de la DGSFP venían contempladas en la legislación que regulaba las funciones supervisoras de ambos Organismos, en concreto en la LMV y en la LOSSP. La Ley 44/2002 vino a reforzar la necesidad de establecer vías de cooperación más estrechas y permanentes entre los Organismos Supervisores, si bien durante los ejercicios fiscalizados las relaciones de coordinación entre la CNMV y la DGSFP no se encontraban reguladas en norma alguna que concretara y desarrollara los ámbitos fundamentales en que se materializa esta coordinación.

El análisis de los procedimientos establecidos para la coordinación entre ambas entidades requeriría la comprobación, en expedientes concretos de autorización y registro y de supervisión, de todas las cuestiones y ámbitos susceptibles de colaboración y de los flujos recíprocos de información mantenidos durante los ejercicios fiscalizados, con la finalidad de verificar si dicha coordinación se puede considerar tan estrecha y fluida como prevé la legislación vigente. Sin embargo, a consecuencia de las limitaciones ya expuestas en el subapartado 1.4 de la presente fiscalización, no se ha podido tener acceso a los documentos de planificación, a los programas de trabajo, a los expedientes de inspección y a las comunicaciones cruzadas entre ambos Organismos.

Consecuentemente, las comprobaciones se han visto limitadas a la realización de entrevistas y al análisis comparativo de la información de carácter estadístico facilitada por ambas entidades.

En lo relativo a las unidades encargadas de la coordinación institucional, ni la CNMV y ni la DGSFP han procedido durante los ejercicios fiscalizados a la designación formal de personas de contacto para canalizar los intercambios mutuos de información, a diferencia de lo que se ha señalado en la cooperación entre el BE y la CNMV. Como consecuencia de esta carencia de

responsables para realizar los contactos, las comunicaciones entre ambos Organismos han resultado más dispersas y menos fluidas que en el caso del BE, si bien la CNMV dispone de modelos de cartas de comunicación con la DGSFP, y ambas entidades afirman realizar contactos por vía telefónica o del correo electrónico.

Con objeto de verificar la frecuencia y fluidez de las comunicaciones, así como los ámbitos de supervisión en los que se producen intercambios de documentación, se ha requerido a la CNMV un resumen estadístico de las solicitudes de información por escrito enviadas a la DGSFP en los ejercicios fiscalizados, obteniéndose los siguientes resultados:

1. En el área de autorización y registro de ESIS, las comunicaciones dirigidas por la CNMV a la DGSFP durante los ejercicios 2002 y 2003 han ascendido a 20 y 18 respectivamente. Los asuntos objeto de comunicación más frecuente se refieren a la consulta sobre la honorabilidad comercial y profesional de los consejeros y directivos, la adquisición de participaciones significativas, listados y relaciones de ESIS inscritas, folletos de tarifas, etc.
2. En cambio, en lo referente al área de supervisión de ESIS, sólo se ha producido una comunicación con la DGSFP en el ejercicio 2003, relacionada con determinada información sobre actuaciones realizadas, no habiéndose efectuado ninguna comunicación en el ejercicio 2002.

Paralelamente, se ha solicitado la misma información a la DGSFP, no habiendo sido facilitada por la entidad aduciendo el carácter secreto de las comunicaciones, sin que a juicio de este Tribunal se encuentre justificada esta negativa.

Los intercambios de información, según ambas entidades, se han venido llevando a cabo a través de la celebración periódica de reuniones entre los respectivos responsables de la supervisión, así como mediante otros contactos de carácter informal de los que no queda constancia alguna por escrito, lo que ha impedido a este Tribunal proceder a su valoración.

Del análisis de la información obtenida relativa a la coordinación de las actuaciones de supervisión entre la CNMV y la DGSFP, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Ambos Organismos desconocen los Planes de supervisión del otro, donde se contienen tanto las inspecciones planificadas como los objetivos y el alcance de las mismas.
2. Ambos Organismos aseguran conocer los procedimientos y técnicas de supervisión aplicados en las inspecciones del otro. Este conocimiento se deriva de la celebración de reuniones y del intercambio de consultas sobre temas específicos de interés común que puntualmente surgen en el desarrollo de las actuaciones de supervisión, en especial, en lo relativo a la gestión de fondos de inversión y fondos de pensiones, si bien ni uno ni otro organismo han proporcionado las fechas de las reuniones ni los asuntos tratados en cada una de ellas, ni las actas de las mismas.
3. No se han realizado en los ejercicios fiscalizados actuaciones de supervisión conjuntas o en coordinación entre la CNMV y la DGSFP, que según manifestación de los Organismos Supervisores están previstas únicamente para situaciones excepcionales relacionadas con la crisis de determinadas entidades o grupos financieros.
4. El alcance de los intercambios de información debe extenderse a la totalidad de los controles que afecten a ESIS y empresas de seguros vinculadas en grupos financieros, ya que la cooperación en materia supervisora va mucho más allá que el mero traslado de las incidencias detectadas, al igual que se ha puesto de manifiesto en relación con el BE.

Otras materias susceptibles de colaboración entre ambas entidades son las siguientes:

• Consultas técnicas cruzadas entre la CNMV y la DGSFP relativas a materias relacionadas con la supervisión. No se ha proporcionado información alguna sobre el número de consultas intercambiadas entre ambos Organismos.
• Colaboración en materia de formación interna. Ambos Organismos se cursan invitaciones recíprocas para participar en los cursos de sus respectivos programas de formación.

Por todo lo anterior, si bien se tiene constancia únicamente a través de la CNMV de la existencia de escritos cruzados intercambiando determinada información de interés común, el desconocimiento de los Planes de Supervisión mutuos, la ausencia de actuaciones de inspección conjuntas o en coordinación, así como el limitado alcance y la escasa frecuencia de las comunicaciones, permite concluir que la colaboración entre la CNMV y la DGSFP ha sido deficiente y no se han cumplido los objetivos previstos en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002.

Como hecho posterior hay que destacar la firma el 9 de septiembre de 2004 del «Protocolo de colaboración entre la CNMV y la DGSFP», en virtud del cual se formalizan las relaciones de cooperación e intercambio de información y se delimitan sus respectivas esferas competenciales, en idénticos términos a los previstos en los Convenios de colaboración anteriormente analizados.

Del análisis de la colaboración mantenida entre ambos Organismos tras la entrada en vigor del Protocolo, se pueden sintetizar los siguientes puntos:

• Ambos Organismos continúan sin designar personas de contacto para canalizar los intercambios mutuos de información.

• El número de comunicaciones de la CNMV a la DGSFP en el ejercicio 2004 ha sido de 17 en el área de autorización y registro de ESIS, no habiéndose producido ninguna en el área de supervisión. La DGSFP no ha facilitado el número de comunicaciones emitidas.

• Ambos Organismos continúan sin intercambiar información relativa a sus Planes de supervisión, a diferencia de lo señalado en el caso de la colaboración entre el BE y la CNMV.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que el grado de colaboración entre la CNMV y la DGSFP no ha experimentado variaciones significativas a partir de la formalización de las relaciones institucionales mediante el citado Protocolo de colaboración.

Existen determinados ámbitos en los que, pese a que sería beneficioso que existiera una colaboración entre ambos Organismos, ésta no existe y ni siquiera está prevista en el Protocolo. Es el caso de los procedimientos para la coordinación del control previo de autorizaciones, para la coordinación eficaz de los Registros de ESIS y empresas de seguros, y para la información permanente entre la CNMV y la DGSFP para la eficaz protección de los usuarios de servicios financieros, entre otros.

Asimismo sería conveniente, aunque en el Protocolo no se recoja expresamente, la elaboración conjunta de calendarios para las reuniones y contactos de carácter periódico entre ambos Organismos, el levantamiento de actas de cada una de las reuniones celebradas, así como la llevanza y conservación de un registro de comunicaciones recíprocas.

II.4.4 Coordinación de los Organismos Supervisores con la AEAT

Con respecto a la coordinación entre los tres Organismos Supervisores y la AEAT, es preciso hacer mención, en primer lugar, al deber de secreto que tienen todas las entidades referidas respecto a la información de que dispongan en el ejercicio de sus funciones, cuyo alcance es distinto para la AEAT frente a los demás Organismos.

Así, el artículo 113.1 de la antigua Ley General Tributaria (LGT) de 1963, según la redacción otorgada por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, dispone que «los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros»; exceptuándose a continuación para determinados supuestos en los que sí se permite la cesión o comunicación de datos, si bien entre tales excepciones no se encontraba la relativa a la colaboración con ninguno de los Organismos Supervisores. Únicamente se prevé, a partir del 6 de julio de 2003, la cesión de datos al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) en lo relativo a la lucha contra el blanqueo de capitales. En la nueva LGT (Ley 58/2003, de 17 de diciembre), el artículo 95 contiene una regulación similar a la anterior, introduciendo como supuesto adicional de excepción al deber de confidencialidad la cesión de datos cuando ésta tenga por objeto «la colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados».

Por lo que se refiere al BE, el Real Decreto Legislativo 1296/1986, de 28 de junio, (modificado por la disposición final undécima de Ley 37/1998), por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea, establece en el apartado 2 del artículo 6 que los datos, documentos e informaciones que obren en poder del BE en virtud de cuantas funciones le encomiendan las leyes tendrán carácter reservado y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad. La reserva se entenderá levantada desde el momento en que los interesados hagan públicos los hechos a que aquéllas se refiera.

Sin embargo, en el apartado 4 del mismo artículo se enumeran las excepciones a la obligación de secreto, destacando entre ellas lo dispuesto en la letra j): «Las informaciones que el Banco de España tenga que facilitar a las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales, así como las comunicaciones que de modo excepcional puedan realizarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 111 y 112 de la Ley General Tributaria, previa autorización indelegable de Ministro de Economía y Hacienda».

La LMV y la LOSSP en sus artículos 90 y 75 regulan para la CNMV y la DGSFP, respectivamente, las materias sujetas al secreto profesional y sus excepciones en términos muy parecidos a los recogidos para el BE.

Por otra parte, los artículos 111 y 112 de la LGT de 1963 establecen para todas las entidades públicas la obligación de colaborar con la AEAT, debiendo facilitarle cuantos datos y antecedentes con trascendencia tributaria se les solicite mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos. Este deber de colaboración se recoge igualmente en los artículos 93 y 94 de la actual LGT de 2003, que entró en vigor el 1 de julio de 2004.

En definitiva, la legislación vigente durante el período fiscalizado (y también la actual, al contener una regulación muy similar) permitía la comunicación de datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria a la AEAT, con determinados requisitos, si bien esta comunicación ha sido prácticamente inexistente. Sin embargo, no estaba prevista adecuadamente la colaboración de esta última con los Organismos Supervisores, respecto a los datos que hubiera conocido aquélla en el ejercicio de sus funciones y que tuvieran interés

para el ejercicio de la función de supervisión de las entidades del sistema financiero.

El BE y la AEAT han desarrollado varios ámbitos de intercambio de información o de colaboración en materia tributaria. Un primer aspecto de esta colaboración se refiere a las comunicaciones realizadas por el BE a la Agencia respecto a operaciones con no residentes que pudieran tener trascendencia tributaria, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre transacciones económicas con el exterior. Dichas comunicaciones sistemáticas se refieren, por una parte, a información relativa a cobros y pagos entre residentes y no residentes, así como a las transferencias de fondos al o del exterior; y, por otra parte, a información relativa a las cuentas abiertas en el extranjero, tanto en entidades registradas en el BE como en entidades bancarias o de crédito extranjeras, por parte de residentes en España. Asimismo, el BE también proporciona a la AEAT información relativa a las entidades exentas de tributación en el Impuesto sobre Sociedades y a las no residentes que perciben rendimientos de la Deuda Pública, a las que se practica la devolución de las retenciones soportadas sobre dichos rendimientos, de acuerdo con lo previsto en la Orden del MEH de 20 de abril de 1998. En ambos supuestos se ha observado una adecuada colaboración entre el BE y la AEAT, habiéndose pasado de un sistema de requerimientos trimestrales por parte de esta última a otro basado en la remisión decenal de la información en soporte informático (desde mediados del ejercicio 2002) y, finalmente, a una conexión mediante teleproceso entre las dos entidades (a partir de 2004).

En relación a la CNMV, existe un Convenio de Colaboración con la Agencia Tributaria firmado el 30 de diciembre de 1994 referido a la recaudación en vía ejecutiva por parte de la Agencia de las tasas que corresponde percibir a la CNMV en el ejercicio de sus funciones. También facilitaba la CNMV a la AEAT, a requerimiento de ésta, información sobre el valor de la última cotización en Bolsa de los valores negociados en la misma, así como sobre el censo de Instituciones de Inversión Colectiva (españolas y extranjeras) y, en particular, sobre el censo y el volumen de negociación de las Sociedades de Inversión Mobiliaria; si bien, parte de la misma ha pasado a obtenerla la AEAT a través del modelo tributario 187 y otra parte es actualmente de carácter público, sin necesidad de solicitarla a la CNMV.

Por último, respecto a la DGSFP la única relación sistemática existente entre ambas, según la información suministrada, es la relativa al procedimiento de recaudación de multas derivadas de los procedimientos sancionadores incoados por la DGSFP.

Además de lo anterior, los tres Organismos Supervisores atienden los requerimientos concretos de información que pueda solicitar la AEAT, referidos en general a los datos que figuran en sus Registros y no a aquéllos que pudieran obtener de las inspecciones que realizan en el ejercicio de su labor supervisora.

Con respecto a la coordinación de los Organismos Supervisores con la AEAT en materia de supervisión, de los trabajos realizados se han puesto de manifiesto los siguientes aspectos:

1. No existe intercambio de información relativa a la metodología de actuación en el ámbito de la supervisión o de la inspección tributaria. La AEAT no tiene conocimiento de los procedimientos y técnicas de supervisión aplicados por los Organismos Supervisores en el desarrollo de sus actuaciones, ni viceversa respecto a las actuaciones inspectoras de aquélla[26].
2. Ni la AEAT ni los Organismos Supervisores tienen conocimiento recíproco de los criterios empleados en la elaboración de los Planes de Supervisión y de Inspección.
3. La AEAT incluye en su Manual de procedimiento inspector el desarrollo de las actuaciones de la Inspección para la obtención de información de terceros, entre los que se encuentran los organismos oficiales (citando expresamente al BE). Sin embargo, no figura en el citado Manual ningún protocolo de actuación para comunicar a los Organismos Supervisores cualquier tipo de información detectada en las actuaciones inspectoras que les pudiera ser de utilidad para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites del deber de secreto. Los Organismos Supervisores tampoco disponen de ningún procedimiento establecido para comunicar a la AEAT la información relevante de carácter tributario que pudiesen conocer al realizar la supervisión de las distintas entidades.
4. No existen Convenios de colaboración suscritos entre estos Organismos y la Agencia en los que se regulen los ámbitos, límites y procedimientos que se podían establecer para mejorar la colaboración entre ellos, ni se tiene constancia de la realización de actuación alguna tendente a la formación de grupos de trabajo para coordinar las actuaciones en el ámbito de la supervisión.
5. Únicamente se ha comunicado al Tribunal de Cuentas la celebración de reuniones durante el ejercicio 2004 entre funcionarios del BE y de la AEAT en relación con el Proyecto de Circular del BE sobre Normas de información financiera pública y reservada, posteriormente aprobada mediante la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, aunque el contenido de tales reuniones tenía mayor relación con el ámbito tributario, a fin de determinar la incidencia de dicha normativa en la regulación del Impuesto sobre Sociedades referida a la provisión para insolvencias en las entidades financie-

[26] En relación con las alegaciones formuladas por la AEAT, se considera que el deber de secreto sobre la información obtenida por la Administración tributaria, cuyo alcance se recoge en el presente Informe, no impide la existencia de diversos mecanismos de coordinación o de intercambio de información general con los Organismos Supervisores, con el fin de colaborar al mejor cumplimiento de su función de supervisión sobre las entidades del sistema financiero.

ras. Adicionalmente, se celebraron actuaciones de formación por parte de inspectores del BE al personal de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) de la AEAT, en relación con la aplicación de la citada Circular.

Por otra parte, y como ejemplo de la estrecha colaboración que puede existir entre organismos que ejercen funciones de supervisión o de inspección, conviene destacar los Convenios de colaboración firmados entre el BE, la CNMV y la DGSFP con el SEPBLAC, cuyo objetivo consiste en promover el intercambio de información, de forma fluida, sobre operaciones sospechosas de blanqueo de capitales y otras en las que se aprecien irregularidades relacionadas con los diferentes sectores supervisados.

Para la consecución de este objetivo, los Convenios firmados entre el SEPBLAC y la CNMV y entre el SEPBLAC y la DGSFP establecen, entre otras, las siguientes estipulaciones:

1. Elaboración de un programa de trabajo, que se adjunta a los Convenios y que deben cumplimentar los inspectores de los Organismos Supervisores en las actuaciones que realicen.
2. Coordinación anual para la selección de las entidades que serán objeto de inspección, y comunicación del inicio de las actuaciones de supervisión.
3. Elaboración de un informe sobre los resultados obtenidos en las inspecciones y su remisión al SEPBLAC a efectos de que éste formule las recomendaciones que estime que deban ser trasladadas a las entidades.
4. Realización de cursos de formación recíprocos para el personal del SEPBLAC y de dichas entidades.

En relación con lo anterior, el Plan de Prevención del Fraude Fiscal, elaborado por la AEAT y visto por el Consejo de Ministros de 4 de febrero de 2005, prevé el reforzamiento de las alianzas institucionales de la AEAT con otras Administraciones y organismos públicos, considerándose esencial para mejorar la efectividad en la lucha integral contra el fraude una mayor coordinación externa.

Dentro de esta política de alianzas, el citado Plan preveía la suscripción por la AEAT de un Convenio de Colaboración con el SEPBLAC durante el primer trimestre del año 2005, así como la intensificación de las relaciones con determinados órganos, entre los cuales se alude a los Organismos Supervisores y a otros órganos del MEH, fijándose para ello en el calendario de ejecución del Plan el 4.º trimestre del año 2005. No obstante, hasta la fecha de redacción del presente Informe no se tiene constancia de la celebración de Convenio alguno con el SEPBLAC ni con los Organismos Supervisores.

Por todo lo anteriormente expuesto y dentro de los límites de la legislación vigente ya comentada, no se aprecia ningún impedimento para que los Organismos Supervisores colaboren estrechamente con la AEAT en el intercambio, dentro de los límites de la legislación vigente, de la información que puedan obtener en el ejercicio de sus respectivas funciones, con el objetivo de mejorar la eficacia en la prevención del fraude fiscal y en el ejercicio de la función supervisora. A este respecto, resultaría conveniente suscribir Convenios de colaboración de la AEAT con cada uno de los Organismos Supervisores, donde se establezcan los cauces formales y procedimentales para hacer efectiva dicha colaboración.

III. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones obtenidas en la presente fiscalización, se presentan para cada una de las entidades, siguiendo la estructura utilizada a lo largo del Informe para exponer los resultados de la fiscalización.

III.1 En relación con las limitaciones al alcance (subapartado I.4)

1. La legislación específica que regula a los Organismos Supervisores en España somete la función supervisora al deber de secreto profesional, estableciendo que los datos, documentos o informaciones que obren en poder de los mismos y que sean obtenidos en el ejercicio de la supervisión, tendrán carácter reservado y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad. Igualmente se impone la obligación de guardar secreto a las personas que desempeñen o hayan desempeñado una actividad en estos Organismos y hayan tenido conocimiento de información de carácter reservado. La citada legislación prevé, sin embargo, numerosas excepciones al deber de secreto, entre las cuales no figuran expresamente las informaciones requeridas por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora.
2. Amparándose en la citada legislación, los tres Organismos han venido negando en el transcurso de la fiscalización el acceso a todos aquellos documentos y expedientes que estimaban contenían información sometida al deber de secreto, los cuales se han ido enumerando al analizar cada uno de los apartados del presente Informe, exponiéndose igualmente las consecuencias directas que estas incidencias han supuesto en la consecución de los objetivos de la fiscalización. Sin embargo, la función fiscalizadora del Tribunal viene reconocida expresamente por la Constitución, en su artículo 136, así como en su Ley Orgánica y de Funcionamiento. El reconocimiento constitucional de la función fiscalizadora prima sobre cualquier otra norma, en tanto que se trata de la norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico. Por ello se considera errónea la fundamentación de alguno de los Organismos fiscalizados al señalar que la normativa reguladora del funcio-

namiento del Tribunal es ley general respecto al régimen de funcionamiento de las entidades supervisoras, configurada como ley especial. La Constitución dispone que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, en el que se encuadran el BE, la CNMV y la DGSFP.

3. Con relación al secreto profesional, hay que señalar que si su fundamento es evitar la divulgación de informaciones confidenciales que dañarían el sistema financiero, el acceso del Tribunal de Cuentas a la organización y a los procedimientos de supervisión no pone en peligro esa confidencialidad, en tanto que los funcionarios del Tribunal están sujetos a ese mismo deber de secreto, conforme el artículo 27.5 de la Ley de Funcionamiento. Es por ello indudable, en relación con la presente fiscalización, la competencia del Tribunal de Cuentas para desarrollar sus funciones de control en base a la competencia plena de atribución que le otorga la Constitución en su artículo 136, funciones en cuyo ejercicio ha de observar sin duda los mandatos del secreto profesional a los que le obliga la legislación vigente, pero puede exigir la colaboración y el acceso a toda aquella documentación precisa para desarrollar las funciones que tiene constitucionalmente atribuidas, pudiendo utilizar, ante una presunta falta de colaboración o acceso, los instrumentos previstos en las normas.

4. A la vista del mandato constitucional puede afirmarse que una fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la organización y los procedimientos de supervisión realizados sobre las entidades sujetas se encuadra dentro de sus competencias fiscalizadoras; en definitiva, se trata de determinar que una entidad pública sujeta una parte sustancial de su actividad, que tiene una proyección económico-financiera evidente, a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia a que se refiere el artículo 103 de la Constitución y la propia normativa del Tribunal de Cuentas. La Constitución ha configurado al Tribunal como el supremo órgano fiscalizador, no sólo de las cuentas, sino también de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Desde esta perspectiva el Tribunal puede analizar no sólo los estados contables y su adecuación a las normas de contabilidad vigentes, sino también verificar el funcionamiento de las entidades integrantes del sector público, la gestión de los fondos públicos y los resultados obtenidos. Esto no supone que la fiscalización del Tribunal de Cuentas tenga por objeto la supervisión de los mercados financieros, sino comprobar los resultados de los procedimientos empleados para ello y la organización configurada para efectuar aquellas funciones, así como el funcionamiento efectivo del control interno establecido por las entidades supervisoras que tienen atribuida tal función.

5. Las dificultades encontradas a lo largo de los trabajos de fiscalización han sido múltiples y constantes, y ello hasta tal punto que han llegado a configurar un amplio abanico de limitaciones, provocadas esencialmente por la imposibilidad de acceso a la documentación precisa para realizar determinadas verificaciones, justificada, por las entidades sujetas a aquélla, en su propia normativa, interpretación que este Tribunal en modo alguno comparte, y que en sentido estricto hubiera podido llevar a la no realización de la fiscalización, y a la utilización subsidiaria de otras vías previstas en la legislación vigente, con la finalidad de solventar la problemática reseñada. No obstante lo cual, este Tribunal, valorando los elementos disponibles, optó por continuar desarrollando la fiscalización, entendiendo que, en cierta forma, la documentación a la que se pudiera tener acceso permitiría realizar las pruebas de auditoría precisas para sustentar la opinión del Tribunal en relación con los objetivos establecidos en la fiscalización.

6. Durante los trabajos de fiscalización se ha intentado buscar, con los responsables de cada entidad, fórmulas alternativas a la entrega de cierta documentación que permitiesen avanzar los trabajos con el objetivo comentado (acceso a los documentos sin fotocopiarlos, supresión del nombre de las compañías afectadas en determinados documentos para evitar su identificación, o la realización de entrevistas para contrastar la información, entre otras). Sin embargo la realidad que se ha ido imponiendo, en mayor o menor grado dependiendo de las entidades, ha sido la siguiente:

a) No se ha facilitado, ni tan siquiera mediante alguna de las fórmulas citadas, información que se considera básica y fundamental en el desarrollo de la fiscalización. La única documentación e información facilitada por las entidades fiscalizadas, consiste en la mayoría de los casos en información de carácter público (normativa, registros públicos, internet, informes o memorias anuales) o de carácter agregado o relativa a su organización.

b) Se ha podido programar y realizar todas las entrevistas individuales que se han considerado necesarias a los responsables ejecutivos de las entidades. Sin embargo, cuando se ha solicitado autorización para entrevistar individualmente a los inspectores o técnicos actuantes a fin de contrastar la información disponible, no ha sido permitido por ninguna de las entidades (salvo en la Dirección General de Regulación del Banco de España), que han exigido la presencia de un coordinador nombrado por los responsables de las mismas.

c) Se han producido en algunos casos, tal y como se ha indicado en los apartados correspondientes, una demora injustificable (de hasta más de ocho meses) en la entrega de determinada documentación a este Tribunal, lo que ha contribuido a dificultar aún más los trabajos de fiscalización programados.

d) No se ha podido verificar la exactitud de los datos ofrecidos en los cuadros expuestos, debido a que todos ellos hacen referencia a aspectos relativos a la inspección de las entidades sometidos al deber de secreto.

Estas limitaciones han incidido significativamente en el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente fiscalización, suponiendo, en la mayor parte de los casos, la imposibilidad de conformar una opinión sobre la organización y aplicación práctica de los procedimientos de supervisión encomendados al Banco de España, a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y sobre la coordinación entre estas entidades.

III.2 En relación con el Banco de España

III.2.1 Control de acceso a la actividad crediticia (epígrafe II.1.1.)

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, el acceso a la actividad crediticia está sujeto a autorización del Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España. Las conclusiones obtenidas en esta área son las siguientes:

1. El Banco de España no ha desarrollado una norma interna que establezca los procedimientos que se deben seguir para la tramitación de las solicitudes de autorizaciones que se reciben de las entidades de crédito.
2. Como resultado del análisis del procedimiento descrito por el BE para la tramitación de las solicitudes, y de los requisitos establecidos en la normativa para que las entidades de crédito obtengan y conserven la autorización para operar, se debe señalar la gran subjetividad contenida en algunos de estos requisitos: la idoneidad de los accionistas, la viabilidad del proyecto de negocio, la honorabilidad profesional de los administradores y la existencia de una buena organización administrativa y contable y de procedimientos de control interno para una gestión sana y prudente. El BE no ha desarrollado una norma interna que concrete los criterios establecidos de forma general en la normativa anteriormente citada para la valoración de los requisitos, de manera que se consiga limitar la subjetividad que comporta la autorización de las entidades de crédito en estos momentos.
3. Del estudio de las fechas en las que se completaron las distintas fases del proceso de autorización correspondiente a las entidades de crédito autorizadas durante el periodo fiscalizado, se debe destacar que en 4 de los 6 expedientes tramitados se incumplió el plazo máximo de 6 meses establecido en la normativa para su resolución.
4. El BE no ha facilitado el acceso a los documentos que componen los expedientes de las autorizaciones de inicio de actividad de las entidades de crédito, lo cual ha impedido comprobar en qué medida el BE cumple el procedimiento establecido en las normas aplicables a esta autorización y actúa con homogeneidad y objetividad en el análisis de las solicitudes de autorización que recibe.

III.2.2 Registro de entidades (epígrafe II.1.2.)

Concedida la autorización de inicio de actividad, la entidad de crédito en constitución deberá solicitar su inscripción en el Registro Especial correspondiente del Banco de España, acompañando al efecto copia de la escritura pública de constitución y de los Estatutos. Las comprobaciones realizadas en relación con el registro de entidades de crédito arrojan las siguientes conclusiones:

1. El procedimiento utilizado para la gestión del Registro Especial de entidades de crédito, a pesar de no estar establecido por escrito, resulta adecuado a su finalidad y respeta lo establecido en las normas que lo regulan.
2. El Tribunal de Cuentas únicamente ha tenido acceso a aquellos datos del Registro que son de conocimiento público. De las comprobaciones efectuadas sobre los datos facilitados por el BE parece desprenderse el buen funcionamiento del mismo. Sin embargo, la imposibilidad de acceder a todos los datos en él contenidos impiden dar una opinión sobre el cumplimiento de las normas, y sobre los procedimientos seguidos para su gestión.

III.2.3 El sistema de supervisión continuada (epígrafe II.1.3.)

La supervisión de las entidades de crédito se realiza a través del sistema de supervisión continuada que abarca la obtención de la información periódica que deben remitir las entidades de crédito, el análisis a distancia realizado sobre toda la información que el BE tiene sobre las entidades que supervisa, y la realización de inspecciones «in situ».

1. Las entidades de crédito deben enviar periódicamente al BE determinada información de carácter financiero que tras un proceso de depuración se pone a disposición de las unidades del Banco que la utilizan. Las conclusiones obtenidas en la fiscalización de esta área son las siguientes:

1.1 El procedimiento de recepción y tratamiento de la información periódica de las entidades de crédito, descrito por el BE en el transcurso de los trabajos de fiscalización, es completo, organizado, seguro y razonablemente rápido. Sin embargo, el BE no dispone de un manual en el que se establezca por escrito este procedimiento.

1.2 El BE no ha permitido el acceso a la documentación señalada en el subepígrafe II.1.3.3, impidiendo así analizar cuestiones fundamentales para emitir una opinión sobre la aplicación del procedimiento de recep-

ción de la información que periódicamente deben enviar las entidades de crédito al BE, como son: la determinación del cumplimiento de los plazos establecidos para que las entidades remitan sus estados financieros al BE, la existencia de entidades que de forma reiterada envían la información fuera de plazo, incompleta o errónea, la importancia de los errores o inexactitudes sobre el conjunto de la información, y la inclusión manual por el BE en la base de datos de la información de aquellas entidades que durante los ejercicios fiscalizados han presentado la documentación en papel. Estas limitaciones impiden dar una opinión acerca del funcionamiento práctico del procedimiento de recepción de la información.

2. El procedimiento de análisis a distancia consiste en el estudio, realizado permanentemente por los grupos de inspección, de la información disponible de las entidades de crédito, con objeto de mantener una opinión actualizada sobre la situación de las entidades y su perfil de riesgos. Las conclusiones obtenidas del análisis de esta área son las siguientes:

2.1 La Dirección General de Supervisión no ha establecido por escrito un procedimiento general para la realización por todos los grupos de inspección del análisis a distancia. En general, cada jefe de grupo, bajo la dirección del Director del Departamento, organiza el seguimiento de las entidades cuya vigilancia tiene encomendada de la forma que estima más apropiada.

2.2 El procedimiento de análisis a distancia descrito por la entidad permite, en teoría, tener un amplio y actualizado conocimiento de la situación de las entidades y los riesgos que éstas asumen para determinar aquellas entidades en las que es necesario concentrar más esfuerzos supervisores y conocer las áreas de cada entidad que deben ser inspeccionadas más profundamente.

2.3 La imposibilidad de acceder a los documentos derivados de los seguimientos llevados a cabo por el BE ha impedido dar una opinión sobre si el procedimiento descrito se sigue en la práctica, sobre la calidad y profundidad con la que se realiza realmente el análisis de las entidades, sobre si se aplica con objetividad a todas las entidades de crédito sin hacer distinciones y fundamentalmente sobre los plazos de actualización de los documentos que derivan de la labor de seguimiento.

3. Las conclusiones obtenidas en relación con las inspecciones «in situ» son las siguientes:

3.1 El BE no dispone de una norma escrita que describa los diferentes procedimientos que se llevan a cabo para supervisar las entidades de crédito, las fases en que se dividen estos procedimientos, las actuaciones que se deben efectuar en cada una de ellas, los documentos que se deben generar en cada momento, su contenido mínimo, las personas autorizadas para cada actuación de la supervisión, las funciones de cada una de las personas que intervienen en el proceso de supervisión, así como sus responsabilidades. Esta importante carencia puede provocar subjetividad y falta de transparencia de la actividad supervisora.

3.2 De la documentación entregada por el BE, se puede deducir que el procedimiento teórico de supervisión descrito en anteriores apartados es adecuado a su finalidad. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas no ha tenido acceso, entre otros, a los Planes de Supervisión y de Actuaciones, a un listado de las inspecciones realizadas y a los expedientes de las mismas correspondientes a los ejercicios fiscalizados. Esta circunstancia ha impedido a este Tribunal emitir una opinión sobre la supervisión de entidades de crédito llevada a cabo por el BE.

III.2.4 El procedimiento sancionador (epígrafe II.1.4.)

El procedimiento sancionador se encuentra regulado en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de entidades de crédito y los Reales Decretos 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y 2119/1993 de 3 de diciembre, que regula el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros.

El BE no ha proporcionado una relación de expedientes sancionadores incoados, tramitados y resueltos durante 2002 y 2003 relacionados con entidades de crédito. Esta limitación no ha permitido tomar una muestra de expedientes tramitados durante los ejercicios fiscalizados y solicitar los documentos que componen los expedientes de la misma, lo que, a su vez, ha impedido comprobar si el BE sigue en la práctica el procedimiento para la tramitación de los expedientes sancionadores establecido en las normas anteriormente comentadas y, al mismo tiempo, dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la presente fiscalización.

III.2.5 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 (epígrafe II.1.5.)

La disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 establece una serie de medidas que deben adoptar los órganos encargados de la supervisión de determinadas entidades, para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los procedimientos de supervisión aplicados, como son: la creación de órganos de control interno; la elaboración anual de una memoria sobre su función supervisora, donde se incluya un informe de los órganos de control interno respectivos sobre la adecuación de las decisiones adoptadas por sus órganos de gobierno a la normativa procedimental aplicable en cada caso; y la estrecha cooperación con la finalidad de armonizar las técnicas y prácticas de supervisión. Las conclusiones

obtenidas de la verificación de su cumplimiento son las siguientes:

1. El BE, en cumplimiento lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 y mediante el acuerdo de la Comisión Ejecutiva de 28 de noviembre de 2001, modificó la denominación de la Oficina de Inspección de Servicios que pasó a denominarse Departamento de Auditoría Interna y le dotó de un Estatuto que establece su adscripción orgánica, funciones, reglas de actuación y funcionamiento de acuerdo con las exigencias establecidas en la norma.

2. El BE ha elaborado durante los ejercicios fiscalizados una memoria sobre el desempeño de la función supervisora que presenta un elevado grado de detalle en lo que se refiere a datos estadísticos del sector bancario, así como en las novedades normativas tanto nacionales como comunitarias en materia de supervisión prudencial. Sin embargo, la información que las memorias ofrecen sobre la supervisión propiamente dicha se considera insuficiente para evaluar, tal y como establece el segundo punto de la disposición adicional antes mencionada, la eficacia y eficiencia del BE en la ejecución de los trabajos de supervisión.

3. El Departamento de Auditoría Interna ha elaborado un informe sobre la adecuación de las decisiones relativas a la función supervisora adoptadas por sus órganos de gobierno a la normativa procedimental aplicable en cada caso, que ha sido incluido en las memorias de supervisión, desde la correspondiente al ejercicio 2002. Sin embargo, la ausencia de normas que contengan un verdadero procedimiento de supervisión y el limitado alcance de los aspectos que este Departamento comprueba, que son meramente formales, hacen que el citado informe tenga escasa validez para expresar el buen funcionamiento de la supervisión del BE de cara al exterior.

III.3 En relación con la Comisión Nacional del Mercado de Valores

III.3.1 Control de acceso a la actividad inversora (epígrafe II.2.1)

De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la CNMV, autorizar la creación de las empresas de servicios de inversión, que pueden ser sociedades de valores, agencias de valores o sociedades gestoras de cartera. Las conclusiones obtenidas en el presente apartado han sido las siguientes:

1. Los procedimientos para el acceso a la actividad de las empresas de servicios de inversión son responsabilidad de la Dirección de Autorización y Registro, que disponía en los ejercicios 2002 y 2003 de un manual de procedimientos, si bien no fue objeto de una aprobación formal por parte del Consejo de la CNMV, ni era actualizado periódicamente conforme a los cambios producidos en la legislación. Este manual revestía la utilidad de unas guías de trabajo donde se sintetizaban los requisitos y condiciones establecidos en la normativa, sin embargo, del análisis del mismo se desprende que no contiene la operatoria y tramitación interna que rige el trabajo desempeñado en el seno de la Dirección, cuya descripción en el presente Informe ha sido posible a partir de las entrevistas realizadas.

2. En el año 2004 la CNMV, a raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Régimen Interior, ha aprobado dos procedimientos internos de funcionamiento relativos a la autorización y registro de entidades, que constituyen un marco de referencia general para la realización de las actuaciones de la CNMV en las materias que se regulan, previéndose su desarrollo con mayor grado de detalle mediante la aprobación de manuales de actuación. A este respecto, el «Manual de Actuación para ESIS» aprobado en el año 2005 no representa un desarrollo propiamente dicho del proceso de tramitación interna de los expedientes de autorización y registro, pues su finalidad está orientada fundamentalmente al exterior, dirigiéndose a simplificar y agilizar los trámites encaminados a la presentación de la documentación exigida para solicitar el acceso a la actividad inversora.

3. Como resultado del análisis del procedimiento seguido por la Dirección de Autorización y Registro para la tramitación de los expedientes de autorización, se desprende que la CNMV no ha concretado determinados requisitos exigidos para el acceso a la actividad de inversión, en especial los referidos a la idoneidad de los socios con participación significativa y a la honorabilidad de los administradores, así como a la apreciación de la suficiencia de los medios humanos y materiales necesarios para desarrollar la actividad de servicios de inversión. Estas condiciones no quedan definidas de forma objetiva en la legislación y dejan un cierto margen para la discrecionalidad en la actuación de la CNMV.

4. La verificación de los requisitos de idoneidad de los socios con participación significativa y honorabilidad de los administradores, exigidos en la normativa para el acceso a la actividad de inversión, se realiza mediante la cumplimentación de unos cuestionarios cuyos modelos han sido confeccionados por la CNMV, que posteriormente son objeto de comprobación por parte de la Dirección de Autorización y Registro. Se recurre, entre otras comprobaciones, a la contrastación externa de los cuestionarios con el BE y con la DGSFP, pero únicamente en los expedientes de autorización de empresas de servicios de inversión, y no cuando posteriormente tienen lugar cambios en el accionariado o en la composición de los órganos de administración de dichas empresas.

5. En el examen de las autorizaciones para el acceso a la actividad inversora correspondientes a los ejerci-

cios 2002, 2003 y 2004, se ha verificado que, de los 19 expedientes de autorización de ESIS iniciados y aprobados por la CNMV durante dicho periodo, en 13 de ellos no se ha respetado el plazo máximo de 6 meses para la resolución del procedimiento mediante Orden Ministerial, contados a partir de la recepción de la solicitud, según lo dispuesto en el artículo 66.1 de la Ley del Mercado de Valores.

6. En el examen de las inscripciones practicadas en los Registros de la CNMV correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004, se ha verificado que, de los 19 expedientes de autorizaciones de ESIS iniciados y aprobados por la CNMV durante dicho periodo, en 5 de ellos no se ha procedido a realizar la inscripción en el Registro de la CNMV en el plazo máximo de 6 meses desde que se dictó la resolución, según lo dispuesto en el artículo 12.5 del Real Decreto 867/2001, de 20 de julio, sobre el régimen jurídico de las empresas de servicios de inversión.

7. Como consecuencia de las importantes limitaciones ya señaladas, no ha sido posible comprobar la aplicación práctica por parte de la CNMV de los procedimientos establecidos para la autorización y registro de las empresas de servicios de inversión, evaluando si en el análisis de cada uno de los expedientes tramitados en los ejercicios fiscalizados actuó con plena objetividad y homogeneidad.

III.3.2 Supervisión continua de la actividad inversora (epígrafe II.2.2)

La supervisión continua de la actividad de servicios de inversión consta de dos grandes áreas: la supervisión a distancia, sobre la base de un análisis exhaustivo de los estados financieros reservados remitidos mensualmente por las entidades, complementario de la revisión de las cuentas anuales e informes de auditoría; y la supervisión «in situ», mediante la realización de visitas de inspección que pueden revestir un alcance general o limitado a aspectos concretos. Las conclusiones que se han extraído de las revisiones efectuadas son las siguientes:

1. Los procedimientos para la supervisión continua de las empresas de servicios de inversión son responsabilidad de la Dirección de Supervisión, que no disponía en los ejercicios 2002 y 2003 de un manual de procedimientos propiamente dicho, en el que se desarrollara por escrito el proceso de tramitación interna de los expedientes e informes de supervisión, lo que puede provocar subjetividad y falta de transparencia de la función supervisora. Tan sólo existía un manual que no fue objeto de aprobación formal por parte del Consejo de la CNMV, ni era de obligado cumplimiento en la ejecución de los trabajos de supervisión, sino que fundamentalmente tenía la utilidad de una guía orientativa y de consulta para los técnicos.

2. En el año 2004 la CNMV, a raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Régimen Interior, ha aprobado dos procedimientos internos de funcionamiento relativos a la supervisión e inspección de las entidades, que constituyen un marco de referencia general para la realización de las actuaciones de la CNMV en las materias que se regulan, previéndose su desarrollo con mayor grado de detalle mediante manuales de actuación, estando pendientes de aprobación a la fecha de redacción del presente Informe.

3. La actividad de la Dirección de Supervisión se concreta en un documento denominado «Plan de Supervisión», en el que se incluyen tanto las actuaciones de supervisión a distancia como las visitas de inspección programadas, y que hasta el año 2004 revestía una periodicidad anual y a partir de dicha fecha se elabora trimestralmente. Del análisis teórico de los procedimientos de supervisión, tanto a distancia como «in situ», se desprende que resultan adecuados en relación con las competencias de control atribuidas a la CNMV por la Ley del Mercado de Valores y demás normativa aplicable.

4. Como consecuencia de las importantes limitaciones al alcance, no ha sido posible comprobar la aplicación práctica por parte de la CNMV de los procedimientos establecidos para la supervisión, tanto a distancia como in situ, de las empresas de servicios de inversión, evaluando si en las fases de planificación y valoración de riesgos, ejecución de los trabajos y, finalmente, formulación de conclusiones y recomendaciones con propuestas de mejora o sanciones administrativas para cada uno de los expedientes tramitados en los ejercicios fiscalizados, ha actuado con plena objetividad y homogeneidad.

III.3.3 Procedimiento sancionador (epígrafe II.2.3)

La apertura de expediente sancionador es competencia del Comité Ejecutivo de la CNMV, previo dictamen de los servicios jurídicos, a la vista de las irregularidades e incumplimientos de la normativa detectados en las actuaciones de supervisión continua, tanto a distancia como «in situ», así como a partir de las denuncias presentadas por parte de los inversores. Las conclusiones obtenidas de la fiscalización de la presente área se exponen a continuación:

1. La Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador, encargada de la instrucción de los procedimientos sancionadores incoados por el Comité Ejecutivo de la CNMV, ajustaba su actuación en los ejercicios 2002 y 2003 a lo dispuesto por el Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros y, supletoriamente, por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

2. La CNMV debe publicar en el BOE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Merca-

do de Valores, las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez sean firmes en la vía administrativa. En el examen de las publicaciones realizadas, se ha detectado que durante los ejercicios 2002 y 2003 no ha tenido lugar ninguna relativa a la imposición de sanciones a ESIS, comenzando a ser publicadas en el BOE a partir del ejercicio 2004. La CNMV, al haber obviado la publicación de dichas sanciones, ha incumplido una obligación impuesta por la citada Ley.

3. Tampoco se han publicado en el BOE durante los ejercicios 2002 y 2003 las amonestaciones públicas impuestas a ESIS, que se encuentran tipificadas como sanción tanto para las infracciones graves como para las muy graves, comenzando a ser publicadas a partir del ejercicio 2004. Las implicaciones que se derivan de esta incidencia son diferentes a la omisión de publicidad, pues en el caso de la amonestación pública la ausencia de publicación en el BOE conlleva que no se ha ejecutado la sanción.

4. La Ley 44/2002 introdujo una modificación al artículo 92 j) de la Ley del Mercado de Valores, estableciendo la obligación de la CNMV de mantener un Registro de sanciones abierto al público donde se ha de hacer constar todas las sanciones, firmes en la vía administrativa, impuestas en los últimos 5 años por la comisión de infracciones graves y muy graves. Se ha verificado que, a la fecha de redacción del presente Informe, sólo se han incluido 5 sanciones, ninguna de las cuales se refiere a ESIS. La CNMV entiende que sólo han de ser objeto de incorporación al Registro las sanciones cuyos hechos hayan acaecido con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley, interpretación que no es compartida por este Tribunal, pues deberían registrarse todas las sanciones por infracciones graves con amonestación pública y muy graves con o sin amonestación pública que hubieran sido publicadas en el BOE en los 5 años anteriores, independientemente de la fecha de acaecimiento de los hechos sancionados, siempre que la Resolución correspondiente se hubiera adoptado con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley.

5. Como consecuencia de las importantes limitaciones, no ha sido posible comprobar la aplicación práctica de los procedimientos sancionadores instruidos por la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador, ni evaluar si en la tramitación de los expedientes sancionadores se ha actuado con plena objetividad y homogeneidad.

III.3.4 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 (epígrafe II.2.4)

Las conclusiones obtenidas de la verificación del cumplimiento de las medidas establecidas en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, encaminadas a mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los procedimientos de supervisión aplicados, se exponen a continuación:

1. La Dirección de Control Interno fue creada por el Consejo de la CNMV en su reunión de 4 de diciembre de 2003, dando así cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002. El análisis de la actuación y composición de este órgano de control interno ha puesto de manifiesto la insuficiencia de medios humanos con que está dotado para el adecuado desempeño de las funciones que tiene encomendadas, lo cual ha motivado que no haya procedido a ejecutar todas las auditorías aprobadas en sus Planes anuales de actuación.

2. La CNMV ha elaborado en los ejercicios fiscalizados un Informe anual de sus actividades donde se incorpora un apartado específico referido a su función supervisora, que es aprobado por el Consejo de la CNMV y remitido a las Cortes Generales y al Gobierno. En general, se considera insuficiente la información que suministra la memoria de supervisión en lo referente a los procedimientos utilizados por las distintas Direcciones responsables, así como de los resultados alcanzados en el curso de sus actuaciones supervisoras. Tampoco se proporciona información alguna acerca del proceso de planificación que da lugar a la inclusión de unas entidades u otras en el Plan de Supervisión, sobre la base del perfil o nivel de riesgo correspondiente.

3. Con relación al informe de control relativo a la adecuación de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno a la normativa procedimental aplicable, que debe incluirse en la Memoria anual de supervisión conforme a lo señalado en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, se ha verificado su inclusión en los años 2003 y 2004. Hay que señalar, sin embargo, que el alcance de las comprobaciones efectuadas por la Dirección de Control Interno se extiende únicamente a la forma en que se adoptan las decisiones por los órganos de gobierno, sin entrar a juzgar el fondo de las mismas. Se limita, por tanto, a verificar que las decisiones se han adoptado por órgano competente y cuentan con todas las formalidades requeridas.

III.4 En relación con la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

III.4.1 Control del acceso a la actividad aseguradora (epígrafe II.3.1)

La Subdirección de Ordenación del Mercado del Seguro de la DGSFP desempeña la función de controlar el cumplimiento de los requisitos para el acceso de las entidades de seguros a la actividad aseguradora privada. Dicho acceso está supeditado a la obtención de autorización administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda, la cual, determinará la inscripción en el Registro correspondiente. Las conclusiones obtenidas en la fiscalización de dicha función son las siguientes:

1. El procedimiento de autorización administrativa para el ejercicio de la actividad aseguradora, durante

los años 2002 y 2003, se encuentra regulado fundamentalmente en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. La DGSFP dispone de un manual que contiene los procedimientos administrativos que se tramitan en el Área de Régimen Legal, que consiste en un documento, no aprobado formalmente, donde de forma muy esquemática se describe el procedimiento de autorización administrativa o denegación de nuevas entidades aseguradoras y ampliación de la actividad a nuevos ramos, el procedimiento de revocación de dicha autorización y el procedimiento de acceso a los registros administrativos de entidades aseguradoras y de los altos cargos de las mismas.

2. Para la realización de los objetivos de fiscalización previstos en esta área, se ha solicitado reiteradamente información sobre una muestra expedientes de entidades de seguros con el fin de revisar y evaluar el procedimiento de autorización, revocación o denegación de autorización para el ejercicio de la actividad aseguradora. Sin embargo, la DGSFP no ha permitido el acceso a los expedientes solicitados ni al listado de solicitudes de autorización administrativa denegadas, indicando que la información requerida está sometida al deber de secreto profesional.

3. El análisis realizado sobre las entidades de seguros que han sido autorizadas para acceder a la actividad aseguradora (5 entidades en el año 2002 y 3 en el año 2003), no ha permitido concluir sobre el cumplimiento de los plazos establecidos por la Ley, ya que dicho plazo se interrumpe en el caso de que se soliciten aclaraciones o se aporten nuevos documentos, lo que exigía el acceso a los expedientes. Tampoco, se han podido valorar las denegaciones de autorizaciones llevadas a cabo por la DGSFP durante los años fiscalizados.

4. La Subdirección de Ordenación del Mercado del Seguro preparó y facilitó un expediente modelo de autorización administrativa referido a una entidad seleccionada por la DGSFP, con los datos de identificación ocultos así como determinadas fechas necesarias para el cómputo de determinados plazos. La revisión del expediente modelo facilitado ha puesto de manifiesto que se trata de un expediente completo, que cumple con las previsiones de la Ley así como con los procedimientos y políticas internas establecidas por la DGSFP. Sin embargo, debido a la subjetiva selección del mismo por parte de la Entidad y a la ocultación de datos significativos, no es posible extrapolar dichos resultados al resto de expedientes de autorización instruidos.

5. La revisión y análisis del procedimiento aplicado muestra que, en relación con los requisitos exigidos por la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados para la concesión de la autorización administrativa, en dos de ellos existe cierto grado de subjetividad, que se manifiesta, por un lado, en la valoración de determinados aspectos del Programa de Actividades exigido a la entidad solicitante y, por otro, en la valoración de las condiciones necesarias de cualificación, honorabilidad y experiencia que se exigen a la dirección efectiva de la entidad.

6. Debido a las limitaciones al trabajo realizado, no se ha podido comprobar el adecuado cumplimiento de los procedimientos de autorización y registro de entidades desarrollados por el Área de Régimen Legal, ni determinar si los mismos garantizan que la gestión se lleva a cabo con objetividad y homogeneidad. Por lo tanto, no se puede emitir opinión sobre el cumplimiento de los objetivos encomendados al Área de Régimen Legal, y en concreto sobre el sistema de autorización administrativa de carácter permanente que realiza la DGSFP, en virtud del cual se examinan los requisitos financieros, técnicos y profesionales precisos para acceder al mercado asegurador.

III.4.2 La inspección de las entidades de seguros (epígrafe II.3.4)

El Procedimiento de Supervisión en la DGSFP está delimitado en tres fases temporales diferentes, que vienen a coincidir con las tres áreas en que se estructura la Subdirección General de Inspección. El manual de Procedimientos de Supervisión, de 1 de octubre de 2003, recoge con diferente amplitud los procedimientos particulares aplicables a cada una de ellas.

La DGSFP ha facilitado un modelo de expediente de inspección, seleccionado por ella misma y cuyos datos de identificación figuran ocultos, referido a una entidad inspeccionada que incurre en infracción administrativa muy grave y que se halla en causa de disolución. El expediente comienza con el acta levantada por el inspector, e incluye, entre otros documentos, las Resoluciones de la DGSFP de adopción de medidas de control especial y de inicio del procedimiento de disolución de oficio, y termina con el acuerdo de inicio de un procedimiento sancionador a la entidad inspeccionada. La evaluación de dicho expediente, que cumple los requisitos establecidos en la Ley y en los procedimientos y políticas internas de la DGSFP, no permite extraer conclusiones y resultados sustentados en evidencia suficiente respecto de los expedientes de inspección tramitados en la Subdirección General de Inspección.

1. De la fiscalización de los procedimientos aplicados en el Área de Análisis de Balances, donde se analiza la información que las entidades remiten a la DGSFP y se emiten los informes con las propuestas de inspección, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1.1 El manual de Procedimientos de Supervisión enumera y describe con detalle las herramientas informáticas a disposición de los analistas para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, durante el período fiscalizado, algunas de ellas se encuentran pendientes

de su completa implantación (el «Sistema de Indicadores y Alertas Preferentes» nunca ha llegado a entrar en funcionamiento y los «Informes de Ayuda a la Supervisión» no recogían todos los criterios previstos en el procedimiento). Asímismo, el citado manual no resulta suficientemente detallado en la descripción de la estructura organizativa y las funciones del Área de Análisis de Balances.

1.2 El procedimiento prevé la elaboración de dos informes al año, sobre todas las entidades aseguradoras registradas. El número de informes emitidos ha sido de 155 en el año 2002, y de 109 en el año 2003, sobre los aproximadamente 700 previstos para cada ejercicio. La insuficiencia de medios humanos, 10 analistas en plantilla en los años fiscalizados, no ha permitido, entre otras causas, cumplir con los objetivos establecidos a este respecto en el Procedimiento de Supervisión. Por otro lado, más del 80% de las propuestas de inspección proceden de esta Área, lo que evidencia la importancia relativa de la misma dentro del Procedimiento de Supervisión.

1.3 Debido a la imposibilidad de acceso a los informes de análisis de balances emitidos y al cuadro de clasificación de las entidades por niveles de riesgo, no se han podido realizar las comprobaciones de cumplimiento relativas a los procedimientos de supervisión aplicados por el Área de Análisis de Balances, por lo que no se puede determinar si los mismos garantizan que el análisis realizado por la DGSFP sobre la información remitida por las entidades aseguradoras, se desarrolla con objetividad y homogeneidad.

2. El Área de Inspección «in situ» tiene encomendadas, principalmente, las funciones de planificación de la inspección «in situ», y elaboración y ejecución de los planes de inspección. Las conclusiones más relevantes obtenidas durante la fiscalización son las siguientes:

2.1 El número de inspecciones abiertas en los años 2002 y 2003 ha sido de 64 y 45, respectivamente. Considerando que el número de entidades aseguradoras operativas en dichos años ascendió a 362 y 350, se han inspeccionado un 18% y un 13% de las mismas, en cada uno de los ejercicios.

2.2 El Área de Inspección «in situ» dispone de un completo manual de inspección elaborado por profesionales expertos de la entidad, bien diseñado y desarrollado acorde con lo establecido por las distintas disposiciones tanto legales como reglamentarias. El manual, aprobado por el Subdirector General de Inspección, se encuentra disponible a través de la intranet de la entidad y se revisa periódicamente.

2.3 La DGSFP, alegando el deber de secreto establecido en el artículo 75 de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, no ha facilitado los documentos que se señalan en el subepígrafe II.3.4.2, por lo que no se han podido realizar las comprobaciones de cumplimiento relativas a los procedimientos de supervisión desarrollados por el Área de Inspección «in situ», que permitan emitir una opinión sobre la objetividad y homogeneidad en la planificación de las inspecciones, y en la elaboración y ejecución de los planes de inspección por parte de la DGSFP.

2.4 En lo relativo a las comprobaciones de supervisión continuada, el Procedimiento de Supervisión recoge, como modalidad extraordinaria de supervisión, aquélla que consiste en realizar un seguimiento continuo de la evolución de las entidades que a juicio de la DGSFP se considere pertinente. En el año 2002 se realizaron 25 comprobaciones, y 29 en el 2003. La DGSFP no ha facilitado la relación de dichas entidades, lo que unido a la imposibilidad de acceso a los respectivos expedientes, ha impedido valorar su oportuna inclusión dentro de las comprobaciones de supervisión realizadas los años fiscalizados, así como la correcta aplicación del procedimiento de supervisión continuada establecido.

3. La última fase del procedimiento supervisor está encomendada al Área de Régimen Cautelar, y tiene por objeto, una vez firmada el acta por el inspector, elaborar la propuesta de resolución de la inspección y posteriormente efectuar un seguimiento del cumplimiento de las resoluciones adoptadas. También le compete la tramitación de procedimientos sancionadores y de adopción de medidas de control especial.

3.1 En el año 2002 se abrieron 17 expedientes de medidas de control especial, y en 2003 la cifra disminuyó a 13, todos ellos iniciados por problemas patrimoniales y/o de gestión. Las medidas aplicadas han consistido, en el requerimiento de planes de viabilidad, en 4 de los casos; en la prohibición de disposición de bienes, en 3 casos; en la prohibición de emisión, en 2 de los casos; y en el resto no se han adoptado medidas.

3.2 El procedimiento interno aplicable por la DGSFP a la instrucción de procedimientos cautelares se basa en lo establecido en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y en su Reglamento de desarrollo. No obstante, existen algunas causas que la Ley establece para el inicio de expedientes de medidas de control especial, y que se detallan en el subepígrafe I.3.4.4. del presente Informe, susceptibles de cierto grado de subjetividad, ya que pueden ser objeto de diferente valoración en función del inspector tramitador al que fuera asignada la entidad.

3.3 La DGSFP no ha facilitado la documentación de carácter imprescindible para el ejercicio de las comprobaciones pertinentes de los procedimientos de supervisión desarrollados por el Área de Régimen Cautelar, por lo que no se puede emitir una opinión sobre la correcta y objetiva aplicación de dichos procedimientos, ni tampoco sobre la cantidad, calidad y oportunidad de las propuestas de resolución elaboradas, ni sobre el resto de objetivos encomendados a esta Área.

III.4.3 Procedimiento sancionador (epígrafe II.3.5)

El procedimiento sancionador se lleva a cabo en todos sus trámites conforme a lo previsto en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, en su Reglamento de desarrollo, y en el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Una vez acordado por la DGSFP el inicio del procedimiento sancionador, se encarga la instrucción del expediente al Área de Régimen Cautelar, dentro de la Subdirección General de Inspección.

Las principales conclusiones obtenidas de la fiscalización del procedimiento sancionador de la DGSFP son:

1. En el año 2002 se iniciaron 22 expedientes sancionadores, descendiendo su número a 7 en el año 2003. La DGSFP, alegando el deber de secreto, no ha facilitado la relación de los expedientes abiertos durante los ejercicios fiscalizados, información que se considera imprescindible para la selección y posterior evaluación de una muestra de los mismos, lo que ha impedido cumplir con los objetivos de fiscalización.

2. La DGSFP, sin embargo, sí ha facilitado un modelo real de expediente sancionador, seleccionado por la misma, en el que figuran ocultos los datos de identificación de la entidad. El análisis del expediente ha puesto de manifiesto que cumple con las previsiones de la Ley así como con los procedimientos y políticas internas establecidas por la DGSFP. Sin embargo, y debido a la subjetiva selección del mismo por parte de la propia Entidad, no es posible generalizar dichos resultados al resto de expedientes sancionadores instruidos.

3. Las limitaciones al trabajo realizado impiden opinar sobre la correcta y objetiva aplicación del procedimiento sancionador por parte de la DGSFP, y conocer el inicio y motivación de cada uno de los expedientes sancionadores abiertos, así como verificar la posible existencia de propuestas de inicio de expedientes sancionadores procedentes de otras áreas y no incoadas por el instructor responsable de la tramitación de todos los procedimientos sancionadores.

III.5 En relación con la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la AEAT (subapartado II.4)

III.5.1 Coordinación entre los Organismos Supervisores

La disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, en su apartado tercero, establece que: «el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Ministerio de Economía, dentro de sus respectivas competencias legales sobre el control e inspección de las entidades financieras, cooperarán estrechamente con la finalidad de armonizar en lo que resulte conveniente y mejorar, con base en su experiencia mutua, los criterios y programas que amparen las técnicas y prácticas de supervisión que utilicen en el ejercicio de aquellas competencias».

Las conclusiones alcanzadas en la fiscalización de la coordinación existente entre los Organismos Supervisores han sido las siguientes:

1. Durante los ejercicios 2002 y 2003 las relaciones de coordinación entre el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones no se encontraban reguladas en norma o convenio de colaboración alguno, ni se disponía de procedimientos internos establecidos para la coordinación de las respectivas actuaciones de supervisión.

2. Como consecuencia de las importantes limitaciones expuestas en el subapartado I.4 del presente Informe, no se ha podido tener acceso, entre otros, a los documentos de planificación, a los programas de trabajo y a los expedientes de las inspecciones, por lo que las comprobaciones se han visto limitadas a la realización de entrevistas y al análisis comparativo de la información de carácter estadístico relativa a los ejercicios fiscalizados. Todo lo anterior ha impedido contar con la documentación necesaria para cumplir plenamente con los objetivos de fiscalización de esta área y, por lo tanto, valorar aspectos básicos como la conveniencia de inclusión de una entidad en los planes de supervisión de otro Organismo Supervisor o la comunicación entre Supervisores de información relevante derivada de las inspecciones.

3. La coordinación entre los tres Organismos durante los ejercicios fiscalizados ha consistido en contactos que se realizan de forma escrita, mediante el correo electrónico o por vía telefónica. Asimismo se han venido celebrando reuniones de forma periódica para tratar temas de interés común en materia supervisora, sin que sobre las mismas existan calendarios previos ni actas posteriores a su celebración, lo que ha impedido entrar en su valoración.

4. El Tribunal de Cuentas tiene constancia de la existencia de escritos enviados entre los distintos Organismos Supervisores durante los ejercicios fiscalizados. Sin embargo, no ha podido acceder, ante la negativa de las Entidades fiscalizadas, a estas comunicaciones. Por otro lado, el BE y la CNMV han facilitado el número de comunicaciones realizadas entre ellas y con la DGSFP; sin embargo ésta no ha aportado, apelando al deber de secreto, dato alguno sobre las mismas, lo que a juicio de este Tribunal resulta completamente injustificado, y ha impedido el cruce con los datos suministrados por las otras Entidades fiscalizadas.

5. La cooperación en materia supervisora entre los Organismos fiscalizados durante los ejercicios 2002 y 2003 no puede considerarse todo lo estrecha y fluida que prevé la Ley 44/2002, por los siguientes motivos:

a) No existen procedimientos establecidos para la coordinación de las actuaciones supervisoras.

b) El conocimiento recíproco de los planes de inspección de los Organismos Supervisores ha sido mínimo.

c) Los Organismos no han proporcionado información o documentación alguna que justifique que conocen los procedimientos de inspección de las otras Entidades.

d) El alcance de los intercambios de información se ha limitado al mero traslado de las incidencias detectadas en los respectivos trabajos de supervisión de los Organismos.

e) No se ha designado formalmente, en cada Entidad, a las personas de contacto que canalicen los intercambios mutuos de información.

f) No se tiene constancia de que se hayan realizado actuaciones de supervisión coordinadas.

6. Con posterioridad a los ejercicios fiscalizados y para dar cumplimiento a otro de los mandatos previstos en la Ley 44/2002, en el año 2004 se firmaron tres Convenios de colaboración en materia supervisora entre los citados Organismos, cuyos objetivos son la normalización de los intercambios de información, la homogeneización de procedimientos o prácticas de supervisión concretas y, en su caso, la articulación de los instrumentos que permitan el seguimiento de los objetivos mencionados. Sin embargo, los trabajos de fiscalización realizados ponen de manifiesto que la firma de los citados Convenios no ha supuesto mejoras significativas en la colaboración y coordinación de las actuaciones entre los tres Organismos Supervisores.

7. Del análisis del contenido de los Convenios de colaboración suscritos entre los tres Organismos Supervisores en el año 2004 se desprenden las siguientes carencias:

a) No se recoge expresamente la elaboración de calendarios previos y el levantamiento de actas de cada una de las reuniones celebradas entre los Organismos Supervisores.

b) No se ha previsto la llevanza y conservación de un registro de comunicaciones mantenidas entre dichos Organismos.

c) No se ha considerado expresamente la posibilidad de participación de cada Organismo en la realización y ejecución de los planes de inspección del otro.

d) No se establece ningún procedimiento específico para la coordinación en el control previo de las autorizaciones administrativas para el ejercicio de la actividad bancaria, de inversión y de seguros, ni procedimientos de información y coordinación de los diversos registros especiales de entidades de crédito, empresas de servicios de inversión y de seguros.

e) No se han contemplado procedimientos de información permanente entre los Organismos Supervisores para la eficaz protección de los usuarios de los servicios bancarios, de inversión y de seguros.

III.5.2 Coordinación de los Organismos Supervisores con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

1. Durante el periodo fiscalizado la coordinación entre los Organismos Supervisores y la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha sido prácticamente inexistente en lo relativo al ámbito de las actuaciones supervisoras, sin que se aprecie razón alguna que impida el intercambio de información dentro de los límites de la legislación vigente, con el objetivo de mejorar la eficacia en la prevención del fraude fiscal y en las actividades de supervisión del sistema financiero.

2. Los Organismos Supervisores han colaborado con la Agencia en diversos aspectos, al margen de la materia supervisora, como son, entre otros: facilitar información sobre operaciones realizadas con no residentes que pudieron tener trascendencia tributaria; información relativa a las cuentas abiertas en el extranjero, a las entidades exentas de tributación en el Impuesto sobre Sociedades y a las no residentes que perciben rendimientos de Deuda Pública; e información sobre la recaudación en vía ejecutiva.

3. La colaboración en materia de supervisión ha sido prácticamente nula durante el periodo fiscalizado según se desprende de las cuestiones siguientes:

a) No existe intercambio de información relativa a la metodología de actuación en el ámbito de la supervisión o de la inspección tributaria. La AEAT no tiene conocimiento de los procedimientos y técnicas de supervisión aplicados por los Organismos Supervisores en el desarrollo de sus actuaciones, ni viceversa respecto a las actuaciones inspectoras de aquélla.

b) Ni la AEAT ni los Organismos Supervisores tienen conocimiento recíproco de los criterios empleados en la elaboración de los planes de supervisión y de inspección.

c) La AEAT incluye en su Manual de procedimiento inspector el desarrollo de las actuaciones de la Inspección Tributaria para la obtención de información de terceros, entre los que se encuentran los Organismos oficiales (citando expresamente al BE). Sin embargo, no figura en el citado Manual ningún protocolo de actuación para comunicar a los Organismos Supervisores cualquier tipo de información detectada en las actuaciones inspectoras que les pudiera ser de utilidad para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites del deber de secreto.

4. No existen Convenios de colaboración suscritos entre estos Organismos y la Agencia en los que se regulen los ámbitos, límites y procedimientos a establecer para mejorar la coordinación entre ellos, ni se tiene constancia de la realización de actuación alguna tendente a la formación de grupos de trabajo para coordinar sus intervenciones en materia de supervisión.

IV. RECOMENDACIONES

Para subsanar las deficiencias y suplir las carencias puestas de manifiesto en el presente Informe, este Tribunal estima pertinente proponer las siguientes recomendaciones:

1. Dadas las dificultades experimentadas en el curso de la fiscalización, que se han materializado muy especialmente en la imposibilidad de acceso a la documentación precisa para verificar la aplicación de los procedimientos de supervisión realizada por el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, sería conveniente, teniendo en cuenta las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas en el artículo 136 de la Constitución, en su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y en su Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento, que la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas analizase la procedencia y oportunidad de que, con objeto de evitar actuaciones que, basadas en interpretaciones de las normas no compartidas por el Pleno del Tribunal, de hecho, suponen una limitación al ejercicio de la función fiscalizadora, se introdujesen modificaciones en la normativa reguladora de cada uno de los Organismos Supervisores para que incluya entre las numerosas excepciones del deber de secreto, al Tribunal de Cuentas, delimitando, en su caso, el modo en que por este Tribunal podría hacerse uso de los datos e información afectados por tal secreto.

2. Los tres Organismos Supervisores deberían proceder a elaborar o, en su caso, actualizar los manuales de procedimientos para las áreas de autorización y registro y de supervisión, de modo que se desarrollen por escrito tanto la organización interna de las diferentes unidades como las respectivas actuaciones y operativas internas de las mismas. Los manuales deben ser objeto de aprobación por la dirección del Organismo correspondiente y contener los mecanismos adecuados para su revisión y actualización.

3. En relación con la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sería conveniente:

— Potenciar la remisión de la documentación necesaria para la autorización del acceso a la actividad inversora mediante procesos telemáticos, sustituyendo en lo posible el soporte papel, lo que permitiría minimizar los problemas derivados de la falta de presentación en plazo o de la existencia de defectos en la documentación presentada.

— La verificación de los requisitos de idoneidad de los socios con participación significativa y honorabilidad de los administradores, exigidos en la normativa para el acceso a la actividad de inversión, para cuya comprobación la Dirección de Autorización y Registro recurre a la contrastación externa con el BE y con la DGSFP, debería efectuarse no sólo en los expedientes de autorización de empresas de servicios de inversión, sino también cuando posteriormente tienen lugar cambios en el accionariado o en la composición de los órganos de administración.

4. En relación con la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, sería conveniente:

— Ampliar el número de analistas de la DGSFP, lo que permitiría un mayor grado de cumplimiento de las previsiones establecidas en el Procedimiento de Supervisión en relación con el Área de Análisis de Balances.

— En congruencia con las obligaciones de publicar los resultados de las actuaciones supervisoras por parte del BE y de la CNMV, la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 debería extender a la DGSFP, como organismo responsable de la supervisión de los mercados de seguros, la exigencia de elaborar anualmente una memoria de supervisión en relación con las actuaciones y procedimientos llevados a cabo en esta materia, y de la que pueda deducirse información sobre la eficacia y eficiencia de tales procedimientos y actuaciones.

5. El contenido de los Convenios de colaboración firmados entre los Organismos Supervisores debería completarse, entre otras, con las siguientes previsiones:

— Elaboración de calendarios previos y levantamiento de actas de cada una de las reuniones celebradas entre los Organismos Supervisores.

— Llevanza y conservación de un registro de comunicaciones mantenidas entre dichos Organismos.

— Participación de cada Organismo en la realización y ejecución de los planes de inspección del otro.

— Establecimiento de procedimientos específicos para la coordinación en el control previo de las autorizaciones administrativas para el ejercicio de la actividad bancaria, de inversión y de seguros, y procedimientos de información y coordinación de los diversos registros especiales de entidades de crédito, empresas de inversión y de seguros.

— Establecimiento de procedimientos de información permanente entre los Organismos Supervisores para la eficaz protección de los usuarios de los servicios bancarios, de inversión y de seguros.

6. En relación con la colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los Organismos Supervisores, sería conveniente la suscripción de acuerdos o convenios de colaboración entre ellos, con el fin de mejorar la eficacia en la prevención del fraude fiscal y en el ejercicio de la función supervisora.

Madrid, 27 de febrero de 2007.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba.**

251/000079 (CD)
771/000079 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro Urdiales, ejercicios 2004 y 2005 así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 14 de octubre de 2009.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRO URDIALES, EJERCICIOS 2004 Y 2005, EN SU SESIÓN DEL DÍA 29 DE SEPTIEMBRE DE 2009

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 29 de septiembre de 2009, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro Urdiales, ejercicios 2004 y 2005:

ACUERDA

1. El Ayuntamiento de Castro Urdiales debería dotarse de una estructura organizativa en la Corporación, definir claramente las competencias, funciones y procedimientos con el fin de evitar los desajustes de control interno apreciados en el informe de fiscalización.
2. El Ayuntamiento debería solventar las carencias de medios personales y materiales para que no vuelvan a producirse malas prácticas administrativas como las que han dado lugar a irregularidades en la contabilidad e intervención.
3. El Ayuntamiento debería dotar al departamento de urbanismo de los medios necesarios para poder cumplir con sus funciones y tener un procedimiento normalizado de control de la tramitación realizada.
4. El Ayuntamiento debería dotarse de aplicaciones informáticas que permitan un tratamiento adecuado de la información, con el establecimiento de sistemas de codificación homogéneos para la información común de los distintos departamentos que intervienen en un mismo procedimiento. Estas aplicaciones deberían disponer de controles automatizados sobre vencimiento de plazos que puedan afectar a la situación jurídica de los expedientes, de cumplimentación de campos obligatorios y de conciliaciones periódicas automáticas entre archivos.
5. El Ayuntamiento debería de fomentar un clima político y laboral más positivo y adecuado para poder cumplir con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas y con las propuestas de resolución de esta Comisión.

Palacio del Congreso de los Diputados, 29 de septiembre de 2009.—La Presidenta, **María Isabel Pozuelo Meño.**—El Secretario de la Comisión, **José Luis Ábalos Meco.**

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRO URDIALES, EJERCICIOS 2004 Y 2005

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, 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 sesión de 26 de febrero de 2009, el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Castro Urdiales, ejercicios 2004 y 2005 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y su remisión al Pleno de la Corporación Local, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

Página

I. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN 106
II. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y PRINCIPALES MAGNITUDES 107
III. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES 108
IV. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 108
IV.1 ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN 108
IV.1.1 Organización del Ayuntamiento 108
IV.1.2 Procedimientos de gestión 109
IV.1.3 Litigiosidad municipal 111
IV.2 REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS ANUALES 112
IV.2.1 Formación y rendición de las cuentas anuales. Elaboración y tramitación de los Presupuestos Generales 112
IV.2.2 Análisis de las principales masas patrimoniales de los balances de situación y de las cuentas de resultado económico-patrimonial 114
VI.2.2.1 Inmovilizado 114
IV.2.2.2 Deudores 117
IV.2.2.3 Cuentas financieras 119
IV.2.2.4 Acreedores 119
IV.2.2.5 Endeudamiento 120
IV.2.2.6 Gastos de Personal 121
IV2.2.7 Gastos en bienes corrientes y servicios 122
IV.2.2.8 Ingresos tributarios y derivados de aprovechamientos urbanísticos 122
IV.2.3 Análisis de las liquidaciones presupuestarias, resultados presupuestarios y remanentes de tesorería. 123
IV.3 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN 126
IV.3.1 Gestión Urbanística 126
IV.3.1.1 Normativa de aplicación. Plan General de Ordenación Urbana. Modificaciones y revisiones 126
IV.3.1.2 Organización y control interno 128
IV.3.1.3 Planeamiento urbanístico 129
IV.3.1.4 Ejecución urbanística 131
IV.3.1.5 Análisis de la muestra de expedientes de actuaciones urbanísticas 136
IV.3.1.6 Intervención y disciplina urbanística 146
IV.3.2 Gestión de Personal 149
IV.3.2.1 Organización y control interno 149
IV.3.2.2 Análisis de la gestión de personal 151
IV.3.3 Gestión Recaudatoria 152
IV.3.3.1 Organización y control interno 152
IV.3.3.2 Análisis de la gestión recaudatoria 154
IV.3.4 Gestión de Contratos 155
IV.3.4.1 Organización y control interno 155
IV.3.4.2 Contratos de obras 156
IV.3.4.3 Contratos de suministros, consultoría y asistencia y servicios 160
IV.3.4.4 Contratos de gestión de servicios públicos 163
IV.3.4.5 Convenios de colaboración 165
IV.3.4.6 Contratos privados 166
V. CONCLUSIONES 167
VI. RECOMENDACIONES 171
ANEXOS 172

ABREVIATURAS Y SIGLAS

APD	Área de Planeamiento Diferido
BOC	Boletín Oficial de Cantabria
CRU	Comisión Regional de Urbanismo de Cantabria
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICAL	Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
IIVT	Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos
IPC	Índice de Precios al Consumo
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
JGL	Junta de Gobierno Local
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local
Ley 30/84	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública
LGEP	Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria
LHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y 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
LSC	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria
LSV	Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PMS	Patrimonio Municipal del Suelo
POL	Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, por la que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades locales
RD 500/1990	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
RDL 1/1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
RGCAP	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
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SEPISMA	Sociedad de Extinción, Prevención de Incendios, Salvamento y Medio Ambiente
SUNP	Suelo Urbanizable no Programado
SUP	Suelo Urbanizable Programado
TRRL	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
TRLCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TURBA	Tasa por Licencias Urbanísticas
UE	Unidad de Ejecución
VPO	Viviendas de Protección Oficial
VPT	Valoración de Puestos de Trabajo

I. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización del Ayuntamiento de Castro Urdiales se promueve a iniciativa del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo previsto en el art. 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Los objetivos de esta fiscalización se establecieron en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno el 28 de noviembre de 2006 y fueron los siguientes:

1. Evaluar los procedimientos de control interno aplicados en el Ayuntamiento con el fin de determinar si son suficientes para garantizar una correcta actuación en la actividad económico-financiera.
2. Comprobar si los estados contables y cuentas anuales de los ejercicios 2004 y 2005 representaban la situación financiera y patrimonial del Ayuntamiento, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.
3. Analizar si la gestión económico-financiera se ha realizado de conformidad con la normativa de aplicación, con especial atención a la gestión urbanística y a la actividad contractual.

El ámbito temporal de la fiscalización se ha referido a los ejercicios 2004 y 2005, si bien las actuaciones fiscalizadoras se han retrotraído a ejercicios anteriores en

las materias en las que se ha considerado necesario, tales como determinados aspectos del análisis de las cuentas anuales, la gestión urbanística o la actividad contractual y, en algunos casos también a actuaciones posteriores, todo ello de acuerdo con las Directrices Técnicas.

II. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y PRINCIPALES MAGNITUDES

El municipio de Castro Urdiales, perteneciente a la Comunidad Autónoma de Cantabria, está constituido por el núcleo urbano dónde radica la capitalidad del municipio y otros nueve núcleos territoriales: Oriñón, Islares, Cérdigo, Sámano, Santullán, Mioño, Lusa, Ontón y Otañes, constituidos como Juntas Vecinales, según establece la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Entidades locales Menores de Cantabria.

La extensión de la totalidad del término municipal es de 95 kilómetros cuadrados, y la población de derecho a 1 de enero de 2005 ascendía a 27.220 habitantes y a 1 de enero de 2006 a 28.542 habitantes, lo que representa un incremento del 88% en los últimos diez años.

El 81% de esta población era residente en el núcleo urbano capital del municipio, el 7% habita en el núcleo de Sámano y el resto de la población se distribuye en las otras ocho Juntas Vecinales.

Sin embargo, estas cifras no responden a la realidad de los habitantes de Castro Urdiales, ya que en el conjunto del término municipal reside un gran número de vecinos que permanecen censados en otros municipios, de forma que la población efectiva podría llegar a duplicar la población de derecho. El número total de viviendas en el municipio, según los cálculos elaborados por el Ayuntamiento, ascendía en 2005 a 22.011, de las cuales únicamente constaban como viviendas habitadas 11.993. A efectos estadísticos, se considera que una vivienda está habitada cuando, al menos, una persona figura empadronada en ella.

Del Ayuntamiento de Castro Urdiales depende únicamente un Organismo autónomo: La Residencia Municipal. Este Organismo fue creado en 1946, y desde entonces, está destinado a servir de vivienda y prestar asistencia a personas de la tercera edad que no pudieran satisfacer estas necesidades por otros medios.

Los actuales Estatutos de La Residencia Municipal fueron aprobados por el Pleno de la Corporación el 20 de abril de 2001, y en ellos se establece que la presidencia recaerá en quién ostente el cargo de Alcalde de la Corporación.

Por lo que se refiere a la participación en entidades supramunicipales, el Ayuntamiento de Castro Urdiales, junto con otros 18 municipios de la Comunidad Autónoma, integra la Mancomunidad de Municipios Sostenibles de Cantabria. El objeto de esta entidad supramunicipal es la puesta en marcha de servicios y programas destinados a la promoción de un desarrollo local sostenible.

Aunque como se ha indicado, el ámbito subjetivo de la fiscalización se ha centrado en el Ayuntamiento de Castro Urdiales, a efectos de permitir una visión general de la totalidad de entidades territoriales cuyo término se circunscribe en el municipio citado, así como del Organismo autónomo que ejerce sus competencias en este municipio, en el cuadro siguiente se muestra el detalle de las liquidaciones presupuestarias de los ejercicios 2004 y 2005 de estas entidades.

Cuadro 1 (euros)

ENTIDAD	PRESUPUESTO DEFINITIVO		DERECHOS RECONOCIDOS		RECAUDACIÓN NETA		OBLIGACIONES RECONOCIDAS		PAGOS REALIZADOS	
	2004	*2005*	*2004*	*2005*	*2004*	*2005*	*2004*	*2005*	*2004*	*2005*
C. Urdiales	39.694.530	36.501.511	38.510.776	31.630.690	32.549.007	25.408.543	27.945.938	27.247.375	20.775.086	24.592.554
Oriñón	53.762	--	53.231	--	16.790	--	57.259	--	21.650	--
Sámano	5.063.083	6.043.017	1.608.195	1.620.769	1.277.789	1.434.999	1.715.537	1.211.868	828.699	952.943
Santullán	297.289	281.013	--	--	281.771	211.748	--	--	278.225	210.139
Mioño	1.090.806	1.012.277	394.385	244.549	291.414	190.063	528.599	521.338	321.967	310.810
Ontón	39.893	42.428	70.181	107.664	70.181	106.603	109.603	146.881	109.603	146.881
Otañes	--	--	--	--	265.289	175.196	--	--	225.872	172.990
R. Municip.	1.692.250	1.643.076	--	--	1.079.519	1.091.482	--	--	1.018.672	1.127.309

La información remitida por las Juntas Vecinales[1] consistió en la liquidación presupuestaria que habían enviado a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades locales, y no las cuentas anuales que deben elaborar según la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden Ministerial de 17 de julio de 1990 (ICAL), y rendir a este Tribunal. Esta obligación ha sido incumplida por las nueve Entidades locales menores respecto de las cuentas correspondientes a 2004 y 2005.

Por lo que se refiere al Organismo autónomo La Residencia Municipal, su procedimiento para la llevanza de la contabilidad en los ejercicios fiscalizados consistía en la aplicación del sistema de partida simple y el principio de caja y no de devengo, no registrando ni los derechos ni las obligaciones hasta que no se efectuaba el cobro o el pago de los mismos, además no se utilizaba ningún programa informático de contabilidad.

Las cuentas anuales de este Organismo autónomo no formaron parte de las Cuentas Generales de los ejercicios 2004 y 2005 del Ayuntamiento de Castro Urdiales rendidas a este Tribunal.

[1] No remitieron la información requerida las siguientes Juntas Vecinales: Islares, Cérdigo y Lusa.

III. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido al actual Alcalde del Ayuntamiento de Castro Urdiales, que viene ocupando este cargo desde mayo de 2003 y a la persona que le precedió en el mandato anterior, puesto que algunas actuaciones fiscalizadoras se retrotrajeron a ejercicios anteriores, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes. Dentro del plazo legal concedido, se recibieron alegaciones del actual alcalde que, en virtud de lo dispuesto en el mencionado artículo 44, se incorporan a este Informe, en el que se han realizado las modificaciones que se han considerado procedentes como consecuencia de dichas alegaciones.

IV. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con los objetivos incluidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal, se ha realizado tanto una fiscalización financiera y de legalidad como de procedimientos, sin embargo conviene señalar que como consecuencia de las importantes deficiencias de la organización administrativa y de las debilidades del control interno existentes en todas las áreas de gestión analizadas, han existido especiales dificultades y significativos retrasos en la obtención de la documentación, así como relevantes carencias que han afectado a las actuaciones fiscalizadoras.

Aunque en cada uno de los apartados del presente Informe se exponen las circunstancias concretas, los procedimientos de fiscalización se han visto afectados en términos generales por las siguientes situaciones:

— El deficiente sistema de formación y archivo de expedientes, junto con la ausencia de un sistema normalizado de distribución de los trabajos, ha dificultado y en algunos casos imposibilitado el acceso a la documentación.

— No se han puesto a disposición de este Tribunal las relaciones de expedientes tramitados en las diferentes áreas de gestión. No ha sido posible conocer el número de licencias solicitadas y concedidas en el periodo fiscalizado, ni los expedientes de disciplina urbanística, ni las modificaciones del Plan General de Ordenación Urbana, así como tampoco los contratos formalizados en los ejercicios 2004 y 2005. A su vez, las aplicaciones informáticas implantadas en la Corporación tampoco posibilitaban la obtención de relaciones de los diferentes tipos de documentos gestionados.

Por lo que se refiere al ámbito temporal de la fiscalización se ha considerado necesario retrotraer las actuaciones fiscalizadoras en el examen de las actuaciones contables a ejercicios anteriores a 2004, a causa de que el Ayuntamiento de Castro Urdiales presentaba en el inicio de la fiscalización una situación especial respecto a la elaboración de sus Cuentas Anuales, presentando un retraso crónico tanto en su formación como en su rendición.

Se ha considerado que el examen y valoración de estas actuaciones es relevante en relación con la actividad y la gestión económico financiera del Ayuntamiento en los ejercicios 2004 y 2005, fundamentalmente porque en ninguno de los tres ejercicios anteriores se llegaron a contabilizar la totalidad de las operaciones realizadas y además porque los estados financieros no resultaron coherentes en la presentación de sus cifras, lo cual tuvo especial influencia en la formación de las Cuentas Anuales de 2004, máxime cuando existía una situación de insolvencia a corto plazo que se mantuvo en la Corporación desde 2000 hasta 2003.

Respecto del análisis de la gestión urbanística, teniendo en cuenta el largo proceso de maduración de los actos urbanísticos, se han analizado áreas cuyos instrumentos de ordenación y ejecución se aprobaron en ejercicios anteriores pero de los que, en la mayoría de los casos, existían derechos pendientes de cobro derivados de aprovechamientos urbanísticos.

IV.1 Organización del ayuntamiento y procedimientos de gestión

IV.1.1 Organización del Ayuntamiento

El Ayuntamiento, de acuerdo con el art. 35 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales (ROF), contaba con los siguientes órganos necesarios:

a) El Alcalde Presidente. Desde el año 1991 hasta las elecciones locales de mayo de 2003 este puesto fue ocupado por la misma persona. Posteriormente, como consecuencia del cambio de Gobierno producido tras las elecciones de mayo de 2003, el cargo fue desempeñado por otra persona, que se mantiene en el puesto hasta el momento actual.

En el periodo fiscalizado los restantes órganos tuvieron la siguiente composición:

b) El Pleno, integrado por 21 concejales.

c) Tenientes de Alcalde, en número de seis.

d) La Junta de Gobierno Local, constituida por el Alcalde y los seis Tenientes de Alcalde.

También se constituyeron trece Comisiones informativas permanentes, entre las que se incluía la Comisión Especial de Cuentas, Hacienda y Patrimonio, cuyo carácter es preceptivo según lo dispuesto en el art. 127 del ROF. Las otras doce Comisiones informativas eran:

— Educación y Cultura
— Sanidad y Asuntos Sociales
— Juntas vecinales

— Turismo y Comercio[2]
— Urbanismo y Vivienda
— Festejos
— Industria, Empleo, Planificación y Desarrollo
— Atención al ciudadano
— Medio ambiente y Patrimonio arqueológico
— Obras, Servicios y Personal
— Deportes
— Juventud.

IV.1.2 Procedimientos de gestión

En el análisis de la organización y de los procedimientos de gestión y control de la entidad, se han puesto de manifiesto las siguientes irregularidades e incidencias, sin perjuicio de que los resultados del análisis del control interno se exponen con mayor detalle en los apartados del Informe relativos a cada uno de los aspectos examinados.

1. Ausencia de reglamentos de naturaleza orgánica, así como de manuales y procedimientos escritos que determinaran la organización y distribución de competencias y funciones en los distintos Departamentos del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento no ha dispuesto de ningún reglamento orgánico que definiera la estructura organizativa de la Corporación y el funcionamiento de la misma en cuanto a competencias, funciones y procedimientos. La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica, y en concreto la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal es competencia del Pleno, según determina el art. 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

Tampoco se ha suplido esta carencia con la existencia de un organigrama aprobado por el Pleno de la Corporación, que determinara la organización e interrelación de los diferentes Departamentos y Servicios del Ayuntamiento.

La ausencia de estos documentos, junto con la inexistencia de manuales y normas de procedimiento que determinaran de forma clara las competencias, responsabilidades y procedimientos de cada uno de los Departamentos de gestión y del personal al servicio de cada uno de ellos, han supuesto importantes debilidades de control interno.

Los únicos documentos elaborados sobre la estructura organizativa del Ayuntamiento fueron dos organigramas. El primero de ellos de diciembre de 2003, sin firmar y sin aprobar por ningún órgano de la Corporación, estaba estructurado a partir de las Concejalías. Este organigrama es el que, en términos generales, se aplicaba en la organización del Ayuntamiento. Sin embargo, tenía carencias tan importantes como que el área de recursos humanos no estaba contemplada, no estaban definidas las funciones a realizar, no establecía interrelaciones entre los diferentes Departamentos y en los puestos de trabajo dependientes de cada uno de ellos no se indicaba el cuerpo al que debía pertenecer el funcionario o la cualificación del personal laboral que debía ocupar la plaza.

Posteriormente, en el año 2005 el Director de Organización y Calidad elaboró otro organigrama que suplía en gran parte las carencias anteriores, pero tampoco fue aprobado ni se llegó a implantar en el Ayuntamiento.

Estas deficiencias, cuya existencia implica de por sí un mayor riesgo en las áreas de gestión afectadas, han derivado, según se ha podido comprobar en las pruebas sustantivas realizadas, en un importante número de incidencias e irregularidades que se exponen en los diferentes apartados del Informe.

2. Inadecuada asunción de responsabilidades y falta de segregación de funciones.

Una adecuada atribución de las funciones a realizar y que éstas estén bien definidas (tanto a nivel departamental como para cada una de las personas que componen las diferentes unidades), así como una idónea segregación de funciones, son principios fundamentales de control interno que deben estar presentes en toda organización administrativa. La ausencia de estos principios dieron lugar en el Ayuntamiento a las situaciones siguientes:

— Las funciones del titular de la Asesoría Jurídica se estaban desempeñando por un auxiliar administrativo. Este puesto en la relación de puestos de trabajo (RPT) figuraba con la cualificación de Técnico de la Administración del Ayuntamiento de Castro Urdiales.

— La jefatura del Servicio de Disciplina urbanística era ocupada por una funcionaria del grupo C, a pesar de que, de acuerdo con la citada RPT, este puesto debía ocuparse también por un Técnico de la Administración General del Ayuntamiento de Castro Urdiales.

Además, sobre esta funcionaria recaía tanto la decisión de la apertura de expedientes sancionadores, como la función de elaborar las propuestas de resolución de los mismos. No estaba establecido ningún sistema de control y supervisión por el Gerente de Urbanismo de las funciones realizadas en esta unidad, ni se llevaban a cabo actuaciones concretas de control.

— El funcionario que ocupaba el puesto de Recaudador de la Corporación fue nombrado en diversas ocasiones a lo largo de los ejercicios fiscalizados, Interventor accidental, manteniendo de forma simultanea sus funciones como Recaudador.

— Durante el ejercicio 2003 y la mayor parte del ejercicio 2004 estuvo vacante la plaza de Tesorero de la Corporación. En noviembre de 2003 fue nombrado Tesorero, mediante Resolución de Alcaldía, el Concejal

[2] En el año 2005 las Comisiones de Turismo y Comercio y de Festejos se unificaron.

de Hacienda, sin seguir ninguno de los procedimientos que se establecen en el RD 1732/1994, de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios con Habilitación de carácter Nacional.

El art. 2 f) del RD 1732/1994 citado determina que únicamente en las Corporaciones locales con Secretaría de clase tercera se podrá atribuir la responsabilidad administrativa de las funciones de Tesorería a un miembro de la Corporación. Al tener una población superior a 20.000 habitantes, la Secretaría del municipio de Castro Urdiales es de clase primera.

3. Incumplimientos relativos a la delegación de competencias.

El Alcalde de la Corporación, a pesar de que delegó la competencia de determinadas materias en la Junta de Gobierno Local a través de Decreto de 9 de julio de 2003, dictó actos administrativos en estas materias relativos, fundamentalmente, a la anulación de expedientes sancionadores en materia de medio ambiente, así como algunos acuerdos en el área urbanística. Todo ello sin que constara avocación de la delegación efectuada, tal y como exige el propio Decreto de delegación y el art. 14 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. Inexistencia de un sistema normalizado de formación y archivo de expedientes.

En ninguna de las áreas de gestión de gastos o de ingresos se formaban expedientes que contuvieran la totalidad de la documentación tramitada en relación con una determinada operación.

Los documentos generados se archivaban por separado y sin un código de conexión entre la distinta documentación que por su contenido debiera haber formado un solo expediente.

5. Irregularidades y deficiencias en el ejercicio de las funciones de contabilidad e intervención.

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL)[3], aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en sus arts. 204 y 213 atribuye al Interventor de la Corporación la llevanza y el desarrollo de la contabilidad financiera y el seguimiento de la ejecución de los presupuestos, así como el control interno respecto de la gestión económica.

En la Corporación tuvo especial relevancia en materia financiera la falta de formación y rendición de las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2000 a 2003 (estas cuentas se remitieron al Tribunal en los años 2004 y 2005).

En relación con el registro de las transacciones, y en general, en el ejercicio de estas dos funciones, contabilidad e intervención, se han comprobado las siguientes irregularidades:

• Tramitación de gastos sin cumplir los requisitos legalmente establecidos.

En muchos casos se producía la aprobación del gasto sin asegurar la debida consignación de crédito y sin la contabilización de esta fase presupuestaria. Esta irregularidad derivó en la existencia de facturas sin contabilizar por no contar con crédito presupuestario, que se regularizaban en los años siguientes a través del reconocimiento extrajudicial de crédito, figura prevista en el art. 60 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, si bien para casos excepcionales.

En 2004 la cuantía de obligaciones de ejercicios anteriores reconocidas mediante esta figura fue de 6.169.668 euros. En el expediente extrajudicial de crédito aprobado se incluyeron facturas por importe de 1.815.289 euros del año 2002, y facturas por importe de 4.354.379 euros correspondientes al año 2003, además, y según se indicaba en informes de Intervención, algunos de estos gastos habían sido comprometidos verbalmente y sin propuesta previa.

La falta de aplicación de procedimientos administrativos adecuados en la gestión del gasto tuvo como consecuencia que se pagaran con retraso facturas de proveedores y devoluciones de ingresos, así como que se demorara innecesariamente la devolución de subvenciones. Los importes pagados en los ejercicios 2004 y 2005 derivados de los intereses de demora por estos conceptos fueron de 103.067 y 231.599 euros, respectivamente.

En 2005 se aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por un importe de 339.731 euros.

• Graves deficiencias en el ejercicio de las funciones de control y de fiscalización interna de la gestión económico-financiera de la Corporación, así como en la contabilización de las operaciones, todo ello motivado fundamentalmente por las siguientes circunstancias:

Durante el periodo fiscalizado y en ejercicios anteriores, han sido constantes en la organización y funcionamiento del Departamento de Intervención la carencia de medios personales, como las bajas por enfermedad del Interventor que ocupó el cargo de 2001 a 2005, y la asunción de responsabilidades ajenas a las funciones que se debían realizar, tales como la gestión de com-

[3] Este Real Decreto entró en vigor el 1 de julio de 2004; la norma de aplicación con anterioridad a esta fecha era la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Las remisiones que en el presente Anteproyecto se hagan al acrónimo LHL, se deben entender referidas a una u otra norma legal según el periodo de vigencia.

pras generales y el control de las existencias. Los órganos de gobierno, no han dotado al órgano encargado del control interno de la entidad de suficientes recursos para el mejor ejercicio de las funciones encomendadas por los arts. 213 y ss. de la LHL y demás normativa de aplicación. Esta insuficiencia de medios fue una de las causas del retraso sostenido en la elaboración de las cuentas anuales de la entidad. Esta situación derivó a su vez en la contratación de empresas externas para la elaboración y formación de dichas cuentas.

Desde el ejercicio 1999, hasta la fecha de realización de esta fiscalización, el puesto de Interventor del Ayuntamiento de Castro Urdiales se ocupó de forma sucesiva por cuatro funcionarios, de los cuales solamente dos disponían de habilitación de carácter nacional.

Las otras dos personas que ocuparon el puesto fueron nombradas respectivamente como Interventor interino y como Interventor accidental. Este último ocupó el puesto durante 21 meses y durante este periodo compatibilizó estas funciones con las que le eran propias como Recaudador de la Corporación, no cumpliéndose por tanto la adecuada segregación de funciones, principio básico de control interno.

Este nombramiento como Interventor accidental fue recurrido y anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 26 de abril de 2006, a causa de la falta de motivación del mismo; no obstante en esta fecha ya se había producido por la Dirección General de la Función Pública el nombramiento de un Interventor con habilitación de carácter nacional a través de concurso de méritos.

Los conflictos entre el Interventor (básicamente entre quién ocupó el cargo entre abril de 2001 hasta julio de 2005) y los órganos de gobierno de la Corporación fueron constantes. El número de escritos realizados por este funcionario en los años 2002, 2003 y 2004 fue de 247, entre notas de Intervención, reparos, e informes sobre la situación de la Corporación. En concreto los reparos emitidos fueron al menos 68, de los cuales la mayoría fueron resueltos mediante Decreto de Alcaldía por discrepancia con el reparo. No consta que el Interventor realizara los informes sobre resolución de discrepancias que establece el art. 218 de la LHL con el objetivo de informar al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Alcalde contrarias a los reparos efectuados.

Por otra parte, en numerosas actas de sesiones de Pleno se aludía a inasistencias del Interventor a su puesto de trabajo, llegándose a debatir la apertura de un expediente disciplinario de carácter muy grave que finalmente no se aprobó.

Entre los procedimientos jurisdiccionales en tramitación constan tres procedimientos en los que es demandante el Interventor que ocupó el puesto hasta julio de 2005. Demandó a la Corporación por daños morales ante la jurisdicción contencioso administrativa, demandó ante la Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria al Alcalde, a un Concejal y al funcionario que ocupó hasta 2006 la plaza de Secretario del Ayuntamiento y demandó al mismo Concejal ante el Juzgado de Instrucción n.º 1 de Castro Urdiales por desaparición de archivos y documentación municipal.

En el trámite de alegaciones la entidad ha informado de la situación actual de estos procedimientos: el primero de ellos se inadmitió, en el segundo, únicamente continúan las pretensiones en relación con el Concejal demandado y respecto del tercero, se dictó auto de archivo de actuaciones.

IV.1.3 Litigiosidad municipal

En los ejercicios 2003 a 2006 el Ayuntamiento ha tenido un elevado índice de litigiosidad. Las demandas se han referido principalmente a tres áreas de gestión del Ayuntamiento: personal, urbanismo y recaudación.

En materia de personal estaban en muchos casos relacionadas con las condiciones laborales del personal al servicio del Ayuntamiento y con nombramientos que prescindían del procedimiento que la normativa vigente establece al efecto, mientras que las demandas interpuestas en el ámbito de la gestión tributaria se derivaban, en gran medida, del incumplimiento de la normativa de recaudación, básicamente con notificaciones y publicaciones carentes de los requisitos mínimos en cuanto al plazo y al contenido exigido en el Reglamento de Recaudación.

El número total de procedimientos judiciales, tanto finalizados en los ejercicios 2003, 2004 y 2005, como en tramitación en el año 2006 alcanzó la cifra de 244, de los cuales se referían a materias relacionadas con el personal contratado por el Ayuntamiento 35, a cuestiones relacionadas con urbanismo, tales como planeamiento, convenios y aprovechamientos urbanísticos y expedientes de restauración de la legalidad urbanística 86 procedimientos y 37 a cuestiones relativas a la gestión recaudatoria.

Todos los procedimientos judiciales mencionados son de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa o de la jurisdicción laboral, con excepción de una querella criminal interpuesta en 2006 contra miembros de gobierno del Ayuntamiento, así como contra el gerente de urbanismo y el secretario de la Corporación, en relación con el convenio urbanístico firmado en el marco del planeamiento del área de suelo urbano *área de planeamiento diferido 2*. Esta área de ejecución urbanística es analizada en el apartado III.3.1.5.de este Informe.

En el cuadro 2 se muestran los procedimientos tramitados durante el periodo 2003 a 2006 en los que la Corporación fue demandada por terceros. Se especifica tanto la materia a la que se refiere la demanda como el resultado de la sentencia en su caso, así como otras formas de finalización del procedimiento judicial.

Cuadro 2

	Nº demandas con sent. estimatoria	Nº demandas con sent. desestimatoria	Otras formas de terminación	Sin finalizar	TOTAL
Personal	8	11	3	13	**35**
Urbanismo	21	6	14	45	**86**
Liquidaciones Tributarias	13	11	3	10	**37**
Otros	17	10	15	44	**86**
TOTAL	**59**	**38**	**35**	**112**	**244**

De los 97 procedimientos cuya forma de finalización ha sido con sentencia, en 59 casos ésta ha sido estimatoria. De los 35 procedimientos que finalizaron con forma diferente a la sentencia, 16 lo fueron por desistimiento de la parte actora, en once casos se retiró la denuncia por satisfacción extraprocesal, en un caso se produjo la caducidad del procedimiento y en otro hubo nulidad de actuaciones procesales.

El Ayuntamiento sólo ha informado a este Tribunal de las cuantías que tuvo que abonar como consecuencia de 33 de las 59 sentencias estimatorias. La cifra conjunta de estos procedimientos fue de 1.448.934 euros. De los once casos que finalizaron con satisfacción extraprocesal para la parte demandante sólo se informó de la cuantía abonada en cuatro casos por importe de 93.636 euros. Además, estas cifras no incluían los costes procesales.

Por otra parte, 112 procedimientos estaban sin finalizar en el momento de realización de los trabajos de fiscalización, sin que hubiera una estimación por el Ayuntamiento de costes procesales y cuantías a abonar por sentencias estimatorias que pudieran dictarse.

IV.2 Representatividad de las cuentas anuales

IV.2.1 Formación y rendición de las cuentas anuales. Elaboración y tramitación de los Presupuestos Generales

El Ayuntamiento de Castro Urdiales ha tenido un retraso crónico, tanto en la formación como en la rendición de sus cuentas anuales.

Las cuestiones más relevantes que han producido el retraso en la llevanza de la contabilidad y en la formación de las cuentas anuales de la Corporación fueron las siguientes, algunas de ellas puestas de manifiesto en informes y notas de Intervención:

- Carencia de medios personales y asunción de responsabilidades ajenas a la función de contabilidad.
- Importantes deficiencias en la aplicación de los principios básicos de control interno, y en algunos casos la ausencia total de mecanismos de control. Esta mala práctica administrativa conllevaba que no se siguieran los procedimientos adecuados establecidos en la normativa vigente, referidos tanto a la contabilización de los gastos como de los ingresos.
- Contratación de operaciones sin crédito presupuestario. Este hecho, al no llevarse la contabilidad al día, no se detectaba de forma inmediata. Como resultado, se produjeron operaciones que no fueron contabilizadas, y otras que se contabilizaron en cuentas no presupuestarias. Posteriormente, a través de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, se imputaron a presupuestos de ejercicios posteriores.
- Retraso continuado en el registro de los derechos reconocidos, con la consiguiente falta de representatividad de los saldos de derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados, tal y como se detalla en el apartado III.3.3. del presente Informe.

Las cuentas anuales de los ejercicios 2000 a 2003 se remitieron a este Tribunal con un retraso muy importante; entre los meses de abril de 2004 y mayo de 2005. Ninguna de ellas había sido aprobadas por el Pleno de la Corporación, tal y como establece el art. 212.5 de la LHL, a pesar de haber sido elevadas a este órgano para su aprobación.

Las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2004 y 2005, en ambos casos aprobadas por el Pleno, se rindieron a este Tribunal con un retraso de dos y cuatro meses respectivamente, respecto del plazo previsto en la normativa vigente. El art. 223.2 de la LHL establece la obligatoriedad de que se rindan a este Tribunal, debidamente aprobadas, antes del 15 de octubre del ejercicio siguiente al que se refieran.

La cuenta anual del ejercicio 2004 se rindió a este Tribunal de forma incompleta, puesto que no se remitió el estado de la deuda, ni los siguientes justificantes: relación de rectificaciones y anulación de derechos y obligaciones de presupuestos cerrados, certificaciones de entidades bancarias de los saldos en las cuentas y relaciones nominales de deudores y acreedores.

La cuenta anual correspondiente al ejercicio 2005 fue rendida con todos los estados, anexos y justificantes establecidos por la ICAL.

Las cuentas de los ejercicios 2006 y 2007 se han recibido en soporte papel el 6 de octubre de 2008, incumpliendo el procedimiento establecido en la Reso-

lución de 30 de marzo de 2007 de la Presidencia de este Tribunal.

Estas cuentas no estaban aprobadas, se remitieron tras el Dictamen favorable de la Comisión Informativa de Hacienda y Especial de Cuentas previo a su remisión al Pleno de la Corporación para su aprobación.

Ante la situación de retraso crónico en la formación de las cuentas anuales, la Corporación en los años 2002, 2003 y 2004, acordó la contratación de una empresa privada para la elaboración de las cuentas anuales de los ejercicios 2001, 2002 y 2003 respectivamente.

Por lo que se refiere al objeto del contrato, contabilización de operaciones pendientes y obtención de cifras coherentes de los estados y cuentas anuales que integran la Cuenta General, éste no fue cumplido en ninguno de los tres años, tal y como se deriva de las comprobaciones y resultados obtenidos en el análisis de las cuentas anuales.

La Corporación también contrató la realización de una auditoría sobre sus cuentas anuales.

El 26 de diciembre de 2003 se adjudicó, por un importe de 52.900 euros, un contrato de consultoría y asistencia a una empresa, para la realización de una auditoría de regularidad de los ejercicios 1999 a 2002.

En el pliego de prescripciones técnicas, al definir el objeto del contrato se establecía que para cada uno de los ejercicios auditados se debían elaborar dos informes: uno de auditoría de cuentas anuales y memorándum de recomendaciones, que debía incluir la opinión de los auditores sobre si los estados financieros reflejaban fielmente la realidad económico-patrimonial y la ejecución presupuestaria del Ayuntamiento, y otro de auditoría de legalidad.

El objeto del contrato no fue cumplido por la empresa contratada ya que el informe no incluyó la valoración de la representatividad de las cuentas anuales de cada uno de los ejercicios auditados y no concretó el ámbito temporal al que se referían los resultados obtenidos. Además se presentó únicamente un informe de auditoría que recogía conjuntamente los resultados referidos a la auditoría de legalidad y a la auditoría financiera.

Elaboración y tramitación de los Presupuestos Generales

Los arts. 168 y ss. de la LHL determinan que el Presidente de la Entidad local formará el presupuesto y lo elevará al Pleno para su aprobación, enmienda o devolución. Se deberá aprobar antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

Esta obligación legal se ha incumplido con habitualidad por los alcaldes de Castro Urdiales, al no presentar los Presupuestos al Pleno para su aprobación, produciéndose la prorroga automática del último presupuesto aprobado, prevista en el art. 169 de la LHL.

El Presupuesto General aprobado en el ejercicio 1991 se prorrogó hasta el ejercicio 2000 inclusive. En 2001 se aprobó el Presupuesto General, que fue prorrogado para los ejercicios 2002 y 2003.

En el año 2004 se procedió a la elaboración y tramitación del correspondiente Presupuesto General, que presentó las siguientes deficiencias:

— Se aprobó inicialmente, con el dictamen favorable de la Comisión informativa de Cuentas, Hacienda y Patrimonio, en la sesión plenaria del 30 de enero de 2004 y su aprobación con carácter definitivo se produjo el 23 de marzo del mismo año. Se incumplió por tanto el límite fijado en los arts. 150.2 de la LHL y 20.2 del RD 500/1990, que señalan que dicho trámite debe realizarse antes del 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior al que corresponde el presupuesto.

— La publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC) se realizó el 30 de marzo. Sin embargo, no consta el cumplimiento del art. 150.4 de la LHL que establece la remisión de copia del Presupuesto General definitivamente aprobado a la Administración General del Estado y a la correspondiente Comunidad Autónoma.

— Respecto de la documentación exigida en los arts. 146, 147 y apartado primero del art. 149 de la LHL, no se adjuntaron los siguientes documentos: el presupuesto consolidado de la Entidad local y el Organismo autónomo, así como el estado de previsión de movimientos y situación de la deuda. Tampoco se adjuntó Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones en relación al presupuesto anterior. Por otra parte, el Anexo de personal no coincidía con los créditos iniciales del capítulo 1 del presupuesto de gastos.

— No se realizó la consignación en el presupuesto de una cantidad equivalente al 10% del total consignado en los capítulos 1 y 2 del presupuesto de ingresos con destino al patrimonio municipal del suelo, según exige el art. 231 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Cantabria (LSC).

— El presupuesto no cumplió con el principio de estabilidad presupuestaria en los términos exigidos en el art. 19 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), la aprobación del presupuesto se realizó con déficit no financiero, situación producida porque la suma de los créditos iniciales no financieros era superior a la suma de las previsiones de ingresos no financieros.

No se ha elaborado por la Corporación el plan económico financiero a medio plazo para su corrección, tal y como exige el art. 22 de la LGEP. No obstante, la liquidación del presupuesto de 2004 se aprobó con superávit financiero.

Para el ejercicio 2005 no se aprobó el Presupuesto General, sino que se prorrogó el del ejercicio 2004

incumpliendo lo establecido en el art. 149 de la LHL. La prórroga se realizó a través de Decreto de Alcaldía de 14 de abril de 2005 con el preceptivo ajuste de los créditos que no tienen la consideración de prorrogables según determina el art. 21 del RD 500/1990.

El Presupuesto General correspondiente al ejercicio 2006 no se llegó a elaborar y por lo tanto no se sometió a la aprobación del Pleno de la Corporación, y el Presupuesto de 2007 se presentó al Pleno el 13 de abril de 2007 no obteniendo la aprobación del mismo.

IV.2.2 Análisis de las principales masas patrimoniales de los balances de situación y de las cuentas de resultado económico-patrimonial

En el examen de la representatividad de las cuentas anuales de los ejercicios 2004 y 2005 de la imagen fiel del patrimonio y de la situación económico-financiera del Ayuntamiento, se han puesto de manifiesto las siguientes irregularidades contables en los balances de situación, con independencia de las cuestiones que de forma específica se señalan en el análisis de las principales masas patrimoniales de este estado financiero:

— El balance de situación del ejercicio 2003 presentó una diferencia entre el pasivo y el activo de 2.936.000 euros, que no fue justificada por la Corporación.

— En los balances de situación de 2001 a 2004 se incluyó la cuenta de *Formalización* con saldo acreedor (3.311, 656.455, 2.940.895 y 48.751 euros respectivamente). Esta cuenta incluía cuatro subcuentas destinadas a recoger diferencias de conciliación entre los cobros y los pagos realizados por la entidad y los saldos de las cuentas bancarias comunicados por las entidades financieras.

— Los resultados del ejercicio 2002 no se reflejaron en el balance de situación del mismo ejercicio.

Se han analizado las masas patrimoniales y las rúbricas más significativas del balance de situación y de la cuenta de resultado económico-patrimonial, que se han seleccionado en función de su importancia relativa en dichos estados, del riesgo inherente de las cuentas y de las debilidades de control interno detectadas en los trabajos preliminares. En el Anexo I se expone la evolución de los saldos de los Balances de situación de los ejercicios 2000 a 2005 y en los Anexos II y III las Cuentas del resultado económico-patrimonial de los ejercicios 2004 y 2005.

A continuación se exponen los resultados obtenidos.

VI.2.2.1 Inmovilizado

Los saldos de inmovilizado representaron el 69% y el 82%, respectivamente, del total del activo del balance en los ejercicios 2004 y 2005. De esta masa patrimonial, se ha analizado el inmovilizado material, el inmovilizado inmaterial y las inversiones en infraestructuras y bienes destinados al uso general. Los saldos del inmovilizado financiero no se han considerado relevantes respecto a la totalidad del inmovilizado.

En el cuadro 3 se detalla la evolución que las cuentas del inmovilizado tuvieron durante los ejercicios 2004 y 2005.

Cuadro 3 (euros)

CUENTA BALANCE	2003	2004	2005
INMOVILIZADO MATERIAL	***25.003.921***	***28.389.617***	***30.947.116***
Terrenos y bienes naturales	315.806	315.806	713.128
Construcciones	21.743.202	24.466.925	25.808.486
Maquinaria, instalaciones y utillaje	1.591.408	1.688.030	2.052.976
Elementos de transporte	210.502	267.523	288.785
Mobiliario	1.347.157	1.492.050	1.806.784
Equipos para procesos de información	411.151	762.612	859.050
Otro inmovilizado material	753.912	765.889	787.125
Instalaciones complejas especializadas	3.588.890	3.588.890	3.588.890
Amortización acumulada	- 4.958.107	- 4.958.107	- 4.958.107
INMOVILIZADO INMATERIAL	***802.775***	***802.775***	***2.168.092***
Concesiones administrativas	-26.658	-26.658	0
Propiedad industrial	221.112	221.112	221.112
Otro Inmovilizado inmaterial	608.321	608.321	1.946.980
INVERS. EN INFRAESTRUCT. Y BIENES DEST. AL USO GRAL.	***17.049.868***	***18.720.511***	***20.898.898***
Terrenos y bienes naturales	53.115	53.115	856.899
Infraestruct. y bienes dest. uso gral	15.719.982	17.381.461	18.745.659
Inv. en bienes comunales	763.285	763.285	763.285
Patrimonio histórico	513.486	522.648	533.054
INMOVILIZADO FINANCIERO	***153.699***	***150.058***	***142.589***
Invers.financ. permanentes en capital	36.089	36.089	0
Obligac, bonos y otras invers. renta fija	- 28.113	- 28.113	0
Préstamos a largo plazo	145.723	142.082	142.589
TOTAL	**43.010.263**	**48.062.961**	**54.156.695**

En el ejercicio 2004 se produjo un incremento de 3.385.696 euros en las cuentas del Inmovilizado material. Esta cifra supuso un 14% respecto del saldo a 31 de diciembre de 2003. No obstante, 1.858.195 euros correspondían a obligaciones que se tenían que haber imputado a los dos ejercicios inmediatamente anteriores, y por lo tanto, reflejarse en los correspondientes balances de situación. Estas obligaciones fueron reconocidas en 2004 a través de la aprobación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito.

El incremento experimentado en 2005 fue de 2.557.499 euros, con una distribución homogénea en el conjunto de las cuentas. Las obligaciones de ejercicios anteriores que se imputaron a 2005 mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito fueron 70.190 euros.

El saldo de la amortización acumulada del inmovilizado material, tanto en el balance de situación de 2004 como en el correspondiente a 2005, fue de 4.958.107 euros. Esta cuantía fue dotada en su totalidad en los ejercicios 2000 y 2001, por importes respectivamente de 3.785.322 y 1.172.785 euros.

En los ejercicios 2004 y 2005 no se realizó ninguna dotación a la amortización acumulada del inmovilizado material.

En ambos balances, la totalidad de la amortización acumulada figuraba minorando el saldo del inmovilizado material. Sin embargo, la Corporación no disponía de información sobre cuáles eran las cuentas cuya depreciación se había contabilizado.

El Inmovilizado inmaterial en el ejercicio 2004 no sufrió variaciones respecto al año anterior.

En el ejercicio 2005 el único movimiento significativo fue la contabilización de una permuta en la cuenta Otro inmovilizado inmaterial, por importe de 1.334.831 euros, y a la que posteriormente se hace referencia.

En los balances de los ejercicios fiscalizados no consta la cuenta de amortización acumulada del Inmovilizado inmaterial.

Respecto de las cuentas integrantes de Inversiones en infraestructuras y bienes destinados al uso general, en el ejercicio 2004 se imputaron 780.933 euros a través del expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos aprobado. Este importe debió haberse reconocido en los dos ejercicios inmediatamente anteriores.

En el periodo fiscalizado el Ayuntamiento carecía de Inventario de bienes y derechos, incumpliendo la previsión contenida en el art. 86 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, (TRRL) aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que establece su obligatoriedad.

El 15 de octubre de 2004, la Corporación formalizó un contrato de consultoría y asistencia para la elaboración de este inventario, el cual fue aprobado por el Pleno de la Corporación el 7 de febrero de 2006. El inventario no fue remitido ni a la Administración General del Estado ni a la Comunidad Autónoma de Cantabria, requisitos exigidos en el art. 32 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades locales (RBEL).

Los importes recogidos en el inventario para cada uno de los elementos fueron calculados sobre el valor de mercado que los bienes tenían a 31 de diciembre de 2004.

Una vez elaborado el inventario no se realizaron las pertinentes actualizaciones sobre el mismo, al no incluirse los bienes que entraron a formar parte del patrimonio de la entidad con posterioridad a 31 de diciembre de 2004, a pesar de haberse aprobado en 2006. No se cumplió or tanto el objetivo básico que motivó la contratación «la formación, actualización y mantenimiento del Inventario General de Bienes y Derechos del Ayuntamiento, con expresión en cualquier momento de la realidad patrimonial municipal».

El contrato es objeto de análisis en el apartado IV.3.4.3 de este Informe.

A pesar de que este instrumento de gestión no estaba aprobado en los ejercicios fiscalizados, se ha tenido en cuenta a efectos de emitir una opinión sobre los estados financieros correspondientes a 2004, no así respecto a las cuentas anuales de 2005, debido a la no inclusión en el inventario de los bienes adquiridos durante ese año.

Sin embargo, en casi la totalidad de las fichas de los diferentes elementos no se incluía su valor contable, por lo que tampoco fue posible establecer una correlación global entre el inventario y el balance de situación de 2004.

Tampoco se realizaron en los ejercicios fiscalizados inventarios físicos y recuentos de los bienes del inmovilizado de la Corporación.

Por otra parte, no existía inventario contable, desconociendo la Corporación la composición de cada una de las cuentas del inmovilizado reflejadas en los balances de situación. Esta deficiencia imposibilitó comprobar la veracidad de los saldos históricos de las cuentas.

Las comprobaciones que se han realizado, y los resultados obtenidos han sido los siguientes:

Se han examinado los mayores de las cuentas de Inmovilizado no financiero correspondientes a los ejercicios 2002 a 2005 para comprobar su adecuada contabilización. Los importes netos imputados durante estos cuatro ejercicios a las cuentas de inmovilizado no financiero representaron el 27% de su saldo en el balance de situación del año 2005.

Se han comprobado operaciones por un importe total de 14.201.105 euros, lo que representó el 24% del total del inmovilizado no financiero del balance del año 2005.

El 26% del importe revisado contenía deficiencias en su contabilización. Se exponen a continuación, agrupadas por cuentas financieras y por ejercicios:

Inmovilizado material:

— La mayoría de las cuentas del inmovilizado material presentaban un desglose de cuatro dígitos; no

obstante, las anotaciones contables se imputaban a una u otra sin un criterio definido, e incluso en algunos casos, distintas certificaciones de obra de una misma construcción se imputaron a subcuentas diferentes. Así ocurrió con las construcciones más significativas de la Corporación: el Centro Cultural Eladio Laredo, el Polideportivo Perú Zaballa, el Castillo Faro y el Pabellón de Actividades Náuticas. De estas dos últimas construcciones se imputaron a la cuenta de Infraestructuras y bienes entregados al uso general honorarios por dirección de obra por importe de al menos 11.600 euros en 2004 y 26.979 euros en 2005.

— La cuenta Instalaciones complejas especializadas figuraban en los balances de situación de 2004 y de 2005 con un saldo de 3.588.890 euros, sin que la Corporación dispusiera de información sobre qué bienes patrimoniales integraban esta cuenta. Este saldo formaba parte del activo del balance de la entidad al menos desde el ejercicio 1999.

— En los ejercicios 2003 y 2004 se imputaron a la cuenta de Elementos de transporte cuotas de leasing y renting por importe de 16.895 y 20.234 euros respectivamente. Esta cuantía debería haber incrementado el saldo del Inmovilizado inmaterial de la Corporación. En la gran mayoría de los asientos contables no se identificaba el vehículo que había originado la operación.

— En 2005, se imputó la adquisición de un local por importe de 396.668 euros a la cuenta de Terrenos, en lugar de a la cuenta de Construcciones, y a su vez, se imputó a la cuenta de Construcciones mobiliario por importe de 40.000 y elementos propios de otras cuentas de inmovilizado por 18.640 euros.

— También en 2005, se recogieron en la cuenta de Maquinaria, apuntes por importe conjunto de 143.015 euros, que por la naturaleza del elemento al que se referían, deberían haberse contabilizado en otras cuentas del Inmovilizado material.

— Hasta el ejercicio 2005 no se procedía a dar de baja en contabilidad los bienes muebles e inmuebles cuando la baja derivaba de operaciones sin reflejo presupuestario, tales como permutas, aprovechamientos urbanísticos no monetarizados y sustitución de elementos.

Inmovilizado inmaterial:

— En la cuenta Otro inmovilizado inmaterial se contabilizó con fecha 30 de septiembre de 2005 una permuta por importe de 1.334.831 euros. El origen de este apunte contable fue un convenio de ejecución firmado por el Ayuntamiento en el marco del desarrollo urbanístico de la unidad 1.29 que es objeto de análisis en el apartado III.3.1.5 del presente Informe. En el convenio se acordó la entrega por parte del Ayuntamiento de bienes y derechos cuya titularidad le correspondería cuando se ejecutaran urbanísticamente las áreas afectadas; como contrapartida, la empresa firmante se obligó a la construcción de viviendas de protección oficial.

En el registro contable de esta operación se hacía alusión únicamente al convenio firmado, sin precisar el bien entrante. Este apunte supuso la contabilización en cuentas de bienes patrimoniales del Ayuntamiento de un compromiso de entrega futura por parte de la empresa firmante del convenio.

— La cuenta de Concesiones administrativas, presentó, al menos desde el ejercicio 2001, un saldo negativo de 26.658 euros, sin que la Corporación conociera el origen de este saldo acreedor. En diciembre de 2005 se realizó una depuración del mismo con cargo a la cuenta de Resultados extraordinarios.

Inversiones en infraestructuras y bienes destinados al uso general:

— Entre los ejercicios 2002 y 2005 se imputaron a las cuentas integrantes de Inversiones en infraestructuras y bienes destinados al uso genera, un total 489.838 euros que, según la regla 201 de la ICAL, deberían haber formado parte del Inmovilizado material, puesto que se trataba de bienes patrimoniales o de dominio público destinados al servicio público.

— La entidad no traspasaba el saldo de la cuenta de Inversiones en infraestructuras y bienes destinados al uso general a la de Patrimonio entregado al uso general cuando las inversiones finalizaban y se destinaban al fin previsto, no reflejando por tanto estas cuentas la realidad de las inversiones destinadas al uso público. No ha sido posible cuantificar el importe que debería haber sido traspasado por no disponer la Corporación de información sobre los bienes integrantes de la cuenta.

— El edificio Santo Hospital Civil seguía figurando como inmueble del Ayuntamiento, no habiéndose contabilizado la adscripción del mismo al Organismo autónomo La Residencia Municipal, que lo utiliza como residencia de ancianos. El valor en inventario de la construcción, cuantificado en 1.119.878 euros respondía únicamente a las mejoras realizadas. La Corporación desconocía el importe por el que estaba contabilizado este inmueble en las cuentas de balance.

Se realizaron, asimismo, comprobaciones destinadas a verificar que los bienes propiedad del Ayuntamiento estaban adecuadamente inscritos en el Registro de la Propiedad, así como su inclusión en el inventario de la entidad y en los estados financieros, además se comprobó su realidad física y la adecuada conservación y custodia de los mismos.

Se examinó una muestra de 178 bienes del inmovilizado material (el 6% de la totalidad de los incluidos en el inventario, lo que supuso a su vez, el 37% del valor total del mismo). De estos 178 bienes, 47 eran bienes inmuebles y 131 bienes muebles.

En las fichas de inventario de cada uno de los bienes no constaba el número de asiento por el que se producía su toma de razón en contabilidad, por lo que la comprobación de si los bienes inventariados estaban contabili-

zados adecuadamente se realizó a través de su localización en los mayores de la contabilidad financiera. El alcance de esta prueba se concretó respecto de los bienes adquiridos a partir del ejercicio 2002.

Los resultados del análisis realizado se exponen diferenciando los bienes inmuebles de los muebles (en el anexo VII se detallan los bienes a los que se refieren las incidencias):

Bienes inmuebles:

— En trece de las 47 fichas de inventario de bienes inmuebles no constaban los datos relativos a su inscripción en el Registro de la Propiedad.

— La sede del Conservatorio de Música, que según las fichas del Inventario de bienes era propiedad del Ayuntamiento, constaba inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

— De los bienes adquiridos con posterioridad a 2001 y de las mejoras realizadas sobre bienes anteriores, no constaba contabilizada la parcela 51 del área APD 2, cuya propiedad le correspondió al Ayuntamiento como consecuencia de la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento urbanístico de este sector.

— Además, de las áreas de ejecución urbanística examinadas en el Apartado III.3.1.4 del presente Informe, de ocho casos en los que no se sustituyó el aprovechamiento urbanístico por su equivalente en metálico, únicamente constaba la contabilización de las parcelas correspondientes a dos de ellos[4].

— Se encontraban registrados en el inventario de la entidad todos los bienes inmuebles adquiridos con anterioridad a diciembre de 2004.

Bienes muebles:

— Respecto de los 131 bienes muebles, 18 eran vehículos, de los cuales uno había sido dado de baja en la Dirección General de Tráfico y otro no estaba en condiciones de uso. No se había procedido a la baja en contabilidad ni en el inventario de ninguno de los dos. Posteriormente, en el ejercicio 2006, la Dirección General de Tráfico dio de baja otro vehículo por abandono.

— Por lo que se refiere a la comprobación sobre la adecuada contabilización de los bienes muebles incluidos en la muestra, en ninguno de los 126 bienes que constaban en el inventario de bienes figuraba la fecha de adquisición, lo que impidió realizar esta comprobación.

— Respecto a la inspección física de estos bienes, 48 no disponían de etiqueta que permitiera su identificación en el inventario, en cinco bienes la etiqueta era errónea y en otros dos su ubicación era diferente a la indicada en el mismo.

— No estaban inventariados cinco de los 18 vehículos incluidos en la muestra, a pesar de que su adquisición se produjo con anterioridad a la elaboración del inventario.

De los resultados obtenidos en las comprobaciones efectuadas se ha deducido que el Ayuntamiento realizó un deficiente control interno y, en algunos casos hubo ausencia de control en la custodia y salvaguarda de los activos de la entidad, lo que unido al incumplimiento de la normativa contable, ha dado lugar a que las cuentas de balance relativas al inmovilizado, tanto material como inmaterial, así como las inversiones destinadas al uso general, no reflejaran el valor contable de los bienes propiedad del Ayuntamiento en los ejercicios 2004 y 2005.

Según se ha expuesto, y con el detalle del Anexo VI, las cuentas de inmovilizado de los balances de situación de los ejercicios 2004 y 2005 estaban sobrevaloradas al menos en 3.562.232 y 4.923.721 euros, respectivamente.

En relación a la imputación presupuestaria de las operaciones de inmovilizado, en los ejercicios 2001, 2002 y 2004 resultó mayor la imputación al capítulo 6 Inversiones del presupuesto de gastos que a las cuentas de Inmovilizado, lo que constituyó una discrepancia contable no justificada por la Corporación.

Por otra parte y según se dedujo del análisis de la gestión contractual (apartado III.3.4.), en el Ayuntamiento se imputaron al capítulo 6 de los presupuestos de gastos de los ejercicios 2004 y 2005, al menos, 501.400 y 349.437 euros, respectivamente, sin la formalización del contrato correspondiente (los contratos a los que corresponden estos importes se detallan en el Anexo IX).

Además, certificaciones de obra por importe de 164.776 euros se imputaron al capítulo 2 Gastos en bienes corrientes y servicios en lugar de al capítulo 6, y un contrato de consultoría por importe de 71.920 euros se imputó incorrectamente dada la naturaleza del gasto al capítulo 6 de Inversiones.

IV.2.2.2 Deudores

Las cuentas que recogen los saldos deudores de la entidad representaron el 16% y el 12%, respectivamente del total del activo de los balances de situación de los ejercicios 2004 y 2005. De este epígrafe se han examinado los saldos relativos a los derechos pendientes de cobro de presupuestos corrientes y de presupuestos cerrados. Sobre estas dos subcuentas, el análisis se ha efectuado respecto de los derechos pendientes de cobro de carácter tributario y sobre los derechos de cobro derivados de la sustitución de los aprovechamientos urbanísticos por su equivalente económico.

[4] No se monetarizó el aprovechamiento correspondiente a las áreas UE 1.24, UE 1.34, UE.2.25, SUP 1, SUP 3, SUP 4 y de los dos polígonos del primer sector del SUNP 3, de las que se contabilizaron los aprovechamientos de la UE 1.34 y del SUP 3.

La provisión para insolvencias desde el año 2000 y hasta 2004 estaba dotada por un importe de 3.233.520 euros, sin que la Corporación dispusiera del detalle de la composición de este saldo ni la justificación su cuantificación.

En el ejercicio 2005 se realizaron los cálculos necesarios para la determinación de su importe como un porcentaje del total de deudores pendientes de cobro y, además, se incluyeron determinados deudores cuyo cobro se consideraba de difícil realización.

Se ha comprobado la coherencia entre los estados financieros que conforman las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2004 y 2005, la aplicación informática GTWIN (registro utilizado por la Corporación para la anotación de las operaciones) y las cuentas de recaudación, que reflejan el resumen anual de la gestión recaudatoria.

De las pruebas realizadas, se han obtenido los siguientes resultados:

— La cuenta de recaudación correspondiente al ejercicio 2004 presentó una diferencia entre los derechos pendientes de cobro a fin de ejercicio y los pendientes al inicio del ejercicio siguiente de 355.309 euros. Esta situación se venía produciendo desde el año 2002. En el ejercicio 2005 se regularizaron las diferencias, de forma que se eliminó esta inconsistencia interna en la cuenta de recaudación.

— En el ejercicio 2004 el importe de los derechos pendientes de cobro que constaba en la cuenta de recaudación y los que constaban en el programa GTWIN no eran coincidentes con los mismos datos del programa SICAP en 588.967 y 630.048 euros, respectivamente. Esta diferencia incluye derechos de ejercicio corriente y de ejercicios cerrados.

En el ejercicio 2005 se realizó una depuración de saldos de derechos pendientes de cobro que permitió que los importes obtenidos de ambas aplicaciones (SICAP y GTWIN) relativos a ejercicios cerrados fueran coincidentes. Se anularon los derechos pendientes con una antigüedad superior a 10 años, y se depuró el resto de saldos.

A finales de 2005 se mantenía la discrepancia entre las dos aplicaciones informáticas en el saldo de derechos pendientes de cobro del ejercicio corriente por importe de 119.602 euros.

Esta diferencia se debía, por una parte, a que en el SICAP sólo se reconocían los derechos de cobro derivados de sanciones previa Resolución de Alcaldía y en la aplicación GTWIN se registraban cuando se emitía la multa, y por otra parte, a que los recibos de agua (gestionados en periodo voluntario por la empresa Aguas del Norte, S.A.) no se incluían en el programa GTWIN, excepto los que pasaban a la fase de recaudación ejecutiva.

Por otra parte, en la cuenta de recaudación de 2005 el importe pendiente de cobro de ejercicio corriente seguía presentando un saldo inferior al importe reflejado en la correspondiente liquidación presupuestaria. La diferencia se cuantificó en 679.947 euros.

Se han analizado las modificaciones sobre los saldos de derechos pendientes de cobro que fueron aprobadas en este periodo por los diferentes órganos de gobierno.

El Ayuntamiento no ha facilitado los expedientes de modificación de derechos pendientes de cobro, tanto de rectificación como de anulación y de prescripción, aportándose únicamente los documentos contables.

La modificación más importante se produjo en 2005. En este ejercicio, se regularizó el saldo no contabilizado por liquidaciones del Impuesto del incremento del valor de los terrenos (IIVT); los importes eran de 1.482.713 y 131.742 euros procedentes de los ejercicios 2003 y 2004 respectivamente.

El expediente de prescripción de derechos de cuantía más elevada también se aprobó en el año 2005 mediante Acuerdo de Pleno de 29 de diciembre. El importe fue de 1.250.754 euros (sin IVA) correspondientes a 6.782 recibos; no obstante, se contabilizó por 15.869 euros menos, puesto que no todos los recibos cuya prescripción se acordó estaban contabilizados.

Los recibos anulados en este expediente correspondían a los años 1990 a 2001 y los procedentes del ejercicio 2001 tenían un saldo de 4.262 euros. Por lo tanto, el saldo de derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados en el año 2004 estaba sobrevalorado al menos en 1.246.492 euros, importe que correspondía a los derechos de cobro que ya habían prescrito.

En 2006 se inició por la Tesorería de la entidad otro expediente de prescripción de derechos de cobro por importe de 1.308.644 euros y que contenía 8.340 recibos. En el momento de realización de los trabajos de fiscalización este expediente aún no había sido aprobado.

Además, como consecuencia de las deficiencias e irregularidades puestas de manifiesto en el análisis de la gestión recaudatoria que se exponen en el apartado III.3.3.2 de este Informe, la representatividad de los saldos de derechos pendientes de cobro de los balances de situación de los ejercicios 2004 y 2005 están afectados por una sobrevaloración de al menos, 370.527 y 582.329 euros, respectivamente. En este último importe se incluyeron tres valores (320.777 euros) correspondientes a aprovechamientos urbanísticos generados en los ejercicios 1999 y 2000 cuya gestión de cobro no se inició hasta el año 2005 y que han sido recurridos por prescripción.

IV.2.2.3 Cuentas financieras

Cuadro 4 (euros)

CUENTA BALANCE	2003	2004	2005
Préstamos concedidos a corto plazo	-125	-125	-
Partidas pendientes de aplicación	1.532.446	4.505	399
Tesorería	3.985.236	10.985.211	4.564.836
TOTAL	**5.517.557**	**10.989.591**	**4.565.235**

De las tres cuentas de balance que conforman el saldo de las cuentas financieras de la entidad se ha analizado la Tesorería, así como la composición de las partidas pendientes de aplicación, debido al elevado importe que el saldo de esta cuenta presentaba al inicio del ejercicio 2004.

Tesorería

La Tesorería del Ayuntamiento representó a 31 de diciembre de los ejercicios 2004 y 2005, el 16% y el 6%, respectivamente, del total de los balances de situación de cada uno de estos años.

El número de cuentas que el Ayuntamiento tenía abiertas en entidades financieras en los ejercicios 2004 y 2005 era de 29 y 33, de las cuales seis y siete, respectivamente, no estaban operativas.

Durante los dos ejercicios el importe que se mantenía en las cuentas bancarias fue muy elevado, fundamentalmente en el ejercicio 2004. En este ejercicio se habían concertado dos operaciones de préstamo por importe de 6.148.734 euros en el mes de mayo, de los que se había dispuesto de un importe de 4.824.810 euros.

Se mantuvo un exceso de disponibilidades líquidas en cuentas corrientes sin obtener por las mismas ninguna rentabilidad, lo que puso de manifiesto la ausencia de una adecuada gestión de los activos líquidos de la Corporación.

El estado de tesorería se elaboró con las siguientes deficiencias:

— En ninguno de los dos ejercicios se incluyeron las cuentas restringidas de recaudación, a pesar de que la Instrucción de Administración Local de aplicación las define como cuentas integrantes del subgrupo de Tesorería.

— En el ejercicio 2004 el estado no aparecía firmado por la Intervención ni por la Tesorería de la entidad.

Por lo que se refiere a la coherencia interna de los estados de tesorería con el resto de estados contables, los datos contenidos en este estado no coincidían en ninguno de los dos ejercicios con los importes de cobros y pagos presupuestarios y no presupuestarios reflejados en las liquidaciones presupuestarias y en los estados de situación y movimientos de operaciones no presupuestarias para cada uno de estos dos años.

Además, las existencias iniciales y finales de la primera parte del estado de tesorería no eran coincidentes con las existencias en tesorería reflejadas en la segunda parte del mismo estado.

Los datos de esta segunda parte del estado eran coincidentes con los incluidos en el epígrafe Cuentas financieras de los balances de situación de los ejercicios 2004 y 2005. Estos importes, según se ha comprobado a través de las respuestas dadas por las entidades financieras en la circularización efectuada correspondían a los saldos disponibles en las diferentes cuentas bancarias según los datos contabilizados por los bancos y demás entidades de crédito.

Por tanto, la diferencia entre las existencias de tesorería de ambas partes del estado se debe por un lado, a la no coincidencia de los cobros y pagos con el resto de estados de la Cuenta General, y por otro, a las partidas de conciliación.

Partidas pendientes de aplicación

El importe de las partidas pendientes de aplicación al inicio del ejercicio 2004 era de 1.532.447 euros. Durante el año 2004 se regularizó este saldo, de forma que el importe de las partidas pendientes de aplicación a 31 de diciembre era de 4.506 euros.

Se realizó una depuración de saldo por importe de 1.277.624 euros, de los cuales, 33.490 y 263.148 euros se debieron a correcciones de saldo enmarcadas en sendos procesos de regularización de deudas con la empresa Aguas del Norte, S.A. y con el Servicio de Planes Hidráulicos del Gobierno de Cantabria.

Del resto del saldo rectificado, 980.986 euros, la Corporación afirmó desconocer su procedencia y antigüedad.

La cuantía de las operaciones derivadas de ejercicios anteriores que fue imputada al presupuesto de 2004 fue de 229.043 euros, de los cuales 73.623 lo fueron a través de un expediente extrajudicial de crédito.

IV.2.2.4 Acreedores

Los balances de situación de los ejercicios 2001 a 2005 contenían los siguientes saldos de Acreedores:

Cuadro 5 (euros)

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005
Acreedores por obligaciones reconocidas ppto. corriente	6.731.027	8.703.697	3.681.086	7.170.852	2.654.821
Acreedores por obligaciones reconocidas pptos. cerrados	4.344.328	4.860.433	7.599.270	3.212.362	198.325
Acreedores por devolución de ingresos	73.047	73.737	76.340	53.248	108.897
Entes Públicos por ingresos pendientes de liquidación	156.137	156.182	156.182	--	--
Entidades Públicas	756.011	836.285	849.300	220.489	272.081
Otros acreedores no pptarios	5.279.591	3.280.769	1.678.449	1.112.043	510.955
Fianzas a corto plazo	--	--	--	18.319	--
TOTAL	**17.340.141**	**17.911.103**	**14.040.627**	**11.787.313**	**3.745.079**

En los ejercicios 2004 y 2005 los acreedores, tanto presupuestarios como no presupuestarios, representaron respectivamente el 17 y el 6% del pasivo del balance de situación.

Se circularizó a una muestra de 30 acreedores, que representaban el 69 y el 44% de los saldos pendientes de pago al cierre de los ejercicios 2004 y 2005. Se recibieron 26 respuestas, que representaban el 98 y el 95% de los importes de la muestra.

De las respuestas recibidas en la circularización, únicamente fueron coincidentes con los registros contables los datos de ocho acreedores.

De las comprobaciones realizadas sobre las respuestas recibidas y los saldos contabilizados se han obtenido los siguientes resultados (los expedientes concretos a los que se refiere cada incidencia se detallan en el Anexo VIII):

— Gran parte de la disconformidad en los saldos se debía a facturas de los ejercicios 2002 y 2003 que fueron reconocidas en los ejercicios siguientes a través de la aprobación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito (3.725.770 euros).

— En el ejercicio 2004 la fecha de una factura por importe de 10.527 euros resultó anterior a la aprobación del gasto y adjudicación del contrato.

— En el ejercicio 2005 se reconocieron obligaciones con anterioridad a la aprobación del gasto por importe de 32.531, la aprobación del gasto, la aprobación de la factura y la ordenación del pago se produjeron en 2006.

— En 2004 el Ayuntamiento abonó por error una factura reconocida en 2003 por importe de 4.213 euros emitida a nombre de otro Ayuntamiento.

— En la fecha de realización de los trabajos de fiscalización no se habían reconocido obligaciones correspondientes a deudas con la empresa prestataria del servicio de transporte urbano por importe de 48.616 euros y una factura de otro acreedor por importe de 41.833 euros.

IV.2.2.5 Endeudamiento

Los datos que constan en los balances de situación de los ejercicios 2001 a 2005 en el epígrafe *Préstamos a largo plazo* son los siguientes:

Cuadro 6 (euros)

CUENTA BALANCE	2001	2002	2003	2004	2005
Préstamos a largo plazo	8.204.308	7.662.116	6.707.491	10.809.341	10.742.236

En los ejercicios 2001, 2002 y 2003 los saldos que figuraban en el balance de situación estaban sobrevalorados respecto a los importes dispuestos en cada uno de los préstamos que se mantenían vivos en esos tres ejercicios, uno procedente del año 1993, otro contratado en el ejercicio 1998 y el que se concertó en 2001. Los importes por los que estaban contabilizados en exceso en cada uno de los tres ejercicios fueron 557.088, 509.040 y 48.560 euros.

En el ejercicio 2004 Intervención regularizó la situación ajustando el importe que en ese año debía minorar el saldo de la cuenta de *Prestamos a largo plazo*, de forma que en 2004 no se presentaron diferencias entre el importe reflejado a 31 de diciembre en el balance de situación y el capital vivo en esa fecha. También en el ejercicio 2005 resultó correcto el saldo contabilizado.

Las variaciones de los saldos de balance durante los ejercicios 2001 a 2005 fueron coincidentes con los importes imputados al capítulo 9, tanto del presupuesto de gastos como de ingresos, en todos los ejercicios excepto en el año 2003, en el que fue mayor la disminución del saldo de balance respecto de las obligaciones reconocidas en 371.829 euros. La causa fue que en ejercicios anteriores se habían pagado cuotas de amor-

tización que no fueron reflejadas en la contabilidad financiera.

Se imputaron en exceso obligaciones reconocidas al capítulo 9 *Pasivos financieros,* respecto a las amortizaciones efectuadas en los ejercicios 2001 a 2004. Los excesos en cada uno de los cuatro ejercicios fueron 470.720, 48.048, 88.651 y 48.570 euros. Estos importes incluían pagos por amortizaciones que se habían realizado en ejercicios anteriores y no habían sido contabilizados.

En el ejercicio 2005 las obligaciones imputadas a presupuesto correspondieron a la amortización efectivamente realizada.

Desde el año 2000 hasta 2005 se formalizaron tres contratos de préstamo; el primero de ellos en 2001 por importe de 6.460.419 euros, y otros dos en el ejercicio 2004 por importes respectivamente de 3.717.116 y 2.431.618 euros.

Para ambos ejercicios, 2001 y 2004, se ha comprobado el cumplimiento de los requisitos legales previstos en el art. 54 de la LHL para la concertación de operaciones de endeudamiento. En los dos años se contó con un ahorro neto positivo y el nivel de endeudamiento no superó el 110% de los ingresos corrientes.

Los tres préstamos fueron concertados con Caja de Cantabria. El primero de ellos, contratado en 2001, estaba destinado a la financiación de inversiones; se acordó un periodo de carencia de 27 meses, comenzándose por tanto su amortización en el primer trimestre de 2004.

De los dos préstamos contratados en 2004, la finalidad del primero de ellos era la financiación de inversiones, y la del segundo, la financiación de gastos corrientes. Del destinado a operaciones corrientes se dispuso la totalidad, y del préstamo solicitado para inversiones se dispuso en 2004 de 2.393.192 euros, el 64%, y en 2005 de 418.315 euros, el 11%. No obstante, y como se pone de manifiesto al analizar la ejecución presupuestaria, según el grado de ejecución y de realización de los derechos y obligaciones, no resultaba necesaria esta financiación extraordinaria. Fue especialmente significativa la incidencia de la concertación de estos dos préstamos en el resultado presupuestario y en el remanente de tesorería del ejercicio 2004.

IV.2.2.6. Gastos de Personal

El gasto de personal ha tenido un crecimiento del 26% desde 2002 a 2005, hasta alcanzar un total de 9.100.788 y 9.373.447 euros de gasto en las cuentas del resultado económico-patrimonial de los ejercicios 2004 y 2005, respectivamente, según el siguiente detalle:

Cuadro 7 (euros)

GASTOS DE PERSONAL	2004	2005
Sueldos y salarios	6.843.863	7.068.996
- Altos cargos	457.860	446.469
- Funcionarios	4.155.435	4.336.860
- Personal laboral	1.972.437	2.275.695
- Otro personal	258.130	9.973
Indemnización Servicios	151.059	110.566
- Dietas	151.059	109.629
- Locomoción	--	937
Cotizaciones a cargo del empleador	1.955.425	2.041.864
- Seguridad Social	1.948.388	2.041.864
- Otros	7.037	--
Otros gastos sociales	150.441	152.021
- Formación perfección personal	38.079	15.554
- Otros	112.361	136.467
TOTAL	**9.100.788**	**9.373.447**

En el Ayuntamiento de Castro Urdiales las retribuciones son fijadas según las determinaciones establecidas en el convenio colectivo aprobado por el Pleno el 25 de marzo de 1998. El convenio, así como la gestión de personal, son objeto de análisis en el apartado IV.3.2. del presente Informe.

Este documento contiene conceptos retributivos cuya aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento vulnera lo dispuesto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y se detallan en el apartado citado en el párrafo anterior. Se ha comprobado el pago de estas retribuciones en los resúmenes de nómina correspondientes a los meses de mayo y diciembre de los años 2004 y 2005. Así, los importes derivados de conceptos retributivos que vulneran la normativa vigente han supuesto una excesiva imputación de gastos en estos dos meses de al menos, 17.994 y 17.856 euros, respectivamente, en cada uno de los dos ejercicios fiscalizados.

IV2.2.7. Gastos en bienes corrientes y servicios

Los gastos que se han imputado a las cuentas de resultado económico-patrimonial en los ejercicios 2004 y 2005 han sido los siguientes:

Cuadro 8 (euros)

TRABAJOS, SUMINISTROS Y SERVICIOS	2004	2005
Arrendamientos	185.194	139.986
Reparaciones y conservación	762.690	669.209
Suministros	2.852.935	1.224.728
Comunicaciones	231.805	260.764
Trabajos realizados por otras empresas	6.399.318	7.200.648
Primas de Seguro	125.381	127.649
Transportes	2.952	2.678
Material de oficina	130.498	191.067
Gastos diversos	657.769	1.431.173
TOTAL	**11.384.542**	**11.247.900**

La mayor parte de los gastos imputados a la subcuenta Trabajos realizados por otras empresas correspondieron a gastos de limpieza.

Según se dedujo del análisis de la contratación, cuyos resultados se exponen en el apartado IV.3.4. de este Informe, se han contabilizado gastos por importe de al menos, 486.739 y 817.985 euros en los ejercicios 2004 y 2005, respectivamente, sin la preceptiva formalización del contrato correspondiente. Los contratos se detallan en el Anexo IX.

IV.2.2.8. Ingresos tributarios y derivados de aprovechamientos urbanísticos

Los ingresos que por estos conceptos que se han imputado a las cuentas de resultado económico-patrimonial en los ejercicios 2004 y 2005 han sido los siguientes:

Cuadro 9 (euros)

CONCEPTOS DE INGRESOS	2004	2005
Venta de bienes corrientes	25.460	43.604
Tasas	7.217.080	6.555.205
Precios públicos	148.805	793.154
Intereses de títulos valores	40.884	101.226
Recargo de apremio	404.845	302.078
Intereses de demora	180.717	196.332
Multas	632	301.904
Renta de la tierra y activos inmateriales	1.839	1.805
Producto concesiones	87.520	71.999
Impuesto sobre bienes inmuebles	5.749.014	6.328.755
Impuesto sobre actividades económicas	210.296	225.328
Impuesto sobre construcc., instalac. y obras	3.115.183	3.119.518
Otros	170	383
Impuesto sobre vehículos de tracc. mecánica	1.011.839	1.103.546
Impuesto sobre incremento valor terrenos	1.651.357	2.302.500
Contribuciones especiales	- 115	73.569
Ingresos por aprovechamiento	5.859.369	3.285.895
Otros ingresos	2.799.086	47.073
TOTAL	**28.503.981**	**24.853.874**

Destaca el importe de los ingresos por aprovechamientos urbanísticos, los cuales han supuesto respectivamente en los ejercicios 2004 y 2005, el 18 y 10% de los ingresos corrientes, los resultados relativos al análisis de la gestión de estos ingresos se exponen en el apartado IV.3.1.4.

Según se ha deducido del análisis de la gestión recaudatoria llevada a cabo en los ejercicios 2004 y 2005 (apartado IV.3.3), se han reconocido al menos derechos indebidamente por importe respectivamente de 180.655 y 542.588 euros en los ejercicios 2004 y 2005. La identificación de estos derechos reconocidos en exceso se detalla en el Anexo XIII.

IV.2.3. Análisis de las liquidaciones presupuestarias, resultados presupuestarios y remanentes de tesorería.

Se ha analizado la liquidación presupuestaria, el resultado presupuestario y el remanente de tesorería integrantes de las cuentas anuales de los ejercicios 2004 y 2005. En los Anexos IV y V se detallan las liquidaciones presupuestarias de dichos ejercicios.

No obstante, en el examen se han considerado, además de los datos relativos a los dos ejercicios fiscalizados, los correspondientes al periodo comprendido entre los años 2000 y 2003 por dos motivos: por una parte, a causa de la situación de insolvencia a corto plazo que se mantuvo en la Corporación desde 2000 hasta 2003, y por otra, porque las cuentas de estos ejercicios fueron elaboradas y rendidas a este Tribunal entre abril de 2004 y mayo de 2005.

La formación de las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2001, 2002 y 2003 fue contratada con empresas externas a la Corporación. En estos tres contratos se exigía la obtención de cifras coherentes en los estados y anexos que integran cada una de las cuentas anuales. Esta exigencia del contrato, que resultaba evidente dado el objeto del mismo, no fue cumplida en ninguno de los casos, tal y como se expone a continuación.

También se ha verificado la correspondencia entre los saldos de los balances y los importes imputados a las cuentas de resultados y las obligaciones y derechos liquidados en los correspondientes capítulos de los presupuestos de los ejercicios 2004 y 2005.

Los derechos y obligaciones reconocidos netos tuvieron la siguiente evolución en el periodo 2000 a 2005:

Derechos reconocidos netos:

Cuadro 10 (euros)

CAPÍTULO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Impuestos directos	5.508.032	7.062.788	7.314.470	9.184.904	8.606.818	9.984.945
2. Impuestos indirectos	1.784.705	1.551.630	1.417.245	2.572.253	3.114.557	3.120.278
3. Tasas y otros ingresos	6.072.815	5.913.928	6.649.998	7.193.381	16.629.421	11.666.731
4. Transferencias corrientes	3.647.393	2.518.959	4.835.537	4.009.539	4.807.214	4.851.544
5. Ingresos patrimoniales	39.316	50.725	63.865	114.697	130.352	175.073
6. Enajenación inv. reales	2.007.892	108.737	585.253	240.000	-	856.156
7. Transferencias de capital	-	51.080	-	109.813	343.879	497.689
8. Activos financieros	73.550	84.340	108.367	60.498	53.724	59.960
9. Pasivos financieros	-	6.460.419	-	-	4.824.810	418.315
TOTAL INGRESOS (1 / 9)	**19.133.703**	**23.802.606**	**20.974.735**	**23.485.085**	**38.510.775**	**31.630.691**

Obligaciones reconocidas netas:

Cuadro 11 (euros)

CAPÍTULO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Gastos de personal	7.132.542	7.940.114	7.317.239	8.462.285	8.913.729	9.226.533
2. Gastos en bienes ctes. y serv.	6.333.041	6.994.348	7.190.620	6.231.412	11.486.188	11.307.324
3. Gastos financieros	141.312	274.444	208.223	195.151	477.751	474.540
4. Transferencias corrientes	821.773	814.028	1.011.550	727.317	1.098.448	1.576.556
6. Inversiones reales	4.248.964	5.245.052	5.025.948	163.686	5.087.838	4.011.991
7. Transferencias de capital	-	84.100	20.963	-	108.941	104.545
8. Activos financieros	85.390	109.334	46.589	64.765	50.083	60.467
9. Pasivos financieros	632.927	763.878	542.193	582.796	722.960	485.420
TOTAL GASTOS (1 / 9)	**19.395.949**	**22.225.298**	**21.363.325**	**16.427.412**	**27.945.938**	**27.247.376**

Los derechos reconocidos han mantenido en estos seis ejercicios una evolución ascendente, destacando el incremento del 64% del ejercicio 2003 a 2004. Esto se debió fundamentalmente al aumento de los derechos reconocidos por los ingresos derivados de los aprovechamientos urbanísticos, y en menor medida por los ingresos del IBI y del IVTM.

Los ingresos por aprovechamientos urbanísticos, junto con las licencias urbanísticas, supusieron los mayores derechos reconocidos del capítulo 3, Tasas y otros ingresos, en el conjunto de años analizados. En el ejercicio 2004 los derechos reconocidos por estos conceptos fueron el 43% del total de ingresos liquidados.

También el reconocimiento de derechos en el capítulo 9 Pasivos financieros en los ejercicios 2004 y 2005 influyó de forma importante en el incremento de los derechos reconocidos. En 2001 y 2004 este capítulo supuso respectivamente el 27% y el 13% del total de los derechos reconocidos. Se trataba en ambos casos de préstamos solicitados para financiar las modificaciones presupuestarias motivadas por los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobados en dichos ejercicios.

Respecto a las obligaciones reconocidas, en los ejercicios 2000 a 2002 se mantuvieron en un volumen constante de aproximadamente 20 millones de euros. Sin embargo, en 2003 se produjo un descenso del 23% respecto del ejercicio anterior, y en el año 2004 se incrementaron hasta alcanzar los 28 millones de euros, cifra que se mantuvo en la liquidación del presupuesto de 2005.

Sin embargo, este descenso en las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2003 e incremento en 2004 no respondió a la normal gestión presupuestaria, sino que aproximadamente 5 millones de euros reconocidos en 2004 lo fueron a través de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, y correspondían a gastos realizados en ejercicios anteriores. Fue en el ejercicio 2005 cuando se produjo un incremento real de obligaciones, fundamentalmente en gastos de personal y en gastos en bienes corrientes y servicios.

La liquidación presupuestaria del capítulo 1 Gastos de personal de ambos ejercicios se realizó con remanentes de crédito negativo en algunos de sus artículos a causa de que las bases de ejecución aplicables a ambos presupuestos establecían un nivel de vinculación único para todo el capítulo de Gastos de personal, con independencia de su clasificación funcional.

Sin embargo, el art. 28 del Real Decreto 500/1990, si bien dispone la posibilidad de que las Entidades locales establezcan la vinculación de los créditos para gastos en los niveles de desarrollo funcional y económico que mejor convenga a su ejecución, fija dos limitaciones: respecto a la clasificación funcional, el grupo de función, y respecto a la clasificación económica, el capítulo. Tanto la aprobación de las bases de ejecución como las liquidaciones presupuestarias de ambos ejercicios incumplieron la primera limitación.

El incremento de los gastos financieros en los ejercicios 2004 y 2005 se debió en gran medida a los intereses de demora derivados de las facturas pagadas a través de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito.

En el ejercicio 2004 se tramitaron suplementos de crédito y créditos extraordinarios por importe de 6.148.734 euros, los cuales fueron financiados a través de dos préstamos, uno para inversiones por importe de 3.717.116 euros y otro para operaciones corrientes por 2.431.618 euros. No obstante, las obligaciones reconocidas netas fueron inferiores a los créditos iniciales; incluso en el capítulo 6, Inversiones reales, el importe de las obligaciones reconocidas no alcanzó el 50% de las presupuestadas inicialmente.

No había sido por tanto necesaria la tramitación de estas modificaciones presupuestarias ni que el Ayuntamiento hubiera concertado las mencionadas operaciones de crédito. El importe de los remanentes de crédito del capítulo 6 en el ejercicio 2004 fue de 7.648.483 euros, de los cuales únicamente se incorporaron al ejercicio 2005 el 18% de los mismos.

Como consecuencia básicamente de estas dos operaciones, tanto el Resultado presupuestario como el remanente de tesorería del año 2004 tuvieron un incremento muy significativo, no tan apreciable en el primero de estos estados financieros porque las obligaciones que se tenían que haber imputado al ejercicio 2003 lo fueron al ejercicio 2004 a través de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito.

La evolución de los saldos del Resultado presupuestario y del remanente de tesorería, fue la siguiente:

Resultado presupuestario Cuadro 12 (euros)

CONCEPTOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
+ Derechos reconocidos netos	19.133.703	23.689.255	20.974.736	23.485.085	38.510.776	31.630.690
- Obligaciones reconocidas netas	19.395.950	22.225.298	21.363.325	16.427.412	27.945.938	27.247.375
= Resultado presupuestario	-262.247	1.463.957	-388.589	7.057.673	10.564.838	4.383.315
- Desviaciones positivas de financiación	2.188.195	0	0	0	0	4.146.620
+ Desviaciones negativas de financiación	0	0	0	0	0	385.031
+ Gastos financiados con rem. líquido de t.	781.534	607.049	2.538.519	2.538.519	2.538.519	2.329.727
= Resultado presupuestario ajustado	**-1.668.908**	**2.071.006**	**2.149.930**	**9.596.192**	**13.103.357**	**2.951.453**

Remanente de tesorería Cuadro 13 (euros)

CONCEPTOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
+ Deud. pendientes de cobro	4.805.724	6.179.965	4.445.498	4.703.799	10.787.632	10.324.565
- Acred. pendientes de pago	14.540.312	16.061.787	16.342.528	12.508.180	11.786.998	3.744.680
+ Fondos líquidos de tesorería	2.275.507	4.949.886	2.461.956	1.044.341	10.936.461	4.564.836
Remanente de tesorería afectado	2.188.195	0	0	0	5.859.369	9.687.770
Remanente de tesorería para gastos grles.	-9.647.276	-4.931.936	-9.435.074	-6.760.040	4.077.726	1.456.951
= Remanente de tesorería total	**-7.459.082**	**-4.931.937**	**-9.435.075**	**-6.760.040**	**9.937.094**	**11.144.721**

Del análisis efectuado sobre estos dos estados financieros y su evolución se dedujeron los siguientes resultados:

— En el ejercicio 2000 se computó remanente de tesorería afectado coincidente con las desviaciones positivas de financiación reflejadas en el resultado presupuestario, por 2.188.195 euros. Este importe, según el Estado de gastos con financiación afectada, correspondió en un 8% a una subvención recibida de la Comunidad Autónoma de Cantabria y el resto a la sustitución en metálico de aprovechamientos urbanísticos (2.013.139 euros). Sin embargo, únicamente fueron imputados al presupuesto de ingresos 381.352 euros en el concepto presupuestario correspondiente, aunque los ingresos generados en el ejercicio 2000 por este concepto fueron al menos 650.918 euros. El análisis de la gestión de estos derechos de cobro se expone en el apartado IV.3.1.4 de este Informe.

La Corporación no contó con ningún instrumento de seguimiento de la aplicación de estos ingresos a las finalidades previstas en el art. 233 de la LSC, de forma que se pudiera determinar qué parte de las obligaciones reconocidas en el capítulo 6 *Inversiones reales*, correspondían a gastos financiados con patrimonio municipal del suelo.

— Del periodo comprendido entre los ejercicios 2001 y 2005, solamente en los dos últimos años se afectó parte del remanente de tesorería como consecuencia de ingresos derivados de aprovechamientos urbanísticos, por importes, respectivamente, de 5.859.369 y 9.687.770 euros. En 2004 este remanente afectado no se computó en el resultado presupuestario como desviaciones positivas de financiación y no fue posible conocer la parte de este importe que debía integrar el patrimonio municipal del suelo, ya que no se elaboró el estado de gastos con financiación afectada.

En 2005, según el Estado de gastos con financiación afectada del ejercicio, el 91% de los 9.687.770 euros que formaron el remanente de tesorería afectado correspondía a fondos líquidos y derechos de cobro integrantes del patrimonio municipal del suelo.

Sin embargo y según las comprobaciones realizadas, que se detallan en el apartado IV.3.1.4, los ingresos generados en los ejercicios 2001 a 2005 por este concepto fueron al menos, los siguientes: 479.811, 459.777, 304.057, 5.568.186 y 3.333.918, respectivamente, además del ingreso de 240.000 euros generado en 2004 por la enajenación de una parcela para la construcción de viviendas de protección oficial.

— Los derechos que se reconocieron en el concepto del presupuesto de ingresos destinado a recoger las sustituciones en metálico de los aprovechamientos urbanísticos en cada uno de estos cinco ejercicios fueron, respectivamente 326.911, 6.894, —210, 5.859.369 y 3.285.895 euros.

A pesar de la obtención de ingresos por estos conceptos, los cuales según se ha señalado, deben integrarse en el patrimonio municipal del suelo y destinarse a las finalidades establecidas en el art. 233 de la LSC, únicamente las cuentas anuales de 2005 incluyeron el correspondiente Estado de gastos con financiación afectada que mostrara esta circunstancia.

— Tampoco se constató la existencia de otros controles, al margen de los estados financieros, que permitieran comprobar que los ingresos derivados del cobro de los aprovechamientos urbanísticos se destinaban a los fines preceptivos.

— Los resultados presupuestarios correspondientes a los ejercicios 2001 a 2004 se ajustaron con gastos financiados con remanente líquido de tesorería, a pesar de que en el ejercicio inmediatamente anterior a cada uno de estos años, el remanente de tesorería para gastos generales había sido negativo. Según las liquidaciones presupuestarias, únicamente parte de las modificaciones de crédito efectuadas en el ejercicio 2002 se financiaron con remanente de tesorería, en concreto por un importe de 3.664.789 euros.

— Las liquidaciones de los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2003 se aprobaron con remanente de tesorería negativos. El Pleno de la Corporación no adoptó ninguno de los acuerdos previstos al efecto en el art. 193 de la LHL, como la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido, concertación de crédito por este importe, o aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente con superávit.

— A partir del ejercicio 2004, el remanente de tesorería cambió de signo debido fundamentalmente a dos factores: el reconocimiento en este ejercicio de un volumen importante de derechos por sustitución en metálico de aprovechamientos urbanísticos (con un grado de cumplimiento en el capítulo 3 del presupuesto de ingresos del 77%) y la concertación de operaciones de crédito consolidándose esta tendencia en 2005.

— En los ejercicios 2004 y 2005 los derechos pendientes de cobro computados en el remanente de tesorería se minoraron en 3.308.018 y 4.344.680 euros, respectivamente, cuantía considerada de dudoso cobro.

En ninguno de los dos ejercicios este importe coincidía con las provisiones de dudoso cobro incluidas en el balance de situación que eran, respectivamente, de 3.233.520 y 7.011.588 euros.

Por otra parte, en los informes de Intervención que acompañaron a la Cuenta General de cada uno de estos ejercicios las estimaciones de deudores de dudoso cobro eran de 8.656.927 y 4.344.680 euros (este último importe resultó coincidente con la cuantía utilizada para el cálculo del remanente de tesorería)

El motivo de la discrepancia en el ejercicio 2005 era que en el balance de situación se había provisionado la totalidad de los deudores de dudoso cobro, sin embargo, en tanto que 2.666.908 eran derechos reconocidos por aprovechamientos urbanísticos considerados de dudoso cobro e iban a ser incluidos en el remanente

para gastos con financiación afectada, se optó por no computarlos.

IV.3 Análisis de la gestión

En la fiscalización de procedimientos realizada se han analizado las áreas de gestión que en función de los trabajos preliminares se detectaron como de mayor riesgo en la actividad económico-financiera del Ayuntamiento; gestión urbanística, gestión de personal, gestión recaudatoria y gestión de contratos.

IV.3.1 Gestión urbanística

Las actuaciones fiscalizadoras se han orientado a valorar la incidencia de la gestión urbanística en la actividad económico-financiera del Ayuntamiento, fundamentalmente por lo que se refiere a los aprovechamientos urbanísticos.

Se ha comprobado, asimismo, el sometimiento de la gestión urbanística del Ayuntamiento a la normativa estatal y autonómica que le es de aplicación, así como al PGOU y a los instrumentos de planeamiento de desarrollo y de gestión aprobados por la propia Corporación.

IV.3.1.1 Normativa de aplicación. Plan General de Ordenación Urbana. Modificaciones y revisiones

El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, fue la normativa de referencia en materia de urbanismo en la Comunidad Autónoma de Cantabria hasta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, declaró inconstitucional por razón de competencia la mayor parte de su articulado.

No obstante, esta Comunidad Autónoma, a través de la Ley 1/1997, de 25 de abril, asumió como propio el derecho estatal vigente con anterioridad a la mencionada sentencia, por lo que el RDL 1/1992, siguió siendo de aplicación hasta la publicación de la actual Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria 2/2001, de 25 de junio (LSC).

La Disposición Transitoria Tercera de la LSC estableció que los instrumentos de gestión urbanística en curso de ejecución a la entrada en vigor de esta ley continuarían aplicándose conforme la legislación anterior.

La LSC estableció tres instrumentos de carácter general para la ordenación del conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, el *Plan Regional de Ordenación Territorial*, cuya finalidad era fijar directrices y definir un modelo territorial deseable para la totalidad de la Comunidad, las *Normas Urbanísticas Regionales*, que tenían por objeto establecer criterios y pautas normativas referidos al uso del suelo y la edificación, si bien estas normas eran de carácter subsidiario respecto del planeamiento local, y el *Plan de Ordenación del Litoral*, cuyo objeto era la ordenación de la zona costera de la Comunidad, a través de criterios y normas para la protección de los elementos naturales, de las playas y del paisaje litoral.

De estos tres instrumentos, el Gobierno de Cantabria ha elaborado el Plan de Ordenación del Litoral (POL), que se aprobó por la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre. La Disposición Adicional Cuarta de la LSC equiparó a todos los efectos el POL al Plan Regional de Ordenación previsto en su art. 11, pudiéndose aprobar en ausencia de éste último.

El POL tuvo como marco de referencia el documento de la Estrategia Territorial Europea, suscrito en Postdam en mayo de 1999, en el cual se estableció que los instrumentos de ordenación del territorio de la Unión Europea deben promover entre sus objetivos el fomento de la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y el equilibrio entre las zonas urbanas y rurales.

También se han aprobado por el Gobierno de Cantabria las Normas Urbanísticas Regionales mediante Decreto 57/2006, de 25 de mayo, si bien como el Ayuntamiento de Castro Urdiales cuenta con planeamiento urbanístico municipal, estas normas tienen carácter complementario al PGOU.

Respecto del planeamiento local, el municipio de Castro Urdiales aprobó provisionalmente su PGOU el 21 de mayo de 1996, que se aprobó definitivamente por la Comisión Regional de Urbanismo de Cantabria (CRU) el 23 de diciembre de 1996.

El PGOU se integró, de acuerdo con el art. 72 del RDL 1/1992, por los siguientes documentos:

— La Memoria que recoge las conclusiones del análisis urbanístico y justifica los criterios para la adopción de las determinaciones que establece el Plan.

— Las Normas Urbanísticas u Ordenanzas que constituyen los documentos normativos del Plan.

— El Catálogo de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico.

— El Programa de Actuación y Estudio Económico-Financiero que contiene las previsiones para la efectiva realización en el tiempo, de las determinaciones del Plan. Se programaron, en periodos de cuatro años, las relativas al suelo urbanizable programado y al suelo destinado a sistemas generales. Además, evaluó el coste económico de la ejecución de la ordenación establecida en el Plan y su correlación con los recursos públicos y privados.

— Los Planos de Ordenación. De ellos, los Planos de Calificación de Suelo y Regulación de la Edificación establecieron la delimitación del suelo urbano y urbanizable, los usos pormenorizados y el régimen edificatorio de cada zona, así como las alineaciones viarias y los ámbitos de planeamiento de desarrollo.

Según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la LSC, el PGOU, puesto que había sido

aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, debería haberse adaptado a la misma en un plazo de cuatro años. En todo caso, transcurrido dicho plazo, debería haberse adaptado con ocasión de la primera modificación tramitada.

Desde 1996, año de aprobación del PGOU, se tramitaron diversas modificaciones. Su número no se ha podido determinar debido a la limitación que han supuesto las carencias y deficiencias de la información facilitada por el Ayuntamiento. La primera modificación después de transcurrido los cuatro años , según la documentación aportada, se aprobó el 7 de julio de 2006, no realizándose con esta modificación la adaptación del PGOU a la LSC e incumpliendo, por tanto, lo establecido en la mencionada Ley.

El Departamento de Urbanismo puso a disposición del Tribunal diversos documentos relativos a las modificaciones del Plan, sin que en ningún caso se pudiera identificar el expediente completo de ninguna de ellas. Posteriormente, y para dar cumplimiento a la reiteración de la solicitud de la información, este Departamento elaboró una relación de las modificaciones aprobadas que tampoco incluyó la totalidad de las mismas.

Por otra parte, con objeto de contrastar la información, se solicitó al Gobierno de Cantabria información sobre las actuaciones llevadas a cabo por la Comisión Regional de Urbanismo en relación con el PGOU del Ayuntamiento de Castro Urdiales. Este organismo remitió una relación de modificaciones.

No se ha llegado a disponer de una relación que incluyera la totalidad de las modificaciones del PGOU, lo que constituye una importante debilidad en el control interno del área de urbanismo que le impide conocer el actual marco normativo para el desarrollo del planeamiento urbanístico del Ayuntamiento.

Del análisis de las fuentes de información citadas se han identificado un total de 15 modificaciones sobre el PGOU aprobado en 1996. Dadas las deficiencias de la documentación analizada, no se puede concluir que constituyan la totalidad de las aprobadas.

De las 15 modificaciones mencionadas, en un principio nueve estaban agrupadas en dos expedientes que fueron denegados en su totalidad el 3 de septiembre de 2001 por la Comisión Regional de Urbanismo del Gobierno de Cantabria por entender que debían englobarse en una revisión general del planeamiento municipal.

Posteriormente, el Ayuntamiento presentó requerimiento ante el Consejo de Gobierno de Cantabria que fue estimado, y como consecuencia del mismo y de recursos de alzada interpuestos por particulares, se aprobaron como modificaciones puntuales parte del contenido de los dos expedientes citados.

La Junta de Gobierno Local, estimando que era necesario para la redacción de un futuro Plan General, en Resolución de 10 de junio de 2004, acordó la conveniencia de elaborar un Texto que recogiera el texto inicial y todas sus modificaciones. Se realizó este encargo a la misma empresa que había redactado algunas de las modificaciones aprobadas con anterioridad y, a pesar de existir informe favorable del Departamento de Urbanismo de recepción de los trabajos realizados por la empresa, se ha comprobado que al menos la modificación relativa al área de suelo urbanizable programado SUP 4, la creación de la unidad 1.74 y la escisión de la unidad 2.20 no estaban recogidas en dicho Texto Refundido.

Además, este Texto, elaborado por la Corporación en diciembre de 2005, no supuso una adaptación del Plan a la LSC, incluso siguió citando y recogiendo el articulado del RDL 1/1992.

Del análisis de las 15 modificaciones identificadas del PGOU se destaca:

— A través de dos expedientes aprobados por la CRU en los ejercicios 2002 y 2004, se reclasificaron dos nuevos sectores de suelo no urbanizable a urbanizable, el sector 12 y el sector 7, con unas superficies respectivamente de 124.000 y 75.000 metros cuadrados. En ambos casos la calificación del suelo fue residencial.

Junto con la modificación por la que se creó el sector de suelo urbanizable 12, se tramitó también la modificación en la edificabilidad de la Unidad 1.39, pasando de ser 0,35 a 0,60 m^2t/m^2s. El origen de esta modificación fue un convenio urbanístico de planeamiento firmado con el propietario de los terrenos.

El art. 83.4 de la LSC exige que cuando la modificación del Plan suponga un incremento en la edificabilidad se requerirá la proporcional y paralela previsión de mayores espacios libres y equipamiento.

La edificabilidad de esta Unidad con anterioridad a la modificación era de 5.600 m^2, y tenía asociados 4.000 m^2 de espacio libre de uso público como sistema local. Después de la modificación la edificabilidad fue de 10.800 m^2, y los sistemas locales de espacio libre de uso público se incrementaron en 2.000 m^2, resultando un total de 6.000 m^2. Con la proporción anterior, estos sistemas locales tendrían que haber sido de 7.714 m^2.

No obstante, si bien la proporción no se mantuvo en la dotación de sistemas locales, en el convenio de planeamiento en el que se basó la modificación, se acordó la cesión al Ayuntamiento de una superficie de 11.000 metros cuadrados.

Este espacio se incorporaba así al sistema general de espacios libres de uso y dominio público. En el convenio se estableció que se constituiría en el gran parque de la ciudad. No obstante, esta previsión no se ha cumplido; en la actualidad este terreno se mantiene como un gran espacio cerrado.

Otros dos expedientes de modificación, aprobados respectivamente por la CRU y por el Consejo de Gobierno (como consecuencia de la interposición de un recurso de alzada), en los años 2000 y 2002, recalificaron de uso productivo a residencial la unidad de ejecución 1.63, de 11.640 m^2, y el sector 4 del suelo urbanizable no programado, con una superficie de 103.100 m^2.

En el apartado IV.3.1.5., al exponer los resultados obtenidos en el análisis de los expedientes seleccionados en la muestra, se exponen asimismo las verificaciones derivadas del examen de las modificaciones que afectan a las unidades de la muestra.

IV.3.1.2 Organización y control interno

El organigrama del Departamento de Urbanismo y Vivienda, al igual que ocurre en el resto de Departamentos de la estructura organizativa de la Corporación, no ha sido aprobado por el Pleno.

Según este organigrama el Departamento de Urbanismo depende orgánicamente de la Concejalía de Urbanismo y Vivienda, dirigida directamente por el Alcalde Presidente de la Corporación.

Funcionalmente está dirigido por el Gerente de Urbanismo. Este puesto fue ocupado en el periodo de 2003 a 2006 por cuatro personas diferentes, manteniéndose vacante por un periodo consecutivo de 3 meses (de marzo a mayo de 2006), transcurridos los cuales, el 1 de junio de 2006 fue nombrado el actual Gerente. El nombramiento se realizó como personal eventual, ocupando, por tanto, un puesto de confianza del Alcalde.

En el Departamento también prestaban sus servicios durante los ejercicios fiscalizados el personal siguiente:

— Un Técnico de la Administración General del Ayuntamiento de Castro Urdiales, (aunque su título de funcionario era el correspondiente al cuerpo de Auxiliar Administrativos), y cuya competencia era la dirección de la Unidad de Disciplina Urbanística.

— Dos arquitectos, un aparejador y un ingeniero de caminos. Estos técnicos emitían informes correspondientes a sustituciones de aprovechamientos urbanísticos por su equivalente en metálico, a instrumentos de planeamiento y ejecución de las unidades de desarrollo urbanístico, a licencias y a expedientes sancionadores.

— Un delineante, tres administrativos y un auxiliar administrativo.

En este Departamento, existía únicamente una Unidad diferenciada: la de Disciplina Urbanística. El resto del personal adscrito dependía directamente del Gerente, que distribuía los trabajos entre los técnicos sin criterios previamente definidos de atribución de funciones y responsabilidades.

La entrada de documentos se producía a través de Registro General, y diariamente se trasladaban al Departamento de Urbanismo. Posteriormente, de los documentos relativos a sanciones urbanísticas, se hacía entrega a la persona responsable de la Unidad de Disciplina Urbanística que no utilizaba la aplicación del Departamento. Esta aplicación en uso por el resto del Departamento no recogía información básica de la documentación gestionada. Se incluían el número correlativo de entrada (sin alusión en la numeración al tipo de documento), la fecha de entrada en el Departamento, una breve descripción del asunto y el nombre del técnico al que se le adscribía y sin embargo no constaba la fecha de entrada del documento en el Ayuntamiento (sólo en ocasiones se indicaba en el campo de observaciones), lo cual imposibilitaba el seguimiento sistemático del vencimiento de los plazos. Este hecho supuso una debilidad de control interno que podía dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente, como el otorgamiento indebido de licencias.

Las sanciones urbanísticas se tramitaban en su integridad por la Unidad de Disciplina Urbanística, que como se ha señalado estaba integrada por una sola persona, siendo el Secretario del Ayuntamiento el instructor del procedimiento durante el periodo fiscalizado. Cuando resultaba necesario, se solicitaban informes a los servicios técnicos municipales. En ocasiones la petición a los servicios técnicos se realizaba por la Responsable del Servicio de Disciplina Urbanística y otras veces de forma conjunta con el Instructor del Expediente. El trabajo realizado en este Servicio no era supervisado por el Gerente; éste recibía copia de la propuesta de Resolución en el mismo acto en el que ésta era remitida a la Comisión Informativa de Urbanismo y a la Alcaldía.

Las comunicaciones a terceros solamente se producían en los actos de trámite o si la propuesta de Resolución resultaba desfavorable. Estas comunicaciones no se hacían constar en el Registro General de la Corporación, únicamente en la aplicación informática utilizada en el Departamento de Urbanismo.

Otras debilidades de control interno que se han puesto de manifiesto han sido las siguientes:

— Carencia de manuales y procedimientos escritos que determinaran la organización y establecieran un sistema normalizado de funcionamiento interno.

— La aplicación informática utilizada y el sistema de archivo implantado no permitían disponer de los diferentes tipos de documentos que se gestionaban en el Departamento, ni el estado de tramitación de cada uno de ellos. El Ayuntamiento no disponía de relaciones íntegras y fiables de expedientes de modificación del PGOU, de las unidades de ejecución desarrolladas urbanísticamente, de licencias urbanísticas solicitadas y concedidas, ni de las sanciones impuestas.

— En relación con el archivo de los expedientes:

• No todos los expedientes solicitados fueron puestos a disposición de este Tribunal, según se detalla en los sucesivos apartados de este Informe.

• Los expedientes que sí fueron facilitados no estaban foliados, ni su contenido se archivaba en el orden cronológico de los actos y trámites del procedimiento; tampoco contaban con un índice de la documentación que contenían.

• La mayoría de los informes de los técnicos de Urbanismo que formaban parte de los expedientes, no eran los documentos originales, ni fotocopias selladas

de los mismos, sino impresiones de los documentos sin firma del funcionario actuante ni sello del Departamento.

• En ninguno de los expedientes sancionadores analizados constaba la Resolución definitiva del procedimiento.

• Cuando se procedió a la revisión de un mismo expediente en diferentes visitas efectuadas, la documentación que lo componía fue distinta, a pesar de que en todos los casos las fechas de los documentos eran anteriores a la primera visita.

— En relación con la tramitación de la documentación entre los Departamentos de Urbanismo y Rentas:

• Cuando se aprobaba una Resolución de concesión de licencia, Secretaría General daba traslado de la misma al Departamento de Rentas. En esta Resolución, sólo en ocasiones constaba el dato del presupuesto de la obra, sobre el cual se calcula el importe de la Tasa por licencias Urbanísticas y del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, y en ningún caso se acompañaba de copia del mismo. Cuando no constaba el dato, el Departamento de Rentas se ponía en contacto telefónico con Urbanismo a efectos de conocer el importe del presupuesto y poder calcular la cuota tributaria.

• En las Resoluciones trasladadas al Departamento de Rentas no constaba número de licencia, de forma que cuando se presentaba el presupuesto definitivo en este Departamento se comprobaba si se había realizado liquidación previa del ICIO y de la tasa urbanística mediante la aplicación informática que utilizaban (GTWIN). Al carecer de un número de expediente, la búsqueda se realizaba a través del tercero, con los consiguientes problemas derivados de posibles cambios en la titularidad de la licencia o de diversas solicitudes realizadas por un mismo tercero.

Esta falta de vinculación a través de un número común de expediente en las licencias y los recibos derivados de las mismas, dificultaba e incluso imposibilitaba, conocer las licencias en las cuales el cobro de los tributos devengados estaba pendiente, o incluso si se había generado el recibo.

IV.3.1.3 Planeamiento urbanístico

La memoria que acompañó al PGOU aprobado en 1996 clasificó los 95 Km^2 que ocupa el suelo de Castro Urdiales en urbano, urbanizable y no urbanizable.

De las 9.500 Has., 746,5 se clasificaron como suelo urbano, de las que 68 correspondían al área industrial-terciaria y 678,5 a suelo urbano residencial, 170,43 Has. fueron clasificadas como suelo urbanizable y el resto, 8.583,07 Has., como suelo no urbanizable.

Además, delimitó los sistemas generales de equipamiento y servicios públicos, de espacios libres de uso y dominio público y de viario, y determinó los sistemas generales de equipamiento y espacio libre que se obtendrían por compensación en suelo urbano y urbanizable.

El PGOU distinguió suelo urbano donde previó la realización de actuaciones sistemáticas, de aquel, también urbano, donde las actuaciones a realizar tendrían el carácter de asistemáticas.

Las actuaciones sistemáticas son aquellas llevadas a cabo en unidades de ejecución y áreas de planeamiento diferido, mediante el sistema de compensación o de cooperación.

Las actuaciones asistemáticas comprendidas dentro del suelo urbano consolidado por la urbanización, se rigen directamente por las condiciones de la ordenanza que les sea de aplicación.

Las actuaciones sistemáticas se llevarían a cabo en un total de 140,5 Has. En este espacio urbano se definieron 107 unidades de ejecución (UE) y cuatro áreas de planeamiento diferido (APD). Cada una de las UE y de las APD se configuró como un área de reparto, con equidistribución de cargas y beneficios entre sus propietarios.

Por lo que se refiere al suelo urbanizable, sus 170,43 Has. se dividieron a su vez en programado y no programado.

El suelo urbanizable programado (SUP) estaba formado por 441.169 m^2 agrupados en cinco sectores. El PGOU configuró estos cinco sectores como una única área de reparto, con equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios.

Los 441.169 m^2 de los cinco sectores programados incluían 29.410 m^2 de sistemas generales interiores y 84.189 m^2 de sistemas generales exteriores.

Los sistemas generales exteriores, cuya utilización se preveía para dotaciones públicas y equipamientos, eran terrenos físicamente separados de los sectores a los que se adscribieron, cuya adquisición por el Ayuntamiento se debía realizar a través de expropiación o compensación.

Se definieron como suelo urbanizable no programado (SUNP) 845.060 m^2. Se trata de terrenos que siendo aptos para ser urbanizados, de acuerdo con el modelo de utilización del suelo adoptado por el Plan General, no se establecieron plazos concretos para su desarrollo.

El suelo urbanizable no programado se dividió en el PGOU de 1996 en 7 áreas, posteriormente, en sendas modificaciones, se determinaron otras dos (SUNP 7 y SUNP 12), y a su vez las áreas 1 y 3 se dividieron en dos sectores cada una, y el primero de los sectores del área 3 se dividió en dos polígonos.

Como resultado de las particiones anteriores resultaron un total de 12 áreas susceptibles de ejecución individualizada, constituyendo cada una de ellas un ámbito de equidistribución de cargas y beneficios independiente.

Al SUNP 2 se le añadió para configurar el área de reparto, el Sistema General SG-1.5 que, según la

Memoria del Plan, era el Parque de Brazomar, con una superficie de 14.230 m^2.

Las fichas contenidas en el PGOU concretaron para cada uno de estos sectores la superficie, el uso y la edificabilidad. Respecto a la tipología, se definió en algunos casos y en otros se remitió a lo que definiera el correspondiente plan parcial.

La superficie total de las unidades de ejecución y las áreas de planeamiento diferido incluida en las fichas era de 146 Has., superior en 5,5, Has. a la superficie que recogía la Memoria del PGOU para el suelo urbano en el que se preveía la realización de actuaciones sistemáticas.

La superficie recogida en fichas para el suelo urbanizable era inferior a la indicada en la memoria en 41,81 Has.

Las superficies detalladas en el cuadro 14 y las que se han considerado en el análisis del planeamiento y ejecución de las áreas son las incluidas en las fichas para cada una de ellas.

Posteriormente, el RDL 5/1996, de 7 de junio, por el que se aprobaron Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales, eliminó la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado. No recogiéndose por tanto, esta distinción en la LSC.

El sistema general de equipamientos y servicios públicos se previó en 285.170 metros cuadrados, destinados a usos educativo, deportivo, cultural, sanitario, público administrativo y servicios urbanos.

El sistema general de espacios libres de uso y dominio público se configuró en el PGOU por tres elementos: parques urbanos, paseos peatonales y áreas públicas, que se corresponden con las playas de carácter urbano y una zona de suelo no urbanizable destinada a campo de golf. Se proyectaron un total de 969.420 metros cuadrados, de los cuales 461.260 m^2 eran ya de propiedad municipal.

El estándar mínimo aplicable a los espacios libres cuando se elaboró el PGOU se contenía en el art. 72 del RDL 1/1992, que establecía un mínimo de cinco metros cuadrados por habitante de espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicos. De los 969.420 metros cuadrados, estaba previsto destinar a parques urbanos 442.680 m^2.

Y en tanto que las proyecciones de población efectuadas en el Plan eran de 30.800 habitantes permanentes y un máximo estacional de 43.700, cuando se elaboró el planeamiento general municipal se cumplieron los estándares mínimos. Resultaron unos índices de 14,4 m^2 por habitante permanente y 10 m^2 por habitante estacional.

Las dotaciones de sistemas generales se debían completar con los sistemas locales que, en el caso del suelo urbano, se determinaban en las fichas del PGOU previstas para cada unidad de ejecución, y para el suelo urbanizable se concretarían en los Planes Parciales por los que se estableciera su ordenación detallada.

La LSC reguló los estándares máximos de densidad y de edificabilidad; sin embargo, el RDL 1/1992, de aplicación cuando se aprobó el PGOU solamente establecía el primero de ellos y lo concretaba en 75 viviendas por hectárea; este parámetro lo cumplió el PGOU en sus previsiones de construcción de viviendas, tanto en suelo urbanizable como en las actuaciones sistemáticas a realizar en el suelo urbano.

Posteriormente, el art. 38 de la LSC estableció que la densidad máxima permitida no podrá ser superior a 70 viviendas por hectárea y la edificabilidad no será mayor de 1 metro cuadrado construido por metro cuadrado de suelo.

Las fichas de las unidades de suelo urbano contenidas en el PGOU no cumplían con el estándar de edificabilidad máxima de la LSC. No obstante, según se determina en la Disposición Transitoria Tercera de esta Ley, ésta solo es aplicable si en la fecha de su entrada en vigor no se hubieran aprobado para el sistema de compensación los Estatutos de la Junta de compensación y las Bases de Actuación y para el sistema de cooperación el proyecto de reparcelación. Por lo tanto, el cumplimiento de la edificabilidad máxima se ha comprobado en el análisis de la muestra para cada uno de los expedientes, según su año de desarrollo. Los resultados se exponen en el apartado IV.3.1.5. de este Informe.

Con la información facilitada procedente por el Departamento de Urbanismo y por la CRU, se ha elaborado el cuadro siguiente en el que se expone la evolución del planeamiento urbanístico por tipo de suelo y superficie desde la aprobación del vigente PGOU en 1996 hasta el inicio de la realización de los trabajos de fiscalización. Se han incluido en la superficie tanto los sistemas generales interiores como exteriores.

Cuadro 14

TIPO DE ORDENACIÓN DEL SUELO	PGOU 1996		SITUACIÓN EN 2007		DIFERENCIA (m^2)
	Número	Superficie bruta (m^2)	Número	Superficie bruta (m^2)	
U.E	107	1.102.955	123	1.111.637	8.682
A.P.D	4	359.000	4	359.000	--
S.U.P	5	441.169	5	453.085	11.916
S.U.N.P	7	845.060	9	1.119.610	274.550
TOTAL	**123**	**2.748.184**	**141**	**3.043.332**	**295.148**

Desde la aprobación del PGOU se crearon 16 unidades de ejecución, con una superficie de 8.682 m^2 y dos sectores de suelo urbanizable no programado, con una superficie de 274.550 m^2. Anteriormente este suelo tenía la calificación de no urbanizable.

Por lo tanto, desde que se aprobó el actual PGOU en diciembre de 1996 hasta la fecha en la que dieron comienzo los trabajos de fiscalización, la superficie de actuación respecto a la inicialmente prevista se ha incrementado en un 10%, pasando de 2.748.184 m^2 a 3.043.332 m^2.

En el Plan aprobado en 1996 se previó la ejecución de 107 unidades de ejecución, y en la documentación puesta a disposición de este Tribunal por el Departamento de Urbanismo se hacía referencia a 123 unidades.

Por otra parte, en el Texto Refundido del PGOU elaborado en 2005, de estas 123 unidades constaban las 107 que ya recogía el PGOU de 1996 (incluyendo divisiones de tres de ellas derivadas de modificaciones efectuadas), y otras dos, la UE 1.74 y 1.74 bis. No figuraban fichas de las UE restantes, a pesar de haberse iniciado en algunos casos su ejecución.

No obstante, únicamente consta, según la información remitida a este Tribunal, tanto por la CRU como por el Ayuntamiento, la tramitación de las modificaciones del PGOU que dieron lugar a la creación de tres unidades de ejecución en suelo urbano (1.74, 1.27.1 y 1.27.2), la creación a través de un proyecto de delimitación de la unidad 1.78 y las modificaciones del PGOU por las que se crearon los dos sectores en SUNP. No consta la tramitación de las modificaciones que dieron lugar a las otras doce unidades de ejecución en suelo urbano.

Además de los instrumentos de planeamiento general, con carácter previo a la actividad de la ejecución urbanística, es necesaria la aprobación de instrumentos de planeamiento de desarrollo, los cuales tienen como principal objeto la ordenación detallada de los sectores u otros ámbitos a los que se apliquen.

Por lo que se refiere a las unidades de ejecución en suelo urbano, al menos en 69 de las 123 fichas de unidades de ejecución previstas inicialmente, el PGOU y las posteriores modificaciones establecían la necesidad, previa a cualquier acción de parcelación, urbanización y edificación en las mismas, de la aprobación del correspondiente Estudio de Detalle que complementara las determinaciones concretas establecidas en el planeamiento municipal.

Para el desarrollo de las cuatro áreas de planeamiento diferido incluidas en el PGOU se exigió la aprobación de Planes Especiales que, según se determina en la LSC, habrán de ser aprobados por la Comunidad Autónoma de Cantabria. Como parte integrante de la muestra se ha analizado el APD 2, como instrumento de planeamiento de desarrollo se aprobó un Plan Especial de Mejora urbana.

En cada uno de los cinco sectores en los que se dividió el suelo urbanizable programado, el PGOU determinó la necesidad de la aprobación del correspondiente plan parcial, el cual estableciera la ordenación detallada de cada uno de estos sectores.

En los siete sectores de suelo urbanizable no programado establecidos en el PGOU el instrumento de planeamiento de desarrollo requerido para su desarrollo posterior era un programa de actuación urbanística, cuyas determinaciones se complementarían para cada etapa con los correspondientes Planes Parciales.

Para la totalidad de los ámbitos territoriales cuya ejecución se inició se elaboraron previamente los instrumentos de planeamiento de desarrollo exigidos en el PGOU.

IV.3.1.4 Ejecución urbanística

El desarrollo de la actividad de ejecución urbanística se habrá de realizar por alguno de los sistemas de gestión previstos en la LSC, correspondiéndole a la Administración la elección del mismo, que se establece en los instrumentos de planeamiento, ya sea en los de planeamiento general o en los de desarrollo.

La LSC contempla los cuatro sistemas de ejecución siguientes: sistema de compensación, sistema de cooperación, sistema de expropiación y sistema de concesión de obra urbanizadora.

Los sistemas que se han utilizado en la ejecución urbanística del municipio de Castro Urdiales han sido el sistema de compensación y el sistema de cooperación. Se ha utilizado asimismo la expropiación para la obtención de los sistemas generales exteriores adscritos a los sectores de suelo urbanizable.

El sistema de compensación es un sistema de actuación de base privada en el que los propietarios, agrupados en una entidad con personalidad jurídica denominada Junta de Compensación, asumen el papel de urbanizadores y llevan a cabo las operaciones de reparcelación y las obras de urbanización.

Una vez constituida la Junta de Compensación y aprobados por el Ayuntamiento sus Estatutos y las Bases de Actuación, este órgano elaborará el proyecto de compensación, que deberá ser aprobado por el Ayuntamiento y en él que se describirán entre otros extremos las fincas resultantes y la localización de los terrenos de cesión obligatoria.

El sistema de cooperación es un sistema de actuación de base pública en el que los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración asume el papel de urbanizadora y ejecuta con cargo a aquéllos las obras que determine el planeamiento. El instrumento de gestión a aprobar es el proyecto de reparcelación en el cual se definirán asimismo las fincas resultantes y las de cesión obligatoria al Ayuntamiento.

En el cuadro siguiente se indica el número de áreas cuya ejecución se ha iniciado en el periodo comprendido desde la aprobación del PGOU de 1996 hasta 2007. Se ha distinguido si la iniciativa en la ejecución del área ha sido pública o privada y si el uso era residencial o industrial:

Cuadro 15

TIPO DE SUELO	USO	Nº UNIDADES/ SECTORES	INICIATIVA		
			PÚBLICA	PRIVADA	SIN INF.
URBANO (UE + APD)	Residencial	56	13	26	17
	Industrial	3	0	2	1
	Sin inf.	2	0	1	1
URBANIZABLE PROGRAMADO	Residencial	3	3	0	0
URBANIZABLE NO PROGRAMADO	Residencial	4	1	3	0
TOTAL		**68**	**17**	**32**	**19**

Se ha considerado iniciada un área de ejecución siempre que se hubiera aprobado el correspondiente proyecto de compensación o de reparcelación, o bien se haya declarado innecesario dicho proyecto.

Respecto del suelo urbano, de las 123 Unidades de Ejecución planificadas en el PGOU y en sus posteriores modificaciones, el Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento informó de que se había iniciado la ejecución urbanística en 48 de ellas.

No obstante, este Tribunal ha tenido conocimiento, a través de las actas del Pleno, o bien por la emisión de recibos para la realización del pago al Ayuntamiento de la sustitución en metálico del aprovechamiento urbanístico, del inicio de la ejecución de otras doce Unidades (1.12, 1.36, 1.43, 1.45, 1.46, 1.54, 1.59, 1.63, 2.14.1, 2.15.1, 2.15.2 y 2.21).

En cuatro de ellas (1.43, 1.45, 1.59 y 2.14.1) se habían aprobado los respectivos proyectos de compensación, en siete (1.12, 1.36, 1.46, 1.54, 1.63, 2.15.1 y 2.15.2) se había emitido el recibo correspondiente al diez por ciento de la monetarización del aprovechamiento y en una (2.21) se había acordado la no emisión del recibo por considerar el suelo como urbano consolidado.

Por lo tanto, se ha iniciado la ejecución del planeamiento en al menos, 60 Unidades desde 1996, sin perjuicio de que se haya podido iniciar la ejecución de otras Unidades de las que no ha tenido conocimiento el Tribunal de Cuentas.

Sobre el suelo urbano en el que se preveían actuaciones sistemáticas, el PGOU además de las unidades de ejecución, definió cuatro áreas de planeamiento diferido, cuya ordenación detallada se realizaría a través de la aprobación posterior de instrumentos de planeamiento de desarrollo.

De estas cuatro áreas, de acuerdo con los datos obtenidos, sólo se ha iniciado la ejecución de una de ellas, el APD 2.

En el suelo urbanizable programado, de los cinco sectores, según se informó a este Tribunal, se había iniciado la ejecución de los sectores SUP 1, SUP 3 y SUP 4.

En el suelo urbanizable no programado, según la información facilitada por el Departamento de Urbanismo se había iniciado la ejecución de cuatro de ellas: el segundo sector del SUNP 1, los dos polígonos en los que se dividió el primer sector del SUNP 3 y el SUNP 12.

A pesar de que se aprobaron los Planes parciales del SUNP 4 y del Sector 2 del SUNP 3 el 27 de agosto de 2004 y el 14 de diciembre de 2004, no se realizó el desarrollo urbanístico posterior.

En el Anexo X se detallan las áreas iniciadas y los instrumentos de planeamiento y de ejecución aprobados para cada una de ellas, con indicación de las fechas en las que fueron aprobados los diferentes instrumentos.

Aprovechamientos urbanísticos

La LSC define el aprovechamiento urbanístico como el máximo número de metros cuadrados edificables, que asigna o permite el planeamiento sobre un ámbito determinado.

Del total del aprovechamiento del área de que se trate, será aprovechamiento urbanístico privatizable, la superficie construible máxima que el titular de un terreno puede incorporar a su patrimonio. Esta superficie, homogeneizada en su caso a través de coeficientes de ponderación, que tendrán en cuenta el uso y la tipología previstos en los instrumentos de planeamiento, será privatizable previo cumplimiento por su propietario, si procede, de las cesiones, cargas y deberes legalmente establecidos.

Por lo tanto, el derecho al aprovechamiento urbanístico se adquiere de dos formas:

— Si el terreno se incluye en una unidad o área de ejecución, por el cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución y por la realización de la urbanización según determine el planeamiento aplicable.

— Si el terreno no se incluye en una unidad o área de ejecución, con la aprobación definitiva del planeamiento con las condiciones, en su caso, que éste pueda establecer.

Los arts. 100 y 106 de la LSC establecen, para los propietarios de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable, la obligación de ceder al Ayuntamiento el 10% del aprovechamiento urbanístico medio, del sector o sectores que constituyen el ámbito de equidistribución. Este 10% pasará a formar parte del patrimonio municipal del suelo del Ayuntamiento.

No obstante, la normativa vigente en la Comunidad Autónoma de Cantabria con anterioridad a la actual LSC, se expresaba en los términos que a continuación se exponen.

En primer lugar, el RDL 1/1992 no recogía en suelo urbano la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado (esta distinción es una de las bases de la normativa actual para determinar la exigencia de cesión del 10% de aprovechamiento urbanístico).

Esta norma establecía en su art. 27 que el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el titular de un terreno sería el resultado de referir a su superficie el 85% del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre. No se realizaba una concreción más precisa en su articulado de qué titulares de terrenos estaban obligados a realizar esta cesión.

Posteriormente, la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales, en su art. 2 redujo la cesión del aprovechamiento al Ayuntamiento al 10% y, además, estableció que este deber le correspondía a los propietarios de terrenos en suelo urbano siempre que dichos terrenos estuvieran incluidos en unidades de ejecución y también a los propietarios de terrenos en suelo urbanizable.

El año siguiente, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LSV), recogió el concepto de suelo urbano no consolidado y concretó que la cesión del 10% de aprovechamiento les correspondía a los propietarios de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable.

De acuerdo con lo expuesto, el PGOU, aprobado en diciembre de 1996, no recogió los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado y la cesión del aprovechamiento urbanístico la estableció en los siguientes términos:

— Respecto del suelo urbanizable se indicaba la obligatoria cesión al Ayuntamiento del 10% del aprovechamiento urbanístico, en las especificaciones correspondientes a los cinco sectores de Suelo Urbanizable Programado.

— Por lo que se refiere al suelo urbano se fijó también la cesión del aprovechamiento en el 10% en las áreas de planeamiento diferido, no especificándose dicho requerimiento en las fichas de las unidades de ejecución, aunque en el desarrollo de la ejecución urbanística de la gran mayoría de estas unidades se exigió esta cesión.

Sin embargo, en la memoria del PGOU, en el apartado relativo a la Intervención municipal sobre el suelo y la vivienda, se aludía al 15% de cesión del aprovechamiento en la totalidad de las unidades de ejecución. En ambos casos, suelo urbanizable y áreas con planeamiento diferido, debería haberse exigido el 15%, que era el porcentaje de cesión establecido en el RDL 1/1992, sin perjuicio de que en una ejecución posterior de las áreas, la entrada en vigor de la Ley 7/1997 hubiera implicado, independientemente de lo establecido en el PGOU, la cesión del 10%.

En definitiva, en el suelo urbano, la cesión al Ayuntamiento de Castro Urdiales del aprovechamiento urbanístico no ha sido una cuestión pacífica. De hecho, durante el desarrollo urbanístico de las unidades de ejecución, se interpusieron diversos recursos ante el Ayuntamiento por los particulares, alegando que no todas estas unidades estaban situadas en lo que la LSV denominó suelo urbano no consolidado y que, por lo tanto, no era exigible la cesión del aprovechamiento.

No obstante, la organización de estos terrenos en unidades de ejecución en el PGOU y la previsión de realización en las mismas de actuaciones sistemáticas, supuso la necesidad de aplicar un sistema de actuación (ya fuera compensación o cooperación) para llevar a cabo las cesiones de las dotaciones locales exigibles y la equidistribución de cargas y beneficios entre sus propietarios. Resultando por lo tanto exigible la cesión al Ayuntamiento del 10% del aprovechamiento urbanístico y, en el caso de que alguna unidad de ejecución no cumpliera las características de suelo urbano no consolidado, hubiera sido procedente una modificación del PGOU para planificar su desarrollo a través de una actuación asistemática, siendo en ese caso no exigible la cesión de aprovechamiento.

Por lo que se refiere al momento en el que resulta exigible la cesión del aprovechamiento urbanístico y el procedimiento para hacerla efectiva, los arts. 139 y 153 de la LSC determinan que los acuerdos aprobatorios de proyectos de reparcelación y de proyectos de compensación producen entre otros efectos, la transmisión al Ayuntamiento, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria.

Esta cesión, según se establece en los arts. 100 y 106 de la LSC, podrá realizarse en suelo, o bien sustituirse por su equivalente económico previa valoración pericial por técnico municipal y conforme a lo dispuesto en la legislación del Estado.

El procedimiento llevado a cabo por el Ayuntamiento para el cobro de la cesión del 10% cuando se optaba por su sustitución por su equivalente económico, era el siguiente:

El Ayuntamiento, tras la determinación del importe por el que se monetarizaba el aprovechamiento en los proyectos de reparcelación o compensación, emitía recibos para hacer efectivo el cobro. Incluso, en algunos casos, no se concretaba con la aprobación de estos proyectos y se determinaba la monetarización posteriormente en Resolución de la Junta de Gobierno Local.

La determinación del importe de la monetarización se debía de haber realizado, previo informe pericial del técnico municipal, a través de la firma del correspondiente convenio de gestión.

El art. 262 de la LSC al referirse a los convenios de gestión, incluye aquellos en los que se acuerda el cumplimiento del deber legal de cesión de aprovechamiento urbanístico mediante el pago de cantidad sustitutoria en metálico. Es en el convenio firmado donde se deberían acordar los términos del cumplimiento de la obligación.

El convenio debería además, según establece el art. 259 de la LSC, contener una memoria con los motivos, causas y fines de interés público que justificara su existencia. Por lo tanto, y en el caso de la sustitución de aprovechamientos por su equivalente en metálico, se debería justificar dicha sustitución.

La monetarización de los aprovechamientos urbanísticos no se motivó, ni en los proyectos en los que sí se recogía la misma, ni en las Resoluciones de la Junta de Gobierno Local que aprobaban la sustitución del suelo de cesión obligatoria por su equivalente en metálico, incumpliendo por tanto el citado artículo.

En los casos en los que no se monetarizó el aprovechamiento urbanístico, tampoco existió un procedimiento normalizado de inclusión de las parcelas cedidas en el patrimonio municipal del suelo (PMS).

El Ayuntamiento aprobó el 7 de febrero de 2006 el Inventario de Bienes y Derechos de la entidad, según establece el art. 86 del TRRL. En este registro se distinguieron en la fecha de su elaboración, los bienes integrantes del PMS del resto de bienes de la Corporación. No obstante, este inventario no se actualizó desde su elaboración y las parcelas que fueron cedidas al Ayuntamiento con posterioridad al año 2004, no se registraron de forma independiente al resto de bienes inmuebles. Esto supuso un incumplimiento del art. 229 de la LSC que exige que los bienes del PMS formen un patrimonio diferenciado de los restantes bienes municipales.

Cuantificación de los aprovechamientos

En el suelo urbano se definieron en el PGOU y en las modificaciones posteriores, un total de 123 unidades de ejecución, cada una de ellas se configuró como un área de reparto, de forma que el aprovechamiento medio o tipo y el aprovechamiento lucrativo u objetivo (es decir el aprovechamiento patrimonializable) coincidía, no había por tanto ni excesos ni defectos de aprovechamiento.

La previsión de aprovechamiento en estas Unidades de Ejecución era de 589.081 unidades (m^2 construibles/m^2), calculadas en base a la superficie total de cada una de ellas y a la edificabilidad máxima permitida. De estas unidades de aprovechamiento eran de obligada cesión al Ayuntamiento el 10%, 58.908 unidades[5].

Respecto de ese planeamiento inicial, se comenzó la ejecución de, al menos, 60 unidades desde la aprobación del PGOU hasta la fecha de inicio de los trabajos de fiscalización. Las actuaciones que se han producido en relación con la exigencia del aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria de estas 60 unidades al Ayuntamiento fueron las siguientes:

— En tres unidades (1.45, 1.55 y 2.21) el Ayuntamiento acordó no exigir el 10% de su aprovechamiento urbanístico por considerar que las Unidades estaban situadas en suelo urbano consolidado.

— En tres unidades (1.24, 1.34 y 2.25), los propietarios de los terrenos cedieron al Ayuntamiento, en concepto de aprovechamiento urbanístico, las parcelas que se determinaron en los correspondientes proyectos de reparcelación.

Los terrenos derivados de la ejecución de la Unidad 1.24 (al haberse ejecutado esta Unidad con anterioridad al año 2004), están adecuadamente inscritos en el inventario de la entidad como bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo.

En las otras dos unidades se realizaron posteriores permutas de estas parcelas.

— En siete Unidades (1.1, 1.3, 1.16.1, 1.26, 1.44, 1.74 y 2.14.1), a pesar de haberse aprobado los correspondientes instrumentos de desarrollo urbanísticos, la cesión del aprovechamiento no fue exigida por la Corporación.

— El aprovechamiento derivado de la unidad de ejecución 1.29 se permutó junto con otros bienes y derechos del Ayuntamiento; a efectos del convenio de permuta la valoración fue de 864.242 euros.

— Los aprovechamientos correspondientes a las restantes 47 unidades se sustituyeron por su equivalente económico. La valoración total fue de 6.242.453 euros.

La gestión de cobro de los recibos emitidos fue la siguiente:

Del total de los aprovechamientos monetarizados, los correspondientes a las unidades 1.29 y 1.35 se incluyeron posteriormente en convenios de permuta.

Se ingresaron en el Ayuntamiento los correspondientes a 33 unidades de ejecución y parte de los recibos emitidos correspondientes a otras tres unidades, lo que supuso un importe de 4.032.197 euros.

Quedaban pendientes de cobro a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, recibos de estas tres unidades y los correspondientes a otras dos[6]. El importe conjunto ascendió a 149.478 euros. Este importe habría prescrito, por haberse generado el derecho del Ayuntamiento con anterioridad al plazo establecido en

[5] Este aprovechamiento corresponde a las 123 unidades de ejecución, excepto la 1.62, la 1.68 y la 1.72, cuyos datos de edificabilidad no fueron aportados.

[6] UE 1.12, UE 1.22, UE 1.43, UE 2.19 y UE 1.56

el art.15 de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, Ley General Presupuestaria.

Del resto, estaban recurridos por los particulares tres recibos, por un importe total de 739.543[7] euros, prescribió otro recibo por importe de 134.129 euros (UE 1.67), se anuló otro por importe de 85.841 euros (UE 1.63) y no se emitieron recibos correspondientes a otros dos aprovechamientos por importe conjunto de 57.391 euros[8].

Además, el pago de otro aprovechamiento urbanístico, cuya valoración fue de 2.157.450 euros, fue también recurrido ante los Tribunales de Justicia. Se trataba de la sustitución en metálico del 10% del aprovechamiento urbanístico derivado de la construcción de un supermercado en una parcela industrial en el polígono de Brazomar[9].

Por lo tanto, el Ayuntamiento no hizo efectivo el cobro de ingresos por aprovechamientos urbanísticos por importe de 426.839 euros y estaban en trámite de resolución recursos interpuestos por terceros relativos al pago de aprovechamientos por 2.896.993 euros.

En las áreas de planeamiento diferido, solamente se establecía en las respectivas fichas del PGOU, la superficie y la edificabilidad en dos de ellas, APD 2 y APD 3, resultando respectivamente un aprovechamiento de 125.950 y 32.500 m^2 construibles/m^2. De los cuales, el 10% (15.845 unidades de aprovechamiento) serían incorporables al patrimonio municipal del suelo.

Únicamente se ha iniciado la ejecución del APD 2. Para su desarrollo se firmó un convenio el 19 de julio de 2000, y posteriormente un convenio novacional el 18 de mayo de 2004, donde se acordó que el Ayuntamiento percibiera una compensación económica por importe de 2.854.807 euros. No obstante, esta compensación correspondía no sólo al aprovechamiento urbanístico (1.534.588 euros), sino también, según se indicaba en el convenio, «a la indemnización por aportación de viales o por cualquier otro concepto». El resultado del análisis de esta unidad de ejecución se expone en el apartado IV.3.1.5. del presente Informe.

En los cinco sectores que en el suelo urbanizable programado se definieron como una única área de reparto, el aprovechamiento tipo o medio previsto en la Memoria que acompañó al PGOU fue de 0,393565. Este índice resultó de dividir el aprovechamiento lucrativo total del área de reparto expresado en metros cuadrados construibles, entre la superficie total.

Como resultado de la aplicación de este coeficiente a cada uno de los sectores, resultó un aprovechamiento tipo total de 143.482 unidades (m^2construibles/m^2). De estas unidades, al Ayuntamiento le era atribuible, una vez ejecutado el sector correspondiente, el 10%, es decir 14.348 unidades de aprovechamiento.

Además, el aprovechamiento objetivo resultó ser superior al aprovechamiento tipo en 33.134 unidades, este exceso se adjudicaba, según lo previsto en el art. 151 del RDL 1/1992 y en el art. 127 de la actual LSC, al Ayuntamiento, y éste lo destinaba a la obtención de los sistemas generales exteriores, correspondiéndole, asimismo, al Ayuntamiento el 10%.

Por lo tanto resultaba un aprovechamiento total atribuible al Ayuntamiento de 17.661 unidades.

En ninguno de los tres sectores cuya ejecución se inició, SUP 1, SUP 3 y SUP 4, se estableció la sustitución del diez por ciento de aprovechamiento urbanístico correspondiente al Ayuntamiento por su equivalente en metálico. Los instrumentos de gestión de estos tres sectores identificaron las fincas en las que se concretó la cesión del diez por ciento del aprovechamiento urbanístico de cada uno de ellos.

Las parcelas correspondientes a los sectores SUP 1 y SUP 3 se incluyeron en el patrimonio municipal del suelo del Ayuntamiento y constan inscritas en el Registro de la Propiedad.

En el proyecto de reparcelación del Sector SUP 3 se adjudicaron al Ayuntamiento 11.398 unidades de aprovechamiento; no obstante, no se identificaba qué unidades le habían sido adjudicadas como propietario de parcelas entrantes (el Ayuntamiento era propietario del 21,5% de las parcelas aportadas) y qué parte respondía al 10% de aprovechamiento de cesión obligatoria, lo cual impidió el necesario control de los bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo exigido en los art. 276 y ss. del RD1/1992, que establecen que estos bienes constituyan un patrimonio diferenciado con usos específicos.

El proyecto de reparcelación del SUP 4 se aprobó en 2005, y debido a que el inventario del patrimonio municipal del suelo se elaboró en diciembre de 2004 y no se actualizó posteriormente, la parcela correspondiente a la cesión obligatoria del aprovechamiento no consta en el mismo.

De los cuatro sectores del suelo urbanizable no programado cuyo desarrollo urbanístico se inició, los aprovechamientos que se monetarizaron fueron los correspondientes al segundo sector del SUNP 1 y al SUNP 12. Se ingresaron en el Ayuntamiento por un importe conjunto de 1.818.653 euros.

Respecto de los dos polígonos en los que se dividió el primer sector del SUNP 3, se aprobaron respectivamente un proyecto de compensación y un proyecto de reparcelación, los cuales, y dado que no se optó por la monetarización del diez por ciento del aprovechamiento urbanístico, produjeron la cesión al Ayuntamiento de Castro Urdiales, en pleno dominio y libre de cargas, de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo. Se ha comprobado la adecuada inclusión de estas fincas en el inventario del Ayuntamiento y su inscripción en el Registro de la Propiedad.

[7] UE 1.11, UE 1.36 y UE 2.15.2.

[8] UE 1.78 y UE 2.33

[9] Esta cantidad se redujo a 898.574 euros por Sentencia 444/07 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

Por otra parte, y según determinan los arts. 233 y 234 de la LSC, los bienes del patrimonio municipal del suelo, en el que se deben integrar los terrenos en los que se concretan las cesiones del 10% del aprovechamiento, sólo se pueden enajenar según las siguientes reglas:

— Si su clasificación y calificación resultan incompatibles con las finalidades tasadas en la propia ley como destinos de estos bienes (entre las que se encuentra la construcción de viviendas de protección pública), se podrán enajenar mediante subasta.

— Si los terrenos se consideran compatibles con la construcción de este tipo de viviendas, se podrán enajenar por concurso.

En este mismo sentido se pronunciaba el art. 280 del RDL 1/1992, que era de aplicación en la Comunidad Autónoma de Cantabria, con anterioridad a la entrada en vigor de la actual LSC.

Por lo tanto, en todos los casos en los que se ha procedido a la monetarización del aprovechamiento, se ha eludido su enajenación por subasta o concurso, procedimientos que garantizan en mayor medida la satisfacción del interés general, además de no justificar en ninguno de los casos la sustitución del aprovechamiento por su equivalente en metálico[10].

Además, y por lo que se refiere a las Unidades de Ejecución, en 55 de las 60 iniciadas, el uso del suelo era residencial, por lo que parece poco probable que en los 47 casos en los que se acordó el ingreso del equivalente en metálico del suelo del aprovechamiento o bien su permuta, los terrenos resultaran inadecuados para la ejecución del planeamiento y para los fines del patrimonio municipal del suelo, en especial la construcción de viviendas u otros usos de interés social.

IV.3.1.5 Análisis de la muestra de expedientes de actuaciones urbanísticas

De las 68 unidades y sectores cuya ejecución se había iniciado desde que se aprobó el PGOU hasta que se iniciaron los trabajos de fiscalización, se seleccionó una muestra compuesta por ocho unidades de ejecución, un área de planeamiento diferido y cuatro sectores de suelo urbanizable.

Unidades de Ejecución

En el cuadro siguiente se muestran los datos más relevantes de las ocho unidades de ejecución analizadas, ya estuvieran recogidos en el PGOU aprobado en 1996 o hubieran sido objeto de alguna modificación posterior.

Cuadro 16

UNIDADES	Superficie bruta (m^2)		Edificabilidad (m^2t/m^2s) (b)	Uso y Tipología	Iniciativa	Cesión para sistemas locales (m^2)	Aprovechamiento Tipo/objetivo	
	Planeam.	Ejecución (a)					U.A. (a x b)	Sustitución económica (10%)
U.E 2.20.1	6.294	5.727	0,35	Residencial Unifamiliar	Privada	1.122	2.004	41.016
U.E 2.20.2	5.816	5.038	0,35	Residencial Unifamiliar	Privada	1.268	1.763	71.662
U.E 1.55	1.600	1.523	1,40	Residencial Alineación vial	Pública	800	2.132	-
U.E 1.7	1.440	1.496	1	Residencial Alineación vial	Privada	662	1.500	146.175
U.E 1.56	1.754	1.865	1,40	Residencial Alineación vial	Privada	370	2.611	176.971
U.E 1.78	1.519	1.519	0,35	Residencial Unifamiliar	Pública	472	366 [11]	17.433
U.E 1.10	6.970	6.970	1,10	Residencial E.abierta	Privada	1.500	7.667	98.125
U.E 1.29	1.500	1.408	2,76	Residencial Alineación vial	Privada	303	3.886	864.242

Respecto de la superficie bruta, la columna de planeamiento recoge la superficie de la unidad incluida en las fichas del PGOU o en las correspondientes modificaciones. La columna de ejecución es relativa a la superficie de la unidad resultante de las mediciones topográficas realizadas con carácter previo a la aprobación de los instrumentos de gestión del sector.

De las ocho unidades de ejecución, el desarrollo urbanístico de seis de ellas se llevó a cabo a través de iniciativa privada por el sistema de compensación, las

[10] En relación con las alegaciones se puntualiza que en el Informe no se cuestiona la legalidad de la monetarización de los aprovechamientos urbanísticos sino que se ponen de manifiesto las mayores garantías que la ley establece para la enajenación del suelo cedido y la necesidad de que la sustitución por su equivalente en metálico esté suficientemente motivada.

[11] Las U.A. son el resultado de haber restado los viales a la superficie bruta de la unidad según las determinaciones de la ficha.

otras dos unidades se ejecutaron a través del sistema de cooperación.

La columna de aprovechamiento recoge las unidades de aprovechamiento derivadas de la ejecución de la unidad y es el resultado de aplicar la edificabilidad a la superficie bruta, puesto que al haber definido cada unidad como un área de reparto no procede la aplicación de coeficientes de ponderación y el aprovechamiento tipo coincide con el aprovechamiento objetivo para cada unidad.

Por último, se ha incluido, en los casos en los que ha habido monetarización o se ha permutado el aprovechamiento (UE 1.29), la valoración del 10% del aprovechamiento de cesión obligatoria al Ayuntamiento.

Para cada una de ellas se han examinado las modificaciones aprobadas que afectaron a la unidad, la adecuada tramitación y contenido de los correspondientes estudios de detalle, proyectos de compensación o de reparcelación y las cesiones al Ayuntamiento, por parte de los propietarios de los terrenos, destinadas a sistemas locales, puesto que la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento urbanístico se ha analizado en el apartado IV.3.1.4. para la totalidad de unidades ejecutadas desde la aprobación del PGOU.

No obstante, se exponen en este epígrafe los resultados del análisis de los convenios que el Ayuntamiento ha suscrito en relación con los aprovechamientos urbanísticos de estas áreas.

Análisis de las modificaciones aprobadas relativas a las unidades de ejecución examinadas

De las ocho unidades de ejecución examinadas, cuatro de ellas han sido objeto de modificaciones, de forma que el planeamiento objeto de desarrollo urbanístico no ha sido el definido en el PGOU de 1996, sino el aprobado con posterioridad.

A continuación se exponen los aspectos más importantes en relación a las modificaciones de estas cuatro unidades:

— Las unidades 2.20.1 y 2.20.2 surgieron de la escisión de la unidad 2.20 por iniciativa de uno de los propietarios de terrenos.

El acuerdo de división, según regulaba el art. 146 del RDL 1/1992, se aprobó por el Pleno de la Corporación el 25 de junio de 1998.

Dicho acuerdo se acompañó de un informe del Departamento de Urbanismo en el que se indicaba que la propuesta presentada permitía el desarrollo de la unidad de manera independiente, y quedaba demostrada la distribución equitativa de cargas y beneficios entre las dos unidades resultantes. Aunque posteriormente esta equidistribución no se cumplió al no incluir en la ejecución de la unidad 2.20.1. una parcela de 215 m^2 destinada a equipamiento público.

La unidad inicial, 2.20, tenía una superficie bruta fijada en el PGOU de 12.600 m^2; posteriormente, en las mediciones realizadas en el desarrollo de las dos unidades en las que se escindió, los metros cuadrados de las superficies brutas fueron de 5.727 y 5.038, es decir un total de 10.765. La diferencia, de 1.835 fue superior al 10% que es la diferencia máxima que permite el PGOU. En este caso debería haberse delimitado de nuevo la unidad de ejecución, actuación que no se llevó a cabo.

— La unidad 1.78 no figuraba en el PGOU aprobado en 1996. Su proyecto de delimitación se aprobó por Resolución de la Junta de Gobierno Local de 25 de octubre de 2001.

Para la delimitación de esta unidad se siguió el procedimiento establecido en el art. 146 del RDL 1/1992, que era la normativa en vigor cuando se inició el expediente de delimitación de la unidad.

— La unidad 1.29 fue afectada por una modificación aprobada por la CRU el 18 de febrero de 2003. El objeto de esta modificación fue el cambio de ubicación de la estación de autobuses, lo cual conllevó la reordenación de las unidades de ejecución 1.27, 1.28 y 1.29, y además la configuración de una nueva unidad, la 1.74.

Se redujo la superficie bruta de la unidad objeto de análisis que, pasó de 1.580 metros cuadrados a 1.500 y las cesiones obligatorias se redujeron a 270 m^2 para viario y 300 m^2 para equipamiento. Además, se adquirió por el propietario de los terrenos el compromiso de adquirir al Ayuntamiento una edificabilidad de 355 m^2 para completar el edificio dibujado.

Se produjo por tanto un incremento en la edificabilidad de la unidad, que según lo dispuesto en el art. 83 de la LSC, se debía compensar con la proporcional y paralela previsión de mayores espacios libres y equipamientos a ubicar en un entorno razonablemente próximo. Esta compensación se recogió en la modificación aprobada a través de la creación de la unidad de ejecución 1.74.

— De las cuatro unidades modificadas, únicamente la modificación relativa a la unidad de ejecución 1.29 se recogió en el Texto Refundido del PGOU.

Tramitación y contenido de los instrumentos: estudios de detalle y proyectos de reparcelación y compensación

En tres de las ocho unidades se exigía por el planeamiento aprobado la elaboración de un estudio de detalle para la ordenación de la unidad. Este documento se formuló en todas las unidades en las que así se exigía, y además en otras dos. Se formularon y aprobaron de acuerdo con lo establecido en los arts. 61 y 78 de la LSC. Asimismo, los proyectos de compensación y de reparcelación aprobados (se apartaron los correspondiente a siete de las unidades) se tramitaron conforme a los arts. 149 y 158 y ss. respectivamente.

No obstante, se observaron las siguientes deficiencias en su tramitación y contenido:

— El estudio de detalle de la unidad 1.55 fue presentado en el Ayuntamiento en febrero de 2000. Este

instrumento de planeamiento modificó la ordenación del Plan para adaptar las alineaciones de la edificación a la situación real de la parcela. A instancia de informe del Departamento de Urbanismo, se acordó dar traslado a la Demarcación de Costas con objeto de delimitar la línea exacta de deslinde marítimo-terrestre y su zona de protección. Este organismo exigió la elaboración y aprobación de un nuevo estudio de detalle.

El estudio de detalle modificado se aprobó inicialmente por Resolución de Alcaldía y se siguieron todos los trámites previstos en el art. 78 de la LSC, si bien tanto esta aprobación como la publicación en el Boletín Oficial de Cantabria, en un periódico de máxima difusión de la provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento se realizó antes de que Demarcación de Costas emitiese informe favorable sobre el mismo.

Además, la aprobación definitiva por el Pleno de la Corporación, que se realizó el 22 de diciembre de 2000, fue sobre el estudio de detalle inicial y no sobre el modificado a instancias de Demarcación de Costas.

— En el expediente de la unidad de ejecución 1.10 únicamente constaba el proyecto de urbanización, no figurando ni el preceptivo estudio de detalle ni tampoco el proyecto de reparcelación ni la declaración expresa de su innecesariedad.

— La ejecución de la unidad 1.56 se llevó a cabo mediante el sistema de compensación, presentándose el 9 de febrero de 1999 en el Ayuntamiento, el Proyecto de Estatutos y las Bases de Actuación de la Junta de Compensación. Estos documentos fueron objeto de emisión de un informe por parte del Servicio Jurídico. Este informe señalaba una serie de deficiencias, entre ellas que no se establecían los criterios de valoración de las edificaciones que habían de derruirse, no se especificaba el procedimiento para la contratación de las obras de urbanización y no se concretaban las superficies afectadas a las cesiones obligatorias y gratuitas al Ayuntamiento.

A pesar de este informe, los Estatutos y Bases de Actuación fueron aprobados inicialmente por Resolución de Alcaldía de 26 de marzo de 1999, y se inició el trámite de información pública. Posteriormente, el 31 de mayo de 1999, se presentaron los textos modificados en función del informe anteriormente referido. Se aprobaron por Resolución de 24 de agosto de 1999.

No obstante, en el expediente no constaban informes del Servicio Jurídico ni del Departamento de Urbanismo que certificaran la subsanación de las deficiencias anteriormente expuestas. Adicionalmente, en la publicación en el Boletín Oficial de Cantabria de la aprobación definitiva constaba la unidad 1.46, y no la 1.56, sin que posteriormente se publicara una fe de erratas.

El proyecto de compensación fue aprobado definitivamente por la Junta de Gobierno Local el 16 de mayo de 2003.

— En seis de los ocho proyectos de reparcelación o compensación (1.7, 1.29, 1.55, 1.56, 1.78 y 2.20.1) de las unidades examinadas no se concretaron las parcelas que debían ser cedidas al Ayuntamiento en concepto de cesión de aprovechamiento urbanístico y en la U.E. 1.10 no se pudo comprobar por no constar el proyecto en el expediente. Tampoco constaba en ninguno de ellos que se hubiera optado por la sustitución del aprovechamiento por su equivalente económico, incumpliendo las previsiones contenidas en los arts. 135 y 153 de la LSC.

Cesiones obligatorias al Ayuntamiento de terrenos para sistemas locales

La aprobación de los respectivos proyectos de compensación o de reparcelación, según el sistema adoptado en la ejecución de la unidad, conlleva para el propietario el deber de cesión gratuita y libre de cargas al Ayuntamiento de los terrenos destinados a viales, espacios libres y demás dotaciones locales. En el suelo urbano, los sistemas locales se fijaron por el planeamiento general, determinándose por tanto en el PGOU[12].

En el proyecto de compensación de la Unidad 1.29 se definieron dos parcelas resultantes, la primera de ellas, de 1.106 m^2, se adjudicaba a la empresa propietaria de las fincas aportadas, París XXI, S.L., y la otra, de 303 m^2, se cedía al Ayuntamiento destinándose a viario, tal y como estaba previsto en la ficha de la unidad. Sin embargo no se contempló la cesión de 300 metros cuadrados que también se previeron en la ficha como cesión obligatoria y que estaban destinados a equipamiento público.

Se ha comprobado la inclusión en el Inventario del Ayuntamiento de las cesiones para sistemas locales con los siguientes resultados:

— No se identificaban en el inventario de la entidad las parcelas cedidas como consecuencia de la ejecución de la unidad 2.20.1.

— No ha sido posible verificar la cesión de la parcela para sistemas locales de 1.500 m^2 prevista en el planeamiento de la Unidad 1.10, debido a la falta de documentación en el expediente.

— En las determinaciones relativas a la U.E. 1.78 del PGOU se estableció que el aprovechamiento edificable de la unidad sería el resultado de aplicar el coeficiente de edificabilidad a la superficie neta, deduciendo la cesión de viales. Este criterio (distinto al establecido

[12] La ficha de la unidad 1.29 afectada por la modificación aprobada por la CRU el 18 de febrero de 2003 preveía la cesión como sistemas locales de 270 metros cuadrados destinados a viario y de 300 construidos y destinados a equipamiento público. En el Proyecto de Compensación de esta unidad, aprobado el 4 de agosto de 2004, se recogió la cesión obligatoria para viario público pero no la cesión para equipamiento público ni la cesión del aprovechamiento urbanístico del 10% de cesión obligatoria al Ayuntamiento. Posteriormente, en convenio de permuta firmado el 18 de octubre de 2004, se acordó permutar por parte del Ayuntamiento, entre otros bienes, el local de 300 metros cuadrados para equipamiento público, calificándolo como cesión correspondiente al 10% de aprovechamiento municipal en la unidad y no como cesión de sistema local, para cuya permuta hubiera sido necesaria la tramitación de un expediente de desafectación de bienes de dominio público, según establece el art.8 en relación con el art.5 del RBEL.

para el resto de las unidades de ejecución) no resultó de conformidad con lo señalado en el art. 38.2 de la LSC, que indica que la exclusión para la aplicación de los límites máximos de superficie construida serán los terrenos reservados para sistemas generales.

Convenios urbanísticos firmados en relación con los aprovechamientos de las unidades analizadas

El 18 de octubre de 2004 se firmó un convenio urbanístico de permuta entre el Ayuntamiento y la sociedad París XXI, S.L., propietaria de los terrenos de la unidad 1.29.

En este convenio se permutaba el 10% de aprovechamiento urbanístico que se concretó según el propio convenio en un local de 300 m^2.

En el proyecto de compensación de la unidad, aprobado posteriormente, el 4 de agosto de 2005, no se definió el 10% de cesión obligatoria al Ayuntamiento, ni se concretaban las parcelas que debían ser cedidas ni se establecía su sustitución por su equivalente económico, incumpliéndose el art. 153 de la LSC.

Además, ni en el citado proyecto ni en el convenio constaba informe pericial del técnico municipal de valoración del aprovechamiento, contraviniendo lo dispuesto en el art. 100 de la LSC.

El convenio fue sometido a información pública y se aprobó por el Pleno el 1 de febrero de 2005. El informe jurídico emitido en relación con el expediente de permuta basó la realidad de la aportación del Ayuntamiento, puesto que eran bienes futuros, en su descripción en el Estudio de Detalle aprobado en 2003.

El convenio tuvo por objeto permutar, por parte del Ayuntamiento:

— El derecho de cobro de la edificabilidad de 355 m^2 que el propietario debería adquirir en virtud de la modificación aprobada, para la construcción del edificio previsto. La valoración incluida en el convenio de permuta fue de 351.777 euros.

— El 10% de aprovechamiento lucrativo de la unidad de ejecución 1.29, que se concretó en un local de 300 m^2 valorado a efectos de la permuta en 864.242 euros.

— Parcela III-b del Sector número 3 del suelo urbanizable programado, donde la empresa París XXI, S.L. se comprometió a construir viviendas de protección oficial. La valoración incluida en el convenio fue de 265.640 euros.

La Sociedad con la que se firmó el convenio asumió las siguientes obligaciones:

— La construcción de ocho viviendas de protección oficial y ocho garajes en la parcela anteriormente citada. La valoración a efectos de la permuta fue de 793.531 euros.

— La entrega para uso del Ayuntamiento de un local en este mismo sector. La valoración incluida en el convenio de permuta fue de 688.128 euros.

Por tanto, la valoración de las aportaciones se concretó en 1.481.659 euros, sin que procedieran aportaciones en metálico compensatorias.

En el contenido y tramitación del convenio se observaron las siguientes deficiencias:

— El art. 118 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, establece como requisito previo a toda venta o permuta de bienes patrimoniales la valoración técnica de los mismos que acredite de modo fehaciente su justiprecio.

En el informe realizado por el Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento, los importes por los que se habían valorado respectivamente, el derecho de cobro de la edificabilidad de 355 m^2 y el local de 300 metros cuadrados, fueron de 319.930 y 786.000 euros respectivamente.

En el convenio de permuta, sin embargo, estos bienes figuraban valorados por 1.216.019 euros, importe superior a las cifras anteriores en 110.089 euros. Esta modificación, según consta en contestación de Alcaldía a la comunicación de la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Autónoma, se debió a que el Pleno del Ayuntamiento asumió la valoración del Concejal de Hacienda, que a su vez estimaba que la valoración del Departamento de Urbanismo estaba por debajo de los valores reales. No se aportaron nuevos informes técnicos, por lo que no se cumplió la acreditación fehaciente a la que se refiere el art. 118 del LBRL.

Áreas de planeamiento diferido (APD)

De las cuatro áreas de planeamiento diferido previstas, únicamente se ha ejecutado el área de planeamiento diferido número 2 (APD 2). De las comprobaciones realizadas se han deducido los siguentes resultados.

El APD 2 está situado en el Sector 3 de Cotolino. La superficie del sector contenida en la ficha del Plan era de 229.000 m^2, con una edificabilidad de 0,55 m^2/m^2 y un uso residencial en tipología de edificación colectiva en cuatro plantas y unifamiliar. Se previó su desarrollo por el sistema de compensación a través de los siguientes instrumentos: un plan especial de mejora urbana y los correspondientes proyectos de compensación y urbanización.

Se estableció que el espacio libre de uso público de cesión obligatoria como sistema general fuera el 1.6.b, que según la Memoria que acompañó al PGOU era el Parque Arciseri - La Cruz, con una superficie de 58.000 m^2.

El Plan Especial de Mejora del Medio Urbano se aprobó por el Gobierno de Cantabria el 1 de junio de 2000. Se determinó que las cesiones a realizar al

Ayuntamiento fueran las correspondientes al suelo urbanizable, siendo por tanto de aplicación los estándares mínimos exigidos en el art. 83 del RD 1/1992.

Asimismo, se exigía la dotación de una superficie mínima para la construcción de centros culturales y docentes de 10 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados de edificación. La superficie destinada a estos fines era de 25.920 m^2, cumpliéndose por tanto el estándar exigido.

Por otra parte, la reserva de dotaciones para parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión debía de ser como mínimo de 18 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados de superficie ordenada, por lo tanto, las dotaciones mínimas exigidas deberían ser 32.802 m^2. Esta dotación de sistemas locales no se ha cumplido, puesto que la cesión se debería haber realizado, según establecía el art. 83 del RD 1/1992, con independencia de que la superficie del Sistema General 1.6.b. se destinara en el Plan General a zona verde para parque.

La superficie del sistema general adscrito al sector en el PGOU era de 58.000m^2 y en el proyecto de compensación esta superficie se redujo en 11.232 m^2 sin que se hubiera compensado por otras cesiones y sin que constara una modificación del PGOU aprobada por la CRU, lo que supuso un incumplimiento del art. 83 de la LSC, que establece que cuando se modifique el uso urbanístico de los espacios libres y zonas verdes de uso público previstos en el plan, procede una modificación del mismo que deberá, además, ser aprobada por la CRU.

El proyecto de compensación, que se aprobó el 29 de diciembre de 2000, recogía la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento lucrativo para su inclusión en el patrimonio municipal del suelo, 12.602 m^2 de edificabilidad, y además, establecía que el Ayuntamiento se hiciera cargo de los gastos de urbanización, 702.502 euros, lo que estaba permitido por la legislación anterior a la LSC.

Adicionalmente, se estableció en el proyecto de urbanización la obligación de la empresa firmante de construir un depósito semienterrado de agua de 3.500 m^3. La financiación del depósito se repartió entre la Junta de Compensación del APD 2, por las viviendas que se iban a situar en esta área y el Ayuntamiento, en función de las viviendas afectadas y situadas fuera del APD 2. Al Ayuntamiento le correspondió financiar 627.494 euros.

El Ayuntamiento, el 20 de octubre de 2000 había aprobado un convenio firmado con la empresa propietaria de la mayoría del terreno del área, en el cual se había acordado que el Ayuntamiento permutara la obligación de pagar de parte de los gastos de urbanización y el depósito a cambio de no recibir 5.260m^2 de edificabilidad en el área (superficie integrante del 10% de cesión obligatoria, que se valoró en 1.827.230 euros) y de que la empresa sufragara parte de la construcción de un pabellón deportivo que supuestamente se iba a construir en la zona.

Por lo tanto entraron a formar parte del PMS las restantes unidades de aprovechamiento que le habían correspondido como cesión obligatoria de aprovechamiento medio: 5.454 m^2 en la parcela 8 y 1.888 m^2 en la parcela 24, ambas correspondientes a tipología de edificación colectiva. Estas parcelas se incluyeron en el Inventario de Bienes de la Corporación.

Se han observado las siguientes deficiencias en el convenio referido:

— La asunción de la empresa firmante del convenio de realizar obras de infraestructura convierte al promotor en adjudicatario directo del contrato. Lo cual supuso un incumplimiento de la legislación básica de contratos, que obliga a la Administración, según establece el art. 11.1 de la TRLCAP, a sujetar sus contratos a los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación.

— Del 10% del aprovechamiento urbanístico adjudicado al Ayuntamiento, entraron a formar parte del patrimonio municipal del suelo dos parcelas, el resto fue objeto del convenio de permuta. No constaba la valoración técnica que acreditara de modo fehaciente el justiprecio de los bienes permutados según exige el art. 118 del Reglamento de Bienes, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

— Parte de la contraprestación fue la financiación de parte de los costes de la construcción de un polideportivo. No obstante la Corporación en la fecha de realización de los trabajos de fiscalización no había aprobado la realización de este gasto, ni constaba presupuesto para la realización de esta obra.

— En la exposición del convenio se hacía referencia a la transferencia de unidades de aprovechamiento, y sin embargo en las estipulaciones, la unidad de referencia para valorar la permuta fueron los metros cuadrados de edificabilidad. La diferencia entre unidades de aprovechamiento y edificabilidad son los coeficientes de ponderación, de forma que al no ponderarse la edificabilidad, se le dio el mismo valor a la construcción de edificación colectiva y a la edificación familiar. La Memoria que acompañó el PGOU, en el suelo urbanizable, otorgaba un coeficiente de 1 a la primera y de 1,15 a la segunda, por lo que debería haber tenido un mayor valor la edificabilidad en parcelas destinadas a edificación unifamiliar, que son las que se transfirieron a la empresa.

Si se hubieran incluido en el cálculo los coeficientes de ponderación, las unidades de aprovechamiento que se hubieran permutado hubieran sido 5.954, infravalorándose la aportación del Ayuntamiento en 241.082 euros.

— Según la parte expositiva del convenio los gastos que correspondían a los 12.602 m^2 adjudicados al Ayuntamiento eran 702.502 euros, de forma que el coste por cada metro cuadrado era de 55,74 euros. De esta forma,

los gastos asociados a la edificabilidad que pasaba a formar parte del patrimonio municipal del suelo, 7.343 m^2, eran de 409.299 euros, y no de 426.896. Por lo tanto, se sobrevaloró la aportación de la empresa en la permuta en 17.597 euros.

En Resolución de la Junta de Gobierno Local de 3 de octubre de 2003, se aludió a diversos convenios en relación con el APD 2, sin embargo no fueron aportados a este Tribunal. De la citada Resolución se deduce que el aprovechamiento que le correspondía al Ayuntamiento, según se habría pactado con anterioridad, era del 13,8%. También se hacía mención a la obligación de entregar al Ayuntamiento 213.500 m^2 de suelo no urbanizable, obligación que no se recogió en el convenio analizado, y de la que se desconoce su contraprestación.[13]

En Resolución de la Junta de Gobierno Local de 22 de abril de 2004 se incluyó informe del Gerente de Urbanismo según el cual, un terreno de 188.000 m^2 había sido objeto de cesión a favor del Ayuntamiento como cumplimiento de parte de esta obligación, quedando por tanto pendiente la cesión de 25.500 m^2. El citado terreno no constaba en el inventario de la Corporación ni fue registrado en la contabilidad financiera.

El 18 de mayo de 2004 se firmó otro convenio, que denominaron novacional, cuyo objeto era la adecuación y actualización del convenio urbanístico aprobado el 20 de octubre de 2000 a la LSC.

El nuevo convenio fue firmado con dos empresas del grupo empresarial que había adquirido por absorción el patrimonio de la sociedad que firmó el convenio del año 2000.

Las estipulaciones del mencionado convenio contenían los siguientes acuerdos:

— Los gastos de urbanización derivados del 10% del aprovechamiento de cesión obligatoria fueron asumidos por las dos empresas firmantes de forma solidaria.

— Se estableció que ambas empresas sufragaran solidariamente la construcción de la totalidad del depósito de agua adscrito al Sector APD 2.

— Como consecuencia de los dos puntos anteriores, la superficie edificable que se había transferido a la empresa debía ser compensada económicamente al Ayuntamiento mediante el pago en metálico, puesto que ya no procedía que la empresa como contraprestación asumiera los costes de urbanización y del depósito que según el primer convenio correspondían al Ayuntamiento.

Se estableció una compensación económica de 2.854.807 euros, más IVA. La compensación acordada se definió como sustitutoria del aprovechamiento urbanístico, así como de la aportación de viales o caminos preexistentes o por cualquier otro concepto, no detallándose en el convenio los conceptos a los que respondía la totalidad de la cuantía.

El importe total fue ingresado en el Ayuntamiento, en el concepto 39700, «Ingresos por aprovechamiento». Sin embargo, en el ejercicio 2005 el Ayuntamiento devolvió el importe cobrado indebidamente del IVA correspondiente a la monetarización de parte del aprovechamiento (puesto que parte del mismo ya se había percibido en parcelas). De esta devolución se dedujo que del total de la compensación económica, 1.534.589 euros correspondían a la sustitución del aprovechamiento por su equivalente en metálico, y 1.320.218 euros al resto de conceptos no determinados en el convenio.

Se han puesto de manifiesto las siguientes irregularidades en el análisis del convenio novacional:

— En el convenio firmado en 2000, la valoración económica dada a la edificabilidad cuya propiedad el Ayuntamiento transfirió a la empresa (5.260 m^2) fue de 1.827.230 euros. Posteriormente, en el año 2004 se firmó el convenio novacional, y en éste, se valoró este aprovechamiento en 1.537.588, es decir en 289.642 euros menos, a pesar de haber transcurrido cuatro años y estar en un periodo de tendencia alcista en el precio del suelo.

— No constaba informe del Departamento de Urbanismo de valoración pericial de las parcelas cuyo aprovechamiento se monetarizó, tal y como exige el art. 100 de la LSC.

— En el convenio no se detallaron los conceptos por los cuales se estableció la compensación económica, lo cual supuso la no concreción del objeto de la obligación, exigible en virtud del art. 1.261 del Código Civil.

— En el convenio se indicaba que parte de la compensación económica era debido a la indemnización por aportación de viales o caminos preexistentes de dominio público.

Según un informe sobre el convenio novacional elaborado por una asesoría jurídica privada, la superficie de los viales preexistentes que no se habían considerado en el proyecto de compensación era de 1.799 m^2.

En este convenio novacional se acordó la compensación al Ayuntamiento por no haber considerado en el proyecto de compensación la edificabilidad de esta parcela.

La compensación no se fijó en el 10% del aprovechamiento de esta superficie, sino que se compensó al Ayuntamiento por la totalidad de la edificabilidad que había obtenido de más la empresa, es decir el producto

[13] En el trámite de alegaciones la entidad afirma que estas obligaciones derivaban de un convenio firmado el 12 de noviembre de 1996 entre el Ayuntamiento y el Fondo de Garantía de Depósitos en el que el porcentaje de cesión era el 15%. El 13,8037% que se menciona en alegaciones es el resultado de prorratear el 15% y el 10% entre los terrenos del FGD y del resto de propietarios respectivamente. Sin embargo, al haberse firmado un nuevo convenio en el que se estableció un 10%, esta condición es la exigible a partir del 20 de octubre de 2000.

obtenido de multiplicar 1.799 m^2 por 0,55, que era la edificabilidad establecida en la ficha del área[14].

La inclusión de los caminos de dominio público en el proyecto de compensación aprobado el 20 de diciembre de 2000 y la compensación al Ayuntamiento, supuso la enajenación de bienes de dominio público, en contra de lo dispuesto en el art. 80.1 de la LBRL.

La valoración de cada metro cuadrado de edificabilidad se fijó en 600 euros, resultando por tanto un total de 593.670 euros de compensación por este concepto. Se desconoce el origen del resto de la compensación por importe de 726.548 euros.

Por otra parte, en 2001 se aprobó por el Pleno de la Corporación, el Plan Director de Mejoras a realizar en el abastecimiento de agua potable del Municipio de Castro Urdiales.

Como consecuencia de este texto, el Ayuntamiento planteó la necesidad de la adaptación del proyecto de urbanización del APD 2 al mismo, lo que suponía modificar la ubicación del depósito de agua y subir la cota de 100 metros inicialmente prevista a 140 m. De esta forma, el depósito también abastecería al SUNP 3, al SUNP 4 y al SUNP 12.

La nueva ubicación dada por el Plan Director era el Monte Cueto, lo cual implicaba la incompatibilidad de la construcción con la clasificación del suelo, ya que se situaba fuera del ámbito del APD 2, en un suelo no urbanizable de especial protección ecológica[15].

El Plan Especial de Protección Ecológica del Monte Cueto se aprobó provisionalmente el 6 de marzo de 2007, para construir los depósitos de agua. A esta aprobación inicial se presentaron alegaciones señalando que la construcción de los depósitos de agua previstos era incompatible con la catalogación del terreno como área de interés paisajístico que de la misma hizo el POL.

Sectores de Suelo urbanizable

En el cuadro siguiente se incluyen los datos más relevantes del planeamiento y de la ejecución de los cinco sectores del suelo urbanizable programado, puesto que todos ellos formaban una sola área de reparto, incluyendo los sistemas generales exteriores:

Cuadro 17

Sector	Superficie Sector (1) m^2	Superficie Neta (2) m^2	Sistemas generales interiores m^2 (3)= (1) - (2)	Edificab. (4) m^{2}t/m^{2}s	Aprov. tipo (5) =Atx (1) UA	Aprov. objetivo (lucrativo) (6) = (2)x(4) x coefic. ponder.UA	Exces.y defect (7) = (6)-(5) UA	Admón (8) (10%) = 0,1x(5) UA	Uso y tipología
SUP-1	60.980	56.860	4.120	0,40	24.000	26.156	2.156	2.400	Residencial Unifamiliar
SUP-2	54.840	46.960	7.880	0,50	21.583	25.241	3.658	2.158	Residencial Unifamil.(50%) Colectiva (50%)
SUP-3	88.930	81.520	7.410	0,65	35.000	46.232	11.232	3.500	Residencial Colectiva. VPO (50%)
SUP-4	73.320	63.320	10.000	0,60	28.856	39.702	10.846	2.886	Residencial Unifam.(30%) Colectiva (70%)
SUP-5	86.500	86.500	0	0,40	34.043	39.790	5.747	3.404	Residencial Unifamiliar
SSGG	84.189				33.134		- 33.134	3.313	
TOTAL	**448.789**	**335.160**	**29.410**		**176.616**	**177.121**	**505**	**17.661**	

Los datos necesarios para el cálculo de los aprovechamientos se definieron en la memoria que acompañó al PGOU. El aprovechamiento tipo, según establece el art. 125 de la LSC resultó de dividir el aprovechamiento total, incluyendo el aprovechamiento dotacional privado y excluyendo las dotaciones públicas entre la superficie total del área de reparto. El aprovechamiento tipo obtenido fue de 0,393565.

Los coeficientes de ponderación establecidos en la memoria fueron 1 para edificación colectiva, 0,745 para viviendas de protección pública y 1,15 para edificación unifamiliar.

De estos cinco sectores se seleccionaron en la muestra los siguientes: SUP 1, SUP 3 y SUP-5.

También se ha analizado el sector número 4 del suelo urbanizable no programado (SUNP 4), que en el planeamiento general se definía como un área de reparto y establecía las siguientes determinaciones: 103.100 m^2 de superficie del sector más sistemas generales interiores, uso residencial unifamiliar y 0,45 de edificabilidad.

[14] En el trámite de alegaciones la entidad ha informado del desglose de la compensación económica por importe de 2.854.807 euros (detalle no incluido en el convenio en el que se fijó la cuantía): la devolución de los aprovechamientos permutados con la empresa en el convenio firmado el 20 de octubre de 2000 por importe de 1.827.230 euros, los intereses derivados de su actualización por importe de 433.907 y además, el aprovechamiento de los viales de dominio público cuya edificabilidad pasó a ser propiedad de la empresa firmante del convenio tras la aprobación del proyecto de compensación el 20 de diciembre de 2000.

[15] El 3 de junio de 2008 se aprobó definitivamente el Plan Especial de protección ecológica del Monte Cueto donde se autorizaba la construcción del depósito.

Para la ordenación detallada de los sectores analizados se elaboraron, según las previsiones contenidas en el PGOU, los correspondientes planes parciales para los sectores de suelo urbanizable programado y un programa de actuación urbanística y un plan parcial para el SUNP 4.

La ejecución de los sectores SUP 1 y SUP 3 se realizó por el sistema de cooperación, aprobándose en ambos casos los respectivos proyectos de reparcelación.

Durante la tramitación del plan parcial del SUP 5, el sector fue calificado como no urbanizable, a pesar de lo cual se iniciaron construcciones en este Sector.

El desarrollo del Sector SUNP 4 se inició por el sistema de compensación. Sin embargo a pesar de haberse aprobado las Bases y los Estatutos de la Junta de Compensación, el proyecto de compensación no se presentó en el Ayuntamiento.

Para cada uno de los sectores se han examinado las modificaciones aprobadas, la adecuada tramitación y contenido de los correspondientes instrumentos de desarrollo y las cesiones al Ayuntamiento por parte de los propietarios de los terrenos destinadas a sistemas generales y locales, puesto que la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento urbanístico se ha analizado en el apartado IV.3.1.4. para la totalidad de los sectores ejecutados desde la aprobación del PGOU.

También se exponen los resultados obtenidos en el análisis de las operaciones que el Ayuntamiento ha realizado en relación con los aprovechamientos urbanísticos de las áreas examinadas, mediante la suscripción de convenios de gestión.

Análisis de las modificaciones aprobadas relativas a los sectores examinados

De los cuatro sectores que han formado parte de la muestra, uno de ellos el SUNP 4 ha sido objeto de un expediente de modificación.

Este sector, con una superficie bruta de 103.100 m^2, aparecía recogido en el PGOU de 1996 con un uso productivo y un coeficiente de edificabilidad de 0,45 m^2/m^2. No obstante, como consecuencia del expediente de modificación tramitado al efecto, cambiaron sus condiciones de urbanización.

La modificación del SUNP 4 se produjo a instancias de la empresa Work Santander, S.A. Esta empresa propuso la recalificación del suelo de industrial a residencial, una tipología de edificación unifamiliar y una edificabilidad de 0,35 m^2/m^2.

Esta propuesta de modificación se incluyó dentro del expediente de modificación número 3, que como se ha señalado en el apartado de IV.3.1.1. del Informe fue denegado en su totalidad por la Comisión Regional de Urbanismo el 3 de septiembre de 2001. Posteriormente, el 19 de diciembre de 2002, se aprobó la parte del expediente relativa al SUNP 4 como modificación puntual del PGOU.

Se justificó la necesidad de la modificación por un lado, en la quiebra de la empresa que iba a utilizar el suelo con fines productivos (era una empresa filial de Work Santander, S.A.), y por otra parte, en la necesidad de aportar suelo para la construcción de viviendas, ante la escasez del mismo y el consiguiente aumento de precio de las viviendas en el municipio. Sin embargo, y a pesar de esta justificación, la tipología que se estableció no fue la de edificación colectiva, sino unifamiliar.

Tramitación y contenido de los instrumentos: planes parciales y proyectos de compensación y reparcelación

En el análisis de la tramitación y el contenido de estos instrumentos se observaron las siguientes deficiencias e irregularidades:

— Respecto del plan parcial presentado el 20 de enero de 2004 en relación con el sup 5 se emitieron sendos informes por el Departamento de Urbanismo y por el Departamento de Medio Ambiente. El carácter del primero fue favorable, sin embargo en el segundo se desaconsejó la incorporación del terreno al proceso urbanizador por razones medioambientales.

Como consecuencia de este informe, en Resolución de la Junta de Gobierno Local, de 13 de mayo de 2004, se acordó la paralización del plan parcial y la remisión del expediente a la Consejería de Medio Ambiente solicitando criterios sobre la viabilidad de urbanizar el SUP 5. Posteriormente este expediente se declaró caducado por el Gobierno de Cantabria ante la no remisión de información solicitada al Ayuntamiento.

El Plan de Ordenación del Litoral, aprobado por la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, definió cinco categorías de protección del suelo. El SUP-5, que contiene un robledal de singular valor, quedó enmarcado en la definición dada para las áreas de protección ecológica, por lo que se calificó el terreno como no edificable. Como consecuencia de esta nueva calificación del terreno, el plan parcial no fue aprobado.

A pesar de esta nueva calificación de los terrenos del SUP 5, no se modificó el PGOU, ni tampoco se incluyó en el Texto Refundido del mismo, elaborado en 2005, el cual seguía recogiendo los mismos datos del área incluidos en la ficha del Plan de 1996.

Este hecho se encuadró dentro de los supuestos previstos en el art. 208 de la LSC, se trata de una edificación llevada a cabo sin licencia, que además no era compatible con el planeamiento vigente. A tenor de lo dispuesto en el artículo mencionado, el Ayuntamiento debería haber decretado su demolición, reconstrucción o, en su caso, el cese del uso, a costa del interesado.

— En el SUP 1, tanto el plan parcial como el proyecto de reparcelación fueron anulados judicialmente por Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 18 de octubre y de 25 de noviembre de 2002.

Los recursos habían sido interpuestos por varios propietarios del SUP-1 argumentando que algunas de las parcelas que integraban el sector eran suelo urbano consolidado y no suelo urbanizable, y por lo tanto su ordenación se debía realizar, en su caso, a través de un Estudio de Detalle y no de un plan parcial. Lo cual derivaba en que no sería posible determinar sistemas locales distintos a los previstos en el PGOU y la edificabilidad del área por lo tanto sería mayor.

Las actuaciones de desarrollo urbanístico que estaban en proceso cuando se dictaron las sentencias de anulación del plan parcial y del proyecto de reparcelación eran las siguientes:

• La empresa Residencial Castroverde ya había solicitado y obtenido la licencia urbanística para la construcción de 49 viviendas en el Sector.

• El Ayuntamiento había firmado un convenio de permuta con el propietario de la parcela III-a situada en el SUP-3. Como contraprestación, el Ayuntamiento se obligaba a entregar cuatro de las cinco parcelas que le fueron adjudicadas en el proyecto de reparcelación anulado, como cesión obligatoria del aprovechamiento urbanístico.

El Gobierno de Cantabria interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra la Sentencia anulatoria del plan parcial. Por su parte, el Ayuntamiento interpuso recurso de casación contra la Sentencia anulatoria del proyecto de reparcelación , aduciendo al igual que el Gobierno de Cantabria, que los suelos afectados por las Sentencias no ostentaban el carácter de suelo urbano, sino que eran urbanizables, tal y como recogía el PGOU.

En relación con el plan parcial, el 7 de marzo de 2006, el Tribunal Supremo dictó sentencia declarando el plan parcial inicial ajustado a derecho. Sobre el proyecto de reparcelación , el 1 de junio de 2006, la Sala de lo Contencioso Administrativo de dicho Tribunal dictó auto de inadmisión debido a cuestiones procesales.

El 31 de enero de 2003, con anterioridad a la resolución de los recursos de casación interpuestos, la Comisión informativa de urbanismo y vivienda, al amparo de los art. 121 y 122 de la LSC, y con el fin de continuar el desarrollo urbanístico, había propuesto la división del sector en dos unidades de actuación, una formada por los terrenos litigiosos y la otra por los terrenos cuya calificación no se cuestionó. En esta última unidad se acordó la continuación de las actuaciones urbanísticas.

Con el objeto de impulsar el cumplimiento de este acuerdo de la Comisión de Urbanismo, el 3 de noviembre de ese mismo año se aprobó por el Pleno del Ayuntamiento un convenio firmado con la empresa Residencial Castroverde, S.L. En el convenio se acordó la redacción por esta empresa de un nuevo plan parcial y un proyecto de reparcelación.

En el convenio firmado con Residencial Castroverde, S.L. se observaron las siguientes deficiencias e irregularidades:

• En el texto del convenio no constaba la fecha en la que éste se había firmado.

• El Ayuntamiento asumió los costes de urbanización correspondientes a la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento urbanístico del Sector. Esta determinación vulneró lo establecido en el art. 128 de la LSC, que establece que las cesiones al Ayuntamiento se realizarán libre de cargas, y este no participará en los costes de urbanización correspondientes a dicho suelo de cesión.

• Se estableció que la empresa firmante contratara al personal cualificado para la redacción de los documentos urbanísticos necesarios para la posterior urbanización de la unidad que se iba a ejecutar. Entre estos documentos se encontraba el proyecto de urbanización. Esta estipulación del convenio vulneró el art. 7 del RDL 2/00, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), el cual establece que los contratos de asistencia se rigen en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por este Texto Refundido y entre los contratos de asistencia se encuentra la redacción del proyecto mencionado, a tenor de la definición dada en el art. 196 del mismo texto legal.

En el convenio tampoco se incluyó el presupuesto para la elaboración de estos documentos, asumiendo por tanto el Ayuntamiento una obligación que carece de precio cierto, lo cual es exigible en virtud del art. 1.261 del Código Civil y 14 del TRLCAP.

El nuevo plan parcial fue aprobado el 13 de mayo de 2004 por el Pleno del Ayuntamiento.

La empresa Residencial Castroverde, S.L. también elaboró un nuevo proyecto de reparcelación , el cual fue rechazado por la Corporación el 21 de abril de 2005.

En los meses siguientes del año 2005, la empresa firmante del convenio presentó al Ayuntamiento facturas por importe de 55.901 euros derivadas del convenio citado. El Ayuntamiento se opuso al pago de estas facturas alegando que no le correspondía asumir los costes de urbanización y que los proyectos técnicos en cuestión no fueron aprobados por la Corporación.

Como consecuencia de que los instrumentos elaborados tras la firma del convenio no fueron aprobados y de que la sentencia de 7 de marzo de 2006 declaró el plan parcial inicial ajustado a derecho, el Ayuntamiento continuó con el desarrollo urbanístico del Sector según este plan parcial, lo que supuso que se volvieran a unificar los terrenos en una sola área de ejecución.

Este plan parcial modificó la tipología de edificación, no la definió como edificación unifamiliar, sino como colectiva, lo cual vulneró el art. 55 de la LSC que determina que el plan parcial podrá asignar usos, inten-

sidades y tipologías si no estuvieran establecidos en el PGOU que desarrollan.

— En relación con el SUNP 4, el 7 de noviembre de 2003 se aprobaron inicialmente por la Junta de Gobierno, el programa de actuación urbanística y el plan parcial del sector presentados por la empresa Work Santander, S.A.

En el expediente no constaban los preceptivos informes del Departamento de Urbanismo relativos a estos dos instrumentos de planeamiento.

El 24 de noviembre de 2003, la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria acordó el inicio de la Evaluación de Impacto Ambiental. Su tramitación conllevaba además la preceptiva emisión de informes por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y por el Servicio de Carreteras Autonómicas del Gobierno de Cantabria. Este último órgano, el 30 de abril de 2004, emitió informe desfavorable sobre el plan parcial. Una vez que la empresa presentó la documentación complementaria exigida, se emitió informe favorable condicionado a que la nueva documentación formara parte del expediente definitivo.

El Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento emitió informe favorable sobre el Texto Refundido del plan parcial presentado. No obstante, este Texto Refundido no fue sometido a aprobación inicial y exposición pública, sino que directamente se aprobó con carácter definitivo por el Pleno de la Corporación el 14 de diciembre de 2004. Esta tramitación supuso un incumplimiento de lo establecido en el art. 75 de la LSC.

El desarrollo del Sector se llevó a cabo por el sistema de compensación, la Junta de Gobierno Local aprobó las Bases y los Estatutos de la Junta de Compensación el 17 de marzo de 2005, nombrándose representante de la Administración a quién ostentaba los cargos de Alcalde Presidente de la Corporación y Concejal de Vivienda y Urbanismo.

No obstante a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización no se había presentado en el Ayuntamiento el proyecto de compensación del Sector, lo cual incumplió el art. 153 de la LSC, que exige que en un periodo de 6 meses desde la aprobación de las Bases de Actuación, la Junta elabore el proyecto de compensación. La Ley determina que este órgano es directamente responsable frente al Ayuntamiento de la completa urbanización del área.

Cesiones obligatorias al Ayuntamiento de terrenos para sistemas generales y locales

En el suelo urbanizable, a diferencia de lo que ocurre en el suelo urbano, el PGOU no determina los espacios libres y equipamientos de sistemas locales que debe contener el desarrollo urbanístico del sector, concretándose éstos en los respectivos planes parciales.

Los planes parciales de los Sectores SUP 1, SUP 3 y SUNP 4, aprobados respectivamente en las fechas 16 de septiembre de 1999, 5 de octubre de 1999 y 14 de diciembre de 2004, cumplieron en su determinación de sistemas locales los estándares mínimos exigidos en el art. 83 del RDL 1/1992 y en el art. 40 de la LSC, según su fecha de aprobación.

El plan parcial de SUP 5 no se llegó a aprobar por la Corporación como consecuencia de la recalificación de los terrenos.

La transmisión al Ayuntamiento de los terrenos de cesión obligatoria para dotaciones y equipamiento público, tanto sistemas generales interiores como sistemas locales, según se deriva de los arts. 139 y 157 de la LSC, se produce con la aprobación de los correspondientes proyectos de reparcelación o compensación.

Por lo tanto, y según se ha detallado en el apartado anterior relativo a la aprobación de los instrumentos de gestión, únicamente se han podido hacer efectivas las cesiones derivadas de la ejecución del SUP 1 y SUP 3, las cuales constan adecuadamente inscritas en el Inventario de la entidad y en el Registro de la Propiedad.

Convenios urbanísticos firmados en relación con los aprovechamientos de los sectores analizados

En el proyecto de reparcelación del sup 3, aprobado el 16 de junio de 2000, se acordó que de las 11.398 unidades de aprovechamiento que le habían correspondido al Ayuntamiento, éste permutara 6.320 con la empresa FLAVIA XXI, para que ésta asumiera los gastos de urbanización que le correspondían al Ayuntamiento (el Ayuntamiento era propietario del 22% de las parcelas entrantes).

Las unidades de aprovechamiento que el Ayuntamiento debía entregar se determinaron previo cálculo del valor del suelo mediante la fórmula del método residual previsto en la Ley del Suelo de 1998, y su comparación con los gastos de urbanización, que ascendían a 3.074.484 euros.

Los cálculos realizados incluían en los derechos de edificación del Ayuntamiento los correspondientes a los gastos de urbanización de los terrenos del 10% de cesión obligatoria.

Esta práctica no se prohibía expresamente por el RD 1/1992, que no determinaba que la cesión del aprovechamiento fuera libre de cargas; posteriormente, con la aprobación de la LSC, se estableció la exoneración de la Administración municipal en la participación de los gastos de urbanización por razón del aprovechamiento que le correspondiera en virtud de cesión obligatoria.

En el proyecto de reparcelación también se estableció como criterio de adjudicación que el resto de derechos que le correspondieron al Ayuntamiento en edificación de vivienda libre, 269 unidades, se permutaran con la misma empresa, FLAVIA XXI, por derechos edificables en la modalidad de viviendas de protección oficial.

Como consecuencia de la permuta de estas 269 unidades de aprovechamiento el Ayuntamiento obtuvo la

totalidad de la propiedad de la parcela IV del Sector destinada a este tipo de viviendas.

Además, se destinaron a este fin otras tres parcelas, tal y como establecía el PGOU, que determinaba que el uso del 50% del sector era la edificación de viviendas de protección oficial.

Una de estas parcelas destinadas a viviendas de protección Oficial (VPO) era la III-b, que en el proyecto de reparcelación le correspondió a FLAVIA XXI y fue valorada en 291.576 euros.

En el expediente del SUP 3 no constaba como esta parcela pasó posteriormente a ser propiedad del Ayuntamiento, si bien tuvo que producirse esta transmisión de la propiedad, puesto que seguidamente y a través de otro convenio de permuta aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 1 de febrero de 2005, la parcela fue entregada a la empresa PARIS XXI, con la finalidad de construir viviendas de VPO. La parcela se valoró en este convenio en 265.640 euros. Es decir, en cinco años se acordó una pérdida de valor de 25.936 euros.

Dos de los cargos de administradores de estas dos empresas, FLAVIA XXI y PARIS XXI, según los datos obtenidos del Registro Mercantil, estaban ocupados por las mismas personas.

Al margen del proyecto de reparcelación, se firmó otro convenio de permuta en relación con este sector de suelo urbanizable no programado. Se intercambió la parcela III-a, que le había sido adjudicada a un particular y estaba asimismo destinada a viviendas de protección oficial, por terrenos propiedad del Ayuntamiento en el SUP 1.

En este expediente de permuta aprobado por el Pleno el 20 de abril de 2001, la valoración de la parcela III-a fue de 130.133 euros, y la valoración de las parcelas situadas en SUP-1 que entregó el Ayuntamiento fue de 146.991 euros, la diferencia se saldó en efectivo a favor del Ayuntamiento.

Sin embargo en el proyecto de reparcelación del SUP 3, aprobado el 16 de junio de 2000, la parcela III-a se había valorado en 274.991 euros; por lo tanto en el nuevo contrato de permuta se infravaloró la parcela que entró a formar parte del patrimonio municipal del suelo en 144.858 euros respecto de la valoración aprobada por la Junta de Gobierno Local diez meses antes.

IV.3.1.6 Intervención y disciplina urbanística

Se ha analizado la intervención municipal, referida a la concesión de licencias urbanísticas, la imposición de sanciones y al ejercicio de funciones inspectoras cuya finalidad es comprobar e investigar el cumplimiento de la normativa urbanística y de ordenación territorial.

Licencias urbanísticas

La concesión de licencias urbanísticas se encuentra regulada en los arts. 183 a 194 de la LSC.

Por lo que se refiere a la normativa municipal, el 10 de mayo de 2005 se aprobó inicialmente la Ordenanza sobre licencias urbanísticas y su tramitación, sin que exista constancia de su aprobación definitiva. Con anterioridad, la única normativa municipal que, por su contenido, estaba relacionada con la solicitud y concesión de licencias eran las Ordenanzas fiscales aprobadas en 2004, sobre la Tasa por Licencias Urbanísticas (TURBA) y sobre el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

Hasta la aprobación de la mencionada Ordenanza sobre la tramitación de licencias, no estaba establecido un procedimiento normalizado para su concesión y de hecho, cuando se formulaba la solicitud en el Registro General, en algunas ocasiones se exigía que ya se hubiera pagado por el solicitante la liquidación provisional del ICIO y de la TURBA, procedimiento que suponía requerir el pago del impuesto con anterioridad a su devengo.

En el programa de contabilidad presupuestaria utilizado por la Corporación (SICAP) y el de gestión tributaria (GTWIN) no se establecían códigos diferentes para los tributos según el tipo de licencia, lo cual, unido a que en las autoliquidaciones y recibos no figuraba el número de la licencia a la que se referían, impidió la conciliación del cobro de la TURBA e ICIO con la relación de las licencias tramitadas.

Por otra parte, la Ordenanza sobre tramitación de licencias urbanísticas, concretó que junto con la solicitud de la licencia de obras de edificación se debía presentar el proyecto básico. No obstante se indicaba que éste documento no era suficiente para la concesión de la licencia. Una vez que éste hubiera sido informado favorablemente por el Departamento de Urbanismo, el interesado debía presentar el correspondiente proyecto de ejecución para poder obtener la licencia de edificación.

Según el Código Técnico de Edificación, aprobado por RD 314/2006, el proyecto básico es la fase del trabajo en el que se definen de modo preciso las características generales de la obra. Y aunque indica que su contenido, una vez obtenido el preceptivo visado colegial, es suficiente para solicitar la licencia municipal de obras, es insuficiente para iniciar la construcción del edificio, es en el proyecto de ejecución donde se define la obra en su totalidad.

Durante el periodo fiscalizado no siempre se siguió el mismo procedimiento, puesto que en ocasiones se otorgaba la licencia con el proyecto básico y en otras con el de ejecución, sin que se determinaran los criterios en base a los cuales se exigiría uno u otro proyecto, generando la consiguiente inseguridad al tercero.

El Ayuntamiento no contó con una base de datos que permitiera conocer de modo fiable el número de licencias solicitadas y concedidas en los ejercicios 2004 y 2005.

La aplicación informática utilizada no posibilitaba la obtención de estos listados de forma directa, sino que

era necesario acceder a la tabla que contenía el campo con la información de cada expediente para comprobar el estado de tramitación en el que se encontraba.

La Corporación, a instancias de la solicitud efectuada por el Tribunal de Cuentas, elaboró relaciones de licencias solicitadas y concedidas durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2002 a 2005. Estos listados contenían las deficiencias que a continuación se detallan:

— La relación de licencias solicitadas consistía en un listado de proyectos presentados, tanto básicos como de ejecución.

Como ya se ha señalado anteriormente en ocasiones se otorgaba la licencia con el proyecto básico, para presentar más tarde el de ejecución, y en otros casos la licencia se concedía con el proyecto de ejecución.

Tampoco se indicaba el número de expediente de cada proyecto, lo que hubiera permitido conocer a qué proyecto básico correspondía en su caso, cada proyecto de ejecución. Además, los proyectos aparecían mezclados por ejercicios independientemente del año en el que se hubieran presentado.

— La relación de licencias concedidas consistía también en un listado de proyectos presentados, básicos, de ejecución y de modificación de ambos (en algunos casos no se especificaba el tipo de proyecto) con la fecha de la Resolución Administrativa.

A pesar de figurar algunas Resoluciones Administrativas denegatorias, todos los proyectos incluidos en la relación de licencias solicitadas constaban en la relación de licencias concedidas.

En la mayoría de los proyectos no constaba el número de expediente.

Como consecuencia de los defectos y carencias en la documentación presentada no ha sido posible determinar el número de licencias solicitadas y concedidas por la Corporación durante el periodo 2002 a 2005.

El desconocimiento de la Corporación de las licencias tramitadas, tanto en el periodo fiscalizado como en los ejercicios inmediatamente anteriores, pone de manifiesto la ausencia de control en esta área, e incrementa el riesgo de actuaciones discrecionales en la concesión de las licencias urbanísticas.

El control y la diligencia en la tramitación de las licencias urbanísticas son especialmente necesarios teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en el art. 192 de la LSC, una vez presentada la solicitud de la licencia y transcurrido el plazo máximo para resolver sin haberse notificado resolución alguna, el interesado podrá entender estimada su petición por silencio administrativo positivo.

Para comprobar el contenido y la tramitación de las licencias que se han concedido, se ha seleccionado una muestra de los listados anteriormente referidos y de las licencias concedidas en relación con las áreas cuya ejecución ha sido examinada.

Se han incluido en la muestra seleccionada 24 expedientes.

Únicamente se pusieron a disposición de este Tribunal 17 de los expedientes solicitados, doce de licencias de edificación y cinco expedientes de licencias de primera ocupación.

Los expedientes contenían las siguientes deficiencias e irregularidades. En el Anexo XIV se detallan los expedientes a los que se refieren:

— De las doce licencias de edificación, ocho se solicitaron con el proyecto básico y cuatro con el de ejecución. De los ocho primeros, en seis casos se presentó el proyecto de ejecución después de concedida la licencia, y en uno de ellos no constaba su entrada en el Ayuntamiento.

Además, en uno de los casos en los que el proyecto de ejecución se presentó con posterioridad a la concesión de la licencia, no constaban los preceptivos informes del Departamento de Urbanismo sobre el mismo.

— De los once casos en los que según el RD 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen condiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, era obligatorio el Estudio de Seguridad y Salud, no figuraba este documento en cinco expedientes. Y en otros tres casos se presentó después de concedida la licencia.

— De los doce expedientes de licencias de edificación, en cuatro casos no figuró el Proyecto Técnico de Infraestructura Común de Telecomunicaciones y en otros tres se presentó después de concedida la licencia.

— En cuatro de los cinco expedientes de ocupación, no constaba informe de habitabilidad de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo del Gobierno de Cantabria. De estos cuatro, sólo en dos figuraba Resolución de Alcaldía aludiendo la existencia de informe favorable emitido por este órgano, a pesar de no constar en el expediente. Además en el caso en que sí constaba el mencionado informe, la licencia se concedió antes de la emisión del mismo.

— Respecto al pago de las liquidaciones provisionales del ICIO y de la Tasa de Urbanización, en seis de los doce expedientes de licencias de edificación no estaba acreditado.

— En ninguno de los expedientes de las 12 concesiones de licencias de edificación constaba acreditación de haber realizado la liquidación definitiva de estos tributos.

— Nueve de las diecisiete licencias analizadas en la muestra fueron concedidas en un plazo superior a los tres meses establecidos en el art. 191 de la LSC. Además, en un expediente, a pesar de haberse concedido, no constaba en el expediente ni la solicitud ni la Resolución de concesión.

— En dieciséis de los diecisiete expedientes, los documentos expedidos por los distintos Departamentos de la Corporación eran folios impresos sin la firma del

funcionario que los había elaborado y sin el sello correspondiente.

Por otra parte se han comprobado las siguientes deficiencias que afectan a expedientes concretos:

— En el expediente de la concesión de licencia de edificación de cinco viviendas unifamiliares en Baltezana Ontón (no consta número de expediente), el informe del Departamento de Urbanismo relativo a la urbanización, emitido con motivo de la entrada en el Ayuntamiento del proyecto de ejecución, resultó desfavorable por no adecuarse a los condicionamientos que se establecieron en el informe sobre el proyecto básico. No obstante, este informe fue emitido con posterioridad a la concesión de la licencia e incluso con posterioridad a la solicitud de la licencia de primera ocupación. No constan más actuaciones por parte del Departamento de Urbanismo en relación con esta situación.

— En el expediente de concesión de licencia de edificación para la construcción de cuatro viviendas y un apartamento en Los Huertos n.º 8, en la ciudad de Castro Urdiales (no consta número de expediente), el informe del Departamento de Urbanismo sobre el proyecto básico exigía asimismo, una serie de requisitos. No constaba informe pericial posterior de comprobación de su cumplimiento y en la Resolución de concesión de la licencia se aludía a la manifestación del Concejal de Hacienda de que las deficiencias habían sido subsanadas. Posteriormente, se emitieron informes técnicos de conformidad con la urbanización, sin hacer alusión expresa a las deficiencias anteriormente mencionadas.

— En el expediente relativo a la concesión de la licencia de edificación para la construcción de siete viviendas en Santullán (no consta número de expediente), se indicaba por el Departamento de Urbanismo la ocupación de esas viviendas sin solicitud, y por tanto concesión, de la correspondiente licencia de primera ocupación.

Del conjunto de comprobaciones efectuadas tanto generales como del análisis de expedientes, se han deducido deficiencias e irregularidades que evidencian la falta de control y de procedimientos normalizados para el otorgamiento de licencias urbanísticas.

Inspección y sanciones urbanísticas

La inspección y las sanciones urbanísticas están reguladas en los arts. 203 a 228 de la LSC. Con anterioridad a la entrada en vigor de la actual Ley, eran de aplicación los arts. 248 y ss. del RDL 1/1992.

Se determina como atribución de las Administraciones Públicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el ejercicio de funciones inspectoras, se incluyen como funciones específicas de la inspección, la propuesta de adopción de medidas de protección o restauración de la legalidad urbanística, así como la propuesta de incoación de expedientes sancionadores.

La Corporación no dispuso de inspectores urbanísticos durante el periodo fiscalizado, ni existía un procedimiento normalizado de actuaciones inspectoras.

Las actuaciones disciplinarias tenían como origen las denuncias interpuestas por particulares, por alcaldes o por vocales de Juntas vecinales. Una vez presentadas en el Registro General de la Corporación, se trasladaban al Departamento de Urbanismo. En este Departamento, las recibía la Unidad de Disciplina Urbanística, que aunque orgánicamente estaba integrada en el mismo, funcionaba como una unidad independiente y estaba integrada por una sola persona.

La responsable de esta Unidad, a la vista de la denuncia, abría dos expedientes, uno sancionador y otro de restauración. La propuesta de resolución era remitida simultáneamente a la Comisión informativa de Obras, al Alcalde y al Gerente de Urbanismo. En la Unidad de Disciplina no se recibía más información sobre la tramitación posterior del expediente, ni se contó con un procedimiento de control sobre la resolución de las infracciones una vez cumplido el plazo para la restauración de la legalidad.

Tampoco existió un procedimiento normalizado de control de la tramitación realizada en el Departamento de Urbanismo sobre las denuncias llegadas al Registro General de la Corporación. El Ayuntamiento no disponía de una base de datos que permitiera conocer el número de expedientes de disciplina urbanística incoados y su tramitación.

El único instrumento de gestión utilizado era un libro en el que la responsable de la Unidad anotaba a mano los expedientes sancionadores y de restauración iniciados.

Se solicitó una relación de los expedientes sancionadores incoados en el periodo 2000 a 2005. El listado que se puso a disposición de este Tribunal era una relación de documentos elaborada a instancias de la solicitud de información requerida. Se incluyeron expedientes sancionadores y de restauración, así como informes sobre distintas materias elaborados por la responsable de la Unidad. Los expedientes no contaban con un número asignado, no siendo posible por lo tanto, determinar si en el listado facilitado constaban todos los expedientes iniciados en el periodo.

De los listados anteriores se solicitaron las actuaciones realizadas por la Unidad de Disciplina Urbanística sobre siete obras. Solamente fueron puestas a disposición del equipo fiscalizador las actuaciones relativas a dos de ellas.

El primer caso, tramitado en el ejercicio 2001, correspondía a nueve infracciones cometidas por una misma empresa en la construcción de edificios en diversas parcelas integrantes de la unidad de ejecución 1.2.

Por cada una de las nueve infracciones detectadas en las que la empresa incurrió, definidas en el art. 261

del RDL 1/1992, se incoó un expediente sancionador y otro de restauración de la legalidad.

Las dos primeras infracciones consistieron en edificar sin ajustarse a la licencia concedida ni al proyecto que sirvió de base para su otorgamiento, en ambos casos se determinó que las obras eran incompatibles con la ordenación vigente por ocupar un espacio destinado a uso público. Se propuso, por parte de la Unidad de Disciplina Urbanística, según lo establecido en el art. 249.2 del RDL 1/1992, la demolición de la parte de la construcción ilegal, en aras del restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada.

Las otras siete infracciones consistieron en la construcción de edificios sin licencia. Dado que se trataba de obras compatibles con el planeamiento, las propuestas de Resolución elaboradas por la Unidad de Disciplina Urbanística, que ya señalaba que durante la tramitación de los expedientes se habían solicitado las preceptivas licencias, establecían que el constructor debía proceder a la cesión al Ayuntamiento de Castro Urdiales de todos los terrenos correspondientes a las cesiones obligatorias y gratuitas derivadas del desarrollo urbanístico de la unidad de ejecución 1.2.

Además, en las correspondientes propuestas de Resolución de los expedientes sancionadores se establecían las cuantías de las sanciones procedentes. El montante total de las mismas ascendió a 109.404 euros.

El otro expediente entregado correspondía al acondicionamiento de un local sin la preceptiva licencia. Su tramitación se inició en el ejercicio 2000, se incoó un expediente sancionador y otro de restauración de la legalidad (este último no constaba en la relación de los expedientes aportada por la Corporación). Se determinó que la obra era adecuada al planeamiento, por lo que resultó legalizable a través del otorgamiento de la correspondiente licencia, la cual ya estaba solicitada. Además se impuso una sanción de 4.321 euros.

En los dos expedientes globales examinados constaban un total de diez infracciones, puesto que para cada una de ellas se abrió un expediente sancionador y otro de restauración de la legalidad; se han analizado un total de veinte actuaciones; las deficiencias en el contenido de estas veinte actuaciones son las siguientes:

— En ninguno de los 20 expedientes constaban las Resoluciones definitivas a las que se refiere el art. 20 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

— En ninguno de los expedientes de restauración de la legalidad constaba la verificación de su cumplimiento.

— En ninguno de los expedientes sancionadores se acreditaba el pago de las sanciones impuestas.

— En ninguno de los 18 expedientes correspondientes a la construcción en la unidad de ejecución 1.2 constaban las alegaciones presentadas por la empresa infractora, a pesar de que en las propuestas de Resolución de todos ellos se aludía a las mismas.

IV.3.2 Gestión de Personal

En el examen del área de personal del Ayuntamiento, se ha fiscalizado la organización del Departamento y su control interno, así como la gestión llevada a cabo durante los ejercicios 2004 y 2005.

Para ello se han analizado los instrumentos de gestión utilizados, así como el convenio colectivo aprobado en el Ayuntamiento para la regulación de las condiciones de trabajo y las remuneraciones del personal laboral y funcionario.

Se ha seleccionado a su vez una muestra de expedientes de personal al servicio del Ayuntamiento con objeto de valorar la contratación y la gestión realizada.

IV.3.2.1 Organización y control interno

No había establecida ninguna estructura organizativa del Departamento de Personal, ni se disponía de manuales y procedimientos normalizados de atribución de funciones y responsabilidades.

El conjunto de la gestión administrativa relativa al personal del Ayuntamiento la llevaba a cabo un único funcionario, con categoría de auxiliar administrativo, que tenía encomendada la tramitación y gestión de las nóminas, los procesos de contratación de personal y el resto de actuaciones en esta materia, además de gestionar la aplicación informática. Esta concentración de funciones en una sola persona suponía una importante debilidad en el control interno de la gestión del personal durante el periodo fiscalizado.

La aplicación informática utilizada en esta área presentaba importantes carencias, ya que no ofrecía información sobre aspectos básicos como la diferenciación en la relación de personal entre personal funcionario, personal interino, personal laboral fijo y personal laboral temporal, limitando la toma de decisiones sobre la necesidad de recursos humanos en el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento realizó en el año 2004 un informe interno sobre el número de puestos de trabajo y la situación de los mismos. Basándose en este informe se elaboró la RPT aprobada en mayo de 2004 que, a causa de sus defectos de forma y contenido, fue declarada nula.

Del análisis del control interno y de los sistemas administrativos de gestión utilizados, se dedujeron las siguientes deficiencias:

— No se ha dispuesto de un registro de personal donde se anoten todos los actos que afecten a la vida administrativa de los trabajadores al servicio del Ayuntamiento. Todos los expedientes de personal eran archivados por el funcionario que realizaba las actuaciones administrativas del área de personal.

— Según lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 30/1984, 90.2 LBRL y 126.4 TRRL, las Entidades

locales deberían disponer de una relación de puestos de trabajo (RPT) existentes en su organización, con la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño.

La mencionada RPT, aprobada en mayo de 2004, fue publicada en el BOC el 11 de agosto. Contra la Resolución de aprobación se interpuso recurso de reposición ante el Ayuntamiento, que fue desestimado. Posteriormente se interpuso recurso contra dicha desestimación ante la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que estimó el recurso mediante sentencia de 30 de mayo de 2006. La sentencia declaró la nulidad de la aprobación de la RPT por ser contraria al ordenamiento jurídico.

La sentencia señalaba que la tramitación de la RPT aprobada por el Ayuntamiento se realizó con falta de negociación colectiva, lo que determinó la ausencia de formalidades esenciales en el procedimiento.

Por otra parte, el contenido de la RPT no reunía las características necesarias para ser el instrumento técnico a través del cual se debería realizar la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades del servicio. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria se pronunció expresamente señalando, «*que en este supuesto, la actuación municipal en la instrumentación y organización de su personal no puede ser considerada un ejemplo a seguir quizás, producto de una precipitación cuando menos calificable de no deseable, pues ni contiene todos los puestos de trabajo existentes y ocupados en su desempeño real en el Ayuntamiento y así se constata errores numerosos en otros funcionarios y laborales, reconocido todo esto por la Administración y lo que ha dado lugar a varias rectificaciones y ampliaciones por el mismo Ente Municipal*».

— En los ejercicios 2004 y 2005 la Corporación utilizó una Valoración de Puestos de Trabajo (VPT) aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en el año 2000 para calcular el importe de los complementos específicos a abonar a los trabajadores.

En el año 2003 el Pleno del Ayuntamiento había aprobado otra VPT, que fue impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa, sentenciando a favor de los criterios mantenidos por la Corporación. Sin embargo, la Corporación resultante de las elecciones celebradas en mayo de 2003 decidió no aplicar esta VPT.

La ausencia de procedimientos y herramientas de gestión adecuados impedían conocer la situación general del personal en el Ayuntamiento y provocaba que las decisiones sobre esta materia se adoptaran sin la información necesaria para llevarlas a cabo, contratándose personal en función de las necesidades puntuales planteadas por cada uno de los Departamentos de la Corporación.

A la finalización de los trabajos de fiscalización, aunque seguía sin existir un organigrama aprobado, se había constituido una unidad administrativa encargada de la gestión del área de personal formada por cuatro trabajadores con funciones asignadas y tareas diferenciadas.

Sin embargo, estas actuaciones no fueron suficientes para considerar que el área de personal en el Ayuntamiento de Castro Urdiales se encontrara dotada, tras esta reordenación, de los procedimientos y herramientas de gestión adecuadas, fundamentalmente por la inexistencia de un organigrama aprobado por el Pleno de la Corporación, de un registro de personal, de una relación de puestos de trabajo y de una adecuada aplicación informática[16].

Convenio colectivo

El Pleno del Ayuntamiento de Castro Urdiales aprobó el 25 de marzo de 1998 un convenio para todo el personal del Ayuntamiento, que ha sido objeto de sucesivas prórrogas tácitas anuales y que estuvo vigente en el periodo fiscalizado, a pesar del intento de la Corporación de declarar su nulidad[17].

El convenio era de aplicación a todos los funcionarios de carrera, interinos, contratados laborales y temporales que prestaban sus servicios en el Ayuntamiento de Casto Urdiales, a pesar de que el personal funcionario está sometido a un régimen estatutario propio, regulado por normas de derecho administrativo.

En el ámbito local, los arts. 92 y ss. de la LBRL, establecen que, en lo no dispuesto en esta Ley, los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, y señalan además, que las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios locales, así como la jornada de trabajo, serán las establecidas en la legislación estatal.

La LBRL establece asimismo que la participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de sus condiciones de empleo, será la establecida con carácter general para todas las administraciones públicas en el Estatuto Básico de la Función Pública. Hasta la reciente aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público la norma fundamental en esta materia era la Ley 30/84, que definía las condiciones laborales y retributivas de este personal.

A su vez, el personal laboral está sometido al derecho laboral aplicable al resto de trabajadores del sector privado, siendo su régimen jurídico el Estatuto de los Trabajadores, la normativa laboral general, el convenio colectivo aplicable y el contrato de trabajo.

El convenio aprobado por el Ayuntamiento de Castro Urdiales debería tener como ámbito de aplicación exclusivamente al personal laboral, y en el caso de regular materias relativas al personal funcionario, se debería realizar en un documento diferenciado.

[16] El Pleno del Ayuntamiento aprobó el 23 de febrero de 2008 una nueva RPT.
[17] El Consejo de Estado declaró la caducidad del procedimiento.

Esta diferenciación no se realizó en el convenio que la Corporación aplicaba en el periodo fiscalizado. En el convenio se contemplaban condiciones laborales aplicables al personal funcionario discrepante con lo regulado en la normativa general de aplicación a este tipo de personal. El convenio reguló licencias por nacimiento de hijo, fallecimiento de cónyuge, hijo o padres y cambio de domicilio distintas de las contempladas en la Ley 30/84. En el caso de la licencia por nacimiento de hijos el convenio recogió un número de días de permiso inferior al establecido en la Ley 30/84 y en el caso de las otras dos licencias, el convenio reguló un número de días superior al establecido en la norma citada.

Por otra parte, el convenio contiene retribuciones cuya aplicación al personal funcionario vulnera la legislación aplicable, en concreto la gratificación equivalente a media mensualidad ordinaria bruta cuando se cumplen los 25 años de antigüedad, el anticipo de la mensualidad de vacaciones, la bolsa de navidad, el complemento por trabajos de superior categoría, el complemento laboral transitorio, las gratificaciones por servicio especial y el complemento de productividad, en tanto que se fijaba el abono de este complemento fijo en su cuantía y periódico en su devengo.

IV.3.2.2 Análisis de la gestión de personal

En el cuadro siguiente se muestran los tipos de relación laboral y la distribución del personal que prestaba servicio en el Ayuntamiento en los años 2004 y 2005:

Cuadro 18

Ejercicio	Funcionario	Laboral fijo	Laboral con contrato de formación	Eventual	TOTAL
Ejercicio 2004	161	77	10	11	**259**
Ejercicio 2005	163	100	17	14	**294**

Se han seleccionado un total de 67 expedientes, lo que representó el 25 y el 22% de la plantilla de personal a 31 de diciembre de 2004 y 2005, respectivamente.

Del total de expedientes el 38% correspondió al personal funcionario y el 45% al personal laboral. El resto correspondió a personal en formación (7,5%) y a personal eventual (9%).

De los 67 expedientes seleccionados, ocho no fueron puestos a disposición de este Tribunal. Sobre el resto se ha examinado el contenido de los expedientes, las contrataciones efectuadas y la gestión de las nóminas.

Las deficiencias observadas han sido las siguientes:

— No estaban completos 39 de los 59 expedientes, careciendo de información relevante: documentación que acreditara que el personal reunía los requisitos necesarios para poder ocupar el puesto de trabajo o acreditación de haber realizado y superado las pruebas selectivas que requería el puesto de trabajo, y en ninguno de los expedientes correspondientes a personal eventual constaba el currículum vitae.

La falta de expedientes o con un contenido manifiestamente insuficiente en el 71% de los casos se deriva de la ausencia de procedimientos de buena gestión, así como de una organización y control interno adecuado.

— El 17% del personal laboral cuyos expedientes se examinaron fueron contratados en el ejercicio 2000 para un periodo de 18 meses, si bien todos ellos seguían prestando servicios en el Ayuntamiento en el periodo fiscalizado con el mismo contrato. Por tanto, el Ayuntamiento realizó contrataciones de personal laboral temporal para proveer personal de forma indefinida.

— Dos de los expedientes de la muestra correspondían a contratos de obra o servicios determinados en los que las fechas de alta de los trabajadores eran 1992 y 2000 y continuaban prestando servicios en la Corporación.

— El 50% de los expedientes de funcionarios interinos analizados se firmaron en el año 1994 y durante el periodo fiscalizado seguían prestando servicios en el Ayuntamiento. La legislación prevé la contratación de personal interino para ocupar, por razones de necesidad o urgencia, plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera. En los procesos de contratación de funcionarios interinos analizados no queda justificada la urgencia o necesidad, habiéndose utilizado este sistema de provisión de personal para proveer puestos de trabajo con carácter permanente.

— Desde 1998 el puesto de Responsable del Servicio de Disciplina Urbanística, que debe ser ocupado por funcionario perteneciente al Cuerpo de Técnico de la Administración General del Ayuntamiento de Castro Urdiales, del grupo A, lo viene desempeñando una funcionaria perteneciente al cuerpo Auxiliar Administrativo, grupo C. En su expediente de personal no consta tampoco que tenga la titulación adecuada para ocupar el puesto de trabajo referido. El 11 de marzo de 2004, la Junta del Gobierno decidió revocar este nombramiento y reasignar a la funcionaria a la plaza de Auxiliar Administrativo, aunque siguió ejerciendo las actuaciones correspondientes al puesto de Responsable del Servicio de Disciplina Urbanística y, en cuanto a las retribuciones satisfechas, aunque el sueldo base correspondía al fijado para los funcionarios pertenecientes a cuerpos del grupo C, el complemento de destino corres-

pondía al del puesto de trabajo que estaba desempeñando, es decir, un nivel 30.

Se ha comprobado asimismo la gestión de las nóminas correspondientes a los meses de mayo y diciembre de 2004 y 2005, verificándose las siguientes irregularidades:

— La nómina del mes de mayo de 2004, aprobada por la Alcaldía, no fue fiscalizada. La Intervención presentó un reparo a la nómina del mes de mayo de 2004, motivado en el incumplimiento del plazo para el cierre de la nómina sin tiempo material para su fiscalización previa. Este reparo de legalidad fue levantado mediante Decreto de Alcaldía de 28 de mayo.

— Las nóminas fueron firmadas por el Concejal de Hacienda que, desde agosto de 2003 ejerció de Tesorero, sin que pudiera asumir tales competencias según se determina en la LBRL, al tratarse de un Ayuntamiento con Secretaría clase primera.

IV.3.3 Gestión Recaudatoria

En el examen del área de recaudación se ha analizado la organización del Departamento y su control interno, así como la gestión realizada por la Corporación sobre los derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2004 y 2005, derivados de los tributos locales y de los aprovechamientos urbanísticos sustituidos por su equivalente económico.

El importe pendiente de cobro más relevante por su cuantía correspondía al Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), al Impuesto de Actividades Económicas (IAE), al Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos (IIVT), al Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y a la Tasa por Licencias Urbanísticas (TURBA), y además, a los ingresos derivados de la sustitución por su equivalente económico de los aprovechamientos urbanísticos.

El IBI y el IAE se gestionaban a través de la aprobación del correspondiente padrón, mientras que los otros tres tributos, todos ellos relacionados con la construcción, se gestionaban a través de liquidaciones. En el caso del ICIO y de la TURBA, una vez finalizada la construcción se realizaba, en su caso, una liquidación complementaria.

En los dos cuadros siguientes (19 y 20) se expone el importe de los derechos pendientes de cobro en 2004 y 2005 distribuidos por tipo de ingreso y por ejercicio de procedencia:

Cuadro 19 (euros)

EJERCICIO 2004	Saldos anteriores a 2001	2001	2002	2003	2004
IBI	881.319	186.250	254.728	375.019	591.876
IIVT	699.043	131.401	257.181	590.414	523.826
IAE	397.572	74.358	105.514	15.279	21.823
ICIO	91.840	50.139	133.438	261.997	474.671
TURBA	229.710	70.915	147.093	310.003	524.492
Aprovechamientos urbanísticos	-	-	-	-	2.334.422
Otros	859.598	296.976	502.910	259.166	1.098.155
TOTAL	**3.159.082**	**810.039**	**1.400.864**	**1.811.878**	**5.569.265**

Cuadro 20 (euros)

EJERCICIO 2005	Saldos anteriores a 2001	2001	2002	2003	2004	2005
IBI	385.480	141.804	204.698	260.849	270.179	443.657
IIVT	486.812	99.492	147.030	573.971	233.195	475.073
IAE	237.582	68.753	86.934	12.457	8.954	15.542
ICIO	43.797	15.280	40.742	240.352	206.589	665.842
TURBA	84.989	49.425	72.308	271.066	346.990	689.121
Aprovechamientos urbanísticos	-	-	-	-	2.157.451	2.287.335
Otros	670.413	89.457	454.243	156.902	218.845	1.268.419
TOTAL	**1.909.073**	**464.211**	**1.005.955**	**1.515.597**	**3.442.203**	**5.844.989**

Con respecto a la antigüedad de los saldos, el 25% del importe pendiente de cobro al final de 2004, 3.159.082 euros, tenía una antigüedad superior a los cuatro años. En el ejercicio 2005, este importe fue de 2.373.284 euros, lo que suponía el 17% del pendiente de cobro a 31 de diciembre.

IV.3.3.1 Organización y control interno

A través de Resolución de Alcaldía de 22 de julio de 2002, se atribuyeron las funciones de gestión de tributos al Departamento de Rentas, mientras que la recaudación sería competencia del Departamento de

Tesorería. Se estableció asimismo que las funciones de ambos Departamentos se coordinaran por el segundo de ellos. No obstante, el puesto de Tesorero estuvo vacante durante el ejercicio 2003 y la mayor parte del ejercicio 2004, con la consiguiente repercusión en los procedimientos de gestión de los ingresos.

La Resolución citada distribuyó las tareas de gestión de tributos entre cinco auxiliares administrativos sin ningún criterio expreso de reparto de tareas. Se atribuyó la dirección del Departamento a un Técnico Economista. No se estableció ninguna norma de organización y funcionamiento interno, ni se determinó el circuito que había de seguir la documentación generada en la gestión de los tributos y demás ingresos de la Corporación. Tampoco se atribuyó ninguna tarea propia de la función de inspección a ningún Departamento.

Se dispuso de un programa informático para la gestión de los tributos (GTWIN) al cual tenían acceso todas las personas del Departamento de Rentas mediante un número de usuario, dejando constancia el sistema, del usuario que había realizado cada operación. También tenía acceso a este programa el personal del Departamento de Tesorería.

De las 35 Ordenanzas fiscales vigentes, se examinaron 11 de las mismas(las relativas a los tributos de mayor cuantía). Así, en todas ellas constaba el contenido mínimo establecido en el art. 16 de la LHL, con excepción de la fecha de aprobación de la Ordenanza, aunque sí se indicaba la de inicio de su aplicación.

En cinco de ellas se hacía referencia a la Ordenanza Fiscal General y a la Ordenanza General Municipal de Gestión, Inspección y Recaudación, las cuales no fueron puestas a disposición de este Tribunal. La explicación que la Corporación dio a esta omisión fue que estas dos Ordenanzas no habían llegado a ser elaboradas.

La Ordenanza reguladora del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras señalaba en su art. 3.4 que el devengo del impuesto se produce con el otorgamiento de la licencia o, en su caso, al inicio de la construcción, si bien en su art. 4.1 se exigía el pago de la misma a través de una autoliquidación provisional que debía adjuntarse a la propia solicitud de la licencia. Este procedimiento constituía una infracción del ordenamiento jurídico en tanto se exigía el pago de un tributo con anterioridad a su devengo.

Del análisis del control interno y de los sistemas administrativos de gestión utilizados, se dedujeron las siguientes deficiencias:

— No se contó con ningún manual de procedimiento para las distintas tareas a realizar en la gestión de los tributos, así como tampoco para regular la relación entre el Departamento de Rentas y el de Tesorería, ni la relación con otros Departamentos, como Intervención o Urbanismo.

— No se estableció una adecuada segregación de funciones; el mismo funcionario que había emitido el recibo de la autoliquidación del ICIO o de la tasa urbanística, era el que posteriormente realizaba la liquidación complementaria correspondiente, sin que se realizara una supervisión de la misma.

Durante el periodo en el que estuvo vacante la plaza de Tesorero, tampoco se realizaba una supervisión de las funciones llevadas a cabo por el Recaudador, entre las que figuraban la formación de certificaciones de descubierto y las providencias de apremio para el pase a ejecutiva de los valores impagados en periodo voluntario.

Esta ausencia de control y supervisión de las actuaciones influyó en la gestión de los derechos pendientes de cobro, fundamentalmente en las notificaciones efectuadas, tanto por el retraso con el que se realizaban como por el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de Recaudación. Estas deficiencias en las notificaciones tuvieron como consecuencia numerosos recursos presentados por los deudores del Ayuntamiento, retrasos en los pagos y prescripción de derechos.

— Respecto de los recibos gestionados a través de liquidaciones, no se abrían expedientes para cada uno de ellos con la documentación relativa a las gestiones realizadas, sino que cada documento y copia del título acreditativo de la liquidación efectuada, era archivado por separado. Como consecuencia de este procedimiento gran parte de la documentación requerida por este Tribunal no fue localizada.

— La aplicación informática para la gestión de los tributos y demás valores gestionados a través de la emisión de recibos (GTWIN) y la aplicación de contabilidad (SICAP) no estaban integradas. Los datos derivados de la aplicación GTWIN que debían figurar en la aplicación SICAP y viceversa, no se cargaban automáticamente sino que se grababan de forma manual.

Además, la conciliación entre los derechos pendientes de cobro resultantes de las dos aplicaciones se dificultaba por dos motivos: en primer lugar porque en algunos casos, como en el ingreso por aprovechamientos urbanísticos, se utilizaban códigos diferentes en ambas aplicaciones, y por otra parte porque del programa para la llevanza de la contabilidad no era posible obtener relaciones nominales de deudores, lo que además impedía la identificación de las posibles diferencias.

No obstante a partir del ejercicio 2004, se comenzaron a contabilizar los aprovechamientos urbanísticos en el concepto 397 del presupuesto de ingresos, en lugar de en el concepto genérico de otros ingresos y además, en el programa GTWIN se creó un concepto específico para los mismos, por lo tanto a pesar de que ambas aplicaciones seguían sin estar integradas, se facilitó la conciliación entre ambas respecto a los derechos reconocidos por este concepto en el ejercicio 2004 y siguientes.

— En el programa GTWIN no se cumplimentaban de forma sistemática algunos de los campos previstos relativos a las gestiones recaudatorias efectuadas. Esta deficiencia en la utilización del programa dificultaba, y en ocasiones imposibilitaba, el seguimiento del proce-

dimiento de la recaudación en periodo ejecutivo, así como la tramitación de los embargos y la acreditación de fallidos.

— En ninguno de los documentos contables examinados que en el ejercicio 2005 dieron lugar al reconocimiento de derechos, constaba diligencia que acreditara la toma de razón en contabilidad, imposibilitando por tanto el control visual de que se había procedido a la contabilización del documento.

— En la liquidación de los tributos ICIO y TURBA, los dos Departamentos implicados, Rentas y Urbanismo, no atribuían al expediente la misma numeración. Esta desconexión producía que al realizar la liquidación complementaria se tuviera que localizar el expediente a través de datos contenidos en el mismo, tales como el nombre del tercero o la obra de la que se tratara, con las consiguientes ineficiencias. Estas se incrementaban al registrar, tanto en el SICAP como en el GTWIN todas las licencias urbanísticas, independientemente del tipo que fueran, con el mismo código.

— En el ejercicio 2004 la liquidación del IIVT estaba contratada con una empresa privada, los ingresos se realizaban en una cuenta restringida abierta a nombre del Ayuntamiento y específica para el cobro de las plusvalías. Al final de cada ejercicio las liquidaciones que estaban pendientes de cobro se contabilizaban en el SICAP (en partidas pendientes de aplicación), pero no se registraban en la aplicación GTWIN. A 31 de diciembre de 2004 la diferencia entre ambas aplicaciones por este concepto fue de 1.238.655 euros.

El importante número de valores y elevado importe de derechos pendiente de cobro prescritos en el Ayuntamiento derivaban fundamentalmente de la deficiente gestión recaudatoria y de las importantes debilidades de control interno puestas de manifiesto.

IV.3.3.2 Análisis de la gestión recaudatoria

Con objeto de verificar la gestión recaudatoria correspondiente a los ejercicios 2004 y 2005, tanto por lo que se refiere a los derechos generados en cada uno de estos dos años, como por los derechos provenientes de ejercicios anteriores, se han llevado a cabo comprobaciones sobre una muestra de dichos derechos.

Para el examen de los derechos reconocidos en los ejercicios 2004 y 2005 se seleccionaron, respectivamente, 25 y 16 valores, por importes, en cada uno de los ejercicios, de 2.807.054 y 2.598.391 euros. Estos importes representaban el 47 y el 42% de los derechos pendientes de cobro de ejercicio corriente en los balances de situación de cada uno de estos dos ejercicios.

La documentación relativa a la gestión recaudatoria de cinco (el 12%) de los 41 valores seleccionados en la muestra no fue puesta a disposición de este Tribunal.

Los resultados obtenidos en ambos ejercicios han sido muy similares, por lo que se exponen de forma conjunta (en el Anexo XI se detalla el número de recibo afectado por cada una de las deficiencias):

— En la documentación relativa a cinco de los catorce recibos examinados del Impuesto de Construcciones y Tasas urbanísticas no se aportó el acuerdo de concesión de la licencia o en su caso, la solicitud de la misma.

— En otros dos casos no se aportó el acuerdo de la Junta de Gobierno Local en relación a la cuantificación de la sustitución del aprovechamiento urbanístico por su equivalente en metálico ni el informe de valoración del Departamento de Urbanismo.

Posteriormente, en el ejercicio 2006, a través del Decreto de Alcaldía n.º 694/2006, se anuló uno de los dos recibos referidos en el párrafo anterior. La anulación se motivó en la no existencia de acuerdo de monetarización del aprovechamiento. No obstante, y según la delegación de competencias realizada por el Alcalde a través del Decreto de 9 de julio de 2003, este acto administrativo debía haber sido dictado por la Junta de Gobierno.

— En seis casos se produjeron retrasos o errores en las notificaciones a los deudores. No obstante, estos retrasos fueron menores que los que se comprobaron en la gestión de los derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores.

En uno de ellos, correspondiente a la sustitución en metálico del aprovechamiento urbanístico de la unidad 2.15.2 cuya licencia de edificación se había otorgado en 2000, el informe de valoración del Departamento de Urbanismo para cuantificar dicho aprovechamiento no fue elaborado hasta el ejercicio 2005, año en el que se inició la gestión recaudatoria de este valor. Posteriormente fue objeto de un recurso del tercero alegando que el derecho de cobro ya había prescrito.

— Trece recibos fueron anulados mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local por haberse detectado errores en la liquidación o haberse emitido por duplicado.

— En el saldo de derechos pendientes de cobro del ejercicio 2004 se incluían cuatro recibos que habían sido anulados por la Junta de Gobierno Local y una liquidación del Impuesto de Construcciones efectuada con anterioridad a la concesión de la licencia, a la que posteriormente el tercero renunció y que por lo tanto resultaba incobrable. El importe de estos cinco valores ascendía a 169.561 euros, que fueron dados de baja en contabilidad en 2005.

— En el saldo de derechos pendientes de cobro del ejercicio 2005 se incluían indebidamente 134.326 euros correspondientes a una liquidación del Impuesto de Construcciones que se había efectuado con la solicitud de la licencia y posteriormente ésta fue denegada, y a un recibo del IIVT anulado en este ejercicio por la Junta de Gobierno Local.

Posteriormente a los ejercicios fiscalizados, mediante Decreto de Alcaldía n.º 688/2006 se anuló indebidamente una liquidación de Tasa por licencia urbanística aprobada en 2004. La motivación del Decreto fue la falta de realización de la obra. No obstante, y según determina la Ordenanza que regula este tributo, la obligación de contribuir no se verá afectada por la denegación en su caso de la licencia o renuncia del solicitante. Además, y según la delegación de competencias efectuada, este acto administrativo debería haber sido aprobado por la Junta de Gobierno Local.

Para el examen de los derechos presupuestarios pendientes de cobro de ejercicios cerrados se seleccionaron 72 valores por un importe de 1.218.310 euros, los cuales suponían un 15% de los deudores de ejercicios cerrados que figuraban como pendientes de cobro en el balance de situación a 31 de diciembre de 2004.

De los 72 valores cuya documentación se solicitó, solamente se puso a disposición de este Tribunal la correspondiente a 30 de ellos (el 42%).

A pesar de que la Corporación no facilitó la documentación solicitada, se han incluido en el examen la totalidad de los valores, puesto que algunos de los datos relativos a su gestión recaudatoria estaban reflejados en los campos correspondientes de la aplicación GTWIN.

Las deficiencias observadas fueron las siguientes (en el Anexo XII se detalla el número de recibo afectado por cada una de las incidencias expuestas):

— En doce de los expedientes entregados no se aportó el pliego de cargo que debía trasladar el expediente del Departamento de Rentas al de Recaudación.

— En 17 de las 25 liquidaciones del Impuesto de Construcciones y de Tasas Urbanísticas no se facilitó al acta de concesión de la licencia.

— En siete casos se comprobaron retrasos en notificaciones a los deudores superiores al año.

Además, en dos de estos recibos se publicó en el Boletín Oficial de Cantabria providencia de embargo sin haber previamente notificado las preceptivas providencias de apremio. Como consecuencia de estas actuaciones, en el año 2005 se emitió por el Departamento de Recaudación informe de propuesta de baja de estos recibos y de otros en la misma situación por un importe conjunto de 120.346 euros. Los recibos fueron posteriormente incluidos en el expediente de baja por prescripción aprobado el 29 de diciembre de 2005.

— Ocho recibos se anularon por haberse emitido por duplicado o bien por errores en la liquidación, todos ellos a través de acuerdo de la Junta de Gobierno Local. En dos casos, los recibos se anularon previa alegación del deudor de que el recibo ya había sido pagado. La anulación se produjo mediante Resolución de la Junta de Gobierno Local cuatro años después de que el tercero lo solicitase.

— En un convenio urbanístico firmado el 23 de marzo de 2004 entre el Ayuntamiento y el propietario de los terrenos de la unidad de ejecución 1.35 para su desarrollo urbanístico se acordó que el Impuesto de Construcciones y la Tasa Urbanística se liquidarían sobre el importe del presupuesto incluido en el proyecto básico en lugar del de ejecución, tal y como establece la Ordenanza reguladora del Impuesto y el art. 102 de la LHL, que determinan que la base imponible será el coste efectivo de la construcción. Como consecuencia de este acuerdo el Ayuntamiento dejó de ingresar 53.565 euros, dado que el proyecto de ejecución fue superior al básico en 929.943 euros.

IV.3.4 Gestión de Contratos

Se ha analizado la organización del Departamento de Contratación y su control interno, así como la gestión contractual llevada a cabo en el Ayuntamiento de Castro Urdiales.

Se ha seleccionado para su examen una muestra de contratos de obras, de consultoría y asistencia, de servicios, de gestión de servicios públicos y de suministros.

Además, se han examinado convenios de colaboración y contratos privados realizados por la Corporación.

IV.3.4.1 Organización y control interno

La ausencia de un organigrama y la carencia de una organización e interrelación entre las diferentes unidades administrativas se manifiesta especialmente en la tramitación de los expedientes de contratación.

En la Secretaría General del Ayuntamiento de Castro Urdiales en los ejercicios 2004 y 2005 se integraba la Asesoría jurídica del Municipio, el Registro General, Estadística y el área de Contratación.

Las funciones del Departamento de Contratación, si bien se ejercían sobre una gran parte de la actividad contractual de la Corporación, no se extendía a toda ella. En esta unidad se tramitaba la preparación, selección, adjudicación y formalización de los contratos de importes superiores a 3.000 euros; no obstante, de la contratación menor no se daba traslado necesariamente a esta unidad, se tramitaban por cada Concejalía y se comunicaban al Departamento de Contratación en función del criterio del Concejal correspondiente.

Los medios personales con los que contaba el Departamento eran insuficientes al disponer exclusivamente de un único puesto de trabajo desde el que desarrollaban todas las funciones asignadas a la unidad. En cuanto a los medios materiales, la aplicación informática empleada para la gestión y el control de la actividad contractual adolecía de carencias significativas, fundamentalmente por no disponer de una adecuada base de datos que permitiera conocer los contratos tramitados, adjudicados y en ejecución en cada ejercicio.

El Ayuntamiento no había definido ningún procedimiento que relacionara las actuaciones de las diferentes unidades que participaban en el proceso de contratación. No existía ninguna conexión entre el Departa-

mento de Contratación y el Departamento de Urbanismo. Ambos participaban en la tramitación de un mismo expediente de contratación, ejerciendo sus competencias en diferentes fases del proceso de contratación, ya que el Departamento de Contratación se encargaba de la preparación, selección, adjudicación y formalización de los contratos y los servicios técnicos del Departamento de Urbanismo de la elaboración de los informes y documentación técnica que afectara, fundamentalmente, a la formación y ejecución de los contratos de obras.

Esta falta de conexión se puso de manifiesto, especialmente, en el análisis del sistema de archivo de los expedientes. En el Departamento de Contratación se encontraban los documentos relativos a las fases de la contratación que se tramitaban en esta unidad. En el Departamento de Urbanismo se archivaban los proyectos y la documentación relativa a la ejecución de los contratos, y en el Departamento de Contabilidad e Intervención se encontraba la documentación con trascendencia económica. Cada uno de los Departamentos otorgaba numeraciones diferentes a las diferentes partes de un mismo expediente, lo que impedía la formación completa del mismo.

La ausencia de conexión entre las diferentes unidades administrativas y el deficiente sistema de archivo de los expedientes de contratación provocaba que la formación completa de los expedientes de contratación se realizara a requerimiento del Tribunal y requiriese la realización de trabajos de búsqueda y ordenación de los documentos existentes en cada archivo, con resultados negativos en numerosos casos.

Por todo ello, la gestión contractual en el Ayuntamiento de Castro Urdiales se realizó en ausencia de una adecuada organización interna, con graves deficiencias de control interno que impedían conocer cuestiones tan fundamentales como el número de contratos adjudicados en el ejercicio o el estado de tramitación o ejecución de los mismos. Estas deficiencias de control interno, que incrementaron de forma sustancial el riesgo de incumplimientos de las normas aplicables a los procedimientos de contratación administrativa, no fueron consecuencia de una situación puntual o temporal, sino que se produjeron por la organización y funcionamiento interno que existía con anterioridad al periodo fiscalizado, sin que en el Ayuntamiento se hubiera promovido ni se hubiera iniciado en el periodo fiscalizado ninguna actuación tendente a resolver esta situación.

Como consecuencia de la situación descrita, el Ayuntamiento no ha aportado una relación de contratos administrativos adjudicados en los ejercicios 2004 y 2005, ni de los contratos adjudicados con anterioridad a 2004 cuya ejecución, total o parcial, hubiese tenido lugar durante los citados ejercicios. La información suministrada sobre la relación de contratos recogía, clasificada por terceros, todas las facturas o certificaciones que generaron obligaciones en los ejercicios 2004 y 2005, con información del importe de cada factura, la partida presupuestaria a la que se imputó y, en algunos casos, la forma de adjudicación del contrato. Esta era la información que se obtenía directamente de la aplicación existente para esos ejercicios.

Esta información no incluía la totalidad de contratos adjudicados o ejecutados en el periodo fiscalizado; además no constaban datos significativos solicitados, como el importe adjudicado y el porcentaje de ejecución a 31 de diciembre de cada uno de los años.

Ante la ausencia de una relación de contratos administrativos adjudicados y en ejecución en los ejercicios 2004 y 2005, y con la finalidad de comprobar si la ausencia de control sobre la gestión contractual era una situación que afectaba exclusivamente al periodo fiscalizado o si se venía arrastrando de ejercicios anteriores se han seleccionado expedientes de contratación que se adjudicaron y ejecutaron en el periodo fiscalizado y en ejercicios anteriores a 2004.

Se han seleccionado un total de 39 expedientes de contratación: diez contratos de obras adjudicados entre 1999 y 2005, dos contratos de suministros adjudicados en 2002, cuatro de servicios con fechas de adjudicación entre 1997 y 2005, cinco de gestión de servicios, el más antiguo adjudicado en 1981, que seguía vigente en el periodo fiscalizado como consecuencia de las prórrogas aplicadas, once contratos de consultoría y asistencia adjudicados entre 2001 y 2005, tres convenios de colaboración y cuatro contratos privados.

La muestra se ha extraído de la relación facilitada (a pesar de las deficiencias señaladas), de las entrevistas realizadas y de los mayores de conceptos presupuestarios.

IV.3.4.2 Contratos de obras

Se ha realizado el análisis de los diez contratos siguientes:

— Remodelación del edificio Royal, adjudicado el 30 de diciembre de 1999 mediante subasta con un presupuesto de adjudicación de 1.452.644 euros y un plazo de ejecución de 22 meses.

— Obras de Urbanización del SUP 1 del PGOU, adjudicado mediante subasta el 18 de junio de 2001 por 1.442.411 euros y plazo de ejecución de 18 meses.

— Obras de las redes de abastecimiento de agua, saneamiento y pluviales de la zona de la Loma en Castro, adjudicado mediante subasta el 13 de diciembre de 2002 por 552.999 euros y un plazo de ejecución de cuatro meses.

— Reparación de cubiertas del Polideportivo Municipal Peru Zaballa, adjudicado mediante subasta el 10 de septiembre de 2004 por 83.852 euros y un plazo de ejecución de dos meses.

— Obras de construcción del Pabellón Municipal de Deportes Náuticos ubicado en el solar «El Peñón», adjudicado por concurso el 10 de agosto de 2001

por 1.387.446 euros, con un plazo de ejecución de doce meses.

— Obras de rehabilitación del Castillo Faro de Santa Ana, adjudicado por concurso el 14 de diciembre de 2001 por un precio de 1.721.586 euros y un plazo de ejecución de diez meses y medio.

— Obras para el arreglo de la calle Santander, adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad el 11 de junio de 2003 por 56.650 euros a ejecutar en el plazo de un mes.

— Instalación de tarima en el Polideportivo Municipal Peru Zaballa, adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad el 23 de septiembre de 2004 por 58.002 euros a ejecutar en un mes.

— Instalación del graderío en el Polideportivo Peru Zaballa, adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad el 23 de septiembre de 2004 por 27.498 euros a ejecutar en un mes.

— Piscina Polideportivo Peru Zaballa, adjudicado el 21 de julio de 2005 mediante el procedimiento negociado sin publicidad por 59.002 euros y a ejecutar en un mes.

Las obras del Polideportivo Municipal se adjudicaron a diferentes contratistas y el objeto de cada uno de los contratos era diferente.

Con la finalidad de analizar cómo se han desarrollado los procedimientos de contratación de obras en el Ayuntamiento de Castro Urdiales, se ha analizado en todos los expedientes seleccionados la formación, tramitación y adjudicación del expediente de contratación y su ejecución. El resultado del análisis efectuado se expone diferenciando las deficiencias e irregularidades comunes en las diferentes fases de la tramitación de los contratos de obras. Además, para completar el análisis de la gestión de los contratos de obras se exponen de manera diferenciada los resultados, en su caso, de las modificaciones de los contratos.

De las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas sobre las actuaciones preparatorias de los contratos de obras, se han deducido los siguientes resultados:

— Todos los expedientes de contratación de obras adolecían de deficiencias o irregularidades en la formación del expediente de contratación al existir omisiones de documentos, en algunos casos esenciales para su tramitación.

— Ninguno de los pliegos de cláusulas administrativas se encontraban informados por la Secretaría del Ayuntamiento, sin que constara por tanto el informe jurídico previo que se exige en el art. 113 del TRRL.

— En el expediente de obras para el arreglo de la calle Santander no constaba el pliego de cláusulas administrativas, tal y como establece el art. 49 del TRLCAP y en el expediente de obras de redes de abastecimiento de agua, el proyecto de obras figuraba incompleto al no constar el pliego de prescripciones técnicas, que según el artículo 124 1 c) debe formar parte del mismo.

El expediente de las obras de rehabilitación de la piscina del Polideportivo Municipal Peru Zaballa se tramitó mediante el procedimiento negociado sin publicidad. De acuerdo con lo establecido en el art. 141.g) del TRLCAP pueden aplicar este procedimiento los contratos cuyo presupuesto de licitación no supere 60.101,21 euros. Para aplicar dicho procedimiento el Ayuntamiento tomó como referencia el presupuesto material de ejecución de la obra 59.002 euros, IVA incluido, sin incluir los porcentajes de gastos generales (normalmente un 13%) y de beneficio industrial (6%) que incrementan el presupuesto de licitación. De haberse incluido estos importes, tal y como establece el art. 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante RD 1098/2001, de 12 de octubre (RGCAP), se hubiera superado el importe establecido en el art. 141 por lo que no debería haberse seguido el procedimiento negociado sin publicidad.

Además, el apartado 2 del art. 131 dispone que el cálculo del IVA se aplicará sobre la suma del presupuesto de ejecución material y los gastos señalados anteriormente, por lo que no se ha calculado correctamente.

— Los presupuestos de los proyectos técnicos de las obras de construcción del Pabellón Municipal de Deportes Náuticos y de las obras de rehabilitación del Castillo Faro de Santa Ana no coincidían con los importes de licitación de cada contrato y en el expediente de remodelación del edifico Royal no constaba el acuerdo de aprobación del proyecto técnico y además, el importe del presupuesto reflejado en el proyecto técnico fue de 1.795.210 euros, diferente al presupuesto de licitación que era de de 1.886.551 euros.

— En ninguno de los diez expedientes constaba el informe de supervisión del proyecto técnico, exigible de acuerdo con el art. 128 del TRLCAP por razón de cuantía. Tampoco en ninguno de los expedientes constaba realizado el replanteo previo del proyecto técnico, excepto en el caso de las obras de rehabilitación del Castillo-Faro de Santa Ana que se emitió con posterioridad a la formalización del contrato cuando es un trámite que debe realizarse con anterioridad a la adjudicación.

— En los procedimientos negociados sin publicidad, o no constaba el proyecto técnico o no constaba el acuerdo de aprobación del proyecto.

Según queda establecido en los arts. 122, 128 y ss. del TRLCAP, la elaboración, aprobación y, en su caso, supervisión y posterior replanteo del proyecto, son trámites obligatorios anteriores a la adjudicación, además, tal y como señala el Consejo de Estado, la elaboración y supervisión de los proyectos de obras, así como el replanteo previo y la comprobación del mismo son actos encaminados a verificar el ajuste de las previsiones del proyecto a la realidad física de los terrenos

sobre los que deberá ejecutarse la obra, evitando así cualquier contingencia sobrevenida.

— En ninguno de los contratos tramitados por el procedimiento negociado sin publicidad constaba el certificado de existencia de crédito, no debiéndose, por tanto, haber aprobado el gasto, ya que el crédito no estaba garantizado.

Deficiencias en la constitución y actuaciones de la mesa de contratación:

— En tres de los expedientes analizados no constaban las actas de la mesa de contratación relativas a la calificación de la documentación administrativa, apertura de las propuestas económicas y propuesta de adjudicación al órgano de contratación. En otros tres, las actas estaban sin firmar o la mesa de contratación no estaba debidamente constituida ya que los miembros que la componen no eran los que la debían formar.

— En cinco de los diez expedientes no constaba la documentación presentada por la empresa adjudicataria, tampoco había constancia de las invitaciones cursadas en los contratos adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad, aunque se mencionaban en el acuerdo de adjudicación o en el contrato administrativo, y en dos de estos expedientes negociados sin publicidad no constaba la formalización del contrato.

— En dos expedientes negociados sin publicidad no se constituyó garantía definitiva y en los otros dos se constituyó con posterioridad a la fecha de formalización de contrato.

— En el contrato correspondiente a la Rehabilitación del edificio Royal no se constituyó garantía provisional y tampoco se constituyó la garantía definitiva por el importe adecuado, ya que al tratarse de un expediente adjudicado a una oferta incursa en baja temeraria, el art. 37.4 de la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, aplicable a este contrato, señala que la garantía definitiva debe cubrir el importe total del precio de adjudicación, y la garantía constituida no alcanzaba dicho importe.

La ejecución de los contratos de obras se realizó incumpliendo los plazos de ejecución fijados en los propios contratos, situación que se produjo en el 80% de los contratos de obras analizados. Especialmente significativo fue el caso del contrato de abastecimiento de agua que se adjudicó con un plazo de ejecución de un mes, que fue elevado irregularmente en el propio contrato a un plazo de cuatro meses, siendo ejecutadas las obras con una demora de un año y siete meses.

Los contratos de obra se han ejecutado, en su mayoría, sin que se haya emitido el acta de comprobación del replanteo, en ocho expedientes no constaba el acta y en los otros dos se emitió con retraso. De acuerdo con el art. 142 del TRLCAP, la ejecución del contrato debe iniciarse una vez aprobada el acta de comprobación del replanteo, la ausencia de este trámite supone que la viabilidad de las obras no se encuentra asegurada al no haberse comprobado los presupuestos técnicos y jurídicos necesarios para su ejecución.

En las obras para el arreglo de la calle Santander, adjudicadas por 59.650 euros, no constaba que existiera ningún expediente de contratación elaborado ni aprobado. Mediante Resolución de la Alcaldía de 11 de junio de 2003, se adjudicó el contrato y la única factura existente fue emitida el 26 de mayo de 2003, fecha anterior a la adjudicación del contrato, por lo que la obra estaba ya ejecutada cuando se dictó la Resolución de la Alcaldía. Tampoco constaba realizada ni formalizada la recepción de la obra, de acuerdo con lo establecido en los arts. 110.2 y 147 del TRLCAP. Únicamente existía un escrito de la Ingeniero municipal de 21 de enero de 2004 en el que se manifestaba que las obras se habían ejecutado correctamente aunque indicaba que no se podía comprobar su adecuación al contrato puesto que éste no existía. Además, este informe se emitió posteriormente al reconocimiento de la obligación.

La Alcaldía del Ayuntamiento estaba informada de estas actuaciones ya que mediante informe de Intervención de 20 de junio de 2003, se puso de manifiesto la ejecución de este gasto prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, sin que existiera expediente administrativo ni aprobación del gasto ni consignación presupuestaria. También se puso de manifiesto que la ausencia de proyecto técnico impedía conocer si la factura se refería a la totalidad de la obra o a una parte de la misma.

Por otra parte, también evidencia la ejecución de contratos en ausencia de procedimiento establecido en la normativa vigente, el hecho de que en el contrato de obras para la instalación del graderío del Polideportivo Municipal Peru Zaballa, adjudicado también mediante procedimiento negociado sin publicidad y con un plazo de ejecución de un mes, la formalización del contrato tuviera fecha 5 de octubre 2004 y la factura, emitida por la totalidad del precio de adjudicación tuviera fecha de dos días después.

Deficiencias en la emisión de certificaciones que afectan a la fiabilidad de las mismas:

— En el expediente de obras de construcción del Pabellón Municipal de deportes Náuticos dos certificaciones se emitieron por un importe inferior al que recogía la factura correspondiente, pagándose al contratista un exceso de 10.297 y 7.233 euros sobre el importe que consta en las certificaciones 3 y 11.

— En el expediente de obras de rehabilitación del Castillo–Faro de Santa Ana se emitieron en la misma fecha dos certificaciones n.º 4, una por importe de 33.998 y otra por 141.187 euros. Ambas certificaciones estaban firmadas por representantes del Ayuntamiento, la Dirección facultativa y el contratista. La certificación de 141.187 euros se anuló basándose en un informe de Intervención de 12 de diciembre de 2002 en el se ponía de manifiesto que el crédito disponible para

ese gasto era de 33.998 euros. Esta justificación es improcedente ya que la certificación debe acreditar las obras ejecutadas con independencia de la existencia o no de consignación presupuestaria para financiarla. Además, este hecho evidencia la ejecución de una obra sin la preceptiva consignación presupuestaria.

En cuanto a la imputación presupuestaria de las certificaciones de obra, en el expediente de obras de redes de abastecimiento de agua el gasto de las tres primeras certificaciones que ascendió a 164.776 euros se imputó al capítulo 2 del presupuesto de gastos del ejercicio 2004, en lugar de al capítulo 6.

De los diez expedientes analizados, la remodelación del Edificio Royal y las obras del Pabellón Municipal de Deportes Náuticos, fueron objeto de modificaciones.

La remodelación del Edificio Royal fue objeto de dos modificaciones, un primer modificado por un importe de 290.472 euros y otro segundo por 290.133 euros. Además se emitieron facturas por importe de 104.462 euros como consecuencia de obras ejecutadas sin seguir ningún tipo de procedimiento. Por tanto, las obras inicialmente adjudicadas por 1.452.644 euros se incrementaron hasta 2.137.711 euros, un 47%.

El primer modificado se solicitó por el Departamento de Urbanismo tan solo un mes y doce días después de haber formalizado el contrato el 2 de marzo de 2000 y sin que se hubieran iniciado las obras.

En la memoria del proyecto se mencionaba que el nuevo proyecto se debía a cambios previstos en el programa del edificio y a la imposibilidad de ocupar una carretera con un andamiaje especial. También se indicaba que el nuevo programa de necesidades del centro motivaba la realización del proyecto, ya que se veía alterada tanto la estructura portante como las diversas instalaciones y las medidas de protección contra incendios.

El art.101 del TRLCAP señala que «una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente». La existencia de causas nuevas o imprevistas no estaba adecuadamente justificada, los cambios introducidos en la memoria del proyecto debían haberse puesto de manifiesto con anterioridad a la adjudicación del contrato, puesto que solamente había transcurrido un mes y las obras no se habían iniciado.

El proyecto reformado fue aprobado mediante Resolución de la Alcaldía de 2001 y supuso un incremento en el precio de la obra del 20%. No consta la formalización del expediente.

El segundo modificado ascendió a 290.133 euros. De este expediente solo consta el proyecto redactado en 2003 y la aprobación del gasto por la Junta de Gobierno Local el 10 de junio de 2004, aprobación que se produjo a los 20 meses de la última certificación.

La ejecución del expediente se realizó en ausencia del procedimiento regulado en la normativa aplicable y así se puso de manifiesto en informe de Intervención de 2 de julio de 2007, informe en el que se manifestaba la ausencia de expediente administrativo y la falta de intervención previa en la ejecución de este expediente modificado.

Además de los proyectos modificados que incrementaron el importe de las obras un 40% sobre el precio de adjudicación, el 28 de febrero de 2005 se emitió una factura en concepto de liquidación por 49.637 euros que incluía trabajos realizados fuera del proyecto.

Posteriormente, en junio y agosto de 2005 se emitieron otras dos certificaciones en concepto de obras de adaptación del Edificio Royal por importe de 43.491 euros y 11.334 euros, ejecutadas también fuera del proyecto.

El incremento sufrido en el coste de la obra, en lugar de provocar la resolución del contrato, se llevó a cabo mediante proyectos modificados que no estaban justificados, así como por otros importes facturados y aprobados por la Junta de Gobierno que se ejecutaron al margen de cualquier procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico.

En la ejecución de las obras de remodelación del Edificio Royal se certificó obra por importe de 589.932 euros sin que existiera crédito presupuestario suficiente. Este hecho fue señalado mediante informes de Intervención de la Corporación. Para dotar la consignación presupuestaria suficiente para atender estas certificaciones y el resto del importe de la obra fue necesario realizar una incorporación de crédito aprobada por Decreto de Alcaldía de 16 de diciembre de 2002 por el importe total de la obra.

Otro expediente en el que se ejecutó un proyecto modificado fue el de las obras de construcción del Pabellón de Deportes Náuticos. En enero de 2003 se redactó un proyecto modificado por 277.218 euros, que supuso un incremento respecto al precio de adjudicación del 20%. No consta ni el expediente de modificación ni su aprobación.

El objeto de este proyecto fue eliminar la última planta del edificio destinada a cafetería (todavía no ejecutada) y que la cubierta final fuese plana de libre acceso y uso público, esta justificación no son necesidades nuevas o imprevistas, por lo que de acuerdo con el art.101 del TRLCAP no se daban las condiciones para la ejecución del modificado.

Las irregularidades detectadas en relación con la terminación de los expedientes de contratación de obras fueron las siguientes:

— No se emitieron actas de recepción en ocho de los diez expedientes analizados y en los dos expedientes restantes, el acta de recepción emitida no acreditaba la finalización de la obra ya que con posterioridad a la misma se emitieron nuevas certificaciones de obra.

— En nueve expedientes no se emitieron las certificaciones finales ni las certificaciones de liquidación de obras en la forma prevista legalmente.

En las obras de urbanización del SUP 1, se emitieron certificaciones por valor de 435.542 euros, sin embargo el precio de adjudicación fue de 1.442.411 euros, por lo que quedaba pendiente de liquidar 1.006.869 euros. Estas obras iban a ser financiadas con los recursos obtenidos en el proyecto de reparcelación aprobado por Resolución de Alcaldía de 30 de junio de 2000. Este proyecto fue impugnado y anulado por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 23 de enero del 2004.

Dada la nulidad del proyecto de reparcelación, por Decreto de Alcaldía de 20 de octubre 2006 se acordó redactar un nuevo proyecto de reparcelación, emitiéndose en enero de 2007.

En esta situación fue necesario actualizar el proyecto de urbanización con el IPC correspondiente a los años 2001 a 2006 calculando un presupuesto de 2.000.125 euros, que suponía un 39% más respecto al proyecto adjudicado.

No consta acta de suspensión de la obra ni tampoco consta acta de recepción de las obras.

La gestión contractual de las obras en el Ayuntamiento de Castro Urdiales se realizó con omisión de trámites esenciales en los procedimientos seguidos para la contratación de las obras, ya que en todos los expedientes de obras analizados los proyectos de obras no se encontraban aprobados o supervisados, ni se hacía el replanteo previo de la obra. Esta omisión afectaba a la eficacia posterior de los contratos, ya que los expedientes contractuales de las obras carecían de la base del contrato que se iba a ejecutar, y quedaban sustentados en unos documentos que no reunían las condiciones básicas para considerarlos fiables.

Tampoco se encontraba garantizada la viabilidad de las obras al no haberse realizado en la mayoría de los expedientes la comprobación del replanteo.

La ausencia reiterada de documentación evidencia el deficiente funcionamiento del archivo de los expedientes que impiden obtener documentos tan básicos y fundamentales como los pliegos de prescripciones técnicas, los pliegos de cláusulas administrativas o la formalización de contratos.

Por lo que se refiere a la ejecución de los contratos, se desarrolló incumpliendo la normativa aplicable ya que se ejecutaron obras prescindiendo del procedimiento legalmente previsto.

Además, en relación con la gestión de obras llevada a cabo en los ejercicios 2004 y 2005, el Ayuntamiento contrató con una misma empresa la realización de trabajos de limpieza, acondicionamiento, excavaciones, canalizaciones, reparaciones y otro conjunto de actuaciones sobre bienes municipales. La contratación se realizó, en su mayoría, mediante contratos menores, utilizándose también procedimiento negociado sin publicidad.

El administrador de esta empresa era a su vez vocal de la Junta Vecinal de Sámano.

El art. 178, 2b) de la Ley Orgánica 5/85, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, establece la incompatibilidad con la condición de Concejal, condición que ostentan los vocales de las Juntas Vecinales, para contratar o subcontratar contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación municipal o de establecimientos de ella dependientes.

Asimismo, el art.20 e) del TRLCAP, contempla como prohibición para contratar estar incursa la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de, entre otras, la L.O. del Régimen Electoral General.

A pesar de incurrir en causa de incompatibilidad, el Ayuntamiento facturó, al menos, con esta empresa 2.586 euros en el ejercicio 2004 y 143.147 en el ejercicio 2005.

Esta situación se puso en conocimiento de la Corporación, ya que el 29 de mayo de 2006 se presentó escrito firmado por una vocal de la Junta Vecinal de Sámano manifestando la existencia de esta incompatibilidad

IV.3.4.3 Contratos de suministros, consultoría y asistencia y servicios

Se han analizado dos contratos de suministros, cuatro contratos de servicios y once contratos de consultoría y asistencia.

Contratos de suministros

Se han examinado los dos contratos siguientes:

— Contrato para la adquisición de instrumentos musicales para la escuela y banda municipal de música, adjudicado mediante concurso el 15 de febrero de 2002 por 56.993 euros.

— Suministro de fuegos artificiales para las fiestas, adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad el 31 de mayo de 2002 por 18.030 euros.

Las actuaciones fiscalizadoras ponen de manifiesto deficiencias en la preparación de los expedientes. En ninguno de los dos contratos se encontraba acreditada la existencia de crédito adecuado y suficiente, vulnerando lo establecido en el art. 67 del TRLCAP, además en el contrato para la adquisición de instrumentos musicales constaba informe de intervención de 15 de febrero de 2002, fecha en la que se adjudicó el contrato, poniendo de manifiesto la falta de crédito para atender su adjudicación. En este contrato tampoco constaba el pliego de prescripciones técnicas, si bien junto con el pliego de cláusulas administrativas se adjuntaba anexo con la descripción de los instrumentos musicales.

En el contrato de suministro de fuegos artificiales, no constaba tampoco el escrito de invitaciones ni ofertas presentadas ni el acta de la mesa de contratación.

Contratos de servicios

Los contratos de servicios analizados han sido los siguientes:

— Concesión del servicio público de limpieza del Pabellón Municipal Peru Zaballa y servicios complementarios. Se han analizado dos contratos de concesión del servicio de limpieza del Polideportivo, el primero adjudicado el 30 de diciembre de 1997, con un plazo máximo de 5 años. Una vez finalizado se convocó de nuevo el concurso adjudicándose la concesión el 5 de agosto de 2004 por un periodo máximo de 4 años. El precio de adjudicación de la concesión de 1997 fue de 60.885 euros y el de la concesión de 2004 de 123.433 euros.

— Contrato de gestión administrativa de los expedientes sancionadores por infracciones de las normas reguladoras de tráfico en las vías públicas urbanas, adjudicado el 3 de marzo de 2005 por un periodo máximo de 4 años por precios unitarios.

— Contrato para la tramitación de expedientes del impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVT), adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad el 27 de octubre de 2003. En el transcurso de los trabajos de fiscalización el Ayuntamiento no ha proporcionado ninguna documentación correspondiente a este expediente. Los resultados obtenidos sobre el mismo se desprenden del análisis de las actas de los acuerdo de la Junta de Gobierno y del Pleno de la Corporación.

Se han verificado las siguientes irregularidades en las actuaciones preparatorias de estos contratos:

— No constaba la publicación de la licitación en el BOC del segundo contrato de concesión del servicio de limpieza ni tampoco la fiscalización previa del gasto.

— El contrato de servicio de gestión administrativa de los expedientes sancionadores por infracciones de las normas reguladoras de tráfico en las vías urbanas se encuentra tipificado en las estipulaciones contractuales como un contrato de gestión de servicios cuando, de acuerdo con el objeto contratado, es un contrato de servicios.

No constaba ningún informe que justificara la insuficiencia o la falta de adecuación o conveniencia de los medios personales o materiales existentes en el Ayuntamiento que le impedirían prestar adecuadamente el objeto del contrato, según exige el art. 202.1 del TRLCAP.

No consta el informe de la Secretaría de la Corporación sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares que debe emitirse antes de la adjudicación, tampoco consta el certificado de existencia de crédito que garantice la suficiente consignación presupuestaria para atender el gasto derivado de la ejecución del contrato y que es preceptivo de acuerdo con lo establecido en el art. 67.2 del TRLCAP.

En enero de 2006, mediante resolución de la Junta de Gobierno Local se acordó la ampliación del objeto del contrato para dar cobertura a otros expedientes sancionadores distintos de los de tráfico (entre los que se encontraba la ocupación de la vía pública y la emisión de ruidos), sin que constara expediente administrativo ni formalización de la modificación del objeto del contrato. Además, no se ha podido cuantificar el importe que ha supuesto esta ampliación puesto que el contrato se basa en precios unitarios sin que exista un presupuesto estimativo global que permita cuantificar el coste total del servicio contratado.

Las deficiencias e irregularidades puestas de manifiesto en la adjudicación de los contratos han sido las siguientes:

— El servicio de limpieza del Pabellón Municipal Peru Zaballa se gestionó mediante la adjudicación de dos contratos de servicios. El primero de ellos adjudicado en diciembre de 1997 y formalizado en abril de 1998 estuvo vigente hasta abril de 2003.

El acuerdo de adjudicación de este contrato se realizó por el Alcalde en su condición de Presidente del Pabellón. Este acuerdo debió presentarse para su ratificación al Pleno de la Corporación, sin que en el expediente constara que se hubiera producido tal ratificación.

Las irregularidades en relación con la ejecución de los contratos, fueron los siguientes:

— En el contrato para el servicio de limpieza del Pabellón Municipal Perú Zaballa, de acuerdo con su cláusula cuarta, el precio debía variar una vez transcurrido un año de acuerdo con la variación del IPC. Esta variación no se ha formalizado adecuadamente, ya que no figuraba acuerdo alguno de incremento del precio del contrato.

Por otra parte, de acuerdo con las estipulaciones contractuales, el pago del precio debería hacerse mediante abonos trimestrales, no constaban tampoco el cumplimiento de esta estipulación contractual.

El contrato finalizó en abril de 2003 y la adjudicación del siguiente contrato de limpieza se produjo en agosto de 2004. En este periodo de tiempo la empresa que venía prestando el servicio de limpieza lo continuó haciendo sin que existiera contrato alguno. El importe de las cantidades abonadas en este periodo ascendió a 110.157 euros.

Además, se comprobó que existían facturas a favor de la empresa adjudicataria por conceptos no incluidos en el objeto del contrato. Los importes de estas facturas

ascendieron a 5.910 euros entre los ejercicios 2002 y 2004 abonados a la empresa adjudicataria del primero de los contratos y 47.156 euros en el ejercicio 2005 facturados a favor de la segunda empresa adjudicataria.

— El contrato de tramitación de los expedientes del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana tenía por objeto la prestación de servicios para la liquidación extemporánea de los derechos del ejercicio 2002 por el IIVT.

Este servicio se desarrolló sin que existiera formalización de contrato administrativo. El importe facturado y abonado a la empresa que llevaba a cabo el servicio fue de 57.667 euros, importe que superó los 30.051 euros que establece el art. 210 del TRLCAP como importe máximo para poder adjudicar un contrato de servicios por el procedimiento negociado sin publicidad.

El objeto del contrato fue ampliado tácitamente, ya que el servicio no solo se desarrolló para la recaudación extemporánea de los derechos del ejercicio 2002, sino que se amplió a otros ejercicios.

Contratos de consultoría y asistencia

En relación con los contratos de consultoría y asistencia los expedientes analizados han sido los siguientes:

— Contratos de seguros Administración General adjudicados el 8 de febrero de 2001 y el 3 de marzo de 2005, el primero para un periodo de cuatro años con un precio de adjudicación de 95.965 euros y el segundo con un periodo de ejecución máximo de dos años y un precio de 144.626 euros.

— Contrato de consultoría y asistencia para la elaboración de proyectos de construcción de viviendas de protección oficial y dirección de obras en la parcela resultante n.º IV del SUP 3, adjudicado mediante concurso el 16 de noviembre de 2001 con un plazo de ejecución de seis meses por 132.184 euros.

— Contrato para la redacción del proyecto de abastecimiento de aguas de Castro Urdiales y Guriezo, adjudicado por concurso el 24 de octubre de 2002 con un plazo de ejecución de tres meses y un precio de 217.906 euros.

— Contrato para la elaboración y actualización del Inventario Municipal del Patrimonio del Ayuntamiento de Castro Urdiales, adjudicado por concurso el 10 de septiembre de 2004 con un plazo de ejecución de tres meses y un precio de 71.920 euros.

— Contrato de consultoría y asistencia para el seguimiento e informe sobre proyectos y obras de urbanización en Castro Urdiales, adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad el 21 de marzo de 2003 por 29.000 euros y un plazo de ejecución de ocho meses.

— Contrato para el estudio de «Análisis, descripción y valoración de los puestos de trabajo», adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad el 19 de agosto de 2004 por 23.999 euros.

— Contrato para la elaboración de un Texto Refundido del PGOU, adjudicado por un importe de 25.520 euros, el 22 de julio de 2004.

— Tres contratos menores adjudicados el 22 de julio de 2002, el 10 de octubre de 2003 y el 10 de junio de 2004 para la contabilización de las operaciones que estuvieran pendientes de contabilizar del ejercicio inmediato anterior y para asegurar la obtención de cifras coherentes de los estados y cuentas que integran la Cuenta General.

El objeto de los expedientes de contratación de las pólizas de seguros adjudicados en 2001 y 2005 eran diferentes, y ambos contratos fueron adjudicados a la misma empresa.

El contrato de 2001 se tramitó como un contrato privado cuando debería haberse tramitado como un contrato de consultoría y asistencia técnica ya que, al ser su objeto la contratación de un corredor de seguros para que, en nombre del Ayuntamiento, contratase determinadas pólizas de seguros, se encuentra incluido en el ámbito objetivo de los contratos de consultoría y asistencia técnica. Además, tampoco se respetó el contenido de las cláusulas contractuales. El pliego de condiciones establecía que las propuestas deberían presentarse conforme a un modelo definido en el propio pliego indicando, entre otros puntos, la prima anual total por cada riesgo. Esta documentación no constaba en el expediente, lo que ha impedido conocer el importe que corresponde a cada póliza de seguros contratada.

Respecto a los criterios de adjudicación, el pliego definía, entre otros, la experiencia acreditada del mediador así como la solvencia económica y financiera y los medios técnicos y humanos puestos a disposición del Ayuntamiento. Estos criterios no deben formar parte de los criterios para la valoración de los concursos ya que constituyen requisitos que acreditan la solvencia técnica, económica y financiera de los licitadores de acuerdo con lo establecido en los arts. 15 y ss. del TRLCAP.

Por otra parte, mediante acuerdo de Alcaldía de 8 de febrero de 2001, se modificaron determinadas condiciones del contrato definidas en el pliego de cláusulas administrativas consideradas poco relevantes. Estas modificaciones debían haberse realizado previo informe jurídico y debían haber sido notificadas a los licitadores que no resultaron adjudicatarios del contrato, trámites que no se llevaron a cabo.

El contrato de 2005 se tramitó como un contrato de consultoría y asistencia técnica, utilizándose el procedimiento de urgencia sin que estuviera debidamente justificada su utilización. A pesar de ello, el anterior contrato había finalizado el 15 de febrero de 2005 y el nuevo contrato se adjudicó el 3 de marzo.

En ninguno de los dos contratos constaba informe del servicio interesado justificando debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia

de no aplicación de los medios personales y materiales con que contaba la administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer con estos contratos, tal y como establece el art. 202 del RDL 2/2000. Por tanto, no quedó acreditada las ventajas que suponía para el Ayuntamiento la contratación de los seguros a través de un agente mediador.

Respecto a la ejecución, el primero de ellos se adjudicó en 2001 por 95.965 euros, en 2002 por Resolución de la Alcaldía se renovó por importe de 114.885 euros, posteriormente para el periodo 2003/2004 la Comisión de Gobierno fijó su importe en 137.481 euros y, finalmente para el periodo 2004/2005 la Junta de Gobierno Local elevó su cuantía a 141.484 euros. Esta evolución ha supuesto un incremento en el precio del contrato del 47% respecto a la anualidad fijada en el contrato inicial. En la adjudicación de este contrato se limitó el principio de concurrencia, ya que la adjudicación se realizó a favor de la única empresa que ofertó un precio por debajo del de licitación y con posterioridad a la adjudicación se incorporó al contrato una nueva cláusula que permitió ir incrementando el precio, resultando favorecido el adjudicatario del contrato.

Por lo que se refiere a la ejecución del segundo de los contratos de seguros, se fijó el importe de la primera anualidad en 2005 en 144.626 euros, incrementándose por la Junta de Gobierno de 2 de marzo de 2006 a 151.410 euros, lo que supuso un incremento del 5%, sin que la revisión de precios estuviera prevista en las estipulaciones contractuales, con lo que en este caso también se volvió a vulnerar el principio de concurrencia.

En relación con el contrato para la elaboración y actualización del Inventario Municipal de Bienes y Derechos, que tuvo un coste de 71.920 euros, una vez elaborado el inventario referido a su situación a 31 de diciembre de 2004, no fue objeto de actualización, no incluyendo los bienes adquiridos con posterioridad a esa fecha.

Las dos facturas correspondientes a este contrato se imputaron al capítulo 6 del presupuesto de gastos en lugar de reconocerse en el capítulo 2 Gastos en bienes corrientes y servicios.

El contrato para la elaboración del Texto Refundido del PGOU se realizó sin fiscalización previa del gasto ni formalización del contrato. Por estos motivos la Intervención presentó reparo de legalidad, que fue resuelto mediante Decreto de Alcaldía por discrepancia con el reparo.

A pesar de haberse emitido informe de recepción de los trabajos realizados por el Departamento de Urbanismo, tal y como se expone en el apartado de este Informe relativo al planeamiento urbanístico, en el Texto Refundido no se incluyeron todas las modificaciones aprobadas sobre el PGOU aprobado en 1996, ni tampoco recogió todas las unidades urbanísticas cuya ejecución se inició.

En relación con los contratos celebrados para la contabilización de operaciones pendientes y la formación de las cuentas anuales, en los años 2002 y 2004 la contratación fue con la misma empresa, adjudicándose en cada uno de los ejercicios el respectivo contrato por un importe de 11.000 euros. Si bien el montante total de facturas que finalmente emitió la empresa por estos servicios ascendió a 44.000 euros, sin que hubiera variado el objeto inicial del contrato ni se justificara el incremento del precio inicialmente pactado.

En el año 2003 la contratación se realizó con un profesional independiente, el contrato se adjudicó por 12.000 euros siendo esta la cantidad efectivamente abonada por el Ayuntamiento con motivo de este contrato.

En 2002 y 2003 se emitió informe de Intervención relativo a la falta de recursos humanos para la puesta al día de la contabilización de ejercicios anteriores. No se emitió este informe en relación con la contratación efectuada en 2004. En este ejercicio, además, la Intervención formuló reparo basándose en la deficiencia del trabajo realizado por esta empresa respecto de las cuentas anuales del ejercicio 2001.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el análisis de las cuentas anuales, el objeto de estos contratos no fue cumplido en ninguno de los casos, dadas las incoherencias y carencias con las que fueron rendidas a este Tribunal las cuentas anuales correspondientes a estos ejercicios. En ninguno de los tres contratos se levantó acta de recepción de los trabajos, tal y como exige el art. 204 del TRLCAP.

Ninguno de los pliegos de cláusulas administrativas de los expedientes analizados, incluidos los contratos de seguros, se encontraban informados por la Secretaría de la Corporación y en cuatro casos, en el momento de la aprobación del expediente no se encontraba garantizada la existencia de crédito para atender el gasto que se estaba aprobando.

La ejecución de los contratos de consultoría y asistencia se produjo con importantes deficiencias: en cinco expedientes no constaba acta formal de recepción de los trabajos realizados y en otros tres expedientes se incumplieron los plazos de entrega y se produjeron importantes demoras en el pago de las facturas.

IV.3.4.4 Contratos de gestión de servicios públicos

Los contratos de concesión de servicios públicos analizados son expedientes contractuales adjudicados con anterioridad al periodo fiscalizado, que como consecuencia de sucesivas prórrogas que se fueron realizando se encontraban en ejecución en los ejercicios 2004 y 2005.

Los contratos analizados han sido los siguientes:

— Contrato de gestión del servicio de abastecimiento y distribución de agua al municipio de Castro Urdiales, adjudicado el 26 de febrero de 1981 por concurso. La duración del contrato era de cinco años y fue prorrogado hasta marzo de 2006. Este contrato tenía

por objeto la gestión completa del abastecimiento y distribución del agua potable, encargándose el contratista de la conservación de las instalaciones, de los contadores y de las acometidas, así como de la confección y cobro de los recibos.

— Contrato de gestión del servicio de mantenimiento y limpieza de la red de alcantarillado del municipio de Castro Urdiales, adjudicado el 5 de julio de 1996 con una duración de nueve años y un presupuesto de adjudicación de 98.808 euros.

— Contrato de gestión del servicio público de transporte urbano de viajeros mediante autobuses en el término municipal de Castro Urdiales, adjudicado por concurso el 24 de enero de 2003 con una duración de quince años. De acuerdo con lo establecido en el contrato el servicio se realizaría sin coste alguno para la Corporación, correspondiendo a la empresa adjudicataria las cantidades recaudadas a los usuarios del servicio.

— Contrato de ampliación de la recogida de residuos y limpieza pública, adjudicado el 14 de abril de 2000 con un presupuesto de 853.141 euros y un plazo de ejecución de siete años.

— Contrato de gestión de la Ordenanza castreña de aparcamiento y del servicio público de retirada de vehículos de la vía pública, adjudicado mediante concurso el 9 de marzo de 2001 para un periodo de diez años.

Los contratos de gestión del servicio de abastecimiento y distribución de agua y de gestión del servicio de mantenimiento y limpieza de la red de alcantarillado se adjudicaron a la misma empresa.

Ambos contratos fueron denunciados por la Comisión de Gobierno el 3 de octubre de 2003, denuncia que fue ratificada por el Pleno de la Corporación el 3 de noviembre de 2003. La justificación de la denuncia se basaba en informe de la Secretaría en el que señalaba la necesidad de finalizar el contrato para realizar uno nuevo más ventajoso, motivado en el desarrollo urbanístico y demográfico del Ayuntamiento en los últimos 20 años.

Según los acuerdos adoptados el contrato de abastecimiento y distribución del agua finalizaría el 23 de marzo de 2006 y el contrato de mantenimiento y limpieza de la red de alcantarillado el 2 de septiembre de 2005. Asimismo, la resolución de 2003 acordó que se debía redactar un Reglamento regulador del servicio de abastecimiento de aguas y tramitar una nueva contratación del servicio con unos nuevos pliegos. La publicación del Reglamento se demoró hasta el 23 de marzo de 2006.

En el ejercicio 2006 se tramitó un expediente para la gestión integral del agua que se adjudicó a una empresa diferente a la que ejecutó la concesión anterior. Este contrato fue adjudicado el 25 de enero de 2007 y formalizado el 2 de marzo de ese mismo año.

Desde la extinción de los dos contratos de gestión del servicio de abastecimiento y distribución de agua y de mantenimiento y limpieza de la red de alcantarillado hasta la formalización del nuevo contrato de gestión íntegra del servicio del agua transcurrió un año y un año y medio, respectivamente.

El contrato de gestión del servicio público de transporte urbano se adjudicó por concurso mediante Acuerdo del Pleno de 24 de enero de 2003. El 27 de octubre se autorizó por la Comisión de Gobierno la cesión del contrato a otra empresa, que resultaría beneficiaria de todas las modificaciones sufridas por el contrato. Esta cesión no se ha realizado por el órgano competente, ya que la competencia de estas actuaciones correspondía al Pleno del Ayuntamiento.

El contrato fue modificado en 2003 y 2004 mediante acuerdos de la Comisión de Gobierno, acuerdos que debieron ser ratificados por el Pleno del Ayuntamiento ya que la competencia para la contratación y la aprobación de modificados correspondía al Pleno. La ratificación de estos acuerdos no se produjo hasta el 10 de mayo de 2005 y el 30 de junio de 2006.

Las modificaciones del contrato no se encontraban informadas por la Secretaría del Ayuntamiento, únicamente constaban informes técnicos de la asesoría jurídica que no sustituyen a los que debe emitir la Secretaría. Tampoco constaba informe de la Intervención municipal ni se acreditó la existencia de crédito previa que garantizara la existencia de consignación presupuestaria suficiente para atender el gasto. Estas modificaciones no se formalizaron en ningún documento administrativo.

En el contrato se establecía que el servicio se realizaría sin coste para el adjudicatario, ya que la retribución por el servicio se obtendría mediante los ingresos obtenidos por la recaudación a los usuarios del servicio. Sin embargo, constaba la existencia de facturas registradas a favor del adjudicatario por 476.191, 964.875 y 955.800 euros emitidas en los ejercicios 2004, 2005 y 2006, respectivamente. Asimismo, en el ejercicio 2004 el adjudicatario percibió una subvención por 11.000 euros no prevista en el contrato. Esta subvención fue otorgada por el Ayuntamiento para la ejecución del contrato, sin que existiera circunstancia que justificara la necesidad de tal subvención.

El Ayuntamiento de Castro Urdiales no realizó ningún control ni llevó a cabo actuación alguna para el seguimiento en la ejecución de este contrato. No constaba que existieran estudios que permitieran conocer el coste del servicio, tampoco constaba que se exigiera a la empresa concesionaria informes sobre el coste del servicio, ni que se realizara ningún control sobre las cantidades recaudadas por la empresa adjudicataria como consecuencia de la prestación de este servicio público.

Posteriormente al periodo fiscalizado, el 30 de junio de 2006, el Pleno del Ayuntamiento acordó un procedimiento de facturación, fijando un coste anual de 1.162.264 euros, a pagar mediante mensualidades variables. En este acuerdo se modificaron las condiciones del contrato, cambiándose el objeto al ampliarse las líneas del transporte público y el precio del contrato.

En relación con el contrato de recogida de residuos y limpieza pública, el pliego de cláusulas administrativas se aprobó por el Pleno el 31 de marzo de 1998, produciéndose la adjudicación dos años más tarde, el 14 de abril de 2000 y la formalización del contrato se realizó el 10 de agosto de 2000. La demora en la adjudicación se produjo como consecuencia de un recurso interpuesto contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Castro Urdiales de 31 de julio de 1998 por el que se declaró desierto el concurso, resolviéndose mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 15 de febrero de 2000 por la que se declaraba la nulidad del acuerdo impugnado, procediendo la adjudicación a la empresa propuesta por la mesa de contratación.

Este contrato también fue objeto de modificaciones que supusieron la ampliación del contrato. La primera de ellas se adoptó mediante Resolución de la Alcaldía de 16 de febrero de 2001, oída la Comisión de Gobierno, fijando el precio del contrato en 984.036 euros, la segunda fue aprobada por la Junta de Gobierno de 27 de mayo de 2004, en este caso el precio del contrato se amplió a 1.909.019 euros y la tercera por acuerdo del Pleno de 7 de julio de 2006, que fijó el precio del contrato en 2.166.386 euros. Además, el Concejal responsable del servicio de residuos elaboró un informe proponiendo una revisión de precios y atrasos por importe de 245.943 euros que no fue aprobada por órgano competente.

Las aprobaciones de las modificaciones realizadas por la Alcaldía y la Junta de Gobierno resultaron irregulares ya que el órgano competente para adoptar tales acuerdos era el Pleno del Ayuntamiento. Por otra parte, el incremento continuo que se había ido produciendo en el precio del contrato debió haber provocado la resolución del mismo y permitir el inicio de un nuevo procedimiento de contratación, ya que el precio del contrato se había incrementado en un 158% desde el precio ofertado en el expediente de contratación hasta el fijado por el tercero en los expedientes modificados.

Las memorias justificativas de cada uno de los modificados no fueron elaboradas por el Ayuntamiento sino por la propia empresa adjudicataria.

Por lo que se refiere a los importes facturados como consecuencia de la ejecución del contrato y sus modificados, se ha comprobado que los importes de las cantidades abonadas mensualmente no coincidían con las cantidades reflejadas en los acuerdos de modificación, variando las cantidades en función de las prestaciones realmente realizadas. De acuerdo con la relación de facturas emitidas a favor de la empresa concesionaria, ésta realizó actuaciones fuera del objeto del contrato, abonándose facturas por estos conceptos.

Por último, se produjeron demoras en el pago de las facturas al contratista en los ejercicios 2001 y 2003 que dieron lugar al devengo de unos intereses de demora por importe de 98.146, abonados el 22 de febrero de 2005. El retraso en el pago de las cantidades facturadas provocó que la Comisión de Gobierno, el 21 de febrero de 2005, acordase la refinanciación de la deuda.

El contrato de gestión de la ordenanza castreña del aparcamiento y del servicio de retirada de vehículos de la vía pública en Castro Urdiales se viene prestando por la misma empresa desde 1997.

Inicialmente el contrato se adjudicó por Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 16 de junio de 1997 mediante procedimiento negociado sin publicidad. Anualmente, previa solicitud de la empresa y posterior Resolución de la Alcaldía se prorrogó el contrato hasta el año 2001, en el que se adjudicó de nuevo a la única empresa licitadora.

En el análisis de este último contrato se ha verificado que los pliegos de condiciones del concurso, uno para la retirada de vehículos y otro para la gestión del aparcamiento, estaban sin firmar, aunque de acuerdo con el contenido del contrato estos pliegos fueron aprobados en sesión plenaria de 2000. Además, en relación con el contenido del pliego de cláusulas administrativas, los criterios establecidos para la adjudicación del concurso no son criterios para valorar la oferta presentada, sino que son medios para acreditar la solvencia técnica y profesional.

En el proceso de licitación sólo se presentó una oferta correspondiente a la empresa que ya venía prestando el servicio desde 1997.

El precio de este contrato no quedó debidamente acreditado en los pliegos de prescripciones técnicas. No existían tarifas aprobadas por este servicio y el precio que se aplicaba era el precio unitario, incluido IVA, que aparecía en la oferta del adjudicatario.

Se ha seleccionado una muestra de facturas emitidas desde el inicio de la ejecución del contrato de 2001. En el análisis de esta muestra se ha comprobado que en las facturas de los ejercicios 2004 y 2005 no se anexaron los datos que justificaran el servicio realizado.

IV.3.4.5 Convenios de colaboración

Además de los contratos analizados, se han examinado los siguientes convenios de colaboración:

— Convenio de colaboración entre la Asociación DYA y el Ayuntamiento de Castro Urdiales para el servicio de vigilancia de las playas durante la campaña de verano, firmado el 11 de junio de 2003 por 22.838 euros. A través de este convenio, ambas entidades se comprometieron a colaborar para velar por la seguridad en las playas del municipio durante la campaña de verano.

— Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento y SEPISMA (Sociedad de extinción, prevención de incendios, salvamento y medio ambiente) para el servicio de extinción, prevención de incendios, salvamento y medio ambiente. SEPISMA es una Asociación sin ánimo de lucro que tiene la obligación de invertir los medios económicos que obtenga en la realización de una serie de fines como son la prevención y auxilio de cualquier

incendio o siniestro, el promover actividades de prevención e investigación de incendios y el contribuir a la mejora de la salud y calidad de vida de los habitantes.

El Ayuntamiento de Castro Urdiales suscribió un primer convenio formalizado el 1 de agosto de 2004, estando en vigor hasta el 31 de diciembre de 2004 y con un precio de 94.660 euros. El 20 de enero de 2005 se firmó un nuevo convenio con vigencia hasta el 1 de abril de 2005 por 102.177 euros.

— Convenio de colaboración para el servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. La prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos en la Comunidad Autónoma de Cantabria se realizaba mediante convenios firmados entre las Entidades locales y el Gobierno de Cantabria, que tenía adjudicado un contrato con una empresa para la prestación del servicio en su territorio. Esta misma empresa prestaba el servicio en el territorio municipal de Castro Urdiales. Sin embargo, no constaba ni el convenio de adhesión entre el Ayuntamiento de Castro Urdiales y el Gobierno de Cantabria ni, caso de no haberse adherido a este convenio, el correspondiente expediente de contratación. Por tanto, en el Ayuntamiento de Castro Urdiales no constaba documentación alguna sobre la regulación de la prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos y las obligaciones del Ayuntamiento al respecto.

Constaban las facturas emitidas por la empresa prestadora del servicio y un convenio entre dicha empresa y el Ayuntamiento en el que se acordaba un plan financiero para la liquidación de las cantidades pendientes de pago a 31 de octubre de 1998 como consecuencia de la deuda pendiente que se había acumulado por el servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. También constaba un certificado de la Secretaría en el que se transcribía el Acuerdo del Pleno de 19 de enero de 1999 sobre este convenio.

La deuda pendiente de pago ascendía a 883.474 euros, que sería satisfecha mediante un calendario de pagos que finalizaría en el mes de enero de 2009. Esta deuda se canceló en abril de 2005, abonando el Ayuntamiento todas las facturas que estaban pendientes de pago, alguna de ellas procedentes del año 2002.

A pesar del plan financiero elaborado para el saneamiento de las cantidades pendientes de pago a 31 de octubre de 1998, en 2005 se abonaron cantidades pendientes de pago de los ejercicios 2001 a 2004 por importe total de 715.426 euros, sin que la situación de retrasos en los pagos se hubiera solucionado con el plan elaborado en 1998.

Los otros dos convenios se suscribieron con entidades sin ánimo de lucro, sin que, tal y como se repetía en todos los procedimientos de contratación, estuvieran informados por la Secretaría del Ayuntamiento, tampoco se realizó la fiscalización previa de los expedientes.

Los pagos de ambos convenios se realizaron mediante el procedimiento de pagos a justificar. El Ayuntamiento, además de no tener elaborado ni aprobado ningún sistema de pagos a justificar, aplicó el sistema a estas operaciones sin justificación, ya que está indicado para aquellos casos excepcionales en los que no resulta posible aplicar la regla del servicio hecho, circunstancia que no se da en estas operaciones.

No constaba factura ni documento justificativo de la prestación del servicio por el importe de los pagos a justificar emitidos como consecuencia de la ejecución del convenio con SEPISMA y, en el caso del convenio con la Asociación DYA, la justificación que acreditaba la prestación del servicio no estaba constituida por facturas emitidas por la Asociación a nombre del Ayuntamiento, sino que se aportaron copias de facturas emitidas por la empresa TECNOVE a favor de DYA por un importe total de 49.158 euros.

Por otra parte, desde la finalización del convenio firmado en 2005 con SEPISMA se continuaron facturando importes a favor de dicha asociación sin que existiera convenio en vigor o expediente de contratación tramitado. Durante el ejercicio 2005 se facturaron, al menos, 350.000 euros. Esta situación de pagos indebidos por parte del Ayuntamiento ha sido reparada por la Intervención de la Corporación, reparos que fueron solventados por la Junta de Gobierno, justificando que se trata de un servicio que no podía ser interrumpido, sin que constara que, a la fecha de elaboración del presente Informe el Ayuntamiento haya realizado cualquier actuación tendente a la regularización de la prestación de este servicio.

IV.3.4.6 Contratos privados

Junto con los contratos administrativos y los convenios analizados en los epígrafes anteriores, la muestra de los expedientes de contratación se completó con los siguientes contratos privados: dos contratos de adquisición de inmuebles y dos contratos de permuta de bienes.

Los contratos de adquisición analizados fueron los correspondientes a la adquisición de la lonja para convertirla en sede de los juzgados y el contrato para la adquisición de la «Casa del cura de Santullán».

La adjudicación de la lonja se produjo el 17 de diciembre de 2002, escriturándose el 27 de diciembre. El coste de adquisición fue de 927.241 euros.

La adquisición de la «Casa del cura de Santullán» se adjudicó el 21 de julio de 2005 y la escritura se otorgó al día siguiente. El importe de la adquisición de este inmueble ascendió a 300.506 euros.

Ambos contratos se adjudicaron por procedimiento directo, sin que estuviera justificada la utilización de este procedimiento. En el expediente de adquisición no constaba la memoria exigida por el art. 116 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio del Estado, en la que debe justificar la necesidad o conveniencia de la adquisición de los bienes y los fines a que estaba previsto destinar el inmueble. Este bien, al haber-

se producido su adquisición con posterioridad a 31 de diciembre de 2004 no se incluyó en el Inventario de la Corporación, el cual, como ya se ha señalado no se mantenía actualizado y sólo recogió la situación de los bienes en la fecha indicada.

En ninguno de estos dos expedientes constaba la fiscalización previa del gasto.

Respecto de los contratos de permuta de bienes, a instancias de la petición formulada por este Tribunal, la Corporación elaboró un listado de estos contratos celebrados durante los ejercicios 2004 y 2005. En esta relación figuraban únicamente dos contratos, ambos celebrados en el año 2005.

Se solicitaron los expedientes de estas dos operaciones, pero no fueron aportados a este Tribunal. Ambas permutas derivaron de la ejecución de áreas urbanísticas, la unidad 1.29 y la unidad 1.34.

V. CONCLUSIONES

Organización del Ayuntamiento y procedimientos de gestión

1.ª El Ayuntamiento de Castro Urdiales en el periodo fiscalizado no dispuso de ningún reglamento orgánico que definiera la estructura organizativa de la Corporación y el funcionamiento de la misma en cuanto a competencias, funciones y procedimientos. Tampoco se suplió esta carencia con un organigrama aprobado por el Pleno de la Corporación, que determinara la organización e interrelación de los diferentes Departamentos y Servicios del Ayuntamiento.

2.ª En el Ayuntamiento de Castro Urdiales en el periodo fiscalizado no se produjo una adecuada atribución de competencias ni la necesaria segregación de funciones que permitiera realizar un control de la gestión municipal. Las tareas se encomendaban sin ninguna planificación y frecuentemente concurrían en la misma persona funciones que llevaban aparejadas la gestión de recursos y su control.

Especialmente grave fue la situación de la Intervención del Ayuntamiento por su responsabilidad en las tareas de control interno y contabilidad, ya que durante el periodo fiscalizado y en ejercicios anteriores fue constante en la organización y funcionamiento del Departamento de Intervención la carencia de medios personales para desempeñar sus competencias y la asunción de responsabilidades ajenas a las funciones que se debían realizar. Los órganos de gobierno no dotaron al órgano encargado del control interno de la entidad de suficientes recursos para el mejor ejercicio de las funciones encomendadas por los arts. 213 y ss. de la LHL y demás normativa de aplicación.

3.ª No se dispuso de un sistema normalizado de formación y archivo de expedientes. En ninguna de las áreas de gestión de gastos o de ingresos se formaban expedientes que contuvieran la totalidad de la documentación tramitada en relación con una determinada operación. Los documentos generados, que por su contenido debieran haber formado un solo expediente, se archivaban por separado y sin un código de conexión entre ellos que permitiera su seguimiento. En el trámite de alegaciones la entidad informa que con posterioridad a los trabajos de fiscalización se está implantando en los diferentes departamentos de la Corporación un programa de gestión de expedientes.

4.ª En el Ayuntamiento de Castro Urdiales se producía frecuentemente la aprobación del gasto sin asegurar la debida consignación de crédito y sin la contabilización de esta fase presupuestaria. Esta irregularidad derivó en la existencia de facturas sin contabilizar por no contar con crédito presupuestario suficiente. El procedimiento habitual era su regularización en los años siguientes a través de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, prevista en el art. 60 del RD 500/1990, para situaciones excepcionales.

En 2004 la cuantía de obligaciones de ejercicios anteriores reconocidas mediante esta figura fue de 6.169.668 euros y en 2005 de 339.731 euros.

La falta de aplicación de procedimientos administrativos adecuados en la gestión del gasto tuvo como consecuencia que se pagaran con retraso facturas de proveedores y devoluciones de ingresos, así como que se demorara innecesariamente la devolución de subvenciones. Los importes pagados en los ejercicios 2004 y 2005 derivados de los intereses de demora por estos conceptos fueron de 103.067 y 231.599 euros, respectivamente.

Formación y rendición de las cuentas anuales

5.ª El Ayuntamiento de Castro Urdiales ha mantenido desde el ejercicio 2000 un retraso continuado en la rendición de sus cuentas anuales, y las de los ejercicios 2000 a 2003 fueron rendidas sin aprobar por el Pleno de la Corporación. Los motivos fundamentales han sido la carencia de medios personales y la asunción de responsabilidades distintas a la contabilidad en el Departamento de Contabilidad e Intervención, así como las deficiencias en la aplicación de los procedimientos establecidos en la normativa vigente para la contabilización de los gastos y de los ingresos.

6.ª En los ejercicios 2002, 2003 y 2004 se celebraron contratos de asistencia y consultoría con empresas privadas para la elaboración de las cuentas anuales de los ejercicios inmediatamente anteriores. El objeto del contrato, en cuya determinación se exigía la obtención de cifras coherentes en los estados y cuentas anuales que integraban la Cuenta General, no fue cumplido en ninguno de los tres ejercicios, presentando los estados financieros elaborados importantes incoherencias internas.

La cuenta anual del ejercicio 2004 se rindió a este Tribunal con retraso de dos meses respecto al plazo legal y de forma incompleta, y la correspondiente al ejercicio 2005 fue rendida con un retraso de cinco meses.

La Cuenta General del ejercicio 2006 en la fecha de elaboración de este Informe no había sido rendida al Tribunal de Cuentas, habiendo finalizado el plazo establecido en la normativa el 15 de octubre de 2007.

Representatividad de las Cuentas Generales

7.ª Como consecuencia de la importancia de las salvedades mencionadas en el apartado IV.2 y IV.3 de este Informe, los estados financieros y cuentas anuales del Ayuntamiento de Castro Urdiales a 31 de diciembre de 2004 no expresan la imagen fiel del patrimonio y de la situación económico-financiera de la entidad de acuerdo con los principios y normas contables de aplicación.

8.ª Los estados financieros y cuentas anuales del Ayuntamiento de Castro Urdiales correspondientes al ejercicio 2005 representaron razonablemente la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico-patrimonial y de la ejecución del presupuesto de la entidad, de conformidad con la Instrucción de Contabilidad que es de aplicación, excepto por las salvedades mencionadas en el apartado IV.2 de este Informe, referidas principalmente a que el balance de situación contiene importantes incumplimientos y omisiones en la aplicación de los principios y normas contables que le son de aplicación, y a que se reconocieron obligaciones e imputaron gastos a la cuenta de resultados sin la preceptiva aplicación de los procedimientos establecidos en la normativa presupuestaria y contable.

Elaboración y tramitación de los Presupuestos Generales

9.ª Los Alcaldes de Castro Urdiales han incumplido sistemáticamente la obligación de presentar sus presupuestos para su aprobación por el Pleno antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que debía aplicarse, produciéndose de forma automática la prórroga del último presupuesto aprobado lo que, tanto por exigencia legal como para una ordenada gestión municipal, no debiera haber sido sino un práctica excepcional y transitoria. Desde 1991 hasta 2005 solamente se han aprobado los presupuestos de los ejercicios 2001 y 2004. La falta de elaboración del presupuesto ha contribuido decisivamente a las carencias de control interno en la Corporación.

El Presupuesto General del ejercicio 2004 presentó significativas omisiones e inconsistencias en su contenido, incumpliendo además el plazo legal para su aprobación y el trámite de remisión de copia a la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

El Presupuesto General correspondiente al ejercicio 2006 no se llegó a elaborar y por lo tanto no se sometió a la aprobación del Pleno de la Corporación, y el Presupuesto de 2007 se presentó al Pleno el 13 de abril de 2007 no obteniendo la aprobación del mismo.

Gestión urbanística

10.ª El Departamento de Urbanismo no contó con una estructura organizativa y de procedimientos normalizados que permitieran una asignación de funciones y responsabilidades ordenada y basada en criterios previamente definidos.

11.ª La Unidad de disciplina urbanística, aunque se situaba orgánicamente dentro del Departamento, funcionalmente estaba separada del mismo, integrada por una sola persona, responsable de la gestión y del control de los expedientes.

12.ª La aplicación informática utilizada no incluía datos fundamentales para la tramitación administrativa de los expedientes, tales como la fecha de entrada de la documentación en el Registro general del Ayuntamiento o el tipo de documento gestionado. Además, esta aplicación no permitía conocer el estado de tramitación de los expedientes ni obtener relaciones de los mismos.

13.ª El Plan General de Ordenación Urbana se aprobó definitivamente el 23 de diciembre de 1996. Posteriormente se aprobaron sucesivas modificaciones de las que la Corporación no disponía de una relación completa y numerada.

Se crearon 16 nuevas unidades de ejecución y dos nuevos sectores de suelo urbanizable, incrementándose la superficie de actuación inicialmente prevista en un 10%.

14.ª La LSC exigió la adaptación de los Planes de Urbanismo vigentes en los municipios de la Comunidad Autónoma de Cantabria a este texto legal en un plazo máximo de cuatro años, en el Ayuntamiento de Castro Urdiales no se cumplió esta previsión legal. En el año 2005 se elaboró por la Corporación un Texto Refundido del PGOU, no obstante, este texto no supuso una adaptación a la LSC y además no recogió todas las modificaciones aprobadas con anterioridad a su elaboración.

15.ª La modificación de la unidad de ejecución 1.39, previo convenio de planeamiento con el propietario de los terrenos, supuso un incremento en la edificabilidad de 0,35 a 0,60 m^2/m^2. Este aumento de la edificabilidad no se acompañó del incremento proporcional de los sistemas locales que debían ser cedidos.

En el convenio se acordó la cesión al Ayuntamiento de una superficie de 11.000 m^2 que se debía incorporar al sistema general de espacios libres de uso y dominio público, sin embargo en la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, este terreno se mantenía como un gran espacio cerrado y sin uso para la colectividad.

16.ª En 49 de los 68 ámbitos territoriales en los que se inició la ejecución (60 UE, 1 APD y 7 sectores), se estableció la sustitución de los aprovechamientos urbanísticos por su equivalente económico, eludiendo su enajenación por subasta o concurso, procedimientos previstos en los art. 233 y 234 de la LSC y que garantizan en mayor medida la satisfacción del interés general.

Además, en ninguno de los casos se justificó la necesidad de la monetarización del aprovechamiento, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 259 de la LSC.

17.ª En el 75% de los proyectos de compensación y de reparcelación correspondientes a las unidades de ejecución examinados no se identificaban las parcelas que debían ser cedidas al Ayuntamiento en concepto del diez por ciento del aprovechamiento medio del sector, ni se establecía la sustitución de dicha cesión por su equivalente económico, incumpliendo las previsiones contenidas en los arts. 135 y 153 de la LSC.

18.ª De las 60 unidades de ejecución iniciadas, el Ayuntamiento no exigió la cesión del aprovechamiento urbanístico de diez de ellas, incumpliéndose la previsión contenida en el art. 100 d) de la LSC. Del desarrollo urbanístico de estas áreas de actuación se derivaban 5.536 unidades de aprovechamiento de cesión obligatoria al Ayuntamiento.

Además, en nueve de las unidades en las que se había establecido la sustitución del aprovechamiento por su equivalente económico, el Ayuntamiento no realizó las gestiones necesarias para su cobro con el posible perjuicio económico. El aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria al Ayuntamiento derivado de la ejecución de estas unidades se concretó en 2.222 unidades, las cuales habían sido monetarizadas por un importe de 426.839 euros.

Por otra parte, estaban en trámite de resolución recursos interpuestos por particulares respecto al pago de aprovechamientos urbanísticos monetarizados por importe 1.638.117 euros.

19.ª En relación con el procedimiento para hacer exigible el pago al Ayuntamiento del 10% de aprovechamiento urbanístico cuando se establecía su sustitución por su equivalente económico, el Ayuntamiento no suscribía con los terceros propietarios de los terrenos, convenios de gestión en los que se acordara el cumplimiento de este deber legal de cesión, y produciéndose un significativo número de recibos impagados y recursos ante el Tribunal de justicia de Cantabria.

20.ª En el desarrollo urbanístico del APD 2, cuyo proyecto de compensación se aprobó el 29 de diciembre de 2000, se incumplió el art. 83 del RDL 1/1992 en relación a las dotaciones para parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión. No se produjo ninguna cesión de sistemas locales para estas dotaciones, y según el estándar mínimo establecido, se deberían de haber cedido 32.802 m^2, todo ello sin perjuicio de que el PGOU fijara la dotación del Sistema General 1.6.b destinado a zona verde.

En relación con este mismo ámbito territorial, APD 2, se produjo la compensación al Ayuntamiento por la inclusión de caminos y viales de dominio público en el área a urbanizar. Esta compensación, por importe de 593.670 euros, se fijó en el 100% del exceso de edificabilidad obtenido por la empresa propietaria de los terrenos, vulnerando el art. 80.1 de la LBRL que establece la inalienabilidad de los bienes de dominio público.

Además, se fijó la obligación de la empresa de ceder al Ayuntamiento 213.500 m^2 de suelo no urbanizable y se pagó por la misma empresa 726.548 euros al Ayuntamiento sin que se haya obtenido documentación justificativa de esta compensación económica.

Además, se redujo la extensión del sistema general adscrito (SG 1.6.b) en 11.232 m^2, sin que se hubiera tramitado la correspondiente modificación del PGOU, que además, teniendo en cuenta el objeto de la misma, y según se establece en el art. 83 de la LSC, debía de haber sido aprobada por la CRU.

21.ª En los convenios de permuta del SUP 3 y del APD2, suscritos por el Ayuntamiento, se acordaron valoraciones de las parcelas con importantes diferencias respecto a su valoración inicial, de forma que en los terrenos aportados por el Ayuntamiento se redujo su valor y en los recibidos se incrementó. El importe de estas diferencias, que han podido suponer un perjuicio para el Ayuntamiento ascendió a 463.435 euros.

22.ª Los terrenos situados en el SUP 5 fueron calificados por la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, por la que se aprobó el Plan de Ordenación del Litoral, como terrenos no edificables al definirse como área de protección ecológica. Esta nueva calificación no dio lugar a una modificación del PGOU y además, en el área se había construido y puesto en funcionamiento un colegio privado. Esta edificación resultó incompatible con el planeamiento vigente y se llevó a cabo sin licencia, infracción tipificada en el art. 208 de la LSC, sobre la que no constaba expediente sancionador.

23.ª La Corporación no dispuso de una base de datos para el control y seguimiento de la tramitación de las licencias solicitadas y concedidas, ni de ningún sistema que le permitiera informar sobre el número de licencias tramitadas en cada uno de los ejercicios fiscalizados.

24.ª No se establecieron procedimientos que permitieran la conciliación entre las licencias concedidas y los tributos liquidados derivados de las mismas y en las liquidaciones tributarias se omitieron datos necesarios para establecer la concordancia entre la gestión urbanística y la gestión tributaria.

25.ª Durante los ejercicios fiscalizados no se realizó ninguna acción sistemática de inspección ni se dispuso en la Corporación de inspectores urbanísticos. Las actuaciones disciplinarias tramitadas tenían como origen denuncias de terceros.

26.ª No se dispuso de una aplicación informática para la gestión de los expedientes sancionadores, desarrollándose estas tareas con medios obsoletos e inadecuados.

Gestión de personal

27.ª El Ayuntamiento no tenía establecida ninguna estructura organizativa del Departamento de Personal, ni disponía de manuales y procedimientos normalizados de atribución de funciones y responsabilidades y la

aplicación informática utilizada presentaba importantes carencias, ya que no ofrecía información sobre aspectos básicos.

28.ª La ausencia de procedimientos y herramientas de gestión adecuados impedían conocer la situación general del personal en el Ayuntamiento y provocaba que las decisiones sobre esta materia se adoptaran sin la información necesaria, contratándose personal en función de las necesidades puntuales planteadas por cada uno de los Departamentos de la Corporación.

29.ª Las retribuciones y el régimen laboral en el Ayuntamiento de Castro Urdiales estaban regulados por el convenio colectivo aprobado por el Pleno de la corporación en 1998, y prorrogado tácitamente año tras año. Este convenio era de aplicación a todo el personal del Ayuntamiento, incluido el personal funcionario y contemplaba retribuciones y permisos contrarios a la Ley 30/84 de aplicación a este personal.

30.ª Del análisis de los expedientes de personal examinados se ha deducido que éstos carecían en la mayor parte de los casos de información relevante, y el 12% de los expedientes solicitados no fue localizado.

31.ª El Ayuntamiento de Castro Urdiales realizó contrataciones de personal laboral temporal para proveer puestos de forma indefinida.

32.ª El 50% de los expedientes de funcionarios interinos analizados correspondían a trabajadores incorporados en 1994 que seguían prestando servicios con esa misma cualificación en el periodo fiscalizado.

Gestión recaudatoria

33.ª No se contó con ningún manual de procedimientos para las distintas tareas a realizar en la gestión de los tributos, ni para la utilización de los distintos programas informáticos, así como tampoco para regular la relación entre el Departamento de Rentas y el de Recaudación, ni la relación con otros Departamentos, tales como Intervención o Urbanismo. Por Resolución de la Alcaldía se atribuyeron las funciones de gestión de tributos al Departamento de Rentas y las de recaudación al Departamento de Recaudación, encomendando su coordinación a la Tesorería. Las tareas de gestión de tributos se distribuyeron entre cinco auxiliares administrativos sin ningún criterio expreso.

Tampoco en esta área de gestión se produjo una adecuada segregación de funciones ni durante el periodo en el que estuvo vacante la plaza de Tesorero se realizó la coordinación entre el Departamento de Rentas y el de Recaudación.

La ausencia de control y supervisión de las actuaciones influyó en la gestión de los derechos pendientes de cobro, fundamentalmente en las notificaciones efectuadas, tanto por el retraso con el que se realizaban como por el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de Recaudación. Estas deficiencias en las notificaciones tuvieron como consecuencia numerosos recursos presentados por los deudores del Ayuntamiento, retrasos en los pagos y prescripción de derechos.

34.ª La aplicación informática para la gestión de los tributos y demás valores gestionados a través de la emisión de recibos (GTWIN) y la aplicación de contabilidad (SICAP) no estaban integradas, de forma que la conciliación de los derechos pendientes de cobro que figuraban en ambos registros era especialmente compleja.

En el trámite de alegaciones la entidad informa que con posterioridad a los trabajos de fiscalización se ha procedido a realizar la integración automática de los dos programas.

Además, no se cumplimentaban de forma sistemática en el programa GTWIN algunos de los campos previstos relativos a las gestiones recaudatorias efectuadas, deficiencia en la utilización del programa que dificultaba, y en ocasiones imposibilitaba, el seguimiento del procedimiento de la recaudación en periodo ejecutivo, así como la tramitación de los embargos y la acreditación de fallidos.

35.ª En el ejercicio 2004 la liquidación del IIVT estaba contratada con una empresa privada, lo cual infringió el art. 7 de la LHL, que determina que las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de las Entidades locales únicamente se podrán realizar por ellas mismas o por otros entes territoriales previo convenio o delegación.

36.ª Por lo que se refiere a la gestión recaudatoria de los derechos presupuestarios pendientes de cobro de ejercicios cerrados, las deficiencias verificadas se refirieron a la carencia de un número muy significativo de los expedientes solicitados (el 58%) y a omisiones de documentos sustanciales en los expedientes localizados.

De las operaciones verificadas se han deducido retrasos superiores al año en las notificaciones a los deudores y errores que han dado lugar a que el Ayuntamiento dejara de ingresar, al menos, 173.565 euros.

37.ª Respecto a la gestión recaudatoria de los derechos reconocidos en los ejercicios 2004 y 2005, los expedientes no localizados representaron un 12% de los solicitados y las deficiencias verificadas también se refirieron a omisiones en documentos sustanciales y a retrasos, errores y duplicidades en las notificaciones realizadas a los deudores.

Contratación

38.ª La gestión contractual en el Ayuntamiento de Castro Urdiales se realizó en ausencia de una adecuada organización, con graves deficiencias de control interno que impedían conocer cuestiones tan fundamentales como el número de contratos adjudicados en el ejercicio o el estado de tramitación o ejecución de los mismos. Estas deficiencias de control interno, que incrementaron de forma sustancial el riesgo de incumplimientos de las normas aplicables a los procedimientos de contratación administrativa, no fueron consecuencia de una situación

puntual o temporal, sino que se produjeron por la organización y funcionamiento interno que existía con anterioridad al periodo fiscalizado, sin que en el Ayuntamiento se hubiera promovido ni se hubiera iniciado en el periodo fiscalizado ninguna actuación tendente a resolver esta situación.

39.ª El Ayuntamiento no había definido ningún procedimiento que relacionara las actuaciones de las diferentes unidades que participaban en el proceso de contratación. No existía ninguna conexión entre el Departamento de Contratación y el de Urbanismo. Ambos participaban en la tramitación de un mismo expediente, ejerciendo sus competencias en diferentes fases del proceso de contratación ya que el Departamento de Contratación se encargaba de la preparación, selección, adjudicación y formalización de los contratos, y los servicios técnicos del Departamento de Urbanismo de la elaboración de los informes y documentación técnica que afectara, fundamentalmente, a la formación y ejecución de los contratos de obras. Esta falta de conexión se puso de manifiesto, especialmente, en el análisis del sistema de archivo de los expedientes, cuya documentación figuraba distribuida entre los Departamentos de Contratación, Urbanismo e Intervención, cada uno de los Departamentos otorgaba numeraciones diferentes a las diferentes partes de un mismo expediente, lo que impedía la formación completa del mismo.

La ausencia de conexión entre las diferentes unidades administrativas y el deficiente sistema de archivo de los expedientes de contratación provocaba que la formación completa de los expedientes de contratación se realizara a requerimiento del Tribunal y requiriese la realización de trabajos de búsqueda y ordenación de los documentos existentes en cada archivo, con resultados negativos en numerosos casos.

40.ª La totalidad de los expedientes de contratación de obras adolecían de deficiencias o irregularidades en la formación del expediente, al existir omisiones de documentos en algunos casos esenciales para su tramitación, tales como informes de la Secretaría del Ayuntamiento sobre los pliegos de cláusulas administrativas o el certificado de existencia de crédito que garantizara consignación presupuestaria suficiente para atender los gastos presupuestarios derivados de los expedientes de contratación.

41.ª En la ejecución de los contratos de servicios se produjeron incrementos del coste inicialmente adjudicado sin que se encontrara debidamente justificado o soportado, ya que dichos incrementos se produjeron como consecuencia de prestaciones realizadas sin expediente contractual, por abono de facturas correspondientes a conceptos no incluidos en el objeto del contrato o por ampliaciones del objeto del mismo.

42.ª El Ayuntamiento de Castro Urdiales no realizaba actuaciones de seguimiento y control sobre la ejecución de los contratos de gestión de servicios públicos y tampoco existían estudios que estimaran el coste de los servicios contratados.

La necesidad de estos controles adquiere una importancia mayor como consecuencia de las modificaciones que tuvieron lugar en los contratos de recogida de residuos y limpieza pública, de gestión del servicio público de transporte urbano, de gestión de la ordenanza castreña del aparcamiento y del servicio de retirada de vehículos de la vía pública en Castro Urdiales. Ninguna de estas modificaciones se encontraba debidamente acreditada o justificada. Estas modificaciones implicaron ampliaciones de los objetos y precios de los contratos. Especialmente significativo fue el caso del contrato de recogida de residuos y limpieza pública, cuyas modificaciones supusieron que el coste del contrato se incrementara un 158%, lo que debía haber dado lugar a la resolución del contrato.

43.ª Los convenios de colaboración también se ejecutaron incurriendo en irregularidades ya que además de utilizar indebidamente el procedimiento de pagos a justificar, no consta la justificación de las cantidades abonadas o éstas no cumplían los requisitos mínimos. También se llevaron a cabo actuaciones una vez finalizado el periodo de vigencia de convenios de colaboración.

VI. RECOMENDACIONES

1.ª El Ayuntamiento de Castro Urdiales debería dotarse de una estructura organizativa en la que estén definidas las competencias, funciones y procedimientos necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento de la entidad, así como de un organigrama que establezca la organización departamental de la Corporación y defina los circuitos de relaciones entre los distintos Departamentos.

2.ª El Ayuntamiento debería establecer la necesaria segregación de funciones que garanticen que no concurran competencias de gestión y de control sobre un mismo responsable municipal.

3.ª El Ayuntamiento debería dotarse de aplicaciones informáticas que permitan un tratamiento adecuado de la información, con el establecimiento de sistemas de codificación homogéneos para la información común de los distintos Departamentos que intervienen en un mismo procedimiento.

Estas aplicaciones deberían disponer de controles automatizados sobre vencimiento de plazos que puedan afectar a la situación jurídica de los expedientes, de cumplimentación de campos obligatorios y de conciliaciones periódicas automáticas entre archivos.

4.ª El Ayuntamiento debería dotar de medios suficientes a la unidad encargada del control interno y la contabilidad, de forma que se facilite el ejercicio de las competencias que la legislación le atribuye.

Madrid, 26 de febrero de 2009.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO I	EVOLUCIÓN BALANCE DE SITUACIÓN- EJERCICIOS 2000-2005
ANEXO II	CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL 2004
ANEXO III	CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL 2005
ANEXO IV	LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. EJERCICIO 2004
ANEXO V	LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. EJERCICIO 2005
ANEXO VI	DESGLOSE DEL EXCESO DE VALORACIÓN DEL INMOVILIZADO
ANEXO VII	OTRAS INCIDENCIAS DEL INMOVILIZADO MATERIAL
ANEXO VIII	ACREEDORES CON INCIDENCIAS
ANEXO IX	IMPORTE DE OBLIGACIONES IMPUTADAS AL PRESUPUESTO SIN FORMALIZACIÓN DE CONTRATO O SIN TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTE
ANEXO X	RELACIÓN DE LAS ÁREAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA INICIADAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN APROBADOS
ANEXO XI	VALORES CON INCIDENCIAS. EJERCICIO CORRIENTE
ANEXO XII	VALORES CON INCIDENCIAS. EJERCICIOS CERRADOS
ANEXO XIII	VALORES INDEBIDAMENTE INCLUIDOS EN EL SALDO DE PENDIENTE DE COBRO DE BALANCE
ANEXO XIV	LICENCIAS URBANÍSTICAS CON INCIDENCIAS

ANEXO I

Pág. 1/2

EVOLUCIÓN BALANCE DE SITUACIÓN -- EJERCICIOS 2000- 2005 (ACTIVO)

CTAS	DENOMINACIÓN	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	INMOVILIZADO	**35.091.037**	**38.428.082**	**42.842.026**	**43.010.264**	**48.062.960**	**54.156.695**
	INMOVILIZADO MATERIAL	21.658.768	21.656.423	24.967.259	25.003.921	28.389.616	30.947.116
200	TERRENOS Y BIENES NATURALES	839.531	730.794	315.806	315.806	315.806	713.128
202	CONSTRUCCIONES	17.439.532	18.138.268	21.743.202	21.743.202	24.466.925	25.808.486
203	MAQUINARIA, INSTALACIONES Y UTILLAJE	0	1.529.463	1.589.016	1.591.408	1.688.030	2.052.976
204	ELEMENTOS DE TRANSPORTE	169.225	193.607	193.607	210.502	267.523	288.785
205	MOBILIARIO	1.204.576	1.326.238	1.340.186	1.347.157	1.492.049	1.806.784
206	EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN	326.022	354.612	400.748	411.151	762.612	859.050
208	OTRO INMOVILIZADO MATERIAL	4.341.547	752.658	753.912	753.912	765.889	787.124
209	INSTALACIONES COMPLEJAS ESPECIALIZADAS	1.123.656	3.588.889	3.588.889	3.588.889	3.588.889	3.588.889
290	AMORTIZACIÓN ACUMULADA INM. MATERIAL (-	3.785.321	4.958.106	4.958.107	4.958.106	4.958.107	4.958.106
	INMOVILIZADO INMATERIAL	802.131	802.131	802.131	802.775	802.775	2.168.092
210	CONCESIONES ADMINISTRATIVAS	-26.658	-26.658	-26.658	-26.658	-26.658	--
211	PROPIEDAD INDUSTRIAL	221.112	221.112	221.112	221.112	221.112	221.112
218	OTRO INMOVILIZADO INMATERIAL	607.677	607.677	607.677	608.321	608.321	1.946.980
	INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS Y BIENES DESTINADOS AL USO GENERAL	12.443.921	15.758.318	16.923.204	17.049.869	18.720.511	20.898.898
220	TERRENOS Y BIENES NATURALES	53.115	53.115	53.115	53.115	53.115	856.899
221	INFRAESTRUCTURAS Y BIENES DESTINADOS AL U. G.	11.137.117	14.451.514	15.611.701	15.719.982	17.381.461	18.745.659
227	INV EN B. COMUNALES (OTRO PATRIMONIO DE U. G.)	763.286	763.286	763.286	763.286	763.286	763.286
228	PATRIMONIO HISTÓRICO	490.403	490.403	495.102	513.486	522.649	533.054
	INMOVILIZADO FINANCIERO	186.217	211.210	149.432	153.699	150.058	142.589
250	INVERSIONES FINANCIERAS PERMANENTES EN CAPITAL	--	36.089	36.089	36.089	36.089	--
253	OBLIGAC, BONOS Y OTRAS INVERSIONES RENTA FIJA	--	--	-28.113	-28.113	-28.113	--
264	PRÉSTAMOS A LARGO PLAZO (FIANZA Y DEP. A LP)	186.217	175.121	141.456	145.723	142.082	142.589
	DEUDORES	**5.816.949**	**6.098.728**	**9.152.877**	**8.835.118**	**10.862.636**	**7.657.777**
430	DEUDORES DERECHOS RECONOCIDOS PTO CORRIENTE	4.404.416	3.924.364	4.482.335	3.806.705	5.961.769	6.222.147
431	DEUDORES DERECHOS RECONOCIDOS PTO CERRADOS	4.308.273	4.807.161	6.646.974	7.383.428	7.928.397	8.350.970
473	HACIENDA PÚBLICA IVA SOPORTADO	--	518.751	642.785	809.590	3.145	--
474	HACIENDA PÚBLICA DEUDORA POR IVA	428.766	11.903	11.903	11.903	111.009	29.183
560	DEPÓSITOS CONSTITUIDOS	--	10.682	10.982	10.982	12.425	12.682
561	ANTICIPOS Y PRÉSTAMOS CONCEDIDOS	--	--	--	--	--	1.389
562	ANTICIPOS CAJA FIJA	--	1.331	1.332	1.331	1.331	--
566	FORMALIZACIÓN INGRESOS NO PRESUPUESTARIOS	--	0	525.202	205	205	--
568	DEUDORES POR IVA (DEUDORES VARIOS)	-90.987	51.250	56.728	34.775	64.364	43.399
569	OTROS DEUDORES NO PRESUPUESTARIOS	--	6.805	8.155	9.718	13.510	9.595
490	PROVISIÓN PARA INSOLVENCIAS	3.233.519	3.233.519	3.233.519	3.233.519	3.233.519	7.011.588
	CUENTAS FINANCIERAS	**3.330.876**	**6.231.425**	**4.686.860**	**5.517.557**	**10.989.592**	**4.565.235**
534	PRÉSTAMOS CONCEDIDOS A CORTO PLAZO	--	-125	-125	-125	-125	--
550	ENTREGAS EN EJECUCIÓN DE OPERACIONES	1.055.369	1.278.353	1.568.574	1.532.447	4.506	399
570	CAJA	--	78	--	--	--	940
571	BANCOS E INSTITUCIONES DE CRÉDITO (TESORERÍA)	2.275.507	4.917.499	3.015.149	2.038.567	9.624.007	4.366.586
572	BANCOS E INST DE CRÉDITO. CTAS RESTRING RECAUDAC	--	35.620	103.262	1.946.668	1.361.204	197.310
		-	-	-	-	-	-
	RESULTADOS PENDIENTES DE APLICACIÓN	**10.120.812**	**1.662.080**	**--**	**--**	**--**	**--**
890	RESULTADOS DEL EJERCICIO (PÉRDIDAS)	10.120.812	1.662.080	--	--	--	--
	TOTAL ACTIVO	**54.359.674**	**52.420.315**	**56.681.763**	**57.362.939**	**69.915.188**	**66.379.707**

ANEXO I

Pág. 2/2

EVOLUCIÓN BALANCE DE SITUACIÓN -- EJERCICIOS 2000- 2005 (PASIVO)

CTAS	DENOMINACIÓN	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	PATRIMONIO Y RESERVAS	**35.549.103**	**25.417.901**	**23.755.821**	**23.755.821**	**34.949.801**	**46.551.292**
100	PATRIMONIO	20.453.005	20.453.005	20.453.005	20.453.005	20.453.005	36.706.539
130	RESULTADOS PENDIENTES DE APLICACIÓN (POSITIVOS)	15.096.098	4.964.896	3.302.816	3.302.816	14.496.796	9.844.753
	SUBVENCIONES DE CAPITAL	**751.265**	**751.265**	**751.265**	**861.078**	**1.232.003**	**--**
145	SUBVENCIONES DE CAPITAL RECIBIDAS	751.265	751.265	751.265	861.078	1.232.003	--
	DEUDAS A LARGO PLAZO	**2.507.768**	**8.204.308**	**7.662.116**	**6.707.491**	**10.813.532**	**10.742.236**
170	PRÉSTAMOS A LARGO PLAZO DEL INTERIOR	2.507.768	8.204.308	7.662.116	6.707.491	10.809.341	10.742.236
180	FIANZAS A LARGO PLAZO (OTRAS DEUDAS)	--	--	--	--	4.191	--
	DEUDAS A CORTO PLAZO	**14.384.130**	**17.340.141**	**17.911.103**	**14.040.627**	**11.787.313**	**3.745.079**
400	ACREEDORES POR OBLIG RECONOCIDAS PPTO CORRIENTE	4.853.373	6.657.692	8.578.367	3.676.805	7.165.239	2.385.619
401	ACREEDORES POR OBLIG RECONOCIDAS PPTO CERRADO	4.809.298	557.212	1.593.827	4.471.552	2.767.052	195.787
410	ACREEDORES POR PAGOS ORDENADOS PPTO CORRIENTE	--	73.335	125.330	4.281	5.613	269.202
411	ACREEDORES POR PAGOS ORDENADOS PPTO CERRADOS	--	3.787.116	3.266.606	3.127.718	445.310	2.538
420	ACREEDORES POR DEVOLUCIÓN DE INGRESOS	76.027	73.047	73.737	76.340	53.248	108.897
463	ENTES PÚBLICOS POR ING PENDIENTES LIQUIDACIÓN	--	156.137	156.182	156.182	--	--
475	H. P. ACREEDORA POR IRPF (ENT. PÚBLICAS ACREEDORAS)	585.142	335.505	329.861	297.704	214.105	243.883
477	SEGURIDAD SOCIAL ACREEDORA	--	29.335	30.507	6.354	6.397	28.198
478	HACIEDA PUBLICA IVA REPERCUTIDO	--	399.269	484.015	553.340	-13	--
479	HACIENDA PÚBLICA ACREEDORA POR IVA	--	-8.098	-8.098	-8.098	--	--
510	DEPÓSITOS RECIBIDOS	--	118.617	126.560	136.023	141.770	284.882
512	ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS	--	34.838	34.838	34.838	69.676	--
515	OPERACIONES DE TESORERÍA	--	4.747.996	2.655.000	904.233	--	--
516	FORMALIZACIÓN PAGOS NO PRESUPUESTARIOS	--	128.858	157.708	167.351	154.737	33.221
518	ACREEDORES POR IVA	90.382	112.452	116.205	156.729	427.979	2.576
519	OTROS ACREEDORES NO PRESUPUESTARIOS	3.969.908	136.830	190.458	279.275	317.881	190.276
520	FIANZAS A CORTO PLAZO	--	--	--	--	18.319	--
	PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACIÓN	**1.167.408**	**703.389**	**1.375.106**	**799.047**	**1.239.035**	**119**
554	INGRESOS PENDIENTES DE APLICACIÓN	1.167.408	703.389	1.375.106	799.047	1.239.035	119
555	OTRAS PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACIÓN						
	RESULTADOS DEL EJERCICIO	**--**	**--**	**4.569.897**	**11.193.980**	**9.844.753**	**5.340.981**
890	RESULTADOS DEL EJERCICIO (BENEFICIO)	--	--	4.569.897	11.193.980	9.844.753	5.340.981
	OTRAS CUENTAS DE PASIVO	**--**	**3.311**	**656.455**	**2.940.895**	**48.751**	**--**
589	FORMALIZACIÓN	--	3.311	656.455	2.940.895	48.751	--
	TOTAL PASIVO.....	**54.359.674**	**52.420.315**	**56.681.763**	**60.298.939**	**69.915.188**	**66.379.707**

ANEXO II

CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL 2004

CUENTA DE RESULTADOS CORRIENTES DEL EJERCICIO

DEBE			HABER		
	DESCRIPCIÓN	IMPORTE		DESCRIPCIÓN	IMPORTE
			70	Ventas	7.391.434
61	Gastos de personal	9.100.788	71	Renta de la propiedad y de la empresa	716.436
62	Gastos financieros	477.751	72	Tributos ligados a la producción y a la importación	9.074.663
63	Tributos	18.398	73	Impuestos corrientes sobre la renta	1.011.839
64	Trabajos, suministros y servicios exteriores	11.348.542	75	Subvenciones de explotación	669.218
67	Transferencias corrientes	1.165.277	76	Transferencias corrientes	4.110.950
68	Transferencias de capital	5.800	77	Impuestos sobre el capital	1.651.242
			78	Otros ingresos	8.658.456
	BENEFICIO DE EXPLOTACIÓN	11.167.682			
	TOTAL	**33.284.238**		**TOTAL**	**33.284.238**

CUENTA DE RESULTADOS DEL EJERCICIO

DEBE			HABER		
	DESCRIPCIÓN	IMPORTE		DESCRIPCIÓN	IMPORTE
82	Resultados extraordinarios	113.101	80	Resultados corrientes del ejercicio	11.167.682
84	Modif. de derechos y obligaciones de pptt cerrados	1.209.828			
89	Beneficio neto total (Saldo acreedor)	9.844.753			
	TOTAL	**11.167.682**		**TOTAL**	**11.167.682**

ANEXO III

CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL 2005

CUENTA DE RESULTADOS CORRIENTES DEL EJERCICIO

DEBE			HABER		
	DESCRIPCIÓN	IMPORTE		DESCRIPCIÓN	IMPORTE
			70	Ventas	7.392.006
61	Gastos de personal	9.373.447	71	Renta de la propiedad y de la empresa	975.344
62	Gastos financieros	474.540	72	Tributos ligados a la producción y a la importación	9.673.983
63	Tributos	24.568	73	Impuestos corrientes sobre la renta	1.103.546
64	Trabajos, suministros y servicios exteriores	11.247.902	75	Subvenciones de explotación	336.348
66	Subvenciones de explotación	34.698	76	Transferencias corrientes	4.488.151
67	Transferencias corrientes	1.495.804	77	Impuestos sobre el capital	2.376.069
68	Transferencias de capital	114.600	78	Otros ingresos	3.332.968
69	Dotaciones en el ejerc para amortizac y provisiones	7.011.588	79	Provisiones aplicadas a su finalidad	3.233.520
	BENEFICIO DE EXPLOTACIÓN	3.134.788			
	TOTAL	**32.911.935**		**TOTAL**	**32.911.935**

CUENTA DE RESULTADOS DEL EJERCICIO

DEBE			HABER		
	DESCRIPCIÓN	IMPORTE		DESCRIPCIÓN	IMPORTE
84	Modif. de derechos y obligaciones de pptt cerrados	1.099.771	80	Resultados corrientes del ejercicio	3.134.788
89	Beneficio neto total (Saldo acreedor)	5.340.981	82	Resultados extraordinarios	3.305.964
	TOTAL	**6.440.752**		**TOTAL**	**6.440.752**

ANEXO IV

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. EJERCICIO 2004

PRESUPUESTO DE GASTOS

(euros)

CAPÍTULO	CREDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CREDITOS DEFINITIVOS (3)=(1)+/-(2)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (4)	REMANENTES DE CRÉDITO (5) = (3) - (4)	PAGOS LIQUIDOS (6)	PENDIENTE DE PAGO (7) = (4) - (6)
OPERACIONES CORRIENTES (1-4)							
1. Gastos de personal	9.645.518	-115.696	9.529.822	8.913.729	616.093	8.723.305	190.424
2. Gastos en bienes y servicios	10.101.178	3.685.975	13.787.153	11.486.188	2.300.965	7.209.796	4.276.392
3. Gastos financieros	320.712	529.013	849.725	477.751	371.974	477.427	323
4. Transferencias corrientes	1.738.741	-66.939	1.671.802	1.098.448	573.354	806.514	291.934
OPERACIONES DE CAPITAL (6-7)							
6. Inversiones reales	10.193.454	2.542.867	12.736.321	5.087.838	7.648.483	2.706.343	2.381.495
7. Transferencias de capital	210.000	-6.500	203.500	108.941	94.559	80.704	28.236
OPERACIONES FINANCIERAS (8-9)							
8. Activos financieros	135.000	--	135.000	50.083	84.917	48.036	2.047
9. Pasivos financieros	734.908	46.299	781.207	722.960	58.247	722.960	--
TOTAL GASTOS (1 / 9)	**33.079.511**	**6.615.019**	**39.694.530**	**27.945.938**	**11.748.592**	**20.775.086**	**7.170.851**

PRESUPUESTO DE INGRESOS

(euros)

CAPÍTULO	PREVISIONES INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	PREVISIONES DEFINITIVAS (3) = (1) +/- (2)	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (4)	RECAUDACIÓN NETA (5)	BAJAS POR INSOLVENCIA Y OTROS (6)	PENDIENTE DE COBRO (7) = (4) - (5+6)
OPERACIONES CORRIENTES (1-5)							
1. Impuestos directos	11.712.099	--	11.712.099	8.606.818	7.371.317	--	1.235.501
2. Impuestos indirectos	2.700.000	--	2.700.000	3.114.557	2.639.887	--	474.671
3. Tasas y otros ingresos	8.517.705	147.944	8.665.649	16.629.421	12.770.328	--	3.859.093
4. Transferencias corrientes	5.036.801	91.036	5.127.837	4.807.214	4.440.961	--	366.253
5. Ingresos patrimoniales	248.579	--	248.579	130.352	126.124	--	4.229
OPERACIONES DE CAPITAL (6-7)							
6. Enajenación inversiones reales	900.000	--	900.000	--	--	--	--
7. Transferencias de capital	180.303	--	180.303	343.879	321.857	--	22.023
OPERACIONES FINANCIERAS (8-9)							
8. Activos financieros	54.808	--	54.808	53.724	53.724	--	--
9. Pasivos financieros	3.729.216	6.376.040	10.105.256	4.824.810	4.824.810	--	--
TOTAL INGRESOS (1 / 9)	**33.079.511**	**6.615.019**	**39.694.530**	**38.510.776**	**32.549.007**	**--**	**5.961.769**

ANEXO V

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. EJERCICIO 2005

PRESUPUESTO DE GASTOS

(euros)

CAPÍTULO	CREDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CREDITOS DEFINITIVOS (3)=(1)+/-(2)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (4)	REMANENTES DE CRÉDITO (5) = (3) - (4)	PAGOS LIQUIDOS (6)	PENDIENTE DE PAGO (7) = (4) - (6)
OPERACIONES CORRIENTES (1-4)							
1. Gastos de personal	9.645.518	463.036	10.108.554	9.226.533	882.020	8.893.732	332.801
2. Gastos en bienes y servicios	10.101.178	2.846.264	12.947.442	11.307.324	1.640.118	10.164.106	1.143.218
3. Gastos financieros	320.712	295.000	615.712	474.540	141.172	460.635	13.904
4. Transferencias corrientes	1.738.741	307.847	2.046.588	1.576.556	470.032	1.231.868	344.688
OPERACIONES DE CAPITAL (6-7)							
6. Inversiones reales	6.464.238	3.359.469	9.823.707	4.011.991	5.811.716	3.201.782	810.209
7. Transferencias de capital	210.000	94.600	304.600	104.545	200.055	94.545	10.000
OPERACIONES FINANCIERAS (8-9)							
8. Activos financieros	135.000	30.000	165.000	60.467	104.533	60.467	--
9. Pasivos financieros	734.908	-245.000	489.908	485.420	4.488	485.420	--
TOTAL GASTOS (1 / 9)	**29.350.295**	**7.151.216**	**36.501.511**	**27.247.375**	**9.254.136**	**24.592.554**	**2.654.821**

PRESUPUESTO DE INGRESOS

(euros)

CAPÍTULO	PREVISIONES INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	PREVISIONES DEFINITIVAS (3) = (1) +/- (2)	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (4)	RECAUDACIÓN NETA (5)	BAJAS POR INSOLVENCIA Y OTROS (6)	PENDIENTE DE COBRO (7) = (4) - (5+6)
OPERACIONES CORRIENTES (1-5)							
1. Impuestos directos	11.712.099	--	11.712.099	9.984.945	8.953.759	--	1.031.186
2. Impuestos indirectos	2.700.000	--	2.700.000	3.120.278	2.454.436	--	665.842
3. Tasas y otros ingresos	8.517.705	408.626	8.926.332	11.666.731	7.518.770	--	4.147.961
4. Transferencias corrientes	5.036.801	135.707	5.172.508	4.851.544	4.629.182	--	222.361
5. Ingresos patrimoniales	248.579	--	248.579	175.073	170.194	--	4.878
OPERACIONES DE CAPITAL (6-7)							
6. Enajenación inversiones reales	900.000	856.156	1.756.156	856.156	856.156	--	--
7. Transferencias de capital	180.303	265.179	445.482	497.689	347.771	--	149.918
OPERACIONES FINANCIERAS (8-9)							
8. Activos financieros	54.808	5.480.460	5.535.268	59.960	59.960	--	--
9. Pasivos financieros	--	5.088	5.088	418.315	418.315	--	--
TOTAL INGRESOS (1 / 9)	**29.350.295**	**7.151.216**	**36.501.511**	**31.630.690**	**25.408.543**	**--**	**6.222.147**

ANEXO VI

DESGLOSE DEL EXCESO DE VALORACIÓN DEL INMOVILIZADO

EJERCICIO 2004	IMPORTES	CONCEPTO
INMOVILIZADO MATERIAL	-3.588.890	Cuenta "209 Instalaciones complejas especializadas".
	-20.234	Cuenta "2040 Elementos de transporte: automóvil"
	5.311	Registrado en cuentas de IIBDUG
	365.852	Registrado en cuentas de IIBDUG
	-3.237.961	
INMOVILIZADO INMATERIAL	20.234	Cuotas por leasing y renting registradas en cuentas de IM.
	26.658	Cuenta "210 Concesiones administrativas".
	46.892	
INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS Y BIENES DESTINADOS AL USO GENERAL	-365.852	Cuenta "221 Infraestructuras y bienes destinados al uso general".Este importe incluye: Certificaciones 1 a 3 por Acondicionamiento de Juzgados por 313.826,04 €, liquidación acondicionamiento Juzgados por 31.381,57€, primer pago a cuenta de la dirección de obras del Pabellón de Actividades Náuticas por 11.600€ y la rehabilitación de las Escuelas de Ontón por 9.047,59€.
	-5.311	Cuenta "228 Patrimonio Histórico", escultura para el centro Arturo Duo (Año 2003).
	-371.163	
TOTAL	**-3.562.232**	

EJERCICIO 2005	IMPORTES	CONCEPTO
INMOVILIZADO MATERIAL	-3.588.890	Cuenta "209Instalaciones complejas especializadas".
	-20.234	Cuenta "2040 Elementos de transporte: automóvil"
	44.785	Registrado en cuentas de IIBDUG
	445.053	Registrado en cuentas de IIBDUG
	-3.119.286	
INMOVILIZADO INMATERIAL	-1.334.831	Cuenta "218 Otro II".
	20.234	Registrado en cuentas de IM
	-1.314.597	
INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS Y BIENES DESTINADOS AL USO GENERAL	-44.785	Cuenta "228 Patrimonio Histórico", escultura para el centro Arturo Duo (Año 2003) por 5.311€ y carpa plegable de plástico por 9.483,64€. Cuenta "221 Infraestructuras y bienes destinados al uso general" por 29.990€.
	-445.053	Cuenta "221 Infraestructuras y bienes destinados al uso general". En este importe se incluyen los 365.852€ anotados en el 2004 más 79.200,62€ correspondiente al 2005, y que está integrado por los siguientes apuntes: Redacción del Proyecto construcción de bolera en Sámano por 29.950€, redacc proyecto Polideportivo en barrio "La Bárcena" por 22.272€, certificación nº 3 honorarios dirección de obra Castillo Faro por 15.319,92 € y el pago nº 3 por dirección de obra del Pabellón de actividades náuticas por 11.658,70 €.
	-489.838	
TOTAL	**-4.923.721**	

ANEXO VII

Pág. 1/2

OTRAS INCIDENCIAS DEL INMOVILIZADO MATERIAL

BIENES INMUEBLES

LAS FICHAS DE INVENTARIO NO INCLUÍAN LOS DATOS DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO MERCANTIL

INMUEBLES URBANOS

- Centro cultural "La Residencia"
- Polideportivo de Ostende "Peru Zaballa"
- Puente de Santa Ana

PARQUES Y JARDINES

- Avenida de la Playa
- Parque en Paseo de la Barrera
- Parque en Plaza Jardines
- Parque Infantil Calle Leonardo Rucabado Nº24
- Paseo Acebal Idígoras
- Plaza del Ayuntamiento
- Plaza Jardines
- Zona verde Campa de San Pelayo
- Zona Verde en C/ Luís Ocharán Mazas
- Zona verde lineal en C/ Cotolino

BIENES MUEBLES

VEHÍCULOS INDEBIDAMENTE MANTENIDOS EN LA CONTABILIDAD Y EN EL INVENTARIO

DESCRIPCIÓN	MATRÍCULA
Camión Mercedes	S-5870-AH
Camión Pluma Pegaso 515 1	S-0064-O
Volkswagen Polo Classic 1.3	S-5472-U

VEHÍCULOS EN CUYAS FICHAS DEL INVENTARIO NO CONSTABA LA FECHA DE ADQUISICIÓN

DESCRIPCIÓN	MATRÍCULA
Camión Mercedes	S-5870-AH
Camión Pluma	S-1193-AS
Camión Pluma Pegaso 515 1	S-0064-O
Furgoneta Mercedes 413 CDI	0608 BDR
Furgoneta Seat Express	S-3423-Y
Furgoneta Wolkswagen	S-4137-AP
Nissan Terrano	S-3466-AJ
Pala JCD	S-0253-RI
Renault Dumper	S-3725-T
Turismo Seat Inco Combi	S-3867-AP
Turismo Seat Inco Combi	S-3868-AP
Volkswagen Polo	S-4366-AM
Volkswagen Polo Classic 1.3	S-5472-U

VEHÍCULOS NO INVENTARIADOS

DESCRIPCIÓN	MATRÍCULA
Bicicletas BH (3)	-
Embarcación para servicio de Playas	-
Piaggio Motocarro	3251 DGD
Piaggio Motocarro	5809 DRT
Volvo FL 7 CH	S-6478-W

ANEXO VII

OTRAS INCIDENCIAS DEL INMOVILIZADO MATERIAL

BIENES QUE NO DISPONÍAN DE ETIQUETA IDENTIFICATIVA

DESCRIPCIÓN	UBICACIÓN
Fotocopiadora	Casa Consistorial. Pasillo
Fax Canon Modelo L220	Casa Consistorial. Personal
2 Impresoras HP	Obras y Urbanismo
2 Mesas de oficina	Obras y Urbanismo
Monitor pantalla plana	Obras y Urbanismo
Perchero Metal	Obras y Urbanismo
5 Sillas	Obras y Urbanismo
2 Estanterías	Obras y Urbanismo. Despacho Asesoría Jurídica
Mesa oficina	Obras y Urbanismo. Despacho Asesoría Jurídica
Silla	Obras y Urbanismo. Despacho de Arquitectos
Papelera	Otros
2 Armarios de Oficina	Serv Econ. Intervención
2 Mesas de Oficina	Serv Econ. Intervención
2 Percheros Oficina	Serv Econ. Intervención
2 Sillas de Oficina con ruedas	Serv Econ. Intervención
2 Teléfonos	Serv Econ. Intervención
2 Armarios de Oficina	Serv Econ. Rentas
2 Mesas de Oficina	Serv Econ. Rentas
2 Percheros Oficina	Serv Econ. Rentas
2 Sillas de Oficina con ruedas	Serv Econ. Rentas
2 Teléfonos	Serv Econ. Rentas
2 Armarios de Oficina	Serv Econ. Tesorería
Impresora	Serv Econ. Tesorería
2 Mesas de Oficina	Serv Econ. Tesorería
2 Sillas de Oficina con ruedas	Serv Econ. Tesorería
3 Teléfonos	Serv Econ. Tesorería

BIENES QUE PRESENTABAN ETIQUETA ERRONEA

DESCRIPCIÓN	REFERENCIA INVENTARIO	UBICACIÓN
Pizarra metálica gris	2050 - 000240	Casa Consistorial. Pasillo
Estantería	2050 - 000848	Obras y Urbanismo
Estantería	2050 - 000840	Obras y Urbanismo
Bancadas de 9 asientos	2050 - 000867	Obras y Urbanismo
Teléfono	2030 - 000110	Obras y Urbanismo

BIENES CUYA UBICACIÓN ERA DIFERENTE A LA INDICADA EN EL INVENTARIO

DESCRIPCIÓN	REFERENCIA INVENTARIO	UBICACIÓN
Terminal Barebone	206 - 000071	Serv Econ. Recaudación
Silla con respaldo, brazos y tapizada en granate	2050 - 000700	Serv Econ. Tesorería

ANEXO VIII

ACREEDORES CON INCIDENCIAS

Nº factura	Obligaciones reconocidas anteriores a la aprobación de la factura o subvención	Importes de obligaciones no reconocidas	Facturas de otro Ayuntamientos	Facturas anteriores a la aprobación del gasto
800-226/3	-	-	4.213	-
TOTAL 2003	**-**	**-**	**4.213**	**-**
181	-	-	-	10.527
6389	2.109	-	-	-
7646	1.500	-	-	-
Convenio servicio de transporte	-	48.616	-	-
TOTAL 2004	**3.609**	**48.616**	**-**	**10.527**
16		41.833		
51102-1	20.531	-	-	-
Subvención	12.000	-	-	-
TOTAL 2005	**32.531**	**41.833**	**-**	**-**

ANEXO IX

IMPORTE DE OBLIGACIONES IMPUTADAS AL PRESUPUESTO SIN FORMALIZACION DE CONTRATO O SIN TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTE

	AÑO DE IMPUTACIÓN	
OBJETO DEL CONTRATO	**2004**	**2005**
Concesión del servicio público: Limpieza del P.M. Peru Zaballa y servicios complementarios.	62.431	47.157
Contrato de tramitación de los expedientes del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.	46.687	10.981
Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento y SEPISMA	--	377.749
Servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.	377.621	382.099
TOTAL CAPÍTULO 2	**486.739**	**817.895**
Rehabilitación del edificio ROYAL	293.335	104.462
Obras de construcción del Pabellón Municipal de Deportes Náuticos ubicado en el solar "El Peñón"	180.567	244.975
Obras de instalación de graderío en la pista polideportiva del P. M. Peru Zaballa.	27.498	--
TOTAL CAPÍTULO 6	**501.400**	**349.437**
TOTAL	**988.139**	**1.167.332**

ANEXO X

Pág. 1/3

RELACIÓN DE LAS ÁREAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA INICIADAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN APROBADOS

SUELO URBANO

UNIDAD	INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN	FECHA APROBACIÓN	INSTRUMENTO DE EJECUCIÓN	FECHA APROBACIÓN
UE 1.1	Estudio detalle modificado	Sin información	Proyecto compensación	06/04/2006
UE 1.2	-	-	Proyecto compensación	22/11/2002
			Proyecto urbanización	22/11/2002
UE 1.3	Estudio detalle	31/03/1998	Proyecto urbanización	05/03/1999
UE 1.4	-	-	Proyecto compensación	18/01/2002
UE 1.7	Estudio detalle	10/05/2005	Proyecto compensación	27/10/2005
UE 1.10	Estudio detalle	14/05/1998	Proyecto urbanización	05/03/1999
UE 1.11	Estudio detalle	14/05/1999	Proyecto compensación	14/05/1999
UE 1.12	Estudio detalle	19/01/1999	-	-
UE 1.13	Estudio detalle	10/09/1999	Proyecto reparcelación	10/03/2000
UE 1.15	Estudio detalle	14/07/2000	Proyecto urbanización	17/11/2000
			Proyecto reparcelación	01/02/2001
UE 1.16.1	Estudio detalle	16/09/1998	Proyecto urbanización	05/03/1999
UE 1.22	Estudio detalle	14/01/2000	Proyecto reparcelación	13/07/2001
UE 1.23	Estudio detalle	14/07/2000	Proyecto urbanización	08/02/2001
			Proyecto compensación	28/09/2001
UE 1.24	Estudio detalle	18/12/2002	Proyecto urbanización	27/12/2002
			Proyecto reparcelación	28/02/2003
UE 1.26	Estudio detalle modificado	11/04/2006	Proyecto reparcelación	18/04/2006
UE 1.29	Estudio detalle	04/08/2003	Proyecto reparcelación	04/08/2005
			Proyecto urbanización	27/10/2005
UE 1.32	Estudio detalle	19/01/1999	Proyecto compensación	18/01/2002
UE 1.33	Estudio detalle	31/03/1998	-	-
UE 1.34	Estudio detalle modificado	07/07/2005	Proyecto reparcelación	23/06/2004
			Proyecto urbanización	27/01/2005
UE 1.35	Estudio detalle modificado	22/12/2000	Proyecto reparcelación	05/03/1999
			Proyecto urbanización	05/03/1999
UE 1.36	-	-	-	-
UE 1.41	Estudio detalle	05/03/1999	Proyecto urbanización	21/05/1999
UE 1.43	Estudio detalle	10/09/1999	-	-
UE 1.44	-	-	Proyecto compensación	18/04/2006
UE 1.45	Estudio detalle	10/09/1999	-	-
UE 1.46	Estudio detalle	16/01/1998	-	-
UE 1.47	Estudio detalle	05/03/1999	Proyecto urbanización	21/05/1999
UE 1.48	Estudio detalle	14/05/1998	Proyecto reparcelación	16/09/1998
			Proyecto urbanización	02/10/1998
UE 1.49	Estudio detalle	10/09/1999	Proyecto compensación	29/10/1999
UE 1.51	Estudio detalle	10/09/1999	Proyecto urbanización	21/05/1999
UE 1.52	Estudio detalle	10/09/1999	Proyecto urbanización	21/05/1999
UE 1.53	Estudio detalle	14/05/1998	Proyecto urbanización	13/11/1998
			Proyecto reparcelación	19/01/1999
UE 1.54	Estudio detalle modificado	14/12/2004	Proyecto compensación	Sin información
UE 1.55	Estudio detalle	22/12/2000	Proyecto reparcelación	06/04/2001
UE 1.56	-	-	Proyecto compensación	16/05/2003
UE 1.59	Estudio detalle	Sin información	Proyecto compensación	Sin información
UE 1.61	Estudio detalle modificado	17/01/2001	Proyecto urbanización	26/11/1999
			Proyecto compensación	18/02/2000

ANEXO X

Pág. 2/3

RELACIÓN DE LAS ÁREAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA INICIADAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN APROBADOS

SUELO URBANO

UNIDAD	INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN	FECHA APROBACIÓN	INSTRUMENTO DE EJECUCIÓN	FECHA APROBACIÓN
UE 1.63	Estudio detalle	11/10/2001	-	-
UE 1.64	Estudio detalle modificado	30/08/2001	Proyecto urbanización	05/03/1999
			Proyecto compensación	Sin información
UE 1.65	Estudio detalle	14/07/2000	Proyecto urbanización	03/11/2000
			Proyecto compensación	18/08/2000
UE 1.66	Estudio detalle	22/07/1998	Proyecto urbanización	27/11/1998
			Proyecto compensación	19/01/1999
UE 1.67	Estudio detalle	10/12/1999	Proyecto urbanización	21/05/1999
			Proyecto compensación	21/05/1999
UE 1.69	Estudio detalle	14/07/2000	Proyecto urbanización	17/06/2002
UE 1.74	Estudio detalle	26/08/2004	Proyecto urbanización	09/12/2004
			Proyecto compensación	07/04/2005
UE 1.74BIS	Estudio detalle	01/12/2003	Proyecto compensación	20/10/2005
UE 1.78	-	-	Proyecto reparcelación	14/03/2003
			Proyecto urbanización	11/04/2003
UE 2.3.2	-	-	Proyecto urbanización	28/05/1999
UE 2.13	-	-	Proyecto reparcelación	14/03/2003
			Proyecto urbanización	03/06/2004
UE 2.14.1	Estudio detalle	07/11/2005	-	-
UE 2.15.1	-	-	Proyecto compensación	Sin información
UE 2.15.2	-	-	-	-
UE 2.19	-	-	Proyecto urbanización	18/01/2002
			Proyecto reparcelación	07/06/2002
UE 2.20.1	-	-	Proyecto compensación	14/05/1999
			Proyecto urbanización	21/05/1999
UE 2.20.2	Estudio detalle	07/07/2005	Proyecto reparcelación	15/12/2005
UE 2.21	-	-	-	-
UE 2.22	-	-	Proyecto urbanización	Sin información
			Proyecto compensación	19/01/1999
UE 2.25	Estudio detalle	14/12/2004	Proyecto urbanización	09/02/2006
UE 2.33	-	-	Proyecto compensación	06/04/2001
UE 2.34	-	-	Proyecto compensación	06/04/2001
UE 3.3	Estudio detalle	10/05/2002	Proyecto compensación	13/09/2002
APD-2	Plan especial	01/06/2000	Proyecto urbanización modificado	-
			Proyecto compensación rectificado	21/06/2002

ANEXO X

Pág. 3/3

RELACIÓN DE LAS ÁREAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA INICIADAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN APROBADOS

SUELO URBANIZABLE

SECTOR	INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN	FECHA APROBACIÓN	INSTRUMENTO DE EJECUCIÓN	FECHA APROBACIÓN
SUP-1	Plan parcial	16/09/1999	Proyecto urbanización	19/05/2000
			Proyecto reparcelación	30/06/2000
SUP-3	Plan parcial	05/10/1999	Proyecto urbanización	05/05/2000
			Proyecto reparcelación	16/06/2000
SUP-4	Plan parcial	01/06/2005	Proyecto urbanización	10/10/2005
			Proyecto reparcelación	24/11/2005
SUNP-1. S.2	Prog. Actuación Urbanística	07/04/2004	Proyecto de urbanización	26/08/2004
	Plan parcial	07/04/2004	Proyecto compensación	09/12/2004
SUNP-3 S1 P1	Prog. Actuación Urbanística	26/06/2001	Proyecto urbanización	31/01/2002
	Plan parcial	26/06/2001	Proyecto compensación	22/03/2002
SUNP-3 S1 P2	Prog. Actuación Urbanística	26/06/2001	Proyecto urbanización	09/05/2002
	Plan parcial	26/06/2001	Proyecto reparcelación	28/02/2003
SUNP-12	Plan parcial	07/09/2004	Proyecto urbanización	12/05/2005
			Proyecto compensación	27/05/2005

ANEXO XI

VALORES CON INCIDENCIAS. EJERCICIO CORRIENTE

TIPO DE INGRESO	EJERCICIO	Nº RECIBO	IMPORTE	A	B	C	D	E	F	G
ICIO	2004	203590	18.365		X			X		
ICIO	2004	206413	39.741				X	X		
ICIO	2004	198385	115.296		X					
ICIO	2004	206190	47.223				X	X		
ICIO	2004	264576	35.602			X	X			
IIVT	2004	263545	5.394	X						
IIVT	2004	263544	7.486	X						
IIVT	2004	260451	11.094	X		X				
IIVT	2004	221794	5.240	X		X				
IIVT	2004	220294	5.709	X		X				
OTROS	2004	218623	44.243			X			X	
OTROS	2004	218627	44.243			X			X	
OTROS	2004	218624	44.243			X				
OTROS	2004	218626	44.243			X				
TURBA	2004	264577	29.371			X	X			
TURBA	2004	265754	13.444		X			X		
TURBA	2004	265756	38.176					X		
TURBA	2004	204456	17.625			X	X			
APROV URB	2005	363935	68.309		X					
APROV URB	2005	355996	87.751			X				
APROV URB	2005	355993	179.300		X					X
APROV URB	2005	356001	73.168		X					
APROV URB	2005	355995	87.485							X
ICIO	2005	284457	112.847				X			
ICIO	2005	358600	21.065			X				
IIVT	2005	328026	21.480			X	X			

A: Sin documentación sobre la gestion de cobro
B: Retraso y deficiencias en notificaciones y en las comunicaciones internas
C: Recibos anulados por errores en la liquidación o duplicados
D: Recibos pendientes de cobro que estan anulados o no son exigibles
E: Sin acuerdo concesión licencia o solicitud
F: Sin pliego de cargo
G: Sin acuerdo JGL sobre cuantificación del aprovechamiento urbanístico

ANEXO XII

VALORES CON INCIDENCIAS. EJERCICIOS CERRADOS

TIPO DE INGRESO	EJERCICIO	Nº RECIBO	IMPORTE	A	B	C	D	E
IIVT	1991	25040	2.757			X		
IIVT	1992	25746	10.229			X		
IAE	1993	3143	1.859			X		
IAE	1993	3129	3.155			X		
OTROS	1993	27032	4.981			X	X	
OTROS	1993	21608	1.803			X	X	
TURBA	1993	21495	20.324	X		X		
IAE	1994	3315	6.016			X		
IBI	1994	41002036	1.160			X		
IAE	1995	11609	3.395			X		
IAE	1995	3442	4.628			X		
IBI	1995	41004120	7.007			X		
ICIO	1995	23587	11.093	X		X		
IIVT	1995	26391	11.404			X	X	
IAE	1996	10178	3.370			X		
IAE	1996	11633	10.359			X		
ICIO	1996	23451	7.998	X		X		
ICIO	1996	23447	11.783	X		X		
TURBA	1996	21509	13.307	X	X			
TURBA	1996	21510	11.190	X		X		
IAE	1997	3788	5.604			X		
ICIO	1997	23464	5.556	X		X		X
ICIO	1997	23582	3.454	X		X		
IIVT	1997	25518	5.408			X		
IIVT	1997	25523	3.465			X		
OTROS	1997	21465	10.473			X		
TURBA	1997	24598	30.051	X		X		
ICIO	1998	23590	10.863	X		X		
ICIO	1998	23474	4.000	X		X		
IIVT	1998	25440	10.115			X		
IIVT	1998	25693	27.608			X		
OTROS	1998	21476	6.755			X		
OTROS	1998	21471	77.579			X		
TURBA	1998	21513	34.800	X		X		
ICIO	1999	23543	3.279		X			
IIVT	1999	25527	1.555			X		
IIVT	1999	24732	1.305		X		X	
IAE	2000	1590	7.903			X		
IIVT	2000	25701	6.584		X			
IIVT	2000	26941	4.448		X			
IBI	2001	61534	1.327			X		
IBI	2001	61771	2.450			X		
ICIO	2001	35505	31.558	X	X			X
IIVT	2001	79422	15.871			X		X
TURBA	2001	72879	11.059	X				
TURBA	2001	35506	24.754	X				X
IAE	2002	94431	4.523					X
IAE	2002	94436	5.869					X
IIVT	2002	91598	47.096			X		
OTROS	2002	93569	57.205		X			X
TURBA	2002	133497	9.896	X	X			
IBI	2003	181242	736				X	
ICIO	2003	199532	20.795		X			
ICIO	2003	155049	75.109			X	X	
IIVT	2003	202009	18.949		X			
IIVT	2003	932227933	27.898		X			
IIVT	2003	192326	15.042			X		X
TURBA	2003	199533	16.636		X			
TURBA	2003	155050	60.087			X	X	
TURBA	2003	140367	22.017	X				

A: No aporta acuerdo concesión licencia
B: No aporta Pliego de cargo
C: No han remitido documentación s/gestion de cobro
D: Retraso y deficiencias en notificaciones
E: Recibos anulados por errores en la liquidación o duplicados

ANEXO XIII

VALORES INDEBIDAMENTE INCLUIDOS EN EL SALDO DE PENDIENTE DE COBRO DE BALANCE

PENDIENTE DE COBRO SOBREVALORADO A 31-12-2004

TIPO DE INGRESO	EJERCICIO	Nº RECIBO	IMPORTE
ICIO	2001	35505	31.558
IIVT	2001	79422	15.871
TURBA	2001	35506	24.754
IAE	2002	94431	4.523
IAE	2002	94436	5.869
ICIO	2002	126099	45.754
TURBA	2002	133497	9.896
TURBA	2002	126101	36.603
IIVT	2003	192326	15.042
Subtotal ejercicios cerrados			**189.870**
ICIO	2004	206413	39.741
ICIO	2004	206190	47.223
ICIO	2004	264576	35.601
IIVT	2004	260451	11.094
TURBA	2004	264577	29.371
TURBA	2004	204456	17.625
Subtotal ejercicio 2004			**180.655**
TOTAL			**370.525**

PENDIENTE DE COBRO SOBREVALORADO A 31-12-2005

INGRESO	EJERCICIO	Nº RECIBO	IMPORTE
ICIO	2004	206413	39.741
Subtotal ejercicio 2004			**39.741**
APROV URB	2005	355995	87.485
APROV URB	2005	363935	68.309
APROV URB	2005	355993	179.300
APROV URB	2005	356001	73.168
ICIO	2005	284457	112.846
IIVT	2005	328026	21.480
Subtotal ejercicio 2005			**542.588**
TOTAL			**582.329**

ANEXO XIV

LICENCIAS URBANÍSTICAS CON INCIDENCIAS

DESCRIPCIÓN	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
Edificación 49 viviendas unifamiliares en el SUP-1 (2001)[1]	X			X		X				X		X	X
Edificación 23 viviendas, garajes y locales en San Silvestre Ochoa nº 12 (2001)	X	X			X					X		X	X
Ocupación 23 viviendas, garajes y locales en San Silvestre Ochoa nº 12 (2007)												X	X
Edificación 42 viviendas en UE 1-29 (2007)	X	X	X		X		X					X	X
Edificación 111 viviendas en la UE 1-10 (1998)				X		X				X			X
Ocupación 111 viviendas en la UE 1-10 (2000)								X					X
Edificación vivienda parcela 33.1 y 33.2 en el APD-2 (2004)	X	X		X		X			X	X			X
Edificación 49 viviendas parcelas 18 a 21 en el APD-2 (2005)	X	X		X								X	X
Ocupación 49 viviendas parcelas 18 a 21 en el APD-2 (2006)								X				X	X
Edificación 7 viviendas en Santullán (2002)											X		X
Edificación vivienda unifamiliar en Helguera, Sámano (2002)	X	X							X	X			X
Edificación 4 viviendas en Los Huertos nº 8 (2005)							X				X	X	X
Ocupación edificio de 4 viviendas en Los Huertos nº 8 (2006)								X				X	X
Edificación 10 viviendas parcela 30 en el APD-2 (2005)	X	X			X		X		X				X
Ocupación 10 viviendas parcela 30 en el APD-2 (2007)								X					X
Edificación 8 viviendas en Islares (2006)										X			X
Edificación 5 viviendas unifamiliares en Baltezana Ontón (2005)	X			X		X					X	X	

1_ El número entre paréntesis hace referencia al año de concesión de la licencia.

A: Solicitud de la licencia con el proyecto básico
B: Proyecto de ejecución posterior a la concesión de licencia
C: No consta informe técnico sobre Proyecto de Ejecución
D: No consta Estudio de Seguridad y Salud
E: El Estudio de Seguridad y Salud se presentó con posterioridad a la concesión de licencia
F:No consta Proyecto Técnico de Infraestructura Común de Telecomunicaciones
G: Proyecto Técnico de Infraestructura Común de Telecomunicaciones, posterior a la concesión de licencia
H: No consta informe de Habitabilidad de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo del Gobierno de Cantabria
I: Informe de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo del Gobierno de Cantabria, posterior a la concesión de licencia
J: No consta Liquidación provisional ICIO y TURBA
K: El abono de los tributos se hizo despues de la concesión de licencia
L: El plazo de concesión de licencia supera al plazo establecido en el art. 191 LSC
M: Los documentos están sin firmar

251/000084 (CD)
771/000084 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por las Entidades sometidas al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 14 de octubre de 2009.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA DURANTE EL EJERCICIO 2005 POR LAS ENTIDADES SOMETIDAS AL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN SU SESIÓN DEL DÍA 29 DE SEPTIEMBRE DE 2009

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 29 de septiembre de 2009, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por las Entidades sometidas al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

ACUERDA

Dirigirse al Gobierno para instar a las entidades públicas a:

1. Adoptar las medidas precisas para que el envío al Tribunal de Cuentas de las relaciones anuales de los contratos y de los expedientes de contratación se efectúe en los términos preceptuados por la normativa reguladora, siguiendo el modelo previsto en la Instrucción General de Contratación, que establece que los expedientes a incluir en cada una de las relaciones deben ser únicamente los adjudicados por el respectivo órgano de contratación, debiendo contener el extracto de dichos expedientes los documentos mencionados en sus anexos.

2. Llevar a cabo la revisión por los órganos de contratación de los diversos tipos de pliegos de cláusulas administrativas particulares y de los modelos de documentos de formalización de los contratos, evitando la utilización de pliegos genéricos, aplicables a contratos de naturaleza diversa.

3. Exigir rigor en la selección de la forma de adjudicación, justificándose la elección del procedimiento y forma utilizados.

4. Controlar la precisión del contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares con el fin de incrementar el grado de objetividad, delimitando y ponderando los métodos de valoración y excluyendo aquellos extremos no acordes con la normativa reguladora.

5. Exigir el cumplimiento, por parte de las entidades afectadas, de los requisitos y plazos marcados en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para las prórrogas y notificaciones al Registro Público de Contratos.

Sería conveniente la mejora de los estudios previos y elaboración de proyectos, aportando mayor precisión en la determinación de las necesidades a cubrir, evitando que se produzcan modificaciones, ampliaciones de plazo, retrasos y obras complementarias no suficientemente justificadas.

6. Adoptar las medidas necesarias para incrementar el grado de objetividad en las adjudicaciones mediante la fijación más precisa del orden de preferencia de los criterios de adjudicación, de las fórmulas y métodos de valoración que vayan a ser utilizados en la aplicación de cada uno de ellos y de su ponderación. En este sentido, los pliegos deberían establecer las fases del procedimiento de valoración, distinguiendo lo relativo a la oferta técnica de la económica, y procediendo al examen y valoración independiente de la primera para evitar que ésta quede incluida por el conocimiento de la segunda.

7. Reiterar la necesidad de incluir en los pliegos de prescripciones técnicas, en los de cláusulas administrativas particulares y en los documentos de formalización de los contratos, las menciones exigidas en los artículos 68, 71 y 73 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

8. Insistir en la necesidad de que los informes técnicos de valoración de los concursos sean suficientemente explicativos, para poder apreciar la corrección de las puntuaciones otorgadas.

9. Controlar que los anuncios de la licitación en el Boletín Oficial del Estado precisen el importe máximo de los gastos de publicidad a asumir por el adjudicatario.

10. Potenciar el seguimiento de los contratos celebrados, evitando modificados que no estén plenamente justificados y demoras que pudieran incrementar el coste de los mismos.

Instar al Tribunal de Cuentas:

11. A que continúe con la fiscalización de los contratos anuales suscritos por las entidades públicas, extendiendo esta fiscalización a todos los sectores públicos y efectuando en los sucesivos informes un estudio comparativo sobre los avances o retrocesos observados respecto al ejercicio anterior.

Palacio del Congreso de los Diputados, 29 de septiembre de 2009.—La Presidenta, **María Isabel Pozuelo Meño.—**El Secretario de la Comision, **José Luis Ábalos Meco.**

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA DURANTE EL EJERCICIO 2005 POR LAS ENTIDADES SOMETIDAS AL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

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, 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 sesión de 30 de abril de 2009, el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por las Entidades sometidas al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

		Página
I.	CONSIDERACIONES GENERALES	194
II.	INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA REMISIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN CONTRACTUAL AL TRIBUNAL DE CUENTAS	195
III.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN ESPECÍFICA DE LA CONTRATACIÓN	198
III.1	Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos	199
III.1.1	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	199
III.1.2	Ministerio de Economía y Hacienda	204
III.1.3	Ministerio de Fomento	209
III.1.4	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	215
III.1.5	Ministerio de Medio Ambiente	219
III.1.6	Ministerio de Sanidad y Consumo	229
III.1.7	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	235
III.1.8	Ministerio de Vivienda	245
III.1.9	Ministerio de Administraciones Públicas	247
III.1.10	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	249
III.1.11	Ministerio de Defensa	250
III.1.12	Ministerio de Educación y Ciencia	257
III.1.13	Ministerio de Cultura	259
III.1.14	Ministerio del Interior	261
III.1.15	Ministerio de Justicia	264
III.1.16	Ministerio de la Presidencia	265
III.2	Otras Entidades Públicas Estatales a las que es de aplicación el TRLCAP	266
III.2.1	SEPES, Entidad Pública Empresarial de Suelo	266
III.2.2	Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado	268
III.2.3	Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima	270
III.2.4	Agencia Estatal de Administración Tributaria	272
III.2.5	Consejo Económico y Social	276
III.2.6	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones	277
III.2.7	Comisión Nacional de Energía	281
III.2.8	Comisión Nacional del Mercado de Valores	283
III.2.9	Consejo de Seguridad Nuclear	285
III.2.10	Instituto Cervantes	290
III.2.11	Museo Nacional del Prado	295
III.2.12	Ente Público Radiotelevisión Española	301
III.2.13	Universidad Nacional de Educación a Distancia	305

Página

IV. CONCLUSIONES 307
IV.I Conclusiones en relación con el envío al Tribunal de Cuentas de las relaciones y expedientes de contratos 307
IV.2 Conclusiones en relación con la documentación contenida en los expedientes fiscalizados. 307
IV.3 Conclusiones en relación con la tramitación de los expedientes 308
V. RECOMENDACIONES 309
ANEXOS 310

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAO	Agencia para el Aceite de Oliva.
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional.
AEMPS	Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.
AESA	Agencia Española de Seguridad Alimentaria.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.
CEM	Centro Español de Metrología.
CENATMER	Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa.
CES	Consejo Económico y Social.
CETI	Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes.
CJE	Consejo de la Juventud de España.
CMT	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.
CMTa	Comisionado para el Mercado de Tabaco.
CNE	Comisión Nacional de Energía.
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores.
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
CSN	Consejo de Seguridad Nuclear.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
EMT	Empresa Municipal de Transportes.
ENESA	Entidad Estatal de Seguros Agrarios.
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria.
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial.
FROM	Fondo de Regulación y Organización del Mercado de Productos de la Pesca y Cultivos Marinos.
IEF	Instituto de Estudios Fiscales.
INAEM	Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
INJUVE	Instituto de la Juventud
INRECA	Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
INTA	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas.
INVIFAS	Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas.
IPC	Índice de Precios al Consumo.
ISCIII	Instituto de Salud Carlos III.
ISFAS	Instituto Social de las Fuerzas Armadas.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LAE	Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado.
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
MCT	Mancomunidad de los Canales del Taibilla.
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.
MUGEJU	Mutualidad General Judicial.
OAPN	Organismo Autónomo Parques Nacionales.
OEPM	Oficina Española de Patentes y Marcas.
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
PME	Parque Móvil del Estado.
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas.
REMASA	Remolques Marítimos, S.A.
RGLCAP	Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
RTVE	Radio Televisión Española.
SASEMAR	Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.
SEPES	SEPES, Entidad Pública Empresarial de Suelo.
SPEE	Servicio Público de Empleo Estatal.
TDC	Tribunal de Defensa de la Competencia.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.
TURESPAÑA	Instituto de Turismo de España.
TVE	Televisión Española.
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia.
UTE	Unión Temporal de Empresas.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente Informe de fiscalización responde a lo señalado en los artículos 11 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y 39 y 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), en los que se hace referencia expresa a la contratación celebrada por la Administración del Estado y demás Entidades del Sector público como una de las áreas a las que, de modo particular, deberá dirigirse la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

Con independencia de que se realicen fiscalizaciones de determinados contratos o de la contratación celebrada por una concreta Entidad y de que la actividad contractual esté indisolublemente comprendida en el conjunto de la actuación de los contratantes, ha venido siendo habitual dentro de la actividad fiscalizadora del Tribunal la programación de fiscalizaciones extendidas a la contratación celebrada por una parte importante de los Organismos y Entidades que integran el Sector público. A este planteamiento responde la actuación prevista en el Programa de fiscalizaciones para el año 2007 denominada «Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por las Entidades del Sector público estatal sometidas al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas», aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), que establece el marco jurídico y los procedimientos de contratación aplicables a las Entidades anteriormente mencionadas.

El ámbito de esta fiscalización se extiende a la actividad contractual del Sector público estatal, habiéndose examinado los contratos adjudicados por los Órganos de la Administración General del Estado, Organismos públicos y demás Entidades sujetas, en su totalidad, a lo establecido en el TRLCAP. La fiscalización no incluye los Subsectores públicos autonómico y local, que forman parte del Informe que sobre la actividad económica y financiera desarrollada por ambos Subsectores elabora regularmente el Tribunal de Cuentas, y la de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social que es objeto de fiscalización separada, por acuerdo de su Pleno.

Durante el año 2005, el TRLCAP sufrió una importante modificación a través del Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, como consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 13 de enero de 2005, que obligaba a España a modificar su normativa en relación con la adjudicación de contratos públicos, además de derivarse de la correcta adaptación al derecho español de los principios y criterios jurídicos en materia de contratación pública. En concreto, las modificaciones tienen como finalidad reintegrar a la legalidad anterior al 1 de enero de 2004 a un conjunto de sociedades públicas —de ámbito estatal, autonómi-

co y local— que no estaban sujetas a la obligación legal de ajustar sus contratos a los principios de publicidad y concurrencia. Además, el Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, incorpora al ámbito subjetivo del TRLCAP a las fundaciones del Sector público, para solucionar los problemas derivados de la ausencia de aplicación por éstas de las normas contenidas en las directivas comunitarias sobre procedimientos de adjudicación de los contratos cuando tales fundaciones gestionan proyectos financiados con fondos europeos, sin alterar su régimen contractual, sujeto al derecho privado.

En cuanto a la documentación que las Entidades del Sector público deben remitir al Tribunal de Cuentas en cumplimiento de lo establecido en el artículo 40.2 de la LFTCu y 57 del TRLCAP, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó en su sesión de 30 de marzo de 2005 una Instrucción General, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 2 de mayo del 2005 (dicha Instrucción ya afectaba a la información que las Entidades del Sector público debían remitir al Tribunal en relación a la actividad contractual del año 2004), que precisa la información y la documentación que le ha de ser remitida, facilitando el cumplimiento de sus obligaciones a las Entidades sujetas. A tal fin, se requiere de todos los órganos de contratación, con independencia del régimen jurídico al que estén sometidos, la remisión de una relación exhaustiva de todos los contratos celebrados en el ejercicio precedente, excluidos los contratos menores. Por otro lado, en concordancia con lo establecido en el artículo 57 del TRLCAP, para las Entidades que hayan de aplicar los procedimientos contemplados en dicho texto legal, se relacionan los contratos, según tipo y cuantía, de los que dentro de los plazos legalmente fijados habrá de enviarse al Tribunal un extracto de su expediente.

La Instrucción diferencia, por tanto, una doble remisión: una generalizada a efectuar por todas las Entidades públicas, que se materializa en la remisión al Tribunal de Cuentas de una relación anual de la contratación celebrada en el ejercicio precedente, y otra restringida a los Departamentos Ministeriales, Organismos y Entidades Públicas cuya actividad contractual se encuentra sujeta íntegramente al TRLCAP, que se concreta en el envío del extracto de los expedientes de los contratos celebrados en el ejercicio correspondiente, extracto que contendrá los documentos que señala la Instrucción.

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 40.1 de la LFTCu, la fiscalización ha comprendido los distintos momentos de la preparación, perfección y adjudicación, así como, en su caso, la ejecución, modificación y extinción de los contratos. No obstante, teniendo en cuenta la amplitud del objeto material de la fiscalización, ésta se ha acotado mediante la aplicación de criterios de selección que han permitido delimitar las verificaciones a efectuar, sin menoscabo, por otro lado, de los resultados obtenidos. A tal efecto, y dadas las significativas diferencias entre los distintos Subsectores y organismos, en la determinación de la muestra fiscalizada no se ha aplicado únicamente un criterio cualitativo y cuantitativo.

En el tratamiento y exposición de los resultados obtenidos se ha seguido la clasificación orgánica del Sector publico estatal, distinguiéndose, por un lado, la contratación celebrada por los Departamentos Ministeriales y Organismos autónomos a ellos adscritos; y por otra parte, la contratación celebrada por las restantes Entidades del Sector público estatal a las que es de aplicación el TRLCAP.

En cuanto a los objetivos de la fiscalización hay que significar que, de acuerdo con lo recogido en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas, se ha evaluado, en primer lugar, el cumplimiento de la normativa vigente; es decir, el régimen jurídico desarrollado por el TRLCAP y demás normas aplicables, entre las que es preciso citar el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre —en adelante, RGLCAP—. Como resultado del cumplimiento de este objetivo, en el Informe se ha recogido no sólo la mera relación formal de las irregularidades detectadas, sino que también se ha llevado a cabo un análisis de las deficiencias observadas y de sus consecuencias.

Por otra parte, la fiscalización de legalidad se ha completado, en la medida y con el alcance que en cada Subsector ha sido posible, con la valoración del grado de eficiencia y economía alcanzado en la contratación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 9.1 de la LOTCu y 27.1 de la LFTCu.

II. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA REMISIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN CONTRACTUAL AL TRIBUNAL DE CUENTAS

La Instrucción General sobre remisión al Tribunal de Cuentas de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados en el ejercicio inmediato anterior establece, de un lado, los modelos en los que las Entidades obligadas deberán relacionar los contratos celebrados con expresión de su modalidad, procedimiento de adjudicación e importe, así como de los plazos para su envío al Tribunal. De otro, la Instrucción señala, de conformidad en el artículo 57 del TRLCAP, los documentos que integran el extracto del expediente de contratación que los órganos de contratación deben remitir al Tribunal de Cuentas, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del mismo.

La información contenida en las relaciones recibidas en el Tribunal de Cuentas correspondientes al ejercicio fiscalizado se resume en el siguiente cuadro, con expresión de los contratos adjudicados por los Departamentos Ministeriales, Organismos públicos y restantes Entidades públicas estatales sometidas al TRLCAP. El número de los contratos relacionados es de 8.656 por un importe de 6.549.459 miles de euros:

INFORMACIÓN SOBRE CONTRATOS ADJUDICADOS EN EL EJERCICIO 2005, SEGÚN LAS RELACIONES REMITIDAS AL TRIBUNAL DE CUENTAS

(en miles de euros)

ÓRGANO DE CONTRATACIÓN[1]	NÚMERO	IMPORTE
MINISTERIOS		
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	273	56.387
ECONOMÍA Y HACIENDA	879	232.108
FOMENTO	1.250	1.841.896
INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	356	137.428
MEDIO AMBIENTE	1.738	1.163.740
SANIDAD Y CONSUMO	335	45.740
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	432	109.865
VIVIENDA	54	27.504
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	203	76.450
ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	23	14.476
DEFENSA	964	1.374.849
EDUCACIÓN Y CIENCIA	79	55.785
CULTURA	76	139.391
INTERIOR	258	605.328
JUSTICIA	23	36.146
PRESIDENCIA	56	92.233
OTROS ORGANISMOS		
SASEMAR	19	94.132
LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO	9	17.440
SEPES, ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL DE SUELO	17	44.382
AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA	673	263.758
COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES	33	5.405
COMISION NACIONAL DE ENERGIA	21	1.630
COMISION NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	55	9.000
CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR	72	8.681
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	12	974
INSTITUTO CERVANTES	75	15.321
MUSEO NACIONAL DEL PRADO	124	8.405
RADIO TELEVISION ESPAÑOLA	377	43.227
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA	170	27.778
TOTALES	**8.656**	**6.549.459**

[1] En la denominación de los Departamentos Ministeriales se ha aplicado la establecida en el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril.

Esta información proviene de las relaciones remitidas al Tribunal, si bien en algunos casos las relaciones no estaban completas, como se deduce del hecho de que se han recibido extractos de expedientes de contratos no incluidos en las mismas.

Por lo que se refiere a los expedientes remitidos en cumplimiento de lo previsto en el artículo 57 del TRLCAP, en el cuadro siguiente se ofrece una relación diferenciada por Departamentos Ministeriales y restantes Entidades públicas estatales a las que es de aplica-

ción. Según la información del cuadro, se han remitido al Tribunal 3.727 expedientes de contratos, por un importe total de 8.135.706 miles de euros. De estas cifras, 3.507 expedientes, por un importe de 7.866.245 miles, han sido remitidos siguiendo los criterios establecidos en la referida Instrucción General del Tribunal de Cuentas y 220 contratos, por importe de 269.461 miles, lo han sido a solicitud del Tribunal de Cuentas. No obstante, de conformidad con los criterios de la Instrucción existen 38 expedientes de contratos pendientes de remitir que figuraban incluidos en las relaciones enviadas, por importe de 38.535 miles, sobre los que el Tribunal ha recordado a los correspondientes Órganos de contratación la obligación de su remisión, obligación que se reitera con ocasión del envío de los resultados provisionales para la formulación de alegaciones.

EXPEDIENTES DE CONTRATOS DEL EJERCICIO 2005

(en miles de euros)

DEPARTAMENTOS	REMITIDOS				PENDIENTES DE REMISIÓN	
	DE OFICIO		A SOLICITUD DEL TRIBUNAL			
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
MINISTERIOS						
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	55	63.742	2	457		
ECONOMÍA Y HACIENDA	139	172.111	14	990	2	393
FOMENTO	721	3.345.114	48	33.368		
INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	114	182.478	3	988		
MEDIO AMBIENTE	610	1.241.954	51	178.620	33	36.501
SANIDAD Y CONSUMO	42	29.413	11	1.606		
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	82	81.601	13	5.230	3	1.641
VIVIENDA	2	11.047	8	12.518		
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	30	29.659	25	20.429		
ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	23	14.476				
DEFENSA	929	1.372.598	2	225		
EDUCACIÓN Y CIENCIA	79	55.785				
CULTURA	76	139.391				
INTERIOR	258	605.328				
JUSTICIA	19	36.088	4	58		
PRESIDENCIA	56	92.233				
OTROS ORGANISMOS						
SASEMAR	19	94.132				
LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO	9	17.440				
SEPES, ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL DE SUELO	17	44.382				
AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA	106	170.079				
COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES	4	2.073	4	692		
COMISION NACIONAL DE ENERGIA	6	1.068				
COMISION NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	9	6.485				
CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR	14	5.770				
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL			4	742		
INSTITUTO CERVANTES	5	1.146	13	11.354		
MUSEO NACIONAL DEL PRADO	4	4.017	17	1.884		
RADIO TELEVISION ESPAÑOLA	47	27.429				
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA	32	19.206	1	300		
TOTALES	**3.507**	**7.866.245**	**220**	**269.461**	**38**	**38.535**

En los anexos II.1 y II.2 se ofrece una clasificación de los contratos recibidos, según tipo de contrato y forma de adjudicación aplicada en cada caso. Las cantidades reflejadas tanto en los anexos como en los cuadros de este Informe se refieren a importes totales de adjudicación, sin distinguir por tanto si se trata de expedientes de contratación para inversiones y gastos (contratos de obras, suministro, consultoría y asistencia y de servicios) o ingresos (contratos de gestión de servicios públicos que contienen la previsión del pago de un canon). Una síntesis de esta información se recoge en el cuadro siguiente:

EXPEDIENTES REMITIDOS CLASIFICADOS SEGÚN TIPO DE CONTRATO

(en miles de euros)

	Número	Importe	%
Obras	881	4.557.168	56
Consultoría y asistencia y de servicios	2.136	2.065.780	26
Suministro	652	1.411.725	17
Gestión de servicios públicos	2	9.577	0
Administrativos especiales	2	7.000	0
Privados	54	84.456	1
TOTALES	**3.727**	**8.135.706**	**100**

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN ESPECÍFICA DE LA CONTRATACIÓN

De conformidad con lo señalado en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal, la fiscalización ha tenido como objetivo llevar a cabo un análisis formal de la contratación realizada por los Organismos y Entidades cuya actividad se rige por el TRLCAP, ofreciendo información útil para evaluar el ejercicio de esa actividad. En este sentido, los trabajos se han dirigido, en primer lugar, a verificar el cumplimiento de la normativa establecida en el TRLCAP y su Reglamento de desarrollo; además, en la medida de lo posible en cada Subsector, la fiscalización ha valorado el grado de eficiencia y economía alcanzado con la contratación.

El análisis específico de los contratos se ha llevado a cabo teniendo en cuenta los distintos tipos y formas de adjudicación, distinguiendo los contratos administrativos típicos —obras, consultoría y asistencia y de servicios, suministro, y gestión de servicios públicos—, de los contratos administrativos especiales y de los contratos privados. Dentro de cada una de estas categorías se han analizado, según su importancia, no sólo los contratos que originan gastos sino también aquellos generadores de ingresos, así como los de coste cero.

Dado el elevado número de contratos remitidos al Tribunal de Cuentas, en las Directrices Técnicas se estimó necesario efectuar una adecuada selección de los contratos que habían de ser objeto de examen, aplicando criterios cuantitativos y cualitativos en la determinación de la muestra. En este sentido, especificando los criterios cuantitativos contemplados en las Directrices Técnicas, se han fiscalizado, como actuación general, los contratos de obras de importe superior a 1.803, 901 y 450 miles de euros, según hubieran sido adjudicados mediante subasta, concurso o procedimiento negociado, respectivamente. Respecto a los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, las cuantías para su selección han sido de 901 miles para los adjudicados mediante concurso y 300 miles para los adjudicados mediante procedimiento negociado, analizándose la práctica totalidad de los adjudicados mediante subasta, debido a su escasa incidencia. Finalmente, en relación con los contratos de suministro, se han examinado los adjudicados mediante concurso por importe superior a 901 miles y, si lo hubieran sido mediante procedimiento negociado, los superiores a 300 miles, fiscalizándose la práctica totalidad de los contratos de esta naturaleza adjudicados mediante subasta, por idéntica circunstancia que en los de suministro.

Por otro lado, con independencia de estos criterios cuantitativos, se han incluido también en la muestra aquellos contratos que por la singularidad de la actividad u objeto a que se refieren, por los riesgos que en su cumplimiento pudieran presentarse, o por cualquier otra circunstancia significativa, se ha estimado que debían ser objeto de un adecuado seguimiento.

En consonancia con los criterios expuestos, en los anexos II.3 y II.4 se detallan, distribuidos según Departamentos Ministeriales, Organismos públicos y demás Entidades Públicas, sujetos al TRLCAP los contratos fiscalizados, clasificados según el tipo de contrato y la forma de adjudicación, respectivamente. Un resumen de dichos anexos se ofrece en los siguientes cuadros:

EXPEDIENTES FISCALIZADOS CLASIFICADOS SEGÚN TIPO DE CONTRATO

(en miles de euros)

	Número	%	Importe	%
Obras	275	31	2.135.533	47
Consultoría y asistencia y de servicios	681	32	1.191.969	58
Suministro	421	65	1.331.842	94
Gestión de servicios públicos	2	100	9.577	100
Administrativos especiales	0	0	0	0
Privados	41	76	62.002	73
TOTALES	**1.420**	**38**	**4.730.923**	**58**

EXPEDIENTES FISCALIZADOS CLASIFICADOS SEGÚN LA FORMA DE ADJUDICACIÓN

(en miles de euros)

	Número	%	Importe	%
Subasta	55	21	164.441	40
Concurso	539	31	2.707.147	49
Procedimiento negociado	826	48	1.859.335	83
TOTALES	**1.420**	**38**	**4.730.923**	**58**

A continuación se exponen los resultados obtenidos en el examen de los contratos seleccionados, diferenciando en sucesivos epígrafes los correspondientes a los distintos Departamentos Ministeriales y Organismos autónomos a ellos adscritos, y los de las restantes Entidades públicas estatales sometidas al régimen establecido en el TRLCAP.

III.1 ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

III.1.1 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación contaba en el ejercicio fiscalizado con 13 órganos de contratación, de los que 6 correspondían a los servicios centrales y 7 a los cuatro Organismos autónomos.

A. Cumplimiento de las obligaciones formales de los órganos de contratación

A.1. Relaciones de contratos

El artículo 40 de la LFTCu establece la obligatoriedad de presentar anualmente una relación de los contratos adjudicados, la cual debe enviarse antes de que concluya el mes de enero del ejercicio siguiente al que se refiera.

Previo requerimiento, y por tanto fuera del plazo fijado en la Instrucción de este Tribunal, se ha enviado la relación correspondiente al Organismo autónomo Agencia para el Aceite de Oliva (AAO). De oficio, pero fuera de plazo, se enviaron las relaciones referentes a cuatro de los seis servicios centrales y las de los organismos autónomos Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos (FROM).

Del análisis efectuado sobre los contratos remitidos se deduce que, con incumplimiento de lo establecido en el apartado II.1 de la Instrucción, no han sido incluidos en las relaciones enviadas 9 contratos, de los que 6 corresponden a la Junta de Contratación del Ministerio, 1 a la Secretaría General de Agricultura y Alimentación y 2 a la Subsecretaría. Por el contrario, se han relacionado por la AAO 3 encomiendas de gestión a favor de empresas públicas autorizadas por otras disposiciones legales, que no tienen la calificación de contratos (TRLCAP, artículo 3.1.l).

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que no han sido incluidos en las relaciones enviadas 241 contratos. Aun cuando no se han formulado alegaciones por este Departamento ministerial, el Tribunal de Cuentas estima que en alguna medida podría tratarse de expedientes de contratación centralizada indebidamente incluidos en este Ministerio por dicho Registro, según se expone en el epígrafe III.1.2. apartado A.1 posterior de este Informe, relativo al Ministerio de Economía y Hacienda.

En 3 relaciones enviadas no se especifica el órgano de contratación, mención exigida por el formato inclui-

do en el anexo I de la Instrucción cuando, como es el caso, se cuenta con más de un órgano competente. Incurren en esta deficiencia las relaciones enviadas bajo la denominación de Ministerio, Subsecretaría y Servicios Generales (que agrupa a cuatro de sus seis órganos) y a los organismos autónomos Entidad Estatal de Seguros Agrarios, ENESA (3 órganos) y FEGA (2 órganos).

En contra de lo establecido en el apartado II.1 de la Instrucción, se han relacionado de forma independiente 39 contratos pertenecientes a lotes de adjudicación de expedientes ya incluidos; igualmente, con inobservancia del apartado II.2 de la Instrucción, se han incluido 4 contratos que, por razón de su menor importe, no debieron relacionarse. Todos ellos corresponden a la relación agrupada de los servicios centrales.

A.2. Expedientes de contratación

Se han remitido 57 expedientes de contratación, por un importe global de 64.199 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación figura en el cuadro siguiente:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	1	100	698	100
	Procedimiento negociado	-	-	-	-
Total obras		1	2	698	1
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	30	60	36.361	76
	Procedimiento negociado	20	40	11.198	24
Total consultoría y asistencia y de servicios		50	87	47.559	74
Suministro	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	3	75	7.917	95
	Procedimiento negociado	1	25	457	5
Total suministro		4	7	8.374	13
Administrativos especiales	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	100	7.000	100
Total administrativos especiales		1	2	7.000	11
Privados	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	100	568	568
Total privados		1	2	568	1
TOTALES		**57**	**100**	**64.199**	**100**

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que debieron remitirse, además de los indicados, otros 5 expedientes, que corresponden 3 al Ministerio y 2 a la Secretaría General de Agricultura y Alimentación

Previo requerimiento, y por tanto fuera del plazo establecido en el artículo 57 del TRLCAP, han sido remitidos 2 contratos de la Subsecretaría.

De los 57 expedientes remitidos al Tribunal de Cuentas, 55 lo fueron de oficio, mientras que 2 fueron reclamados. En la fiscalización del ejercicio 2004 todos los expedientes (también 57) fueron remitidos de oficio.

Si se comparan las cifras con las del año precedente, se observa una reducción en el número de contratos de obras (pasan de 4 a 1) y de suministro (de 14 a 4), mientras que se registra un aumento en los de consultoría y asistencia y de servicios (de 39 a 50). Además, se ha remitido un contrato administrativo especial y otro de arrendamiento de inmuebles, mientras que en 2004 no se remitió ninguno de esa naturaleza. Atendiendo a la forma de adjudicación, la subasta no fue empleada en ninguno de los casos (1 en 2004), mientras que el concurso lo fue en 34 ocasiones (28 en 2004) y los procedimientos restrictivos de la concurrencia (negociados, prórrogas y modificados) en 23 ocasiones (28 en 2004).

B. Resultados del examen de los expedientes de contratación

B.1. Expedientes fiscalizados

Se han seleccionado para su fiscalización 27 expedientes, por un importe conjunto de 25.388 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% Total
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	12	40	11.318	3
	Procedimiento negociado	11	55	5.585	50
Total consultoría y asistencia y de servicios		23	46	16.903	36
Suministro	Subasta				
	Concurso	3	100	7.917	100
	Procedimiento negociado	-	-	-	-
Total suministro		3	75	7.917	95
Privados	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	100	568	100
Total privados		1	100	568	100
TOTALES		**27**	**47**	**25.388**	**40**

B.2. Documentación no remitida

El anexo II de la Instrucción detalla la documentación a remitir en relación con la contratación suscrita.

En el examen de los expedientes fiscalizados se ha observado que documentos que debían estar incluidos en ellos no lo estaban, pese a exigirlos la Instrucción citada. En relación con estas omisiones hay que señalar que si bien, en unos casos, puede inferirse la existencia de los documentos no incluidos, en otros no es posible conocer este extremo ni, por tanto, si se han cumplido los correspondientes preceptos de la legislación de contratos.

En los 27 expedientes fiscalizados faltaban los documentos que se relacionan seguidamente:

— El certificado de existencia de crédito, requerido por el artículo 67.2 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, dos adjudicados por ENESA y uno por la Junta de Contratación del Ministerio.

— El certificado de suficiencia de límite de compromisos por suponer el contrato un gasto plurianual, requerido por el artículo 47 de la LGP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Junta de Contratación del Ministerio.

— El informe razonado del Servicio promotor de la contratación, exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato, requerido por el 73.2 del RGLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por ENESA.

— El informe del Servicio Jurídico relativo a los pliegos de cláusulas administrativas particulares, requerido por el artículo 49.4 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, dos adjudicados por ENESA, y uno por la Subsecretaría.

— La fiscalización previa de la aprobación del gasto, requerida por el artículo 67.2 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Junta de Contratación del Ministerio.

— La resolución motivada que establezca la improcedencia de la revisión de precios, requerida por el artículo 103.3 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, uno adjudicado por el FROM y dos por la Junta de Contratación del Ministerio.

— La resolución motivada aprobando el expediente de contratación y el gasto, en su caso, y disponiendo la apertura de procedimiento de adjudicación, requerida por el artículo 69 del TRLCAP, en los expedientes de cuatro contratos, tres adjudicados por ENESA, y uno por la Junta de Contratación del Ministerio.

— La indicación del DOUE en que se haya publicado el anuncio de la licitación, requerida por el artículo 78 del TRLCAP, en el expediente de tres contratos, uno adjudicado por el FROM, otro por la Junta de Contratación del FEGA y otro por la Junta de Contratación del Ministerio.

— La declaración responsable del adjudicatario de no estar incurso en prohibición de contratar, conforme a los artículos 15 a 20 del TRLCAP, requerida por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por ENESA.

— La justificación aportada por el adjudicatario de su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, según los medios de acreditación que el órgano de contratación haya precisado en el anuncio, de entre los reseñados en los artículos 16 a 19 del TRLCAP, requerida por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por ENESA.

— La propuesta de adjudicación al órgano de contratación, requerida por el artículo 81 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por ENESA.

— El acuerdo de adjudicación, requerido por el artículo 53 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por ENESA.

— El anuncio publicado en el BOE donde se da cuenta de la adjudicación, requerido por el artículo 93.2

del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por ENESA.

— El anuncio publicado en el DOUE, donde se da cuenta de la adjudicación, requerido por el artículo 93.3 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, uno adjudicado por el FROM, otro por la Junta de Contratación del FEGA y otro por la Junta de Contratación del Ministerio.

— El documento administrativo de formalización del contrato, requerido por el artículo 54 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Junta de Contratación del Ministerio.

— La documentación acreditativa de la realización total o parcial del contrato a satisfacción de la Administración, requerida por el artículo 110 del TRLCAP, en los expedientes de cuatro contratos, dos adjudicados por ENESA, uno por el FROM y uno por la Junta de Contratación del Ministerio.

— Los informes técnicos solicitados por el órgano de contratación previamente a la adjudicación, requeridos por el artículo 89.1 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Junta de Contratación del Ministerio.

B.3. Deficiencias observadas en la tramitación de los contratos

1. Como deficiencias en la tramitación de los contratos de suministro cabe mencionar que en un expediente adjudicado por la Subsecretaría por 2.500 miles de euros, el pliego de prescripciones técnicas incluía en su apartado 21 el plazo de ejecución y entrega del suministro, con incumplimiento del artículo 68.3 del RGLCAP, que establece que estos pliegos en ningún caso contendrán declaraciones o cláusulas que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

2. Como deficiencias en la tramitación de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, cabe mencionar las siguientes:

El artículo 68.3 del RGLCAP establece que en ningún caso el pliego de prescripciones técnicas contendrá declaraciones o cláusulas que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares; sin embargo, en cuatro contratos, adjudicados por importe de 2.852 miles de euros, no se cumplió este mandato. Dichos contratos fueron adjudicados en tres casos por la Junta de Contratación del Ministerio: en uno de ellos, el pliego contiene cláusulas relativas a los criterios de adjudicación, el plazo de realización de los servicios, la determinación de las prórrogas y las causas de resolución del contrato; en otro, una mención al régimen de pagos; y en el tercero, la regulación de la forma de pago. El cuarto expediente fue adjudicado por la Junta de Contratación del FEGA, y el pliego contenía cláusulas relativas al plazo de ejecución, a los criterios de adjudicación y a la mención expresa de la existencia de los créditos precisos para atender a las obligaciones derivadas del contrato.

El artículo 67.2.g del RGLCAP establece que el pliego de cláusulas administrativas particulares debe recoger el importe máximo de los gastos de publicidad de licitación que debe abonar el adjudicatario; sin embargo, en seis contratos, adjudicados por 8.068 miles de euros, se incumplió este precepto. Dichos contratos fueron adjudicados por el FROM cinco y la Junta de Contratación del FEGA.

En los expedientes de dos contratos adjudicados por ENESA, por un importe conjunto de 893 miles de euros, y cuyo objeto era la valoración de las ayudas correspondientes a los Reales Decretos-Leyes 6/2004, 1/2005 y 6/2005, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas están autorizados por el Director del Organismo, sin que conste delegación de competencias del Presidente para ello. Igualmente, ambos contratos se tramitaron amparándose en normas legales de carácter urgente, que entraron en vigor el mismo día de su publicación en el BOE; sin embargo, los contratos no se formalizaron hasta transcurridos seis meses en uno de los casos, y un año en el otro, lo que desvirtúa el carácter de urgencia que tenían las medidas recogidas en las disposiciones legales.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 2.997 miles de euros por el FROM no se incluyó la documentación acreditativa de la conformidad con la prestación realizada. Ante la petición del Tribunal, el Organismo contestó que «toda vez que el objeto de este contrato consistió en la realización de diversas actuaciones y se han efectuado pagos parciales previo certificado de conformidad, de cada una de las actuaciones, se entiende que la certificación del último pago es comprensiva y acumulativa de la totalidad de la asistencia técnica»; sin embargo, en el contrato tampoco se aportaron las certificaciones de los pagos parciales, por lo que no se considera justificada la conformidad.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 4.150 miles de euros por el FROM se justificó la falta de resolución motivada que excluyera la revisión de precios en que el Organismo consideraba que «la misma ya estaba incorporada de forma tácita, en los incrementos previstos en los importes correspondientes al coste de las actuaciones referidas al segundo año de contrato, ordinal 6 del PPT». No obstante, los incrementos mencionados no suplen la obligación que establece el artículo 103.3 del TRLCAP, por cuanto la forma legalmente prevista de ajustar el precio es la revisión de precios, que puede resultar tanto al alza como a la baja. En la tramitación de dicho contrato tampoco se cumplió el trámite de la publicidad en el DOUE de los anuncios de licitación y adjudicación. Ante la petición del Tribunal, el Organismo justificó esta actuación en que «obedece al criterio mantenido por el Organismo, sobre la interpretación que se daba al artículo 205 del TRLCAP sobre excepcionalidad de publicidad comunitaria. Es a partir del informe de la Abogacía del Esta-

do del MAPA, de fecha 11 de Abril de 2005, cuando se acuerda que tan solo quedan exceptuados de publicidad comunitaria, aquellos contratos en los que el peso de los medios audiovisuales fuese, al menos, del 50% del importe del concurso». Tal interpretación, a juicio del Tribunal de Cuentas, no es la adecuada.

En dos contratos, adjudicados por importe de 408 miles de euros por el FROM, la justificación de la no revisión de precios ofrecida por el Organismo («por tener un periodo de ejecución inferior a un año se excluye la procedencia de dicha revisión») es admisible, pero debería constar en resolución motivada independiente, conforme establece el artículo 103.3 del TRLCAP.

Un expediente fue tramitado por el procedimiento de urgencia por la Junta de Contratación del FEGA, siendo adjudicado por un importe de 765 miles de euros. A tenor del artículo 71 del TRLCAP pueden ser objeto de esta tramitación los expedientes de contratos «cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público»; no obstante, el hecho de que se tuviera suscrito un contrato con la misma empresa que resultó luego adjudicataria desde el mes de febrero de 1999, con todas las prórrogas agotadas, lleva a la conclusión de que el recurrir al procedimiento de urgencia es consecuencia de la falta de previsión del Organismo.

El expediente del contrato adjudicado por la Junta de Contratación del Ministerio por un importe de 1.398 miles de euros es una modificación del suscrito con fecha 9 de octubre de 2003 por un importe de 2.908 miles (3.096 miles actualizado con el Índice de Precios al Consumo —IPC—), cuyo objeto fue la prestación del servicio de mantenimiento de los aviones CASA 212-400 VP-85 de la Secretaría General de Pesca Marítima. La prorroga del contrato, ahora modificado, prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, finalizaba en octubre de 2007 y supuso un incremento de gasto «como consecuencia de los trabajos y suministros que se incorporan al contrato para su ejecución durante el período de la prórroga», incremento recogido en la nueva redacción dada a la cláusula 3.1 del pliego de prescripciones técnicas. El contrato principal, de 1 de octubre de 2003, ha sufrido, contando con el expediente que se ha citado, tres modificaciones, que supusieron en conjunto un incremento del 73% del importe del contrato original.

En el expediente del contrato adjudicado por importe de 280 miles de euros por la Junta de Contratación del Ministerio, existe discordancia en el señalamiento del plazo de ejecución que consta en el pliego de cláusulas administrativas particulares (4 meses y medio) y en el contrato (4 meses), sin que de la documentación remitida se deduzcan las causas de tal discrepancia.

El contrato cuyo objeto fue la «contratación de los gastos de inscripción, asignación de espacio y cánones obligatorios para la participación del MAPA en el Salón Internacional del Club del Gourmets» celebrada en Madrid del 4 al 7 de abril de 2005, fue adjudicado por importe de 199 miles de euros por la Junta de Contratación del Ministerio. El contrato se califica de carácter administrativo, del tipo servicios, a cuya tramitación se ajusta en cuanto a garantías, pliego de prescripciones técnicas y previsión sobre prerrogativas de la Administración. Sin embargo, se trata de un contrato que, si bien satisface los intereses de la Administración, debe ser ajeno al ejercicio de las potestades administrativas, sin que sea tampoco encuadrable en el artículo 5.2.b del TRLCAP. A juicio del Tribunal de Cuentas, se trata de un contrato de carácter privado, atípico por el objeto de las prestaciones, de adhesión por sus condiciones, y autorizado por el artículo 115.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP). En consecuencia, este contrato, por su naturaleza, no puede ser adjudicado por la Junta de Contratación del Ministerio por falta de competencia (O.M. de 30-9-97 punto 3.1) ni tramitarse como contrato de servicios.

En idéntica situación al anterior se encuentra el expediente cuyo objeto era la «contratación de los gastos de inscripción, asignación de espacio y cánones obligatorios para la participación del MAPA en la Feria Alimentaria 2006 a celebrar en Barcelona del 6 al 10 de marzo 2006», adjudicado por importe de 172 miles de euros por la Junta de Contratación del Ministerio.

En parecida situación se encuentra el contrato adjudicado por importe de 827 miles de euros por el FROM. El contrato, calificado en el acuerdo de aprobación del gasto como administrativo de servicios, tiene por objeto el alquiler de suelo en una feria en Bélgica. Hay que señalar que el FROM no goza de las prerrogativas a que se refiere el artículo 59 del TRLCAP ni puede someter el contrato al fuero jurisdiccional español. En conclusión, y a juicio del Tribunal de Cuentas, se trata de un contrato de carácter privado, atípico y de adhesión. A partir de la documentación aportada no cabe conocer el prestigio de la exposición (que dura 3 días) ni la adecuación del importe del contrato.

Un expediente fue adjudicado por importe de 425 miles de euros por la Junta de Contratación del Ministerio. El documento aprobando el expediente contiene la aprobación de los pliegos y la apertura del procedimiento de adjudicación, pero esta resolución no incluye expresamente la aprobación del gasto, tal como demanda el artículo 69.1 del TRLCAP.

En el expediente del contrato adjudicado por 200 miles de euros por la Junta de Contratación del FEGA, requerido el Organismo para que justificara la falta de publicidad comunitaria de la licitación y de la adjudicación, se señaló que «este Organismo no podría haber cumplido con las obligaciones dimanantes de la reglamentación comunitaria específica si la convocatoria de licitación se hubiera publicado en el DOUE», lo que, a juicio del Tribunal de Cuentas, es una explicación insuficiente. Por último, y al fijarse el importe del contrato por precios unitarios, la garantía definitiva debería constituirse por el 4% del presupuesto base de licita-

ción, (6.746,96 euros), según dispone el artículo 36.1 párrafo 2 del TRLCAP, en lugar de hacerse por el 4% del importe de adjudicación, lo que la elevó a 5.650,36 euros.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 177 miles de euros por la Junta de Contratación del Ministerio falta la firma del órgano competente en la propuesta de autorización del gasto.

3. Respecto a la tramitación de los contratos de carácter privado es de mencionar que en un expediente adjudicado por ENESA por un importe de 568 miles de euros, relativo a arrendamiento de inmuebles, la escritura de formalización no contiene prevención sobre la utilización indistinta del bien arrendado, establecida en el artículo 126 de la LPAP. Por otra parte, y alterando el orden legalmente establecido, con posterioridad a la celebración condicionada del contrato se incorporó el acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos de la Dirección General del Patrimonio del Estado, lo que supone el incumplimiento del artículo 123.2 de dicha Ley. En síntesis se observa una dilación en la gestión realizada por el centro directivo, que tardó en informar más de dos meses y un incumplimiento legal por parte del Organismo.

4. Con carácter general este Tribunal de Cuentas entiende que en los anuncios de licitación de los contratos para su publicación en el BOE, siguiendo el modelo incluido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar los gastos de publicidad a asumir por el adjudicatario por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g del RGLCAP. Tal precisión en el texto de los anuncios de licitación se viene obviando, salvo excepciones.

III.1.2 Ministerio de Economía y Hacienda

El Ministerio de Economía y Hacienda contaba en este ejercicio con 139 órganos de contratación, de los que 31 correspondían a los servicios centrales, 102 a los servicios territoriales y 6 a los organismos autónomos.

A. Cumplimiento de las obligaciones formales de los órganos de contratación

A.1. Relaciones de contratos

A pesar del requerimiento efectuado, no han enviado la relación de los contratos adjudicados, o su certificación negativa, los 20 órganos de contratación que se relacionan seguidamente, por lo que no se ha podido verificar, por contraste con sus datos, si se han remitido todos los expedientes exigibles por el artículo 40 de la LFTCu y el artículo 57 del TRLCAP:

Ministro.
Secretario de Estado de Economía.
Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos.
Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas.
Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.
Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.
Dirección General de Defensa de la Competencia.
Dirección General de Financiación Internacional.
Dirección General de Fondos Comunitarios.
Dirección General de Política Económica.
Dirección General de Presupuestos.
Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
Dirección General de Tributos.
Dirección General del Tesoro y Política Financiera.
Inspección General.
Intervención General de la Administración del Estado.
Secretaría General de Hacienda.
Secretaría General de Presupuestos y Gastos.
Secretaría General Técnica.
Tribunal Económico-Administrativo Central.

Previo requerimiento o en el trámite de alegaciones, y por tanto fuera del plazo fijado en la Instrucción de este Tribunal, se han enviado las relaciones, o certificación negativa, correspondientes a 57 órganos de contratación. Han incurrido en este retraso las Delegaciones de Alicante, Burgos, Ceuta, Girona, Jaén, Pontevedra, Tarragona y Vizcaya y los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria, en número de 49 (todos salvo el de Jaén). En relación con lo indicado en alegaciones, se considera que dichos Consejos son órganos de contratación, conforme a lo establecido en el punto noveno de la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos de 24 de septiembre de 2004.

De oficio, pero fuera de plazo, se enviaron las relaciones, o certificación negativa, referentes a los contratos adjudicados por los 44 órganos de contratación siguientes: Subsecretaría, Subdirección General de Administración Financiera e Inmuebles, Subdirección General de Coordinación y Servicios Territoriales y Subdirección General de Recursos Humanos, Delegaciones en número de 38 (todas excepto las de Álava, Almería, Cantabria, Huesca, La Rioja, Las Palmas, Segovia y Soria), el Organismo autónomo Parque Móvil del Estado (PME) y el Consejo Territorial de la Propiedad Inmobiliaria de Jaén.

Del análisis efectuado sobre los expedientes remitidos se desprende que, con incumplimiento de lo establecido en el apartado II.1 de la Instrucción, no ha sido incluido en las relaciones enviadas un contrato de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

En particular, hay que destacar que en la relación enviada por la Dirección General del Patrimonio del Estado se han incluido únicamente 20 expedientes, ninguno de ellos relativo a contratos patrimoniales o de

contratación centralizada. Por otra parte, no constan relacionados contratos para actividades docentes o de investigación en el Organismo autónomo Instituto de Estudios Fiscales (IEF), pese a que son las áreas de su actividad.

Por primera vez en el ejercicio a que se refiere el presente informe, se ha realizado un contraste entre la información contenida en el Registro Público de Contratos y la reflejada en las relaciones enviadas por los órganos de contratación de varios Ministerios, observándose que muchos contratos recogidos en dicho Registro y que por su cuantía deberían figurar en las relaciones, no se recogen en ellas.

En el Ministerio de Economía y Hacienda, los contratos contenidos en el Registro que no han sido incluidos en las relaciones enviadas ascienden a 1.033. Aunque no se dice nada en las alegaciones del Ministerio sobre este punto, por las formuladas por otros Departamentos Ministeriales en casos similares puede deducirse que esta elevada diferencia se debería, en buena medida, a la no inclusión en las relaciones de los contratos de adquisición centralizada. A juicio de este Tribunal, y de acuerdo con el artículo 193.6 del RGLCAP, todos estos contratos deberían recogerse en las relaciones que debe enviar a este Tribunal la Dirección General del Patrimonio del Estado. Respecto a lo indicado en alegaciones, se aclara que la crítica se refiere a la falta de inclusión de los contratos en las relaciones y no a la propia remisión de los expedientes.

Se han incluido en las relaciones 16 contratos adjudicados en ejercicios distintos de aquel al que se refiere la relación; corresponden a las enviadas por las Delegaciones de Ávila (1), Girona (2), Granada (2), Illes Balears (7) y al Organismo autónomo Tribunal de Defensa de la Competencia, TDC (4).

En la relación enviada por la Dirección General del Patrimonio del Estado no se especifica el órgano de contratación, mención exigida por el formato incluido en el anexo I de la Instrucción, pese a que cuenta con cuatro órganos. Asimismo este órgano directivo ha relacionado 4 expedientes de contratos cuya adjudicación corresponde a la Subsecretaria. Por su parte, el Organismo autónomo PME incluye en su relación 67 expedientes de contratación centralizada cuya adjudicación, según el artículo 193.6 del RGLCAP, es de aquel órgano directivo. Respecto con lo indicado en alegaciones por el PME se aclara que los expedientes de contratación centralizada, aunque no deban incluirse en las relaciones, sí que deben remitirse a este Tribunal ya que debe justificarse el cumplimiento de la prestación objeto del contrato.

En contra de lo establecido en el apartado II.1 de la Instrucción, se han relacionado de forma independiente 14 contratos pertenecientes a lotes de adjudicación de expedientes ya incluidos. Así ocurre en las relaciones enviadas por la Junta de Contratación (3), Delegación de Barcelona (2), IEF (3) e Instituto Nacional de Estadística —INE— (6).

Se han incluido en las relaciones enviadas 20 contratos que, por razón de su menor importe, no debieron relacionarse. De ellos, 4 únicamente debieron ser objeto de comunicación, dada la condición de modificados, siempre que el contrato primitivo hubiera debido ser objeto de remisión. Los 20 contratos mencionados aparecen incluidos en las relaciones enviadas por la Junta de Contratación (1), Delegaciones de Castellón (1), Jaén (4), Segovia (1), Soria (1), Toledo (2), IEF (7) e INE (3).

La relación enviada por la Dirección General del Patrimonio del Estado incluye por duplicado uno de los contratos. Esta misma anomalía se produce en la relación correspondiente al Organismo autónomo Comisionado para el Mercado de Tabaco (CMTa).

Han sido incluidas indebidamente en las relaciones cuestiones incidentales ajenas a la adjudicación en las enviadas por la Junta de Contratación (penalidades y prórrogas de ejecución) y el CMTa (subrograciones).

A.2. Expedientes de contratación

Se han remitido 153 expedientes de contratos, por un importe global de 173.101 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación se observa en el cuadro siguiente:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	2	16	3.699	8
	Concurso	5	42	38.421	78
	Procedimiento negociado	5	42	6.980	14
Total obras		12	8	49.100	28
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	1	1	160	0
	Concurso	72	55	80.903	73
	Procedimiento negociado	57	44	29.536	27
Total consultoría y asistencia y de servicios		130	85	110.599	64
Suministro	Subasta	3	30	3.320	25
	Concurso	3	30	2.922	22
	Procedimiento negociado	4	40	7.077	53
Total suministro		10	6	13.319	8
Privados	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	100	83	100
Total privados		1	1	83	0
TOTALES		**153**	**100**	**173.101**	**100**

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que debieron remitirse 89 expedientes.

Previo requerimiento, y por tanto fuera de plazo, han sido remitidos 16 expedientes, que corresponden a la Junta de Contratación (5), IEF (1), INE (3), PME (1) y las Delegaciones de A Coruña (4) y Barcelona (2).

De los 153 expedientes remitidos al Tribunal de Cuentas, 139 lo fueron de oficio, mientras que 14 lo fueron una vez requeridos. En 2004 se remitieron 124 expedientes, todos de oficio.

Si se comparan las cifras con las del año precedente, se observa una reducción en el número de contratos de obras (pasan de 19 a 12), de suministro (de 17 a 10) y privados (de 8 a 1), mientras que se registra un aumento en los de consultoría y asistencia y de servicios (de 80 a 130).

Atendiendo a la forma de adjudicación, el recurso a la subasta se redujo a la mitad (de 11 ocasiones en 2004 a 6 en 2005), el concurso casi se duplicó (de 45 a 80) y los procedimientos restrictivos de la concurrencia (negociados, prórrogas y modificados) se mantuvieron (de 68 a 67).

B. Resultados del examen de los expedientes de contratación

B.1. Expedientes fiscalizados

Se han seleccionado para su fiscalización 51 expedientes, por un importe conjunto de 55.362 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% Total
Obras	Subasta	1	50	2.902	78
	Concurso	4	80	17.083	44
	Procedimiento negociado	4	80	6.654	95
Total obras		9	75	26.639	54
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	22	31	10.983	14
	Procedimiento negociado	14	25	7.435	25
Total consultoría y asistencia y de servicios		36	28	18.418	17
Suministro	Subasta	1	33	1.646	50
	Concurso	1	33	1.900	65
	Procedimiento negociado	3	75	6.676	94
Total suministro		5	50	10.222	77
Privados	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	100	83	100
Total privados		1	100	83	100
TOTALES		**51**	**33**	**55.362**	**32**

B.2. Documentación no remitida

El anexo II de la Instrucción detalla la documentación a remitir en relación con la contratación suscrita.

En el examen de los expedientes fiscalizados se ha observado que documentos que debían estar incluidos en ellos no lo estaban, pese a exigirlos la Instrucción citada. En relación con estas omisiones hay que señalar que si bien, en unos casos, puede inferirse la existencia de los documentos no incluidos, en otros no es posible conocer este extremo ni, por tanto, si se han cumplido los correspondientes preceptos de la legislación de contratos.

En los 51 expedientes fiscalizados faltaban los documentos que se relacionan seguidamente:

— El certificado de existencia de crédito, requerido por el artículo 67.2 del TRLCAP, en los expedientes de seis contratos, adjudicados cuatro por la Delegación de Illes Balears y los dos restantes por la Delegación de Sevilla y por el IEF. En relación con lo alegado sobre la existencia de un acuerdo de asignación de créditos, este Tribunal entiende que dicho documento no equivale al de retención de créditos que debe expedirse posteriormente.

— El pliego de prescripciones técnicas, requerido por el artículo 51.1 del TRLCAP, en los expedientes de cuatro contratos, adjudicados tres por la Delegación de las Illes Balears y uno por el INE.

— La aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares, requerida por el artículo 49.1 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Delegación de Illes Balears.

— La justificación de la elección del sistema de selección del contratista —justificación que de acuerdo con el artículo 75.2 del TRLCAP debe producirse siempre— en los expedientes de cinco contratos, adjudicados dos por la Subsecretaría, otros dos por el INE y uno por la Delegación de Illes Balears.

— La resolución motivada en la que se establezca la improcedencia de la no revisión de precios conforme exige el artículo 103.3 del TRLCAP, en los expedientes de cuatro contratos adjudicados por las Delegaciones de Cáceres, Santa Cruz de Tenerife y Valencia, y la Junta de Contratación.

— La resolución de aprobación del expediente, requerida por el artículo 69.1 del TRLCAP, en los expedientes de cuatro contratos, adjudicados por la Subsecretaría, por las Delegaciones de Illes Balears y Cáceres, y por el PME.

— La indicación del DOUE en que se realizó la publicación del anuncio de licitación, requerida por el artículo 78 del TRLCAP, en dos contratos adjudicados por las Delegaciones de Valencia y Zamora. En relación con las alegaciones formuladas sobre la no obligatoriedad de dicha publicación, este Tribunal entiende que los trabajos de revisión de los catastros inmobiliarios se ubican dentro de la categoría 12 del artículo 206 del TRLCAP.

— El certificado del registro relativo a las proposiciones presentadas a la licitación, requerido por el artículo 80.5 del RGLCAP, en los expedientes de cinco contratos adjudicados, 2 por la Delegación de Santa Cruz de Tenerife y los otros 3 por las Delegaciones de Illes Balears y Valencia y por la Subsecretaría.

— El documento acreditativo de que el adjudicatario estuviera, en el momento de la adjudicación, al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, conforme establece el artículo 79.2.b del TRLCAP. La falta de acreditación en el caso de las obligaciones tributarias se produce en los expedientes de dos contratos adjudicados por la Subsecretaría y por el PME, y en el de la Seguridad Social en el expediente de un contrato adjudicado por el PME.

— La justificación de la solvencia del adjudicatario, conforme establece el artículo 79.2.b del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por las Delegaciones de Illes Balears y Zamora.

— El acta de la mesa de contratación en la que se declara qué ofertas han sido admitidas y rechazadas, conforme establece el artículo 81.3 del RGLCAP, en los expedientes de tres contratos adjudicados por las Delegaciones de Ourense, Sevilla y Zamora, así como el acta de la mesa de contratación de la apertura de proposiciones, en el expediente de un contrato adjudicado por la Subsecretaría.

— Los anuncios publicados en el BOE de la resolución de adjudicación, conforme establece el artículo 93 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por la Delegación de Santa Cruz de Tenerife y por el INE, y la misma documentación referida al DOUE y exigida por el mismo artículo, en los expedientes de siete contratos adjudicados, uno por el CMTa, dos por la Delegación de Illes Balears, y uno por cada una de las Delegaciones de Cádiz, Santa Cruz de Tenerife, Valencia y Zamora. En relación con lo alegado, ya se ha indicado que los trabajos de revisión catastral deben considerarse incardinados en la categoría 12 del artículo 206 del TRLCAP.

— La notificación de la adjudicación a los licitadores, conforme exige el artículo 93.1 del TRLCAP en el expediente de dos contratos adjudicados por la Subsecretaría.

— El resguardo acreditativo de que el adjudicatario prestara la garantía correspondiente, conforme dispone el artículo 36 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por el PME.

— El Informe del Servicio Jurídico, requerido por el artículo 59.2 del TRLCAP, así como el resguardo acreditativo del reajuste de las garantías, conforme establece el artículo 42 de la misma disposición, en un expediente de modificación de un contrato adjudicado por el PME.

— El documento de formalización del modificado, conforme se requiere en el artículo 101.2 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por el INE.

— La acreditación de la presentación por el contratista del programa de trabajo, conforme establece el artículo 144 del RGLCAP, en los expedientes de tres contratos de obras adjudicados por la Subsecretaría.

B.3. Deficiencias observadas en la tramitación de los contratos

1. Como deficiencias específicas en la tramitación de los contratos de obras hay que mencionar las siguientes:

— En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 14.168 miles de euros por la Subsecretaría, la justificación de la forma de adjudicación (concurso) no se encuentra suficientemente motivada, incumpliendo así el mandato del artículo 75.2 del TRLCAP, que dispone que «En todo caso, deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y forma utilizados».

— En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 2.902 miles de euros por la Subsecretaría, el pliego de prescripciones técnicas no figura firmado por autoridad competente.

— El artículo 71 del RGLCAP establece las menciones obligatorias que debe contener el documento de formalización del contrato. En tres contratos, adjudicados por un importe conjunto de 2.160 miles de euros, se omitieron varias de dichas menciones. En dichos contratos, dos tramitados por la Subsecretaría y uno por el INE, se omitió la mención de la fecha de fiscalización del compromiso de gasto. En uno de los expedientes tramitados por la Subsecretaría el documento de formalización omitía, además, el plazo para realizar la comprobación del replanteo.

2. En cuanto a las incidencias en la tramitación de los contratos de suministro hay que mencionar que en el expediente de un contrato adjudicado por importe de 1.646 miles de euros por la Junta de Contratación, el certificado de cumplimiento de obligaciones tributarias incluido en la documentación remitida estaba caducado en la fecha de la adjudicación, incumpliéndose así el artículo 79.2.b del TRLCAP.

3. Como deficiencias específicas de los expedientes de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios hay que mencionar las siguientes:

— En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 289 miles de euros por la Junta de Contratación, y en relación con la posibilidad de la revisión de precios, en la cláusula segunda del documento de formalización se establecía que «No se revisará el precio de este contrato, según lo establecido en la cláusula 1.7 del pliego de cláusulas administrativas particulares», mientras que en el pliego de cláusulas administrativas particulares se indicaba que «no se revisarán los precios durante la vigencia del contrato, de conformidad con lo establecido en el expediente administrativo». No consta en ningún otro documento remitido la razón que justificase la no revisión de precios, por lo que no queda acreditado que se cumpliera con lo establecido en el artículo 103 del TRLCAP.

— En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 25 miles de euros por la Delegación de Santa Cruz de Tenerife, no ha quedado suficientemente justificada la tramitación de urgencia. La STS de 28 de octubre de 1992 aludía a que la urgencia debe entenderse en todo caso como una situación valorable de forma objetiva, que por ello no puede confundirse con la premura que pueda subjetivamente afectar al órgano de contratación.

— En el expediente de un contrato adjudicado por procedimiento de urgencia por importe de 329 miles de euros por el Instituto de Contabilidad y Auditoria de Cuentas, el Organismo justificó la urgencia en el hecho de que, próximo el vencimiento del contrato vigente (en julio de 2005), el servicio debía seguir siendo prestado; sin embargo, al ser el vencimiento del contrato un dato conocido, con una adecuada previsión se podría haber evitado la urgencia.

— En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 276 miles de euros por la Delegación Santa Cruz de Tenerife, el informe de criterios de adjudicación se limita a un cuadro de puntuaciones, insuficientemente detalladas.

— En tres expedientes de contratos adjudicados por la Delegación de Illes Balears por importe de 734 miles de euros, la garantía se ha prestado con posterioridad a la formalización del contrato, contraviniendo el artículo 54.2 del TRLCAP.

— En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 19 miles de euros por la Delegación de Santa Cruz de Tenerife, la garantía está presentada parcialmente un día antes de la firma del contrato, pero no quedó completamente constituida —tras realizar una complementaria— hasta fecha posterior; sin embargo, el documento de formalización la reflejó como constituida de forma completa.

— En el expediente de un contrato adjudicado por 225 miles de euros por la Delegación de Cantabria, la garantía definitiva se exigió sobre el presupuesto de licitación salvando lo indicado en el pliego de cláusulas administrativas particulares —establecía incorrectamente como base el presupuesto de adjudicación—, ya que el importe del contrato se determinaba en función de los precios unitarios (artículo 36 del TRLCAP).

— En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 178 miles de euros por la Delegación de Sevilla, la fecha del certificado de las proposiciones recibidas es posterior a la fecha de formalización del contrato.

— El artículo 71 del RGLCAP establece las menciones obligatorias que debe contener el documento de formalización del contrato; en cinco expedientes, adjudicados por 1.105 miles de euros, no se incluyeron algunas de dichas menciones. Dichos contratos fueron adjudicados por la Delegación de Santa Cruz de Tenerife (el documento de formalización no contiene mención a la fecha de fiscalización del compromiso del gasto); la Delegación de Zamora (el documento de formalización no hace referencia al régimen de penalidades); la Delegación de Illes Balears (el documento de formalización omitió la mención de la fecha de fiscalización del compromiso del gasto, del régimen de penalidades y de la fecha de aprobación del gasto); el CMTa (el documento de formalización no recoge la fecha de la fiscalización del compromiso de gasto) y la Delegación de Valencia (el documento administrativo no refleja la fecha de fiscalización de la fase de compromiso del gasto).

4. En el expediente correspondiente a un contrato de carácter privado, se adjudicó por la Junta de Contratación, que carece en este caso de competencia, de acuerdo con el apartado 4.1 de la orden EHA/3432/2004. En relación con lo indicado en las alegaciones, debe señalarse que dicha Orden se refieren exclusivamente a tipos contractuales de carácter administrativo.

5. Con carácter general este Tribunal de Cuentas entiende que en los anuncios de licitación de los contratos para su publicación en el BOE, siguiendo el modelo incluido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar los gastos de publicidad a asumir por el adjudicatario por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g del RGLCAP. Tal precisión en el texto de los anuncios de licitación se viene obviando, salvo excepciones. En relación con las alegaciones a este punto, se señala que la precisión en los contenidos de los anuncios de licitación viene exigida por el artículo 75 párrafo segundo del Reglamento y deben ser un fiel reflejo del PCAP.

III.1.3 Ministerio de Fomento

El Ministerio de Fomento contaba en este ejercicio con 31 órganos de contratación, de los que 14 correspondían a los servicios centrales, 15 a los servicios territoriales y 2 a los organismos autónomos.

A. Cumplimiento de las obligaciones formales de los órganos de contratación

A.1. Relaciones de contratos

A pesar del requerimiento efectuado, no han enviado la relación de los contratos adjudicados, o su certificación negativa, los 2 órganos de contratación que se relacionan seguidamente, por lo que no se ha podido verificar, por contraste con sus datos, si se han remitido todos los expedientes exigibles por el artículo 40 de la LFTCu y el artículo 57 del TRLCAP:

Ministro.
Demarcación de Carreteras del Estado en Cantabria.

Previo requerimiento, y por tanto fuera del plazo fijado en la Instrucción de este Tribunal, se han enviado las relaciones, o la certificación negativa, correspondientes a 15 órganos de contratación; incurren en esta irregularidad la Secretaría General de Transportes, la Secretaría General Técnica, y las Demarcaciones de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental, Andalucía Oriental, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León Occidental, Castilla y León Oriental, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, Madrid, Principado de Asturias y Región de Murcia.

De oficio, pero fuera de plazo, se enviaron las relaciones referentes a 5 órganos de contratación: la Dirección General de Carreteras, Dirección General de Ferrocarriles, Dirección General de Transportes por Carretera, la Subdirección General de Administración y Gestión Financiera y la Subdirección General de Gestión de Ayudas, Subvenciones y Proyectos.

La Dirección General de Carreteras ha remitido 8 relaciones parciales de contratos adjudicados en este ejercicio, en diferentes fechas; tres de ellas relativas a contratos principales con numeración no consecutiva, y las otras cinco correspondientes a contratos modificados, dos de ellas duplicadas y las otras tres incluyendo repetidamente diversos expedientes. Todo ello, junto con la no inclusión de los expedientes que se mencionan seguidamente, resta fiabilidad a la información incluida en las relaciones citadas.

Del análisis efectuado sobre los contratos remitidos se deduce que, con incumplimiento de lo establecido en el apartado II.1. de la Instrucción, no han sido incluidos en las relaciones enviadas 272 contratos, de los que 263 corresponden a la Dirección General de Carreteras, la mayoría de consultoría y asistencia y de servicios; 6 a la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional; y 3 a la Subdirección General de Administración y Gestión financiera. No constan celebrados contratos de concesión de obras públicas.

En el trámite de alegaciones la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional remite una nueva relación de los contratos celebrados que añade 70 contratos más por importe de 6.907 miles de euros y relaciona indebidamente 2 contratos de importe menor.

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que no han sido incluidos en las relaciones enviadas por el Ministerio de Fomento 859 contratos. Aun cuando no se han formulado alegaciones a este punto por el Departamento ministerial, el Tribunal de Cuentas estima que en alguna medida podría tratarse de expedientes de contratación centralizada indebidamente incluidos en este Ministerio por dicho Registro según se expone en el epígrafe III.1.2. aparta-

do A.1 anterior de este Informe, relativo al Ministerio de Economía y Hacienda. En relación a lo indicado en alegaciones, se aclara que esta crítica se refiere a la falta de inclusión de los contratos en las relaciones y no a la propia remisión de los expedientes.

Figuran 12 expedientes de contratos adjudicados en ejercicios distintos de aquél al que se refiere la relación, que corresponden a las relaciones enviadas por la Dirección General de Carreteras (1) y Subdirector General de Administración y Gestión Financiera (11).

Se han incluido en las relaciones enviadas por unos órganos de contratación al menos 119 expedientes de contratos adjudicados por órganos distintos, entre ellos siete de contratación centralizada que, según el artículo 193.6 del RGLCAP, se adjudican por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Incurren en esta indebida inclusión las relaciones enviadas por la Dirección General de Carreteras con 73, la Dirección General de Ferrocarriles con 15, la Secretaría General Técnica con 7, y la Subdirección General de Administración y Gestión Financiera con 17. Estas deficiencias, dada la magnitud de la contratación en este Ministerio, suponen una dificultad para el seguimiento de su gestión contractual por parte de este Tribunal de Cuentas.

Se han incluido en las relaciones enviadas 18 contratos que, por razón de su menor importe, no debieron relacionarse. Aparecen incluidos en las relaciones enviadas por la Dirección General de Carreteras (16), Dirección General de la Marina Mercante (1) y Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad Valenciana (1).

A.2. Expedientes de contratación

Se han remitido 769 expedientes, por un importe global de 3.378.482 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación se observa en el cuadro siguiente:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	157	44	279.478	9
	Concurso	109	30	2.587.662	88
	Procedimiento negociado	95	26	91.900	3
Total obras		361	47	2.959.040	88
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	386	95	405.844	97
	Procedimiento negociado	18	5	12.186	3
Total consultoría y asistencia y de servicios		404	53	418.030	12
Suministro	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	1	25	300	21
	Procedimiento negociado	3	75	1.112	79
Total suministro		4	0	1.412	0
TOTALES		**769**	**100**	**3.378.482**	**100**

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que debieron remitirse 68 expedientes.

Previo requerimiento, y por tanto fuera de plazo, han sido remitidos 48 expedientes, que corresponden a la Dirección General de Aviación Civil (2), la Dirección General de Carreteras (39) la Dirección General de Ferrocarriles (5) y la Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad Valenciana (2).

En total, de los 769 expedientes remitidos por el Ministerio 721 lo fueron de oficio y 48 a requerimiento. En 2004 se remitieron 589 expedientes, todos ellos de oficio.

Si se comparan las cifras con las del año precedente, se observa un aumento en el número de contratos de obras (pasaron de 307 en 2004 a 361 en 2005) y, sobre todo, los de consultoría y asistencia y de servicios (de 275 a 404), mientras que el número de contratos de suministro se redujo a la mitad (de 7 a 4). Atendiendo a la forma de adjudicación, se redujo el recurso a la subasta (que pasa de 229 expedientes en 2004 a 157 en 2005), mientras que aumenta el empleo del concurso (de 334 a 497) y el de los procedimientos restrictivos de la concurrencia (negociados, prorrogas y modificados), que pasan de 26 a 115.

B. Resultados del examen de los expedientes de contratación

B.1. Expedientes fiscalizados

Se han seleccionado para su fiscalización 143 expedientes, por un importe conjunto de 1.413.463 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% Total
Obras	Subasta	16	10	81.039	29
	Concurso	37	34	1.179.043	46
	Procedimiento negociado	9	9	41.843	46
Total obras		62	17	1.301.925	44
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	74	19	109.650	27
	Procedimiento negociado	6	33	1.588	13
Total consultoría y asistencia y de servicios		80	20	111.238	27
Suministro	Subasta				
	Concurso	1	100	300	100
	Procedimiento negociado	-	-	-	-
Total suministro		1	25	300	21
TOTALES		**143**	**19**	**1.413.463**	**42**

B.2. Documentación no remitida

El anexo II de la Instrucción detalla la documentación a remitir en relación con la contratación suscrita.

En el examen de los expedientes fiscalizados se ha observado que documentos que debían estar incluidos en ellos no lo estaban, pese a exigirlos la Instrucción citada. En relación con estas omisiones hay que señalar que si bien, en unos casos, puede inferirse la existencia de los documentos no incluidos, en otros no es posible conocer este extremo ni, por tanto, si se han cumplido los correspondientes preceptos de la legislación de contratos.

En 143 expedientes fiscalizados faltaban los documentos que se relacionan seguidamente:

— La orden de inicio del expediente, requerida por el artículo 73 del RGLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General de Ferrocarriles.

— El certificado de suficiencia de límite de compromisos por suponer el contrato un gasto plurianual, requerido por el artículo 47 de la LGP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General de Carreteras.

— La justificación del procedimiento y forma de adjudicación elegidos, requeridos por el artículo 75.2 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos, uno adjudicado por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación y otro por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

— La resolución motivada que establezca la improcedencia de la revisión de precios, requerida por el artículo 103 del TRLCAP, en los expedientes de trece contratos, siete adjudicados por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, dos por la Dirección General de Carreteras, uno por la Junta de Contratación, uno por la Dirección General de Ferrocarriles, uno por el Centro Nacional de Información Geográfica y uno por el CEDEX. En relación con las alegaciones a este punto, debe señalarse que la motivación de la improcedencia de la revisión de precios es obligatoria e independiente de la inexistencia del derecho a su percepción y de su constancia en el PCAP.

— La resolución motivada aprobando el expediente de contratación, requerida por el artículo 69 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General de Programación Económica.

— La indicación del DOUE en que se haya publicado el anuncio de licitación, requerida por el artículo 78 del TRLCAP, en los expedientes de cuatro contratos, dos adjudicados por la Dirección General de Carreteras, uno por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación y uno por la Junta de Contratación.

— El certificado del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas, requerido por el artículo 80.5 del RGLCAP, en los expedientes de cinco contratos adjudicados por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación.

— El documento acreditativo de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias, requerido por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

— El documento acreditativo de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento del las obligaciones de Seguridad Social, requerido el mismo precepto, en el expediente de dos contratos, uno adjudicado por la Dirección General de Ferrocarriles y otro por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

— La declaración correspondiente del adjudicatario de no estar incurso en prohibición de contratar, requerida por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en los expedientes de treinta y ocho contratos, veintitrés adjudicados por la Dirección General de Carreteras, siete por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, cuatro por la Dirección General de Ferroca-

rriles, tres por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación y uno por la Dirección General de la Marina Mercante. En relación con la documentación aportada en el trámite de alegaciones, este Tribunal de Cuentas estima que la declaración responsable debe ser realizada con posterioridad a la publicación de la licitación.

— La justificación aportada por el adjudicatario de su solvencia, requerida por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en los expedientes de veintitrés contratos, diecinueve adjudicados por la Dirección General de Carreteras, tres por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y uno por la Dirección General de Ferrocarriles.

— El acta de la mesa de contratación con las ofertas admitidas a licitación, requerida por el artículo 82.1 del RGLCAP, correspondiente a los expedientes de dos contratos adjudicados por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación.

— El acta de la mesa de contratación relativa a la apertura de las proposiciones económicas, requerida por el artículo 83 del RGLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

— El informe técnico de valoración de las ofertas, requerido por el artículo 81 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos adjudicados por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación.

— El acuerdo de adjudicación, requerido por el artículo 88 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

— El anuncio publicado en el BOE donde se da cuenta de la adjudicación, requerido por el artículo 93 del TRLCAP, en los expedientes de cuatro contratos, dos adjudicados por la Dirección General de Ferrocarriles, uno por la Dirección General de Carreteras y otro por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

— El anuncio de la adjudicación publicado en el DOUE, requerido por el artículo 93 del TRLCAP, en los expedientes de siete contratos, dos adjudicados por la Dirección General de Carreteras, dos por la Dirección General de Ferrocarriles, dos por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, y uno por la Junta de Contratación.

— La notificación de la adjudicación a los licitadores, requerida por el artículo 93 del TRLCAP, en los expedientes de seis contratos, tres adjudicados por la Dirección General de Carreteras, dos por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y uno por la Dirección General de Ferrocarriles.

— La acreditación de la formalización en escritura pública de la unión temporal de las empresas adjudicatarias, requerida por el artículo 24 del TRLCAP, en los expedientes de cuatro contratos, tres adjudicados por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación y uno por la Dirección General de Carreteras.

— La documentación acreditativa de la realización del contrato a satisfacción de la Administración, requerida por el artículo 110 del TRLCAP, en los expedientes de seis contratos, cinco adjudicados por la Dirección General de Carreteras y uno por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación.

— La solicitud de información a los licitadores cuyas proposiciones estaban incursas en presunción de temeridad, en los expedientes de veinte contratos, dieciséis adjudicados por la Dirección General de Carreteras y cuatro por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación; las alegaciones formuladas por dichos licitadores en los expedientes de doce contratos, nueve adjudicados por la Dirección General de Carreteras y tres por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación; y la respuesta que se dio a dichas alegaciones en el expediente de un contrato adjudicado por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación. Todo ello por requerirlo los artículos 83 y 86 del TRLCAP.

— La copia de la solicitud de ofertas a empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, requerido por el artículo 92 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General de Ferrocarriles por procedimiento negociado.

— El informe del proyecto por la Oficina de Supervisión, requerido por el artículo 128 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos de obras, uno adjudicado por la Dirección General de Ferrocarriles y otro por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

En el expediente del contrato adjudicado por la Dirección General de Ferrocarriles, el informe de supervisión, de fecha 27 de septiembre de 2005, fue reparado por la Intervención, ya que el programa de trabajo no coincidía con el que figuraba en el proyecto. Aunque existe constancia de que con fecha 21 de diciembre de 2005 se fiscalizó de conformidad, en la documentación remitida no consta el informe definitivo de supervisión.

— La aprobación del proyecto por el órgano de contratación, requerida por el artículo 122 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos de obras adjudicados por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

— El acta de comprobación del replanteo, requerida por el artículo 142 del TRLCAP, en los expedientes de treinta y dos contratos de obras, veintiuno adjudicados por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación y once por la Dirección General de Carreteras.

— En treinta y nueve expedientes remitidos por la Dirección General de Carreteras, previo requerimiento de este Tribunal, sólo figura el documento administrativo de formalización del contrato, con omisión del resto de la documentación exigible por el anexo II de la Instrucción del Tribunal de Cuentas.

B.3. Deficiencias observadas en la tramitación de los contratos

1. Como deficiencias específicas en la tramitación de los contratos de obras hay que mencionar las siguientes:

En el expediente, relativo a un contrato adjudicado por importe de 1.008 miles de euros por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, el pliego de prescripciones técnicas incluyó una cláusula relativa al plazo de ejecución, que, de acuerdo con el artículo 67.2.e del RGLCAP, es materia del pliego de cláusulas administrativas particulares, por lo que se contraviene lo establecido en el artículo 68.3 del RGLCAP.

En 11 contratos, adjudicados por 338.103 miles de euros, el vocal interventor de la Mesa de Contratación manifestó, en relación con la fórmula establecida en el pliego de cláusulas administrativas particulares para la evaluación de la oferta económica, que «su aplicación implica la adjudicación de elevadas puntuaciones incluso a ofertas iguales al presupuesto de licitación, efecto a partir del cuál se restringe excesivamente el tramo de puntuaciones asignables y las diferencias posibles entre los mismos». El Tribunal de Cuentas, como ya ha puesto de manifiesto con anterioridad, en repetidos informes, comparte dicha apreciación, al considerar que el criterio seguido supone una inadecuada valoración del precio en la puntuación total. Los contratos afectados fueron adjudicados en siete casos por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, en dos por la Dirección General de Ferrocarriles, y en otros dos por la Dirección General de la Marina Mercante.

En dos contratos, adjudicados por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, la justificación del concurso como forma de elección del contratista se limitó a una cita del artículo 85 del TRLCAP, pero sin acreditar la concurrencia de las razones tenidas en cuenta para tal elección.

El expediente de un contrato de obras complementarias que fue adjudicado por importe de 5.417 miles de euros por la Dirección General de Ferrocarriles el 13 de octubre de 2005 se enmarca dentro del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, la Junta de Galicia y RENFE para la mejora de la red ferroviaria interior de Galicia. En la tramitación y ejecución destacan diversas incidencias. El 20 de abril de 2001 se adjudicó el contrato inicial, por un importe de 62.991 miles de euros. La firma del contrato tuvo lugar el 27 de abril, y el comienzo de la obras se produjo al día siguiente. El 26 de noviembre de 2001 se autorizó la ampliación en el plazo de las obras de 10 meses, pasando la fecha de finalización a ser el 27 de julio de 2004. Con fecha 17 de abril de 2002 se aprobó un primer modificado, por importe de 4.338 miles de euros, lo que supone un incremento del 6,89%. El 16 de diciembre de 2002 se aprobó un segundo modificado, por un importe de 6.136 miles de euros, lo que supone un incremento del 9,74%. Un tercer modificado del proyecto se aprobó el 30 de septiembre de 2004 por un importe de 1.982 miles de euros, representando un incremento de 3,14%. En alegaciones se informa que el contrato primitivo tuvo cuatro prórrogas más, la última de las cuales, de fecha 14 de septiembre de 2005, prolongó la ejecución hasta el 27 de diciembre siguiente. Estas alteraciones de plazo aunque motivadas —según se indica— en la no disponibilidad total de los Servicios y por la afectación de obras de instalaciones de seguridad a contratar por RENFE evidencian, según este Tribunal, graves irregularidades en la planificación de la ejecución que exceden de unas imprevisiones admisibles.

En el expediente adjudicado por importe de 75.646 miles de euros por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, el porcentaje de baja de la adjudicación fue del 31,52% de la cifra de licitación, lo que podría indicar un presupuesto de licitación poco ajustado a la realidad del mercado.

En cuatro contratos adjudicados por la Secretaria de Estado de Infraestructuras y Planificación por importe de 85.008 miles de euros no se respetó el plazo de 48 días, a contar desde la adjudicación, para su publicación en el BOE.

En el expediente, relativo a un contrato adjudicado por importe de 10.423 miles de euros por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, la certificación de las ofertas remitidas está incompleta, faltando tanto la fecha y la firma como el número total de licitadores.

En el expediente de obras complementarias de un contrato formalizado en 2002 por importe de 2.686 miles de euros por la Dirección General de Carreteras, cuyo objeto era el «ensanche, mejora de trazado y de firme de la carretera TF-711 de San Sebastián de La Gomera a Vallehermoso. Tramo Hermigua-Vallehermoso, desde Pk 20,0 al Pk 40,5. Isla de La Gomera», por un importe de 13.071 miles, y según la documentación remitida, las obras principales deberían finalizar el 14 de mayo de 2004; sin embargo, la tramitación del complementario se inició en enero de 2005.

El expediente de un contrato adjudicado por importe de 23.162 miles de euros por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación no consta en la documentación remitida la fecha del informe técnico de valoración de ofertas.

En 18 expedientes, correspondientes a contratos adjudicados por importe de 346.821 miles de euros, la notificación de la resolución de adjudicación se produjo excediendo el plazo de 10 días previsto en el 85 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). Dichos contratos fueron adjudicados en 16 casos por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación y en dos por la Dirección General de Carreteras.

El artículo 71 del RGLCAP establece las menciones obligatorias del documento de formalización del con-

trato. En cinco contratos, adjudicados por importe de 3.884 miles de euros, se omitió alguna de tales menciones. Dos de dichos contratos fueron adjudicados por la Dirección General de Carreteras; en uno de ellos se omitió la fecha de fiscalización del compromiso de gasto y en el otro las referencias al acuerdo por el que se autorizó la celebración del contrato y al acuerdo por el que se adjudicó. Los otros tres expedientes fueron adjudicados por la Dirección General de la Marina Mercante; en dos de ellos se omitieron la fecha de fiscalización de la fase del compromiso del gasto, la fecha del acta de comprobación del replanteo y el régimen de penalidades por demora; en el otro contrato se omitió la fecha del acta de comprobación del replanteo.

En 14 contratos adjudicados por concurso e importe de 515.559 miles de euros por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, el pliego de cláusulas administrativas particulares establecía un plazo máximo de ejecución y simultáneamente una fecha concreta de terminación de la obra, a la par que señalaba «provocando el incumplimiento de cualquiera de los extremos citados el rechazo de la proposición». La mesa de contratación aplicó estas previsiones de manera que ofertas que suponían una fecha de finalización más temprana (y por tanto una mejora técnica) quedaron rechazadas por no extenderse la duración de la obra hasta el fin del plazo máximo. Con independencia del extraño criterio aplicado por la mesa, contrario a una gestión eficiente, en el pliego no se fijaba una fecha inicial segura, con lo que no quedaba definido el plazo contractual.

En otros cinco expedientes adjudicados por el mismo órgano e importe de 172.680 miles de euros se presentaban unas condiciones similares, aunque menos rígidas, ya que, junto a la duración máxima de la ejecución, establecía que la finalización de la obra tenía que producirse entre dos fechas especificadas, siendo el plazo entre ambas, según los casos, de entre dos y ocho meses.

Finalmente, en el expediente adjudicado por importe de 360.165 miles de euros se estableció una modificación en el clausulado que evitaba la paradoja antedicha. Aunque se seguían manteniendo un plazo máximo de ejecución y un período en el que debía encontrarse la fecha de finalización —que en este caso concreto era todo el año 2009—, se señalaba que «a los solos efectos de redactar el programa de trabajo ofertado, se entenderá que las obras comienzan a los cinco meses contados desde la fecha señalada en el anuncio para la apertura de las proposiciones económicas».

2. Como deficiencias específicas de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios hay que mencionar las siguientes:

De acuerdo con el artículo 68.3 del RGLCAP el pliego de prescripciones técnicas en ningún caso debe contener declaraciones o cláusulas que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Sin embargo, en ocho expedientes relativos a contratos adjudicados por importe de 5.590 miles de euros, se infringió este precepto. En tres casos, los pliegos corresponden a expedientes adjudicados por la Dirección General de Ferrocarriles: en uno de ellos, el pliego contiene menciones relativas a la elaboración y forma de abono de los trabajos; en otro, menciones relativas al criterio de valoración para el abono de los trabajos; y en el tercero, cláusulas relativas al sistema de determinación del precio del contrato. En otro expediente, adjudicado por el CEDEX, el pliego contiene menciones relativas a la forma de valorar las unidades de trabajo. En otro, adjudicado por la Junta de Contratación, contiene menciones relativas al plazo y al régimen de pagos. En otro, adjudicado por la Dirección General de Carreteras, contiene cláusulas relativas al objeto del contrato, a los requisitos a reunir por los licitadores y al abono del precio. En otro, adjudicado por la Dirección General de Programación Económica, se incluyen cláusulas relativas al plazo de ejecución. Finalmente, en un expediente adjudicado por la Secretaría General del Transportes, el pliego contiene una mención al plazo de ejecución de la obra.

El artículo 67.2.g del RGLCAP establece que el pliego de cláusulas administrativas particulares deberá contener el importe máximo de los gastos de publicidad de licitación del contrato. Sin embargo, en cinco contratos, adjudicados por importe de 11.143 miles de euros, se omitió dicha mención. Todos los contratos fueron adjudicados por la Dirección General de Carreteras.

De acuerdo con el artículo 36.1.c del TRLCAP, cuando el precio del contrato se determine en función de precios unitarios, el importe de la garantía a constituir será el 4% del presupuesto base de licitación. Sin embargo, en 12 contratos, adjudicados por importe de 11.790 miles de euros, en los que concurrió dicha circunstancia, el pliego de cláusulas administrativas particulares fijó la garantía definitiva en el 4% de la cifra de adjudicación. Dichos contratos fueron adjudicados por la Dirección General de Ferrocarriles.

En los expedientes de dos contratos adjudicados por importe de 750 miles de euros por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, el importe tomado como base para la determinación de la garantía definitiva fue el presupuesto de licitación, pese que, a tenor de la documentación remitida, no consta que el precio se determinase con base en precios unitarios.

En el expediente correspondiente a un contrato adjudicado por importe de 4.808 miles de euros por la Junta de Contratación no constaba que se realizara la publicación en el DOUE del anuncio de la convocatoria ni el de la adjudicación. Ante el requerimiento del Tribunal de Cuentas, la Junta alegó que se trataba de una prestación incluida en la categoría 13 del artículo 206 del TRLCAP; sin embargo, de acuerdo con los artículos 93

y 203 del TRLCAP, y dado el importe del contrato, deberían haberse realizado ambas publicaciones.

En 32 contratos, adjudicados por importe de 28.269 miles de euros, el vocal interventor manifestó en la Mesa, en relación con la fórmula establecida en el pliego de cláusulas administrativas particulares para la evaluación de la oferta económica, que «su aplicación implica la adjudicación de elevadas puntuaciones incluso a ofertas iguales al presupuesto de licitación, efecto a partir del cuál se restringe excesivamente el tramo de puntuaciones asignables y las diferencias posibles entre los mismos». El Tribunal de Cuentas, como ya ha puesto de manifiesto con anterioridad en repetidos informes, comparte dicha apreciación, pues el criterio seguido supone una inadecuada valoración del precio en la puntuación total. Dichos contratos fueron adjudicados en 29 casos por la Dirección General de Ferrocarriles y en tres por la Dirección General de Carreteras.

En la documentación del expediente de un contrato adjudicado por importe de 4.452 miles de euros por la Dirección General de Carreteras se menciona una modificación presupuestaria por un adicional líquido de 401 miles, con base en que «las condiciones climatológicas hacen necesario incrementar los medios existentes para disponer de condiciones adecuadas de vialidad en las carreteras objeto del contrato»; de esta modificación, aprobada el 27 de diciembre de 2005, no se remitieron otros documentos que el de la fiscalización previa.

En el expediente correspondiente a un contrato adjudicado por importe de 391 miles de euros por la Dirección General de Carreteras, el acuerdo de adjudicación no incluye la motivación con referencia a los criterios de adjudicación que figuran en el pliego, lo que contraviene el artículo 88.2 del TRLCAP.

En los expedientes de seis contratos, adjudicados por importe de 20.956 miles de euros, cabe que la valoración técnica de las ofertas se viera influida por el conocimiento de las ofertas económicas. En unos casos el informe de valoración es de fecha posterior a la apertura de las ofertas económicas, mientras que en otros no consta la fecha de dicho informe. Todos ellos fueron adjudicados por la Dirección General de Carreteras.

En ocho expedientes de contratos adjudicados por la Dirección General de Carreteras por importe de 18.406 miles de euros la notificación de la adjudicación se realizó excediendo el plazo establecido por el artículo 58 de la LRJ-PAC.

El artículo 36.4 del TRLCAP establece que en el supuesto de adjudicación a un empresario cuya proposición hubiera estado incursa inicialmente en presunción de temeridad, el órgano de contratación exigirá al contratista la constitución de una garantía definitiva por el 20 por 100 de importe de adjudicación. En siete contratos, adjudicados por la Dirección General de Carreteras por importe de 32.194 miles de euros, se incumplió dicho precepto.

El artículo 71 del RGLCAP establece las menciones obligatorias que deberá contener el documento de formalización del contrato. En 24 contratos, adjudicados por importe de 51.975 miles de euros, el documento de formalización omitió una o varias de dichas menciones. Dichos contratos fueron adjudicados en diecinueve casos por la Dirección General de Carreteras, omitiéndose en todos ellos la fecha de fiscalización de la fase de compromiso del gasto y el régimen de penalidades por demora, al igual que en un contrato adjudicado por la Dirección General de Programación Económica. Por otra parte, en tres contratos adjudicados por la Junta de Contratación y en uno por la Secretaría General Técnica, se omitió la fecha de fiscalización de la fase de compromiso del gasto.

3. Con carácter general este Tribunal de Cuentas entiende que en los anuncios de licitación de los contratos para su publicación en el BOE, siguiendo el modelo incluido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar los gastos de publicidad a asumir por el adjudicatario por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g del RGLCAP. Tal precisión en el texto de los anuncios de licitación se viene obviando, salvo excepciones.

III.1.4 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio contaba en este ejercicio con 59 órganos de contratación sujetos a enviar información de oficio a este Tribunal de Cuentas, de los que 21 correspondían a los servicios centrales y 38 a cuatro organismos autónomos.

A. Cumplimiento de las obligaciones formales de los órganos de contratación

A.1. Relaciones de contratos

El artículo 40 de la LFTCu establece la obligatoriedad de presentar anualmente una relación de los contratos adjudicados, la cual debe enviarse antes de que concluya el mes de enero del ejercicio siguiente a que se refiera.

Previo requerimiento, y por tanto fuera del plazo fijado en la Instrucción de este Tribunal, se han enviado las relaciones, o la certificación negativa, correspondientes a 18 órganos de contratación. Han incurrido en esta irregularidad el Ministro, la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio (Secretario de Estado y Subdirector General de Informática), la Dirección General de Comercio e Inversiones, la Dirección General de Desarrollo Industrial, la Dirección General de Política Comercial, la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa, la Dirección General de Política Energética y Minas, la Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, la

Secretaría General de Comercio Exterior, la Secretaría General de Energía, la Secretaría General de Industria, la Secretaría General de Ordenación Financiera y Contratación, la Secretaría General de Turismo, la Subdirección General de Recursos Humanos y Organización, la Subsecretaría, la Oficialía Mayor y la Subdirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

De oficio, pero fuera de plazo, enviaron las relaciones, o certificación negativa, 5 órganos de contratación: la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de Información y los organismos autónomos Centro Español de Metrología (CEM), Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (INRECA) y Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM).

Del análisis efectuado sobre los contratos remitidos se deduce que, con incumplimiento de lo establecido en el apartado II.1. de la Instrucción, no han sido incluidos en las relaciones enviadas 5 contratos que corresponden todos a TURESPAÑA. Por el contrario, se han relacionado por el Organismo autónomo OEPM 3 encomiendas a favor de empresas públicas autorizadas por otras disposiciones legales, que no tienen la calificación de contratos.

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que no han sido incluidos en las relaciones enviadas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio 436 contratos; se alega que 396 son de adquisición centralizada. Por tanto, la inclusión en las relaciones correspondería a la Dirección General del Patrimonio del Estado, como se ha indicado en el epígrafe III.1.2. apartado A.1 anterior de este Informe, correspondiente al Ministerio de Economía y Hacienda.

La Secretaría General de Comercio Exterior y la OEPM relacionan 4 contratos adjudicados en ejercicio distinto de aquél a que se refiere la relación.

En 4 relaciones enviadas no se especifica el órgano de contratación, mención exigida por el formato incluido en el anexo I de la Instrucción, cuando, como es el caso, se cuenta con más de un órgano competente. Incurren en esta deficiencia las relaciones enviadas por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de Información, que engloba la de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, la de la Subsecretaría —que acumula tres órganos— la del CEM, con 2 órganos, y las dos relaciones de TURESPAÑA, con 34 órganos, entre ellos, las Oficinas en el Extranjero.

En contra lo establecido en el apartado II de la Instrucción se han relacionado de forma independiente 12 contratos pertenecientes a lotes de adjudicación de expedientes ya incluidos, de los que uno corresponde a la Junta de Contratación y 11 a TURESPAÑA. Asimismo, se han incluido 4 contratos, 3 por la Junta de Contratación y por el CEM, que, por razón de su menor importe, no debieron relacionarse.

A.2. Expedientes de contratación

Se han remitido 117 expedientes, por un importe global de 183.486 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	2	29	3.180	48
	Concurso	1	14	499	8
	Procedimiento negociado	4	57	2.942	44
Total obras		7	6	6.621	4
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	55	55	117.095	69
	Procedimiento negociado	45	45	52.599	31
Total consultoría y asistencia y de servicios		100	85	169.694	92
Suministro	Subasta				
	Concurso	8	89	6.592	94
	Procedimiento negociado	1	11	433	6
Total suministro		9	8	7.025	4
Privados	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	100	126	100
Total privados		1	1	126	0
TOTALES		**117**	**100**	**183.466**	**100**

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que debieron remitirse, y no se han remitido, 15 expedientes. En relación con lo indicado en alegaciones por el Ministerio se aclara que los expedientes de contratación centralizada deben remitirse al Tribunal de Cuentas por el órgano que debe justificar el cumplimiento de la prestación objeto de contrato.

Previo requerimiento, y por tanto fuera del plazo establecido en el artículo 57 del TRLCAP, han sido remitidos 3 expedientes correspondientes al CEM.

De los 117 expedientes remitidos, 114 lo fueron de oficio, mientras que 3 se remitieron a requerimiento del Tribunal de Cuentas. En 2004 se remitieron 79 expedientes, todos ellos de oficio.

Si se comparan las cifras con las del año precedente, se observa un aumento en el número de contratos de obras (pasaron de 5 en 2004 a 7 en 2005) y, sobre todo, en los de consultoría y asistencia y de servicios (de 62 a 100), mientras que el numero de contratos de suministro se redujo de 12 a 9; en cuanto a contratos privados en el ejercicio se suscribió 1 y ninguno en el año precedente. Atendiendo a la forma de adjudicación, no varió el recurso a la subasta (que se utilizó en dos ocasiones), mientras que aumentan el empleo del concurso (de 53 a 64) así como los procedimientos restrictivos de la concurrencia (negociados, prorrogas y modificados), que pasan de 26 a 115.

B. Resultados del examen de los expedientes de contratación

B.1. Expedientes fiscalizados

Se han seleccionado para su fiscalización 31 expedientes, por un importe conjunto de 64.695 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% total
Obras	Subasta	1	50	1.880	59
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	25	2.186	74
Total obras		2	29	4.066	61
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	12	22	47.035	40
	Procedimiento negociado	12	27	9.056	17
Total consultoría y asistencia y de servicios		24	24	56.091	33
Suministro	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	5	62	4.538	69
	Procedimiento negociado	-	-	-	-
Total suministro		5	56	4.538	65
TOTALES		**31**	**26**	**64.695**	**35**

B.2. Documentación no remitida

El anexo II de la Instrucción detalla la documentación a remitir en relación con la contratación suscrita.

En el examen de los expedientes fiscalizados se ha observado que documentos que debían estar incluidos en ellos no lo estaban, pese a exigirlos la Instrucción citada. En relación con estas omisiones hay que señalar que si bien, en unos casos, puede inferirse la existencia de los documentos no incluidos, en otros no es posible conocer este extremo ni, por tanto, si se han cumplido los correspondientes preceptos de la legislación de contratos.

En 31 expedientes fiscalizados faltaban los documentos que se relacionan seguidamente:

— La indicación del DOUE en que se haya publicado el anuncio de licitación, requerido por el artículo 78 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, dos adjudicados por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA y uno por la Dirección General de TURESPAÑA.

— La certificación del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas, requerida por el artículo 80.5 del RGLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General de TURESPAÑA.

— La acreditación de la clasificación del adjudicatario, documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social y declaración correspondiente de no estar incurso en prohibición de contratar, requeridos por el artículo 79.2. b del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA.

— La justificación aportada por el adjudicatario de su solvencia, requerida por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General de TURESPAÑA.

— El anuncio publicado en el DOUE donde se da cuenta de la adjudicación, requerido por el artículo 93 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, dos adjudicados por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA y uno por la OEPM.

— La notificación de la adjudicación a los licitadores, requerida por el artículo 93 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA.

— La acreditación de la formalización en escritura pública de la unión temporal de empresas adjudicataria, requerida por el artículo 24.1 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA.

— El informe en que se justifique debidamente la insuficiencia de medios personales para cubrir las necesidades que se trata de justificar, requerido por el artículo 202 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos de consultoría y asistencia y de servicios, dos adjudicados por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA y uno por la Dirección General de TURESPAÑA.

B.3. Deficiencias observadas en la tramitación de los contratos

1. Como deficiencias específicas en la tramitación de los contratos de obras hay que mencionar las siguientes:

En el expediente relativo a un contrato adjudicado por un importe de 1.880 miles de euros por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA, el pliego de cláusulas administrativas particulares no menciona los gastos de los anuncios de la licitación, contraviniendo el artículo 67.2.g del RGLCAP.

En el expediente de la OEPM correspondiente a un modificado, por importe de 2.186 miles de euros, del contrato adjudicado el 22 de marzo de 2004 por importe de 4.136 miles de euros —por lo que el modificado supone una ampliación del 53% en el importe del proyecto inicial, cuyo objeto eran las obras de conservación y reparación de la nueva sede central de la OEPM—, el informe de supervisión del proyecto modificado indica que «se presupone que el proyecto cumple con las ordenanzas municipales y demás disposiciones en materia urbanística y de protección del patrimonio», lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 128 del TRLCAP, a tenor del cual en la supervisión habrá que «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», sin que haya lugar a presunciones. De otra parte, el documento de formalización omitió mencionar el plazo de comprobación de replanteo (exigido por el artículo 71.4 b del RGLCAP), la fecha e importe de la aprobación y compromiso del gasto (requerido por el artículo 71.3.b.1.º).

2. Como deficiencias específicas en la tramitación de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios hay que mencionar las siguientes:

El artículo 67.2.g del RGLCAP establece como una de las menciones obligatorias del pliego de cláusulas administrativas particulares la relativa al importe máximo de los gastos de publicidad de licitación del contrato, a pesar de lo cual, en los pliegos de tres contratos, adjudicados por importe de 7.125 miles de euros se omitió dicha mención. Los contratos fueron adjudicados en dos casos por la Junta de Contratación y en uno por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA.

De acuerdo con el artículo 67.2.ñ del RGLCAP, la forma de pago es una de las menciones obligatorias del pliego de cláusulas administrativas particulares y no puede, de acuerdo con el artículo 68.3 del RGLCAP, ser recogida en el pliego de prescripciones técnicas. Sin embargo, en dos contratos, adjudicados por importe de 5.217 miles de euros, el pliego de prescripciones técnicas incluía un apartado relativo a la forma de pago del importe del contrato. Dichos contratos fueron adjudicados por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA y por la Junta de Contratación.

En el expediente de un contrato adjudicado por un importe de 1.000 miles de euros por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA el certificado de que el adjudicatario se encontraba al corriente de sus obligaciones fiscales carecía de fecha, por lo que no resulta posible determinar si se cumplía con la exigencia del artículo 79.2.b del TRLCAP.

El contrato adjudicado por un importe de 689 miles de euros por la Vicepresidencia Primera Ejecutiva de TURESPAÑA, fue calificado como administrativo especial; en opinión del Tribunal de Cuentas dicha calificación es incorrecta, ya que su objeto no es distinto al de los contratos administrativos típicos de suministro y servicios (artículo 5.2.b del TRLCAP), debiendo considerarse como contrato mixto —de los contemplados en el artículo 6 del TRLCAP—. La calificación de estos contratos debe hacerse atendiendo a la prestación de mayor importancia económica; en este caso, la de servicios. En consecuencia, estaba sujeto a la publicidad en el DOUE, circunstancia que no se ha producido. En las mismas circunstancias se encuentra otro expediente, adjudicado por importe de 290 miles de euros.

Dos expedientes adjudicados por importe conjunto de 388 miles de euros (uno adjudicado por la Oficina de Turismo en Chicago de TURESPAÑA; y el otro por la Dirección General del Instituto de Turismo en España), fueron calificados como de servicios; no obstante, en opinión del Tribunal de Cuentas, se trata de contra-

tos privados, ya que se someten a los respectivos ordenamientos jurídicos extranjeros. Por otra parte, en la documentación remitida de uno de ellos no consta la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares.

En la documentación remitida con el expediente relativo a un contrato adjudicado por un importe de 218 miles de euros por la Junta de Contratación, la justificación de exclusión de los supuestos de publicidad comunitaria firmada por el Secretario General de Energía no tiene fecha.

En el expediente relativo a un contrato adjudicado por importe de 4.019 miles de euros por la OEPM la garantía definitiva que establecía el pliego de cláusulas administrativas particulares contravenía el artículo 36.1 del TRLCAP, ya que, al tratarse de un expediente en el que el precio se había de determinar en función de precios unitarios, el importe de la garantía a constituir debería haber sido del 4% del presupuesto base de licitación y no del precio de adjudicación. Otro aspecto criticable del pliego de cláusulas administrativas particulares es que a la hora de justificar la no inclusión de una cláusula de revisión de precios se hiciera «en razón de que el precio determinado por la OEPM ha sido calculado teniendo en cuenta las posibles variaciones de los diferentes elementos del coste que en el mismo intervienen». Esta circunstancia supondría que el presupuesto de licitación se habría establecido por encima del precio real, en lugar de atenerse a éste y emplear las fórmulas de revisión de precios que permiten mantener la equidad en la contraprestación que recibe el contratista por su servicio. Apoyan esta valoración el hecho de que el presupuesto de licitación fue superior en un 26% a la media de las ofertas presentadas y que la oferta adjudicataria fue inferior en un 10% a dicha media. Finalmente el documento de formalización del contrato no incluía, pese a ser extremos obligatorios de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71.3.b 1.º y 2.º del RGLCAP, la fecha e importe de la aprobación y compromiso del gasto, así como la referencia al acuerdo por el que se autorizaba la celebración del contrato.

3. Con carácter general este Tribunal de Cuentas entiende que en los anuncios de licitación de los contratos para su publicación en el BOE, siguiendo el modelo incluido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar los gastos de publicidad a asumir por el adjudicatario por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g del RGLCAP. Tal precisión en el texto de los anuncios de licitación se viene obviando, salvo excepciones.

III.1.5 Ministerio de Medio Ambiente

El Ministerio de Medio Ambiente contaba en este ejercicio con 22 órganos de contratación, de los que 10 correspondían a los servicios centrales y 12 a los organismos autónomos.

A. Cumplimiento de las obligaciones formales de los órganos de contratación

A.1. Relaciones de contratos

A pesar del requerimiento efectuado, no han enviado la relación de los contratos adjudicados, o certificación negativa, 4 órganos de contratación por lo que no se ha podido verificar por contraste con sus datos si se han remitido todos los expedientes exigibles por el artículo 40 de la LFTCu y el artículo 57 del TRLCAP. Incurren en esta irregularidad:

Ministro.
Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología.
Dirección General para la Biodiversidad.
Secretaría General Técnica.

Previo requerimiento, y por tanto fuera de plazo, se ha enviado la relación, correspondiente al Organismo autónomo Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

De oficio, pero fuera de plazo, enviaron las relaciones, o certificación negativa, 10 órganos de contratación: la Dirección General del Agua, la Dirección General de Costas, la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático y los organismos autónomos Confederaciones Hidrográficas del Duero, Guadiana, Júcar y Tajo, Mancomunidad de los Canales del Taibilla (MCT) y Parques Nacionales (OAPN).

Del análisis efectuado sobre los contratos remitidos se deduce que, con incumplimiento de lo establecido en el apartado II.1. de la Instrucción, no han sido incluidos en las relaciones enviadas 29 contratos, que corresponden a los siguientes órganos:

Servicios centrales:

Dirección General de Agua (5) Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad (2) y Subsecretaría (2).

Organismos autónomos:

Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir (2), Guadiana (10), Júcar (1), Norte de España (1), y Tajo (4) y MCT (2).

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que no han sido incluidos en las relaciones enviadas por el Ministerio de Medio Ambiente 413 contratos. Aun cuando no se han formulado ale-

gaciones por el Departamento ministerial, este Tribunal de Cuentas estima que en alguna medida podría tratarse de expedientes de contratación centralizada indebidamente incluidos en este Ministerio por dicho Registro, según se expone en el epígrafe III.1.2. apartado A.1 anterior de este Informe, relativo al Ministerio de Economía y Hacienda.

Por el contrario, se han relacionado indebidamente 19 encomiendas a favor de empresas públicas autorizadas por otras disposiciones legales, que no tienen la calificación de contratos (TRLCAP, artículo 3.1.l.). De ellas la Dirección General para el Territorio y la Biodiversidad ha relacionado 7 y las Confederaciones Hidrográficas del Segura y Tajo, 4 y 8 respectivamente.

Se han incluido 30 contratos adjudicados en ejercicios distintos de aquél a que se refiere la relación, de los que 2 lo han sido por la Confederación Hidrográfica del Ebro y 28 por el OAPN.

En la relación enviada por el OAPN no se especifica el órgano de contratación, mención exigida por el formato incluido en el anexo I de la Instrucción, cuando, como es el caso, se cuenta con más de un órgano competente.

Se han incluido en las relaciones enviadas por unos órganos de contratación 46 contratos adjudicados por otros órganos, entre ellos los de contratación centralizada que, según el artículo 193.6 del RGLCAP, se adjudican por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Se da esta anomalía en las relaciones enviadas por la Dirección General del Agua (30), Subsecretaría (1) y la Confederación Hidrográfica del Segura (15).

En contra de lo establecido en el apartado II de la Instrucción, OAPN ha relacionado de forma independiente 8 contratos pertenecientes a lotes de adjudicación de expedientes ya incluidos. Asimismo, se han incluido 36 contratos que, por razón de su menor importe, no debieron relacionarse. Incurren en esta última anomalía las relaciones enviadas por la Dirección General de Costas (14) y las Confederaciones Hidrográficas del Guadiana y Tajo (uno cada una) y OAPN (20).

En la relación enviada por la Confederación Hidrográfica del Ebro se incluyen 4 contratos no adjudicados.

A.2. Expedientes de contratación

Se han remitido 661 expedientes, por un importe global de 1.420.574 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	36	11	31.002	3
	Concurso	163	48	995.485	83
	Procedimiento negociado	139	41	166.472	14
Total obras		338	51	1.192.959	84
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	214	70	140.243	77
	Procedimiento negociado	90	30	40.940	23
Total consultoría y asistencia y de servicios		304	46	181.183	13
Suministro	Subasta	1	6	950	4
	Concurso	14	82	21.432	96
	Procedimiento negociado	2	12	50	0
Total suministro		17	3	22.432	1
Privados	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	1	50	4.000	17
	Procedimiento negociado	1	50	20.000	83
Total privados		2	0	24.000	2
TOTALES		**661**	**100**	**1.420.574**	**100**

A pesar del requerimiento efectuado, no han sido remitidos 33 expedientes incluidos en las relaciones enviadas; corresponden a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (4), la Dirección General de Costas (10), la Dirección General del Agua (12), la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (5) y el OAPN (2, los números 190 y 191 de su relación).

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que no se han remitido 40 expedientes:

Previo requerimiento, y por tanto fuera del plazo fijado por el artículo 57 del TRLCAP, han sido remitidos 51 expedientes, de los que 2 corresponden a la Confederación Hidrográfica del Ebro y 49 a la del Guadalquivir.

De los 661 expedientes remitidos, 610 lo fueron de oficio, mientras que 51 lo fueron previo requerimiento del Tribunal. En 2004 se remitieron 492 expedientes, todos ellos de oficio.

Si se comparan las cifras con las del año precedente, se observa un aumento en el número de contratos de

obras (pasaron de 220 en 2004 a 338 en 2005), y en los de consultoría y asistencia y de servicios (de 250 a 304), mientras que el numero de contratos de suministro se redujo 22 a 17; en cuanto a contratos privados en el ejercicio se suscribieron 2 y ninguno en el año precedente. Atendiendo a la forma de adjudicación, se produjo un aumento en todas ellas, mayor en la subasta (de 10 a 36) y procedimientos restrictivos de la concurrencia (negociados, prórrogas y modificados, de 138 a 232), que en el concurso (de 344 a 391).

B. Resultados del examen de los expedientes de contratación

B.1. Expedientes fiscalizados

Se han seleccionado para su fiscalización 149 expedientes, por un importe conjunto de 565.177 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% total
Obras	Subasta	11	31	7.301	24
	Concurso	36	22	377.942	38
	Procedimiento negociado	43	31	106.479	64
Total obras		90	27	491.722	41
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	31	14	48.132	34
	Procedimiento negociado	20	22	15.346	37
Total consultoría y asistencia y de servicios		51	17	63.478	35
Suministro	Subasta	1	100	950	100
	Concurso	4	29	4.977	23
	Procedimiento negociado	2	100	50	100
Total suministro		7	41	5.977	27
Privados	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	1	100	4.000	100
	Procedimiento negociado	-	-	-	-
Total privados		1	50	4.000	17
TOTALES		**149**	**23**	**565.177**	**40**

B.2. Documentación no remitida

El anexo II de la Instrucción detalla la documentación a remitir en relación con la contratación suscrita.

En el examen de los expedientes fiscalizados se ha observado que documentos que debían estar incluidos en ellos no lo estaban, pese a exigirlos la Instrucción citada. En relación con estas omisiones hay que señalar que si bien, en unos casos, puede inferirse la existencia de los documentos no incluidos, en otros no es posible conocer este extremo ni, por tanto, si se han cumplido los correspondientes preceptos de la legislación de contratos.

En 149 expedientes fiscalizados faltaban los documentos que se relacionan seguidamente:

— La orden de inicio del expediente, requerida por los artículos 67 del TRLCAP, 68 y 69 de la LRJPAC y 73 del RGLCAP, en los expedientes de 24 contratos, adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

— El certificado de existencia de crédito, requerido por el artículo 67.2 del TRLCAP, en los expedientes de siete contratos, cuatro adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, uno por la Confederación Hidrográfica del Tajo, otro por la Confederación Hidrográfica del Segura y otro por la Vicepresidencia del OAPN.

— El certificado de suficiencia de límite de compromisos por suponer el contrato un gasto plurianual, requerido por el artículo 47 de la LGP, en los expedientes de cuatro contratos, dos adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, otro por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y otro por la Dirección General del Agua.

— El informe razonado del Servicio promotor de la contratación, exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato, requerido por el artículo 73.2 del RGLCAP, en los expedientes de veinticuatro contratos, veintitrés adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y uno por la Dirección General del Agua.

— El pliego de prescripciones técnicas particulares aprobado por el órgano de contratación, requerido por el artículo 51 del TRLCAP, en los expedientes de veintinueve contratos, veinticinco adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, uno por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, uno por

la Dirección General de Costas, uno por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad y uno por la Dirección General del Agua.

— El pliego de cláusulas administrativas particulares aprobado por el órgano de contratación, requerido por el artículo 49.1 del TRLCAP, en los expedientes de veintiséis contratos, veintitrés adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, dos por la Confederación Hidrográfica del Norte de España y uno por la Confederación Hidrográfica del Tajo.

— El informe del Servicio Jurídico relativo a los pliegos de cláusulas administrativas particulares, requerido por el artículo 49.4 del TRLCAP, en los expedientes de treinta contratos, veinticinco adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, uno por la Confederación Hidrográfica del Tajo, tres por el Parque de Maquinaria y uno por la Vicepresidencia del OAPN.

— La fiscalización previa de la aprobación del gasto, requerida por el artículo 67.2 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Presidencia del OAPN.

— La autorización del titular del Departamento ministerial, requerida por el artículo 12.1, párrafo 2.º y la Disposición Transitoria 3.ª del TRLCAP, en el expediente de dos contratos, uno adjudicado por la Confederación Hidrográfica del Norte de España y otro por la Confederación Hidrográfica del Tajo.

— La justificación del procedimiento y forma de adjudicación elegidos, requerida por el artículo 75.2 del TRLCAP, en los expedientes de veintiséis contratos, veinte adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, tres por la Vicepresidencia del OAPN, uno por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, uno por la Confederación Hidrográfica del Segura, y uno por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad.

— La resolución motivada que establezca la improcedencia de la revisión de precios, requerida por el artículo 103.3 del TRLCAP, en los expedientes de cuarenta contratos, veintisiete adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, dos por la Confederación Hidrográfica del Ebro, dos por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, uno por la Confederación Hidrográfica del Segura, tres por la Dirección General de Costas, tres por el Parque de Maquinaria, uno por la Subsecretaría de Medio Ambiente y uno por la Vicepresidencia del OAPN.

— La resolución motivada aprobando el expediente de contratación y el gasto y disponiendo la apertura de procedimiento de adjudicación, requerida por el artículo 69 del TRLCAP, en los expedientes de veintiséis contratos, veintitrés adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, uno por la Presidencia del OAPN y dos por la Confederación Hidrográfica del Norte de España.

— La indicación del BOE en que se haya publicado el anuncio de la licitación, requerida por el artículo 78 del TRLCAP, en los expedientes de diez contratos adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

— La indicación del DOUE en que se haya publicado el anuncio de la licitación, requerida por el artículo 78 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General de Costas.

— La certificación del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas, requerida por el artículo 80.5 del RGLCAP, en los expedientes de veinte contratos, diecinueve adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y uno por la Vicepresidencia del OAPN.

— La acreditación de la clasificación del adjudicatario, requerida por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, uno adjudicado por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, otro por la Confederación Hidrográfica del Tajo y otro por la Dirección General de Costas.

— Los documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias impuestas por las disposiciones vigentes, requeridos por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en los expedientes de treinta contratos, veintisiete adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, uno por la Confederación Hidrográfica del Tajo, uno por la Dirección General de Costas y uno por el Parque de Maquinaria.

— Los documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, requeridos por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en los expedientes de veintinueve contratos, veintisiete adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, uno por la Confederación Hidrográfica del Tajo y uno por el Parque de Maquinaria.

— La declaración responsable del adjudicatario de no estar incurso en prohibición de contratar, conforme a los artículos 15 a 20 del TRLCAP, requerida por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en los expedientes de treinta y un contratos, veinticuatro adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, uno por la Confederación Hidrográfica del Ebro, dos por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, uno por la Confederación Hidrográfica del Tajo, dos por la Dirección General del Agua y uno por la Vicepresidencia del OAPN.

— La justificación aportada por el adjudicatario de su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, según los medios de acreditación que el órgano de contratación haya precisado en el anuncio, de entre los reseñados en los artículos 16 a 19 TRLCAP, requerida por los artículos 79.2.b y 15.3 del TRLCAP, en los expedientes de cinco contratos, dos adjudicados por la Dirección General del Agua, uno por la Confederación Hidrográfica del Ebro, uno por la Dirección General de Costas y uno adjudicado por la Presidencia del OAPN.

— El acta de la mesa de contratación en la que se recojan las ofertas admitidas a licitación, requerida por el artículo 81.3 del RGLCAP, en los expedientes de cuatro contratos adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

— El acta de la mesa de contratación en la que se recoja la apertura de las proposiciones, requerida por el artículo 88.1 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

— La copia de los informes técnicos en los que se basa la propuesta de adjudicación de la mesa, requeridos por el artículo 89.1 del TRLCAP, en los expedientes de seis contratos, cinco adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y uno por la Vicepresidencia del OAPN.

— La propuesta de adjudicación al órgano de contratación, requerida por el artículo 87.2 del RGLCAP, en los expedientes de veintidós contratos, veintiuno adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y uno por la Vicepresidencia del OAPN.

— El acuerdo de adjudicación, requerido por el artículo 53 del TRLCAP, en los expedientes de veintiséis contratos, veinticinco adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y uno por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad.

— El anuncio publicado en el BOE donde se da cuenta de la adjudicación, requerido por el artículo 93 del TRLCAP, en los expedientes de treinta y dos contratos, veinticinco adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, uno por la Confederación Hidrográfica del Tajo, uno por la Dirección General de Costas, uno por la Ministra, uno por la Presidencia del OAPN y tres por la Vicepresidencia del OAPN.

— El anuncio publicado en el DOUE donde se da cuenta de la adjudicación, requerido por el artículo 93 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, uno adjudicado por la Ministra, otro por la Dirección General de Costas y otro por la Presidencia del OAPN.

— La notificación de la adjudicación a los licitadores, requerida por el artículo 93.1 del TRLCAP, en los expedientes de veintiséis contratos, veinticinco adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y uno por la Vicepresidencia del OAPN.

— El resguardo acreditativo de la constitución de la garantía definitiva, requerida por el artículo 36.1 del TRLCAP, en los expedientes de trece contratos, doce adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, y uno por la Dirección General de Costas.

— La documentación acreditativa de la realización total o parcial del contrato a satisfacción de la Administración, requerida por los artículos 99 y 110 del TRLCAP, en los expedientes de cincuenta y cinco contratos, veintidós adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, uno por la Confederación Hidrográfica del Ebro, cinco por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, dos por la Confederación Hidrográfica del Tajo, tres por la Dirección General de Costas, diez por la Dirección General del Agua, uno por la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, cuatro por la Ministra, uno por el Parque de Maquinaria, tres por la Vicepresidencia del OAPN, dos por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad y uno por la Subsecretaría de Medio Ambiente.

— La solicitud de información a todos los licitadores cuyas proposiciones estuvieran incursas en presunción de temeridad, las alegaciones de dichos licitadores y el informe técnico del servicio correspondiente, requeridos por el artículo 86.4 del TRCLAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General de Costas.

— La copia de las solicitudes de ofertas a empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, requerida por el artículo 92.1 del TRLCAP, en los expedientes de dieciséis contratos adjudicados por procedimiento negociado por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

— La justificación de las necesidades nuevas o causas imprevistas que provocan la modificación, requerida por el artículo 101 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

— La acreditación del trámite de audiencia al contratista en el expediente de modificación, requerido por el artículo 59.1 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

— El informe del Servicio Jurídico relativo a la modificación propuesta, requerido por el 59.2 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos, uno adjudicado por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y otro por la Presidencia del OAPN.

— El informe de contenido presupuestario de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda relativo a la modificación, requerido por el artículo 101.3 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por la Ministra.

— El informe del Consejo de Estado requerido por el artículo 59.3.b del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos, uno adjudicado por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y otro por la Ministra.

— El acuerdo del órgano de contratación aprobando el expediente de modificación, requerido por el artículo 102 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

— El resguardo acreditativo del reajuste de la garantía derivado de la modificación, requerido por el artículo 42 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, dos adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y uno por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad.

— El informe del proyecto por la Oficina de Supervisión de Proyectos, requerido por el artículo 128 del TRLCAP, en los expedientes de treinta y tres contratos de obras, veintiuno adjudicados por la Confederación

Hidrográfica del Guadiana, uno por la Confederación Hidrográfica de Tajo, ocho por la Ministra, uno por el Parque de Maquinaria y dos por la Vicepresidencia del OAPN.

— La aprobación del proyecto por el órgano de contratación, requerida por el artículo 122 del TRLCAP, en los expedientes de treinta y tres contratos de obras, veintiuno adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, ocho por la Ministra, uno por el Parque de Maquinaria y tres por la Vicepresidencia del OAPN.

— El acta de replanteo del proyecto, requerida por los artículos 129 del TRLCAP y 138 del RGLCAP, en los expedientes de veintiún contratos de obras, diez adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, siete por la Ministra, uno por el Parque de Maquinaria y tres por la Vicepresidencia del OAPN.

— La certificación de la plena posesión y de la disposición real de los terrenos necesarios para la normal ejecución del contrato, requerida por el artículo 129 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos de obras, uno adjudicado por la Dirección General del Agua y otro por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad.

— El acta de comprobación del replanteo, requerida por el artículo 142 del TRLCAP, en los expedientes de treinta y un contratos de obras, once adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, tres por la Confederación Hidrográfica del Tajo, dos por la Dirección General de Costas, uno por la Dirección General del Agua, ocho por la Ministra, uno por el Parque de Maquinaria, tres por la Vicepresidencia del OAPN y dos por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad.

— La acreditación de la presentación por el contratista del programa de trabajo, requerida por los artículos 124.1.e del TRLCAP y 132 del RGLCAP, en los expedientes de veintiún contratos de obras, quince adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, uno por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, uno por la Dirección General del Agua y cuatro por la Ministra.

— La autorización del órgano de contratación para iniciar el proyecto de modificación, requerida por el artículo 146.3 del TRLCAP, en el expediente de un contrato de obras adjudicado por la Presidencia del OAPN.

— El informe de supervisión del proyecto modificado por la Oficina de Supervisión de Proyectos, requerido por el artículo 128 del TRLCAP, en el expediente de dos contratos de obras, uno adjudicado por la Confederación Hidrográfica del Tajo y otro por la Presidencia del OAPN.

— La aprobación del proyecto modificado, requerida por el artículo 146.3 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos de obras, dos adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y uno por la Presidencia del OAPN.

— El acta de replanteo previo del proyecto modificado, requerida por el artículo 129 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos de obras, uno adjudicado por la Presidencia del OAPN y otro por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad.

— La certificación final de las obras, requerida por el artículo 166 del RGLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Ministra.

— El informe en que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer, requerido por el artículo 202 del TRLCAP, en los expedientes de cuatro contratos de consultoría y asistencia y de servicios adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

B.3. Deficiencias observadas en la tramitación de los contratos

1. Como deficiencias específicas en la tramitación de los contratos de obras hay que mencionar las siguientes:

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 226 miles de euros por la MCT, el acta de replanteo es de fecha anterior a la aprobación del proyecto, lo que incumple el artículo 129 del TRLCAP. Igualmente ocurre con el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General de Costas por 1.289 miles de euros y en los expedientes de un contrato adjudicado por importe de 4.188 miles de euros y de otro adjudicado por importe de 819 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Tajo. En este último expediente la formalización del contrato se realizó superando el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de la notificación de la adjudicación, establecido en el artículo 54.1 del TRLCAP.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 790 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Norte de España el replanteo previo consta realizado en fecha posterior a la aprobación del expediente, lo que contraviene lo establecido en el artículo 138 del RGLCAP.

Según consta en el expediente de un contrato adjudicado por la Dirección General de Costas por importe de 1.289 miles de euros, entre la apertura de las ofertas y la resolución de adjudicación transcurrieron más de los 40 días señalados en el artículo 83.2, último párrafo, del TRLCAP.

En el cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente de un contrato adjudicado por importe de 198 miles de euros por la Vicepresidencia del OAPN se justificaba la elección del procedimiento negociado sin publicidad por la imposibilidad de concurrencia (artículo 141.b del TRLCAP); sin embargo, en opinión del Tribunal de

Cuentas, del objeto del contrato no se desprenden las causas que justifican este tipo de sistema de adjudicación. De otra parte, desde la notificación al adjudicatario el día 7 de julio de 2005 hasta la formalización del contrato el día 24 de agosto de 2005, transcurrieron 47 días, superando en 17 días el plazo máximo que permite el artículo 54.1 del TRLCAP, y la justificación de la no revisión de precios no figura en resolución motivada independiente como exige el artículo 103.3 del TRLCAP.

En 12 contratos, adjudicados por importe de 110.060 miles de euros, el representante de la Intervención manifestó la conveniencia de que la valoración técnica de las ofertas se realizase sin conocer las ofertas económicas. Aún cuando, como señalaron los órganos de contratación, la Ley establece como potestativo el establecer o no fases de valoración, y además en ningún caso especifica la prelación entre las mismas, el Tribunal de Cuentas considera, y así lo ha señalado repetidamente en informes anteriores, que resulta preferible evitar que el conocimiento de las ofertas económicas pudiera influir en la valoración de las ofertas técnicas, lo que se conseguiría haciendo uso de la potestad de establecer fases de valoración y disponiendo que la valoración técnica se realizara con carácter previo a la apertura de las ofertas económicas. Dichos contratos fueron adjudicados en 7 casos por la Ministra, en 3 por la Dirección General del Agua y en 2 por la Confederación Hidrográfica del Tajo.

En el pliego de cláusulas administrativas particulares de un contrato adjudicado por importe de 3.660 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, se fija como límite de los gastos de anuncio por parte del adjudicatario el 8 por 1000 sobre el importe de licitación, lo que supone 38.200 euros. Dicho criterio no es, a juicio del Tribunal de Cuentas, objetivo ni adecuado a la vista de los gastos reales que aparecen publicados en el BOE que alcanzaron sólo 828,62 euros. Lo mismo ocurre en el expediente de un contrato adjudicado por importe de 873 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Norte de España cuyos gastos ascendieron a 754,64 euros. En este último, además, el replanteo se realizó con posterioridad a su aprobación, cuando, de acuerdo con el artículo 129.1 del TRLCAP, debería haberse efectuado con carácter previo.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 928 miles de euros por la Vicepresidencia del OAPN, el informe de valoración técnica se emitió con posterioridad a la apertura de las ofertas económicas, contraviniendo lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares la existencia de fases sucesivas (tres sobres a presentar por los licitadores).

En el expediente de contrato adjudicado por importe de 5.969 miles de euros por la MCT, no se realizó la supervisión del proyecto de variante que se proponía, que debió realizarse de acuerdo con el artículo 137 del RGLCAP. De otra parte, la fecha del acta de replanteo previo es anterior a la de aprobación del proyecto, lo que contraviene el artículo 129 del TRLCAP, y el acta de comprobación del replanteo se levantó con tres meses de retraso con respecto al plazo de treinta días desde la formalización, que tuvo lugar el 29 de marzo de 2005.

A tenor del expediente de un contrato adjudicado por importe de 1.798 miles de euros por la Dirección General del Agua, entre la apertura de las proposiciones y la resolución de adjudicación transcurrieron 10 meses, y no los cuatro señalados en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Aún cuando en un primer momento se pospuso la propuesta de adjudicación, al no haberse valorado la oferta técnica de uno de los licitadores por haber incurrido en temeridad, en opinión del Tribunal de Cuentas no cabe atribuir la totalidad del retraso a dicha circunstancia. De otra parte, con fecha 25 de septiembre de 2006 se resolvió aprobar una prórroga en el plazo de ejecución de las obras, ampliando el vigente hasta el 31 de mayo de 2007, con el consiguiente reajuste de anualidades. Dicha prórroga tuvo lugar una vez expirado el plazo de ejecución inicial ya que, de acuerdo con los datos que figuran en la documentación remitida, el acta de comprobación de replanteo es de 15 de julio de 2005; siendo el plazo de ejecución de 8 meses, por lo que la fecha de terminación de las obras sería el 15 de marzo de 2006.

En el expediente del contrato adjudicado por importe de 1.226 miles de euros por la Dirección General del Agua, entre la fecha de apertura de las ofertas (15 de diciembre de 2004) y la de adjudicación (29 de marzo de 2005) constan transcurridos más de los 40 días que señala el artículo 83.2 in fine del TRLCAP.

El artículo 58.2 de la LRJ-PAC establece un plazo de diez días para cursar las notificaciones, a contar desde aquel en que fueron dictadas. En relación con la resolución de adjudicación, dicho plazo se incumplió en dos expedientes adjudicados por la MCT por importe de 28.121 miles de euros.

En los expedientes de seis contratos, adjudicados por importe de 201.336 miles de euros, consta superado el plazo establecido en los pliegos de cláusulas administrativas particulares a partir de la fecha de apertura de las ofertas para emitir la resolución de adjudicación. Dichos contratos fueron adjudicados en cinco casos por la Ministra y por la Dirección General del Agua en el otro.

En el expediente del contrato adjudicado por importe de 1.754 miles de euros por la Dirección General del Agua consta que, entre la apertura de las ofertas (3 de noviembre de 2004) y la resolución de adjudicación (24 de junio de 2005), transcurrió un plazo superior a los 40 días fijados en el artículo 83.2, in fine, del TRLCAP.

El expediente del contrato adjudicado por importe de 11.445 miles de euros por la Ministra consta que, entre la fecha de adjudicación y notificación al adjudicatario de la misma y la de formalización, transcurrió

más de un mes, lo que incumple el plazo establecido por el artículo 54.1 del TRLCAP.

El artículo 71 del RGLCAP establece las menciones que deberá recoger obligatoriamente el documento de formalización del contrato. En 24 contratos, adjudicados por importe de 8.251 miles de euros, se omitieron una o varias de tales menciones. Dichos contratos fueron adjudicados en veintiún casos por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, y en todos ellos se omitió el plazo de comprobación del replanteo; en veinte de los mismos, además, el régimen de penalidades por demora; y en once de estos veinte también se omitió el acuerdo por el que se autorizó la celebración del contrato. Por otra parte, en dos contratos adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Tajo se omitió el plazo de comprobación del replanteo. Finalmente, en un contrato adjudicado por la Ministra se omitieron el plazo de comprobación del replanteo y la referencia al acuerdo de aprobación del expediente.

En el expediente, adjudicado por importe de 5.920 miles de euros por la MCT, consta que el acta de replanteo previo es de fecha anterior a la aprobación del proyecto, lo que incumple el artículo 129 del TRLCAP, y el acta de comprobación del replanteo se levantó sobrepasando el plazo de un mes desde la formalización.

En cuatro contratos, adjudicados por la MCT por importe de 34.715 miles de euros, en el documento de formalización del contrato, el precio no incluyó el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), lo que contraviene el artículo 77 del TRLCAP.

En el expediente de un contrato adjudicado por la Ministra, de importe nulo, el acta de comprobación de replanteo de la obra principal, de fecha 31 de octubre de 2002, señalaba que en el tramo comprendido entre dos puntos kilométricos no era viable la ejecución de la sección proyectada, debido fundamentalmente a la existencia de dos pasos elevados sobre la línea de Ferrocarril Encina-Valencia, a ambos lados del barranco, ejecutados por RENFE. Sin embargo, en el acta de replanteo previo no se hizo mención alguna a la existencia de tales pasos. Parece dudoso que en el momento en que se replanteó la obra —24 de septiembre de 2001— dichos pasos no existieran, con lo cual sería un problema en origen y tendría que haber sido solventado antes de seguir con la tramitación del expediente.

La Ministra aprobó por importe de 29.267 miles de euros el modificado de un contrato de obras adjudicado (bajo la modalidad de concesión) por concurso en el año 2000 por importe de 33.953 miles de euros, constando como fecha de recepción de las obras, después de las prórrogas, la de 22 de septiembre de 2003. El modificado que nos ocupa se califica también como contrato de obras conforme a la normativa vigente al tiempo de adjudicación del contrato primitivo. De la documentación incorporada a este expediente y sus predecesores —contrato primitivo y modificados 1 y 2— no se alcanza a precisar el importe total de la construcción de las obras (que podría estimarse en 91.813 miles de euros), sin que tampoco conste mencionado el importe total ni el de este modificado en particular.

Teniendo en cuenta la fecha citada de recepción formal de las obras —el 22 de septiembre de 2003— se llega a la consideración de que este expediente no tiene la naturaleza de modificado de un contrato de obras, sino que se trata de un contrato de concesión de obras públicas (regulado por la normativa que la ley 13/2003, de 23 de mayo, incorporó como Título V al TRLCAP), sin que, en consecuencia, se haya respetado el procedimiento establecido en esta nueva normativa específica ni tampoco la general de contratación.

La garantía definitiva se constituyó, por un importe excesivo, sobre los «presupuestos de construcción y de explotación», no sobre el precio de las obras. El acuerdo de aprobación de este expediente modificado lo efectuó el Director General del Agua sin que constase delegación de competencias para ello.

El expediente de un contrato adjudicado el 28 de abril de 2005 por importe de 1.914 miles de euros por la Dirección General del Agua corresponde a unas obras complementarias de un contrato adjudicado el 10 de junio de 2003 por importe de 8.200 miles de euros y un plazo de ejecución inicial de 12 meses. Sin embargo, la fecha de finalización quedó fijada en el 30 de abril de 2005, tras la concesión de dos prórrogas, sin que conste la causa de las mismas en la documentación remitida. De otra parte, el importe señalado de las obras complementarias representa un 24% del precio primitivo del contrato; por lo tanto, se considera que no cabía acogerse, como se hizo, al procedimiento negociado sin publicidad, a que se refiere el artículo 141.d.3 del TRLCAP, por exceder del 20% del precio primitivo del contrato.

En el expediente de un contrato complementario, adjudicado por importe de 1.928 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Tajo, consta una fecha del acta de replanteo previo anterior a la aprobación del proyecto, lo que contraviene el artículo 129.1 del TRLCAP. De otra parte, el documento de formalización hace referencia a una fecha de adjudicación que no coincide con la documentación que se acompaña. Debe también señalarse que para las obras que ahora se examinan se aduce como justificación la declaración de impacto ambiental de junio de 2001, que planteaba la necesidad de acometer una serie de medidas correctoras previas a la puesta en explotación de las obras. El Tribunal de Cuentas coincide con el parecer manifestado en el informe del abogado del Estado, que puso en duda que se estuviera ante una circunstancia «nueva e imprevista», teniendo en cuenta la fecha de la declaración de impacto ambiental y la de licitación del contrato principal, que tuvo lugar el 25 de abril de 2002.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 7.498 miles de euros por la Ministra, con fecha 18 de julio de 2006 se concedió una prórroga del plazo de ejecución de las obras, ampliando el hasta entonces vigente hasta el 30 de junio de 2007, aproban-

do asimismo el correspondiente reajuste de anualidades; en la documentación remitida no constan las causas que lo motivaron.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 625 miles de euros por la MCT consta que las obras comenzaron el 30 de marzo de 2005, con un plazo de ejecución de dos meses; sin embargo, la recepción no se produjo hasta el 20 de marzo de 2006, sin que se exprese la causa que haya dado lugar a este retraso.

En el expediente de un modificado adjudicado por importe de 4.188 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Tajo el acta de replanteo es de fecha anterior a la aprobación del proyecto, lo que incumple el artículo 129 del TRLCAP.

Los expedientes correspondientes a un contrato adjudicado por importe de 4.970 miles de euros por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad y a otro adjudicado por importe de 4.180 miles de euros por la Ministra son, respectivamente, unas obras complementarias y un modificado de un expediente adjudicado bajo la modalidad de abono total del precio el 8 de marzo de 2001, por un importe de 21.860 miles de euros (de los que 20.931 miles de euros correspondían al precio de construcción), y un plazo de ejecución de 30 meses. Las obras comenzaron el 27 de abril de 2001, por lo que la fecha teórica de finalización era el 28 de octubre de 2003. Una vez que el 20 de mayo de 2003 se autorizó la redacción del proyecto modificado n.º 1 la empresa adjudicataria solicitó una ampliación de plazo de 23 meses, con el consiguiente reajuste de anualidades, basándose en el retraso en la tramitación de varios expedientes de expropiación que afectaban a la ubicación de algunas estaciones de bombeo y al trazado de los colectores. Esta ampliación del plazo supuso un incremento de 268 miles de euros, correspondientes a la compensación financiera. La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos informó favorablemente la prórroga el 5 de noviembre de 2003, y el Consejo de Ministros la autorizó el 21 de noviembre. El 2 de diciembre, previo informe de la Intervención de esa misma fecha, se concedió la prórroga y se aprobó el gasto. La fecha para terminación de las obras quedó fijada para el 28 de septiembre de 2005. Hubo que acordar una suspensión temporal parcial de las obras, puesto que, a pesar de que la Ministra autorizó la continuación de las mismas, a 8 de enero de 2004 no estaba finalizada la tramitación administrativa que requiere el artículo 146.4 del TRLCAP. Todo lo expuesto evidencia, cuando menos, una planificación deficiente.

El expediente de un contrato adjudicado por importe de 864 miles de euros por la Dirección General del Agua tiene por objeto unas obras complementarias, cuyo presupuesto de 3.850 miles de euros supone un 22% del precio del contrato primitivo, por lo que no se debió hacer uso del procedimiento negociado sin publicidad, como se hizo, con incumplimiento del artículo 141.d.3 del TRLCAP.

2. Como deficiencias específicas en la tramitación de los contratos de suministro hay que mencionar las siguientes:

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 1.290 miles de euros por la presidencia del OAPN consta producida una dilación temporal excesiva (7,5 meses) desde la aprobación del expediente (30 de septiembre de 2004) hasta la resolución de adjudicación (10 de mayo de 2005). De otra parte, el cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares señalaba en su apartado 8.2 que la garantía definitiva sería el 4% del presupuesto de adjudicación; sin embargo, al determinarse el precio del contrato en función de precios unitarios, la garantía debería establecerse con referencia al presupuesto de licitación, conforme establece para tales casos el artículo 36.1 del TRLCAP. No obstante, la garantía definitiva se constituyó por el adjudicatario de los Lotes 2 y 5, únicos adjudicados, en función del presupuesto de licitación, pero contra lo previsto en el Pliego. Por su parte, el pliego de prescripciones técnicas remitido al Tribunal de Cuentas no estaba fechado y además contenía cláusulas propias del pliego de cláusulas administrativas particulares, al hacer referencia al régimen de pagos que, de acuerdo con el artículo 67.2.ñ del RGLCAP, debe recogerse en este último, lo que supone una infracción del artículo 68.3 del RGLCAP.

En los expedientes de los contratos adjudicados por importe de 1.900 miles de euros por el Parque de Maquinaria, los informes técnicos de adjudicación son de fecha posterior a la apertura de las ofertas económicas. De otra parte, teniendo en cuenta que el pliego de cláusulas administrativas particulares establecía la existencia de fases sucesivas, deberían haberse valorado las ofertas técnicas sin conocer las ofertas económicas.

En la documentación remitida del expediente de un contrato adjudicado por importe de 1.406 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, las cláusulas adicionales del pliego de cláusulas administrativas particulares (cuadro de características) no estaban cumplimentadas, por lo que las citas dentro del pliego-tipo quedaban sin definición.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 1.331 miles de euros por la Subsecretaría el informe de valoración técnica consta emitido con posterioridad a la apertura de las ofertas económicas, a pesar de constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares la existencia de fases sucesivas. De otra parte, no se motivó la no revisión de precios, ya que únicamente se resolvió declarar su improcedencia, sin incluir las causas que sustentarían la decisión, lo que infringe el artículo 103.3 del TRLCAP.

El artículo 71 del RGLCAP establece las menciones que deberá contener obligatoriamente el documento de formalización del contrato. En cuatro contratos, adjudicados por importe de 1.950 miles de euros, se omitieron una o varias de tales menciones. En dos de ellos

adjudicados por el Parque de Maquinaria no se recogía el importe del gasto aprobado; en los otros dos, adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana no se incluía el régimen de penalidades por demora. En uno de estos últimos, además, tampoco se recogía el acuerdo por el que se autorizó la celebración del contrato.

3. Como deficiencias específicas en la tramitación de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios hay que señalar las siguientes:

El artículo 68.3 del RGLCAP establece la prohibición de recoger en el pliego de prescripciones técnicas cláusulas o declaraciones que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Sin embargo, en cuatro contratos, adjudicados por importe de 9.077 miles de euros, se infringió tal prohibición. Dichos contratos fueron adjudicados en dos casos por la Dirección General del Agua; en uno de ellos el pliego incluía referencias a cuestiones propias de la solvencia y al abono de los trabajos; y en el otro, la regulación de la experiencia que debían poseer los integrantes del equipo de trabajo. En otro expediente, adjudicado por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, el pliego contenía referencias a las condiciones que debería cumplir el adjudicatario. Finalmente, en un expediente adjudicado por la Confederación Hidrográfica del Segura, el pliego regulaba la clasificación y requisitos exigidos a los licitadores, el abono de los trabajos, el régimen de penalizaciones y el plazo de ejecución.

En 16 contratos, adjudicados por importe de 25.599 miles de euros, el Interventor señaló la conveniencia de que la valoración técnica de las ofertas se realizase sin que se conocieran las ofertas económicas. Aun cuando, como en ocasiones pusieron de manifiesto los órganos de contratación, la postura contraria sea perfectamente legal, el Tribunal de Cuentas, y así lo ha puesto ya de manifiesto en otros informes, comparte la apreciación de la Intervención, ya que estima que resulta preferible evitar que el conocimiento de las ofertas económicas pudiera influir en la valoración de las ofertas técnicas. Dichos contratos fueron adjudicados en tres casos por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, en doce por la Dirección General del Agua y en uno por la Dirección General de Costas.

El expediente del contrato adjudicado por importe de 22 miles de euros por la Dirección General del Agua corresponde a un modificado (n.º 1) de un contrato de fecha 28 de junio de 2002 por importe de 220 miles de euros y un plazo de ejecución de 28 meses, siendo la fecha prevista de finalización el 30 de noviembre de 2004, que posteriormente se amplió hasta el 31 de mayo de 2005. Según consta en la justificación de la modificación de 14 de febrero de 2005, la misma no suponía la suspensión temporal parcial de unidad alguna, lo cual se reflejó también en el acta de 8 de octubre de 2004; sin embargo, según consta en el escrito de contestación a las observaciones realizadas por la Intervención, el 17 de diciembre de 2004 se levantó acta de suspensión temporal total de la asistencia técnica.

Los contratos que se refieren a dos expedientes por importe de 9.245 miles de euros fueron adjudicados por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad; sin embargo en la notificación de la adjudicación figura como órgano de adjudicación la Dirección General del Agua.

En los expedientes de dos contratos adjudicados por importe de 656 miles de euros por la Dirección General del Agua, el presupuesto de los trabajos complementarios de control y vigilancia vulneró el artículo 210.d.2 del TRLCAP ya que, al superarse el 20% del precio del contrato primitivo, no cabía recurrir al procedimiento negociado sin publicidad.

En un expediente la Intervención Delegada observó que consideraba que el pliego de prescripciones técnicas contenía cláusulas que deberían figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares, así como que consideraba más conveniente que la valoración técnica de las ofertas se realizase sin conocerse las ofertas económicas. Al no haberse remitido el pliego de prescripciones técnicas, no cabe comprobar los extremos señalados por la Intervención.

El expediente correspondiente al modificado número 2 de un contrato adjudicado por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad por importe de 1.848 miles de euros, supuso un incremento del 72% sobre el importe del expediente principal; lo que, sumado al producido por la modificación n.º 1 (un 18%), representa un adicional total del 90% sobre el presupuesto de adjudicación. Semejante incremento desvirtúa totalmente el objeto inicial del contrato.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 4.038 miles de euros por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad el documento por el que se aprobaron el pliego de cláusulas administrativas particulares y el expediente carece de fecha.

En los expedientes de dos contratos, adjudicados por importe de 4.774 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Júcar, las cláusulas adicionales y los anejos del pliego de cláusulas administrativas particulares no se hallaban debidamente cumplimentados, por lo que cualquier referencia dentro del pliego-tipo quedaba falta de definición.

El expediente de un contrato adjudicado por importe de 6.836 miles de euros por la Ministra incluye un certificado de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) en el que no consta la fecha, por lo que no es posible saber si el adjudicatario cumplía con lo exigido a este extremo por el artículo 79.2.b. del TRLCAP. El informe de valoración técnica de las ofertas se emitió con posterioridad a la apertura de las ofertas económicas —a pesar de constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares la existencia de fases sucesivas en la apertura de la documentación—, por lo que cabe el riesgo de que dicha valoración técni-

ca estuviera influida por el conocimiento de las ofertas económicas.

En los expedientes de dos contratos adjudicados por importe de 1.959 miles de euros por la MCT, el precio recogido en el documento de formalización del contrato, no incluye el IVA, lo que incumple lo establecido en los artículos 14.1 y 77 del TRLCAP. Además, en el primero de ellos se justificó la urgencia de la asistencia técnica relativa a la dirección de las obras de emergencia, citando el artículo 141.c del TRLCAP, cuando debería ser el artículo 210.c; en el segundo se incumplió el plazo de 10 días para notificar la adjudicación, establecido en el artículo 58.2 de la LRJ-PAC.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 165 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Tajo no se publicó resolución de adjudicación en el BOE. La Confederación indicó que no era necesaria al tratarse de un procedimiento negociado sin publicidad. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 93.2 del TRLCAP, «cuando el importe sea superior a 60.101,21 euros se publicará en el BOE», habiendo señalado previamente el apartado 1 de dicho artículo «cualquiera que sea el procedimiento seguido y la forma de adjudicación empleada».

El contrato de un expediente fue adjudicado por importe de 264 miles de euros por la Dirección General de Costas. El representante de la Intervención señaló que el criterio de valoración «soluciones de carácter técnico», que suponía el 60% de la valoración total de las ofertas, no se desarrollaba suficientemente de manera que permitiera su aplicación objetiva. El examen del expediente confirma sobradamente la apreciación de la Intervención.

En los expedientes de 11 contratos, adjudicados por importe de 21.612 miles de euros, consta que entre la apertura de las ofertas y la resolución de adjudicación transcurrió un plazo superior a los tres meses establecidos por los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Dichos contratos fueron adjudicados en cuatro casos por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, en dos por la Confederación Hidrográfica del Tajo, en cuatro por la Dirección General del Agua y en uno por la Confederación Hidrográfica del Norte de España.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 302 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Segura el pliego de cláusulas administrativas particulares establecía precios referidos tanto a unidades de trabajo como de tiempo, por lo que el importe de la garantía definitiva a constituir no debería tomar como base el importe de adjudicación, sino que el porcentaje debería establecerse sobre el importe de licitación, según establece el artículo 36.1 del TRLCAP.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 407 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Tajo, entre la notificación de la adjudicación y la formalización transcurrió un plazo superior a los treinta días señalados en el artículo 54.1 del TRLCAP. De otra parte, en el acta de recepción constaba que el 26 de octubre de 2005 se concedió una prórroga de seis meses; sin embargo, en la documentación remitida no constan los motivos de dicha prórroga ni se acompaña documentación alguna al respecto.

En el pliego de cláusulas administrativas particulares de un contrato adjudicado por importe de 497 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, se fija como límite de los gastos de anuncio por parte del adjudicatario el 8 por 1000 sobre el importe de licitación, lo que supone 38.200 euros. Dicho criterio no es, a juicio del Tribunal de Cuentas, objetivo ni adecuado a la vista de los gastos reales que aparecen publicados en el BOE que alcanzaron sólo 754,35 euros.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 3.241 miles de euros por la Confederación Hidrográfica del Guadiana se aprecia una dilación excesiva entre la publicación del anuncio de licitación en el BOE (año 2002) y la adjudicación del contrato (abril de 2005), sin que en la documentación remitida conste justificación alguna.

El artículo 71 del RGLCAP establece las menciones que deberá contener obligatoriamente el documento de formalización del contrato. En cinco contratos, adjudicados por importe de 3.874 miles de euros, se omitieron una o varias de tales menciones. Tales contratos fueron tramitados en cuatro casos mediante expedientes adjudicados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, y omitían el régimen de penalidades por demora; y en el otro el expediente, de la Vicepresidencia del OAPN, que omitía la fecha e importe del compromiso de gasto y la referencia al acuerdo de prórroga.

4. Con carácter general este Tribunal de Cuentas entiende que en los anuncios de licitación de los contratos para su publicación en el BOE, siguiendo el modelo incluido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar los gastos de publicidad a asumir por el adjudicatario por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g del RGLCAP. Tal precisión en el texto de los anuncios de licitación se viene obviando, salvo excepciones.

III.1.6 Ministerio de Sanidad y Consumo

El presente epígrafe se refiere a 9 órganos de contratación, dependientes del Ministerio de Sanidad y Consumo, de los que 4 correspondían a los servicios centrales (Ministra, Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios, Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y Subsecretaría de Sanidad y Consumo) y 5 a organismos autónomos.

Se han recibido 53 expedientes de contratación, por importe de 31.019 miles de euros, de los que 7 contra-

tos, por cuantía de 3.104 miles de euros, corresponden a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios; 16 expedientes, por importe de 6.927 miles de euros, al Instituto de Salud Carlos III y 2 expedientes, por 146 miles de euros, al Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa, cuyos resultados se exponen posteriormente en subepígrafes específicos.

A. Cumplimiento de las obligaciones formales de los órganos de contratación

A.1. Relaciones de contratos

El artículo 40 de la LFTCu establece la obligatoriedad de presentar anualmente una relación de los contratos adjudicados, la cual debe enviarse antes de que concluya el mes de enero del ejercicio siguiente al que se refiera.

Previo requerimiento, en el trámite de alegaciones ha enviado la relación de los contratos adjudicados el Instituto Nacional de Consumo.

Envió de oficio la relación de los contratos adjudicados, aunque fuera del plazo fijado en la citada Instrucción de este Tribunal, el Organismo autónomo Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESA).

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que no han sido incluidos en las relaciones enviadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo 312 contratos. Se alega que 304 contratos son de adquisición centralizada. Por tanto, la inclusión en las relaciones correspondería a la Dirección General del Patrimonio del Estado, como se ha indicado en el epígrafe III.1.2. apartado A.1 anterior de este Informe, correspondiente al Ministerio de Economía y Hacienda.

Por el Organismo autónomo AESA se han relacionado 5 contratos adjudicados en ejercicios distintos de aquél al que se refiere la relación.

En las relaciones enviadas por la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico Presupuestarios y la Delegación del Gobierno para el Plan sobre Drogas se han incluido 13 contratos adjudicados por otros órganos, entre ellos los de contratación centralizada que, según el artículo 193.6 del RGLCAP, se adjudican por la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Contra lo establecido en el apartado II.1 de la Instrucción, AESA ha relacionado de forma independiente 11 contratos pertenecientes a lotes de adjudicación de contratos ya incluidos y una encomienda a favor de una empresa pública, autorizada por otras disposiciones legales pero no calificable como contrato. Asimismo se han incluido por la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico Presupuestarios 2 expedientes que, por razón de su menor importe, no debieron relacionarse.

A.2. Expedientes de contratación

Además de las citadas relaciones, se han remitido 28 expedientes, por un importe global de 20.842 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	1	50	804	85
	Procedimiento negociado	1	50	137	15
Total obras		2	7	941	5
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	17	74	15.037	86
	Procedimiento negociado	6	26	2.499	14
Total consultoría y asistencia y de servicios		23	82	17.536	84
Suministro	Subasta				
	Concurso	1	33	840	36
	Procedimiento negociado	2	67	1.525	64
Total suministro		3	11	2.365	11
TOTALES		**28**	**100**	**20.842**	**100**

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que no se han remitido 4 expedientes:

El número total de expedientes remitidos se redujo, pasando de 34 en 2004 a 28 en 2005. En ambos ejercicios, la totalidad de los expedientes remitidos lo fue de oficio. El número de expedientes de obras fue el mismo (2), reduciéndose el de los de consultoría y asistencia y de servicios (pasaron de 30 a 23) y aumentando ligeramente los de suministro (de 2 a 3). Atendiendo a la forma de adjudicación, en el ejercicio no se empleó en ningún caso la subasta (un caso en 2004), reduciéndose tanto el número de expedientes adjudicados por concurso (de 23 en 2004 a 19 en 2005) como los adjudicados por procedimientos restrictivos de la concurrencia (negociados, prórrogas y modificados) que pasaron de 10 a 9.

B. Resultados del examen de los expedientes de contratación

B.1. Expedientes fiscalizados

Se han seleccionado para su fiscalización 22 expedientes, por un importe conjunto de 18.267 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% total
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	1	100	804	100
	Procedimiento negociado	1	100	137	100
Total obras		2	100	941	100
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	16	94	14.062	94
	Procedimiento negociado	3	50	2.213	89
Total consultoría y asistencia y de servicios		19	83	16.275	93
Suministro	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	50	1.051	69
Total suministro		1	33	1.051	44
TOTALES		**22**	**79**	**18.267**	**88**

B.2. Documentación no remitida

El anexo II de la Instrucción detalla la documentación a remitir en relación con la contratación suscrita.

En el examen de los expedientes fiscalizados se ha observado que documentos que debían estar incluidos en ellos no lo estaban, pese a exigirlos la Instrucción citada. En relación con estas omisiones hay que señalar que si bien, en unos casos, puede inferirse la existencia de los documentos no incluidos, en otros no es posible conocer este extremo ni, por tanto, si se han cumplido los correspondientes preceptos de la legislación de contratos.

En 22 expedientes fiscalizados faltaba el documento que se relaciona seguidamente:

— El anuncio publicado en el BOE donde se da cuenta de la adjudicación, requerido por el artículo 93 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por AESA.

B.3. Deficiencias observadas en la tramitación de los contratos

1. En el documento de formalización del contrato de obras adjudicado por importe de 804 miles de euros por la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios, su cláusula quinta estipula que «el plazo de ejecución de las obras no variará respecto al originariamente previsto en el concurso contado a partir de la formalización del contrato»; lo que contraviene al artículo 71.3.d del RGLCAP, que establece que el contrato deberá mencionar los plazos totales o parciales de ejecución. Este contrato tuvo dentro del mismo ejercicio un modificado, adjudicado por importe de 137 miles de euros, en el que se recogían mejoras en las instalaciones a realizar, aunque sin cambios en el plazo de ejecución. En la memoria justificativa de la modificación se indican las necesidades que la determinan. Se considera, frente a lo señalado en las alegaciones, que algunas de esas necesidades podrían haberse previsto en el pliego de prescripciones técnicas del contrato principal.

2. Como deficiencias en la tramitación de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios hay que mencionar las siguientes:

En los expedientes de cuatro contratos, adjudicados por importe de 1.666 miles de euros, la fundamentación de la no revisión de precios no consta en resolución motivada independiente, como exige el artículo 103.3 del TRLCAP. Dichos contratos fueron adjudicados por la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios, la Subsecretaría y en dos casos por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 669 miles de euros por la Subsecretaría consta la constitución de una garantía definitiva con una insuficiencia de 5.249,20 euros, ya que la que se acredita es de 26.750,80 euros, y la que correspondería con arreglo al 4% del importe de licitación del contrato (según se indica en el apartado 12 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares —PCAP—) sería de 32.000 euros.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 160 miles de euros por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, el pliego de prescripciones técnicas contiene estipulaciones relativas al plazo de ejecución, propias del pliego de cláusulas administrativas, lo que supone una infracción del artículo 68.3 del RGLCAP.

3. En el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato administrativo especial cuyo objeto era el servicio de cafetería-comedor en el Ministerio, adjudicado por la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios, éste es calificado de contrato administrativo especial; no obstante, al regular las causas de resolución cita el artículo 214 del TRLCAP (que es propio de los contratos de servicios), en lugar del artículo 8.3, que sería el adecuado; de otra parte, tanto en el documento de formalización como en la relación de expedientes remitida a este Tribunal de Cuentas se lo considera de servicios, que para este órgano de fiscalización es una calificación errónea.

4. Con carácter general este Tribunal de Cuentas entiende que en los anuncios de licitación de los contratos para su publicación en el BOE, siguiendo el modelo incluido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar los gastos de publicidad a asumir por el adjudicatario por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g del RGLCAP. Tal precisión en el texto de los anuncios de licitación se viene obviando, salvo excepciones.

III.1.6.1 Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios

La Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, en lo sucesivo AEMPS, ha certificado la adjudicación, en el ejercicio 2005, de 24 contratos por un importe total de 3.593 miles de euros, de los que ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización un total de 7 contratos, todos ellos contratos de servicios, correspondientes al citado ejercicio 2005, por un importe de 3.104 euros, con el desglose que se detalla en el siguiente cuadro:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	3	43	2.666	86
	Procedimiento negociado	4	57	438	14
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		7	100	3.104	100
TOTALES		**7**	**100**	**3.104**	**100**

Debe advertirse que los datos relativos a los contratos adjudicados por procedimiento negociado agrupan tanto los adjudicados mediante dicho procedimiento como los expedientes de modificación de contratos anteriores, en los que si bien no existe nuevo contrato ni por consiguiente hay adjudicación, sí afectan a la distribución del gasto generado por la contratación atendiendo a los criterios de la publicidad y concurrencia que justifican este apartado. En este sentido debe señalarse que 3 de los expedientes incluidos en la citada agrupación, por importe de 265 miles de euros, corresponden a modificaciones de contratos celebrados en ejercicios anteriores.

Se han analizado 2 de los 7 contratos recibidos, lo que representa el 29% de los contratos remitidos y el 78% del importe total, conforme se expone en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	2	67	2.431	91
	Procedimiento negociado	0	0	0	0
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		2	29	2.431	78
TOTALES		**2**	**29**	**2.431**	**78**

Los 2 expedientes de contratación analizados, tuvieron por objeto, respectivamente, «la realización de la creatividad y producción de dos campañas publicitarias informativas sobre medicamentos genéricos y sobre el uso racional de los medicamentos», y la «adquisición de los medios de difusión de dos campañas de publicidad institucional sobre medicamentos genéricos y sobre el uso racional de los medicamentos». Ambos contratos fueron adjudicados mediante concurso en un importe de 251 miles de euros, el correspondiente a la creatividad y producción de las campañas, y de 2.180 euros, el relativo a la adquisición de los medios de difusión. Como incidencias significativas pueden señalarse:

— La AEMPS no solicitó en ninguno de los 2 citados contratos publicitarios la autorización para contratar del titular del Departamento Ministerial (Ministerio de Sanidad y Consumo), que resultaba exigible en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.1 del TRLCAP. A este respecto, la AEMPS debió aplicar la Orden Ministerial SCO/2565/2002, de 14 de octubre, según la cual es preceptiva la autorización ministerial para celebrar contratos de cuantía superior a 100.000 euros, como fue el caso de ambos contratos, como ya puso de manifiesto este Tribunal en el Informe de Fiscalización correspondiente a la contratación del ejercicio 2004.

— Además, en el contrato para la realización de la creatividad y la producción de las citadas campañas publicitarias, se han observado las siguientes deficiencias:

a) El PCAP permitió que los licitadores ofertasen variantes, sin especificar en el PPT sus «requisitos, modalidades, y características» posibles, como exige el artículo 68 del RGLCAP, con lo que, en definitiva, al no fijarse los límites de las variantes, se vulneró lo dispuesto en el artículo 80 del TRLCAP, según el cual «cada licitador no podrá presentar más de una proposición». En la práctica varios licitadores presentaron más de una propuesta de creatividad, llegando hasta 4 propuestas distintas un mismo licitador.

b) La AEMPS no admitió a un licitador que aportó como garantía provisional un aval a disposición de la Ministra de Sanidad y Consumo, y no a disposición del Órgano de Contratación como es preceptivo, sin dar opción a la subsanación del defecto en el plazo de tres días previsto en el artículo 81 del RGLCAP. A juicio de este Tribunal, el criterio seguido en este caso por la AEMPS fue excesivamente restrictivo y contrario al principio de fomentar la máxima concurrencia que rige la contratación administrativa.

c) La AEMPS omitió consignar el precio unitario de cada campaña publicitaria en el documento de formalización del contrato, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 71.3.c) del RGLCAP.

III.1.6.2 Instituto de Salud Carlos III

El Instituto de Salud Carlos III, en lo sucesivo ISCIII, ha certificado la adjudicación, en el ejercicio 2005, de 134 contratos, por un importe total de 14.599 miles de euros, de los que ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización un total de 16 contratos, por un importe de 6.927 euros, con el desglose que se detalla en el siguiente cuadro:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	2	100	716	100
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Obras		2	13	716	10
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	3	37	920	26
	Procedimiento negociado	5	63	2.670	74
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		8	50	3.590	52
Suministros	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	4	80	2.361	90
	Procedimiento negociado	1	20	260	10
Total Suministros		5	31	2.621	38
Administrativos Especiales	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	1	100	0	100
Total Administrativos Especiales		1	6	0	0
TOTALES		**16**	**100**	**6.927**	**100**

Debe advertirse que los datos relativos a los contratos adjudicados por procedimiento negociado agrupan tanto los adjudicados mediante dicho procedimiento como los expedientes de modificación o prórroga de contratos anteriores, en los que si bien no existe nuevo contrato ni por consiguiente hay adjudicación, sí afectan a la distribución del gasto generado por la contratación atendiendo a los criterios de la publicidad y concurrencia que justifican este apartado. En este sentido debe señalarse que en la citada agrupación figuran 3 expedientes, por importe de 278 miles de euros, que corresponden a modificaciones de contratos de servicios celebrados en ejercicios anteriores, así como la prórroga de un contrato de servicios por importe de 2.278 euros.

Se han analizado 8 de los 16 contratos recibidos, lo que representa el 50% de los contratos remitidos y el 87% del importe total, conforme se expone en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Obras	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	1	50	520	73
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Obras		1	50	520	73
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	3	100	920	100
	Procedimiento negociado	1	20	2.273	85
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		4	50	3.193	89
Suministros	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	2	50	2.073	88
	Procedimiento negociado	1	100	260	100
Total Suministros		3	60	2.333	89
Administrativos Especiales	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	0	0	0	0
Total Administrativos Especiales		0	0	0	0
TOTALES		**8**	**50**	**6.046**	**87**

En los contratos fiscalizados se han observado las siguientes deficiencias:

— En el contrato cuyo objeto fue la obra de reforma parcial de las plantas baja y primera del Pabellón n.º6 en el Campus de Chamartín, las obras se iniciaron en fecha anterior a la fecha de constitución de la garantía definitiva por parte del licitador, según consta en la certificación n.º 1, de 1 de septiembre de 2005, incumpliendo con ello el articulo 71.2.c) en relación con el artículo 54.2, ambos del TRLCAP, que si bien permiten iniciar la ejecución de los contratos antes de su formalización en los casos de tramitación urgente, como ocurrió en el contrato analizado, siempre debe estar constituida previamente la fianza definitiva.

— En un contrato de servicios cuyo objeto fue la prórroga del servicio de seguridad y vigilancia en las dependencias del ISCIII en las sedes del Campus de Majadahonda y del Campus de Chamartín (Madrid), el reajuste de la garantía definitiva que fue realizado con motivo de la revisión de precios no resultaba exigible, por no constituir dicha revisión una modificación del contrato a pesar de que altere su importe. Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCAP, en relación con el artículo 101 del RGLCAP, en el que se prevé expresamente que «no tendrá carácter de modificación del contrato la alteración del precio por la aplicación de las cláusulas de revisión».

— En 2 contratos de servicios fueron tenidos en cuenta como criterios de adjudicación factores o requisitos determinantes de la solvencia técnica, tales como los medios técnicos o materiales del licitador o la disposición por éste de certificados de aseguramiento de la calidad, que no son susceptibles de tal valoración, de acuerdo con lo previsto en los artículos 17 y 86 del TRLCAP.

— El ISCIII no estableció en 3 contratos de servicios y en 2 contratos de suministro, todos ellos adjudicados mediante concurso, los límites de la oferta eco-

nómica que, en su caso, permitirían presumir que una determinada proposición no podría ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias, como exige el artículo 86.3, párrafo segundo, del TRLCAP, precepto que extiende a los concursos este sistema de control de las bajas temerarias antes reservado a las subastas.

Contrasta con lo anterior la práctica seguida por el ISCIII de establecer, tanto en contratos de servicios como de suministro, «umbrales de saciedad» o límites a partir de los cuales las mayores bajas económicas que pudieran ofertar los licitadores no obtienen mayor puntuación a efectos de la adjudicación, lo que en cierta medida equivale a establecer, de facto, una fórmula de apreciación automática de la baja temeraria, contraria a lo dispuesto en el artículo 83 del TRLCAP, que exige en dicho caso la audiencia preceptiva del contratista, al tiempo que ello resulta contrario, además, a los principios de eficiencia y economía que deben regir la contratación administrativa.

— En 2 contratos de servicios y en 2 contratos de suministro, adjudicados mediante concurso, el ISCIII estableció, como criterio de adjudicación, las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, sin determinación previa de su posible contenido o de su extensión, o sin concretar adecuadamente el método para su valoración, en perjuicio de la objetividad que exige el artículo 86 del TRLCAP.

— En 3 contratos de servicios y en 1 contrato de suministro, adjudicados mediante concurso, la apertura del sobre de la documentación técnica, que incluyó documentación relativa a aspectos de la oferta evaluables para la adjudicación, no se realizó en acto público, lo que es contrario a lo dispuesto en el artículo 79.1 del TRLCAP, que establece que los órganos de contratación deben arbitrar los medios para garantizar el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, lo que resulta aplicable incluso en los casos en los que se hayan establecido, conforme al artículo 86 del TRLCAP, diversas fases para la valoración de las proposiciones.

— En un contrato de suministro de reactivos para diversos servicios del Centro Nacional de Microbiología, el ISCIII no ha acreditado, pese al requerimiento expreso de este Tribunal, la publicación de la adjudicación en el BOE, a pesar de que resultaba preceptiva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 del TRLCAP.

III.1.6.3 Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa

El Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa (CENATMER), ha certificado la adjudicación, en el ejercicio 2005, de 8 contratos por un importe total de 201 miles de euros, de los que ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización 2 contratos, por un importe de 146 euros, con el desglose que se detalla en el siguiente cuadro:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	1	100	27	100
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		1	50	27	18
Suministros	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	1	100	119	100
Total Suministros		1	50	119	82
TOTALES		**2**	**100**	**146**	**100**

Se han analizado los 2 contratos, habiéndose puesto de manifiesto lo siguiente:

— En un contrato de prórroga de servicios de limpieza CENATMER exigió al contratista el reajuste de la garantía definitiva como consecuencia de la aplicación de la revisión de precios, reajuste que no resulta obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 en relación con el artículo 101 del TRLCAP, puesto que la revisión de precios, aunque como resultado de su aplicación se altere el precio, no tiene carácter de modificación del contrato.

III.1.7 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

El informe que sigue se refiere a 73 órganos de contratación, dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sujetos a facilitar información de

oficio a este Tribunal de Cuentas, de los que 9 correspondían a los servicios centrales (Ministro, Oficialía Mayor, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad, Subdirección General de Administración Financiera, Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales, Subdirección General de Obras y Patrimonio, Subdirección General de Proceso de Datos y Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales), 58 a los servicios territoriales (Centros de Migraciones de Alcobendas, Mislata, Sevilla, Vallecas, Ceuta y Melilla, y las 52 Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social) y 9 a los organismos autónomos (Consejo de la Juventud de España, Instituto de la Juventud —Dirección General y Secretaría General—, Instituto de la Mujer —Dirección General y Secretaría General—, Real Patronato sobre Discapacidad, Servicio Público de Empleo Estatal, Fondo de Garantía Salarial e Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo).

Se han recibido 95 expedientes de contratación, por importe de 86.831 miles de euros, de los que 28 contratos, por cuantía de 24.880 miles de euros, corresponden al Servicio Público de Empleo Estatal, 7 expedientes, por importe de 2.071 miles de euros al Fondo de Garantía Salarial y 4 expedientes, por 3.470 miles de euros, corresponden al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cuyos resultados se exponen posteriormente en subepígrafes específicos.

A. Cumplimiento de las obligaciones formales de los órganos de contratación

A.1. Relaciones de contratos

A pesar del requerimiento efectuado, no han enviado las relaciones de los contratos adjudicados, o su certificación negativa los dos órganos de contratación que se relacionan seguidamente, por lo que no se ha podido verificar si se han remitido todos los expedientes exigibles por el artículo 40 de la LFTCu y el artículo 57 del TRLCAP:

Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.
Organismo autónomo Consejo de la Juventud de España.

Previo requerimiento, y por tanto fuera del plazo fijado en la Instrucción de este Tribunal, se han enviado las relaciones, o la certificación negativa, correspondientes a los 4 órganos de contratación siguientes: Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales, Subsecretaría, Subdirección General de Administración Financiera y el Organismo autónomo Real Patronato sobre Discapacidad.

De oficio, pero fuera de plazo, enviaron la relación los 3 órganos de contratación siguientes: Subdirección General de Obras y Patrimonio, Subdirección General de Proceso de Datos y Organismo autónomo Instituto de la Mujer.

Del análisis efectuado sobre los contratos remitidos se deduce que, con incumplimiento de lo establecido en el apartado II.1 de la Instrucción, no han sido incluidos en las relaciones enviadas 8 contratos, que corresponden 5 a la Subsecretaría y 3 al Organismo autónomo Instituto de la Juventud (INJUVE), debiendo señalarse respecto a las alegaciones de este último Organismo que la relación que se aporta corresponde al ejercicio de 2006.

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que no han sido incluidos en las relaciones enviadas por el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 956 contratos. Aun cuando no se han formulado alegaciones por los Servicios Centrales de este Departamento Ministerial el Tribunal de Cuentas estima que en alguna medida podría tratarse de expedientes de contratación centralizada indebidamente incluidos en este Ministerio por dicho Registro, según se expone en el epígrafe III.1.2. apartado A.1 anterior de este Informe, relativo al Ministerio de Economía y Hacienda.

Se han incluido 29 contratos adjudicados en ejercicios distintos de aquél al que se refiere la relación. Dicha anomalía se produce en las relaciones enviadas por la Oficialía Mayor (19) y el INJUVE (10).

En 2 de las relaciones enviadas no se especifica el órgano de contratación, mención exigida por el formato incluido en el anexo I de la Instrucción, cuando se cuenta con más de un órgano. Se da esta circunstancia en las relaciones enviadas por los organismos autónomos INJUVE e Instituto de la Mujer.

En las relaciones enviadas por el Ministro, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, los Centros de Migraciones y las Inspecciones Provinciales se incluyen un total de 60 contratos adjudicados por órganos distintos de los que remiten la relación.

En contra lo establecido en el apartado II de la Instrucción se han relacionado de forma independiente 9 contratos pertenecientes a lotes de adjudicación de expedientes ya incluidos, de los que 2 corresponden a las relaciones enviadas por el Subsecretario y 7 a la Subdirección General de Proceso de Datos. Asimismo, se han incluido 2 expedientes de contratos no adjudicados en la relación enviada por este último órgano.

A.2. Expedientes de contratación

Además de las citadas relaciones, se han remitido 56 expedientes, por un importe global de 56.140 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación se observa en el cuadro siguiente:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	2	50	4.207	70
	Procedimiento negociado	2	50	1.797	30
Total obras		4	7	6.004	10
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	34	68	38.637	77
	Procedimiento negociado	16	32	11.397	23
Total consultoría y asistencia y de servicios		50	89	50.034	89
Suministro	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	1	50	300	81
	Procedimiento negociado	1	50	72	19
Total suministro		2	4	372	1
TOTALES		**56**	**100**	**56.410**	**100**

A pesar del requerimiento efectuado, no han sido remitidos 3 expedientes, dos de ellos incluidos en la relación enviada por la Subdirección General de Administración Financiera y uno en la de la Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales.

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que no se han remitido 61 expedientes.

Previo requerimiento, y por tanto fuera de plazo fijado por el artículo 57 del TRLCAP, han sido remitidos dos expedientes de la Subdirección General de Administración Financiera.

El número de expedientes remitidos aumentó, de 36 en 2004 (todos ellos de oficio) a 56 en 2005, de los cuales 54 lo fueron de oficio y 2 a requerimiento del Tribunal de Cuentas.

Si se comparan las cifras con las del año precedente, se observa una reducción en el número de contratos de obras (pasaron de 7 en 2004 a 4 en 2005), mientras que aumentó el de expedientes de consultoría y asistencia y de servicios (de 28 a 50) y los de suministro (de 1 a 2). Atendiendo a la forma de adjudicación, la subasta siguió sin emplearse en ningún caso, mientras que aumenta el empleo del concurso (de 29 a 37) así como los procedimientos restrictivos de la concurrencia (negociados, prorrogas y modificados), que pasan de 7 a 19.

B. Resultados del examen de los expedientes de contratación

B.1. Expedientes fiscalizados

Se han seleccionado para su fiscalización 18 expedientes, por un importe conjunto de 33.216 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% total
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	1	50	2.736	65
	Procedimiento negociado	1	50	691	38
Total obras		2	50	3.427	57
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	13	38	29.073	75
	Procedimiento negociado	3	19	716	6
Total consultoría y asistencia y de servicios		16	32	29.789	60
TOTALES		**18**	**32**	**33.216**	**59**

B.2. Documentación no remitida

El anexo II de la Instrucción detalla la documentación a remitir en relación con la contratación suscrita.

En el examen de los expedientes fiscalizados se ha observado que documentos que debían estar incluidos en ellos no lo estaban, pese a exigirlos la Instrucción citada. En relación con estas omisiones hay que señalar

que si bien, en unos casos, puede inferirse la existencia de los documentos no incluidos, en otros no es posible conocer este extremo ni, por tanto, si se han cumplido los correspondientes preceptos de la legislación de contratos.

En 18 expedientes fiscalizados faltaban los documentos que se relacionan seguidamente:

— El certificado de existencia de crédito, requerido por el artículo 67 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Subsecretaría del Ministerio.

— La fiscalización previa de la aprobación del gasto, requerida por el artículo 67.2 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Subsecretaría del Ministerio.

— La resolución motivada que establezca la improcedencia de la revisión de precios, requerida por el artículo 103.3 del TRLCAP, en los expedientes de cinco contratos, cuatro adjudicados por el Instituto de la Mujer y uno por la Subsecretaría del Ministerio.

— La resolución motivada aprobando el expediente de contratación, requerida por el artículo 69.1 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Subsecretaría del Ministerio.

— La certificación del Registro relativa a las proposiciones recibidas, requerida por el artículo 80.5 del RGLCAP, en los expedientes de tres contratos adjudicados por el Instituto de la Mujer.

— La justificación aportada por el adjudicatario de su solvencia, requerida por el artículo 79.2 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por el Instituto de la Mujer.

— El anuncio publicado en el DOUE donde se da cuenta de la adjudicación, requerida por el artículo 93 del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por el Instituto de la Mujer.

— La notificación de la adjudicación a los licitadores, requerida por el artículo 93 del TRLCAP, en el expediente de dos contratos, uno adjudicado por el Instituto de la Mujer y otro por la Subsecretaría del Ministerio.

B.3. Deficiencias observadas en la tramitación de los contratos

1. Como deficiencias específicas en la tramitación de los contratos de obras hay que mencionar las siguientes:

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 2.736 miles de euros por la Subsecretaría, el pliego de cláusulas administrativas particulares no contiene el importe máximo de los gastos de publicidad, como exige el artículo 67.3.g del RGLCAP, y el informe técnico de adjudicación no tiene fecha. De otra parte, en el momento de la firma del documento de formalización se constituyó una garantía definitiva por el 4% del importe de adjudicación, aunque el contratista tenía ya conocimiento de la obligación de constituir una garantía por el importe del 20% del importe de adjudicación, al tratarse de una oferta presuntamente desproporcionada o temeraria que finalmente resultó aceptada. La garantía se completó un mes y medio después de la formalización del contrato. Asimismo, con fecha 29 de noviembre de 2005 se emitió acta de comprobación de replanteo, haciendo constar «la viabilidad de las obras proyectadas», anticipándose a la contestación a la licencia de obras del Ayuntamiento de Mislata, a la que se debería haber esperado para redactarla, ya que finalmente el Ayuntamiento decidió no admitir a trámite dicha licencia de obra si no se otorgaba previa o simultáneamente licencia de apertura del establecimiento. La falta de licencia de obras provocó un acta de suspensión temporal total, de fecha 26 de diciembre de 2005, «hasta que se tramite la Licencia Municipal de Apertura de Establecimiento, y la consiguiente Licencia de Obra».

En la cláusula 9.3.3. del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato adjudicado por importe de 691 miles de euros por la Subsecretaría se cita indebidamente que corresponderán al adjudicatario, entre otros, los pagos de los «anuncios de licitación», pese a tratarse de un expediente tramitado por procedimiento negociado sin publicidad.

2. Como deficiencias en la tramitación de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios hay que mencionar las siguientes:

El artículo 67.2.g del RGLCAP establece como una de las menciones obligatorias del pliego de cláusulas administrativas particulares el importe máximo de los gastos de publicidad de licitación del contrato que debe abonar el adjudicatario. Sin embargo, en ocho contratos, adjudicados por importe de 25.219 miles de euros, se omitió esta mención. Dichos contratos fueron adjudicados en cinco casos por la Dirección General del Instituto de la Mujer, en dos por la Subsecretaría y en uno por la Secretaría General del INJUVE).

El artículo 68.3 del TRLCAP establece la prohibición de recoger en el pliego de prescripciones técnicas declaraciones o cláusulas que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares; sin embargo, en ocho expedientes de contratos adjudicados por importe de 6.745 miles de euros, se incumplió tal prohibición. Cinco de ellos fueron tramitados por la Dirección General del Instituto de la Mujer: en uno se reguló el plazo de realización del contrato, en otro, la financiación; en otro la forma de pago y los criterios de clasificación; en otro los criterios de valoración y la forma de pago; y en otro, las causas especiales de resolución del contrato. Otros dos fueron tramitados por la Subsecretaría, regulándose en uno el plazo de ejecución y el régimen de pagos y en el otro los criterios para la valoración de ofertas. Finalmente, en un expediente tramitado por la Subdirección General de Proceso de Datos, reguló el plazo de ejecución y la forma de pago.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 463 miles de euros por la Dirección General del Instituto de la Mujer aparecen sin fecha la aprobación del gasto y la resolución de adjudicación.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 242 miles de euros por la Dirección General del Instituto de la Mujer, tanto la aprobación del gasto como el acuerdo de adjudicación y el pliego de cláusulas administrativas particulares carecen de fecha y de aprobación.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 487 miles de euros por la Subsecretaría, tanto en la resolución de adjudicación como en el documento de formalización se cita la existencia de los informes favorables a los Pliegos de la Comisión Ministerial de Informática y de la Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos; no obstante, dichos informes no se aportaron.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 170 miles de euros por la Subdirección General de Proceso de Datos, si bien no existe constancia documental de la aprobación de los pliegos, en el documento de formalización se menciona que fueron aprobados por el Subsecretario el 17 de Enero de 2005. Siendo el órgano de contratación la Subdirección General de Proceso de Datos, no consta, en la documentación remitida, la avocación del expediente, contraviniendo el artículo 49.2 del TRLCAP.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 4.698 miles de euros por la Subsecretaría el informe sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares está emitido por la abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Justicia, pese a que el artículo 49.4 del TRLCAP establece que «se requerirá el informe previo del Servicio Jurídico «respectivo».

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 232 miles de euros por la Dirección General del Instituto de la Mujer, el pliego de cláusulas administrativas particulares no figura firmado por órgano competente.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 290 miles de euros por la Dirección General del Instituto de la Mujer, la resolución motivada del órgano de contratación aprobando el expediente, el documento de aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares, el acuerdo de adjudicación y el documento de formalización del contrato carecen de fecha. Ni en el pliego de cláusulas administrativas particulares ni en el de prescripciones técnicas consta la aprobación por el órgano competente. En el documento de formalización, si bien está firmado por el Secretario General del Organismo, no consta la legitimación del mismo (artículo 13.4 de la LRJAP).

El expediente de un contrato cuyo objeto es la «organización, coordinación e impartición de cursos de formación ocupacional en la modalidad de prevención de riesgos laborales (nivel superior) especialización en seguridad en el trabajo» fue adjudicado por importe de 163 miles de euros por la Dirección General del Instituto de la Mujer. En la documentación remitida no consta la fecha de aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares ni la de la resolución de adjudicación. Tampoco en el documento de formalización constan los contenidos obligatorios fijados en el artículo 71.3.b del RGLCAP (fecha e importe de la aprobación y del compromiso del gasto, fecha de su fiscalización previa, así como referencias a los acuerdos por los que se autorizó la celebración del contrato y se adjudicó). Existe una incongruencia en la aplicación del crédito presupuestario, ya que en el documento contable de retención de crédito consta que se aplica al subconcepto 481, mientras que el acta de la mesa de contratación de fecha 6 de mayo de 2005 hace referencia a la partida 227.06. También existe incongruencia en cuanto a si la tramitación del expediente es ordinaria o urgente, ya que se mencionan ambas tramitaciones en documentos distintos.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 387 miles de euros por la Oficialía Mayor se han apreciado diversas circunstancias que revelan la existencia de anomalías. Con fecha 2 de febrero de 2007 se trasladó al Tribunal de Cuentas la resolución del contrato con incautación de la garantía definitiva (15.502,70 euros), «una vez cumplidos los trámites previos del informe del Servicio Jurídico y de la Intervención Delegada en el Departamento», por incumplimiento contractual, «sin que al término del plazo legal se haya planteado oposición por parte del contratista, por lo que no es necesario recabar el dictamen del Consejo de Estado que exige el artículo 59.3 del TRLCAP». El punto 2.b de la relación de hechos que originan la resolución del contrato índica que «como consecuencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se averiguó que la empresa acumulaba una importante deuda con la Seguridad Social, que sólo a partir de diciembre de 2003 ascendía a 148.609 euros, encontrándose parte de la deuda correspondiente a las mensualidades posteriores al mes de noviembre de 2004 en vía de apremio en la URE». De la documentación remitida forma parte una certificación expedida por el Jefe del Área de Recaudación de la Administración de la Seguridad Social 28/13, en la que se hace constar que, de acuerdo con los antecedentes obrantes en la Tesorería General, la interesada no tenía pendiente de ingreso ninguna reclamación por deudas ya vencidas con la Seguridad Social en fecha 3 de noviembre de 2004.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 510 miles de euros por la Subsecretaría no se estableció revisión de precios ni se incluyó resolución motivada independiente relativa a su improcedencia, que exige el artículo 103.3 del TRLCAP. Ante la petición del Tribunal de Cuentas, la Oficialía remitió un documento de fecha 2 de noviembre de 2004, que formaba parte de la documentación remitida inicialmente, que en su punto 4.º autorizaba la revisión de precios en los términos establecidos en la ley; no obstante, el pliego de cláusulas

administrativas particulares, al regular la actualización de precios, establece que se hará conforme al IPC en el caso de existencia de contrato de prórroga, que es una previsión distinta. Por lo tanto, la resolución motivada independiente no ha sido aportada.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 238 miles de euros por la Oficialía Mayor, el pliego de cláusulas administrativas particulares establecía que las proposiciones se presentarían en dos sobres cerrados, conteniendo el sobre número dos la proposición económica y los aspectos técnicos de la misma. Si bien esta elección es correcta, en opinión del Tribunal de Cuentas sería deseable que se dispusiera que las proposiciones se presentaran en tres sobres, para evitar el hecho de que la oferta económica se conozca al mismo tiempo que la técnica. El documento de aprobación del gasto remitido no está firmado.

En el expediente de un contrato sobre servicio de comidas en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Melilla adjudicado por importe de 2.365 miles de euros por la Subsecretaría, el pliego de prescripciones técnicas presume, con falta de realismo, que los servicios de las distintas comidas del día (desayuno, comida, merienda y cena) tienen el mismo número de comensales, y la forma de fijar los precios es confusa, pues se fijan por tramos, con distintos precios según el número de comensales, pero sin que quede claro si se fija un precio único para todos los comensales, en función del número total, o si para cada tramo rige un precio distinto. La garantía definitiva se constituyó sobre el importe de adjudicación del contrato, en coherencia con el sistema de determinación del precio a tanto alzado que se estipula en el apartado 3 del pliego de cláusulas administrativas particulares y en la resolución de adjudicación; no obstante, de la resolución de adjudicación, al establecer distintos importes de precios de menús y número de comensales, parece desprenderse que el precio del contrato se determinará por precios unitarios, con lo cual y de acuerdo con el artículo 36.1.c, párrafo segundo, del TRLCAP, la garantía definitiva debería haber sido por importe del 4% del presupuesto de licitación.

De acuerdo con el artículo 36.1 del TRLCAP, cuando el precio del contrato se determine en función de precios unitarios, el importe de la garantía definitiva será del 4% del presupuesto base de licitación; sin embargo, en dos contratos, adjudicados por importe de 5.161 miles de euros, el importe de la garantía definitiva fue del 4% del importe de adjudicación. Dichos contratos fueron adjudicados por la Dirección General del Instituto de la Mujer y la Subsecretaría; en este segundo expediente, la resolución de adjudicación establecía como garantía definitiva el 4% del presupuesto de licitación, aunque no así el pliego de cláusulas administrativas particulares ni el documento de formalización del contrato.

En el expediente de un contrato adjudicado por importe de 200 miles de euros por la Secretaría General del INJUVE el acuerdo de adjudicación fue firmado por el Secretario General del Organismo sin tener competencia para ello, toda vez que con la delegación de competencias que le atribuye el artículo 31.1 de la Orden Ministerial de 21 de mayo de 1996 sólo puede autorizar hasta 150 miles de euros.

En cinco contratos, adjudicados por importe de 19.753 miles de euros, se omitieron una o varias de las menciones obligatorias que debe contener el documento de formalización del contrato según el artículo 71 del RGLCAP. Tres de ellos fueron adjudicados por la Dirección General del Instituto de la Mujer: en dos de ellos se omitió el órgano de contratación, y en el tercero se omitieron la fecha e importe de la aprobación y del compromiso del gasto, la fecha de su fiscalización previa, y las referencias a los acuerdos por los que se autorizó la celebración del contrato y se adjudicó el mismo. Los otros dos expedientes fueron adjudicados por la Subsecretaria en uno se omitieron el importe de la garantía definitiva a constituir el contratista, la fecha e importe de la aprobación y del compromiso del gasto, y la fecha de su fiscalización previa; en el otro se omitieron la fecha e importe de la aprobación y del compromiso del gasto, y la fecha de su fiscalización previa.

3. Con carácter general este Tribunal de Cuentas entiende que en los anuncios de licitación de los contratos para su publicación en el BOE, siguiendo el modelo incluido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar los gastos de publicidad a asumir por el adjudicatario por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g del RGLCAP. Tal precisión en el texto de los anuncios de licitación se viene obviando, salvo excepciones.

III.1.7.1 Servicio público de empleo estatal

El Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) ha certificado la adjudicación, en el ejercicio 2005, de 199 contratos por un importe total de 43.483 miles de euros, de los que ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización un total de 28 contratos, por un importe de 24.880 euros, con el desglose que se detalla en el siguiente cuadro:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	1	100	1.008	100
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Obras		1	4	1.008	4
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	16	100	15.659	100
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		16	57	15.659	63
Suministros	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	4	67	555	11
	Procedimiento negociado	2	33	4.355	89
Total Suministros		6	21	4.910	20
Privados	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	4	80	0	0
	Contratación directa	1	20	3.303	100
Total Privados		5	18	3.303	13
TOTALES		**28**	**100**	**24.880**	**100**

Se ha analizado la totalidad de los contratos remitidos por el SPEE, habiéndose observado las siguientes deficiencias:

— En 9 contratos de consultoría y asistencia y de servicios y en un contrato de suministro, todos ellos adjudicados mediante concurso público, fueron tenidos en cuenta como criterios de adjudicación factores o requisitos de solvencia técnica, tales como los medios técnicos o materiales del licitador, la disposición por éste de certificados de aseguramiento de la calidad, la experiencia previa, o la residencia del licitador en la localidad de prestación de los servicios, factores todos ellos que no son susceptibles de tal valoración de acuerdo con lo previsto en los artículos 17 y 86 del TRLCAP y que, sin embargo, en algún caso fueron incluso determinantes de la adjudicación.

— En 14 contratos de consultoría y asistencia y de servicios y en dos contratos de suministro, todos ellos adjudicados mediante concurso, se han observado diversas deficiencias en cuanto a los sistemas de valoración y ponderación de los criterios de adjudicación establecidos en los PCAP. Las principales deficiencias, contrarias a lo dispuesto en el artículo 86 del TRLCAP y a los principios de eficiencia y economía, consistieron en: a) la utilización de fórmulas inadecuadas a efectos de la ponderación entre los diferentes criterios; b) la fijación de umbrales de saciedad o límites a partir de los cuales, sin alcanzar los límites establecidos para las ofertas temerarias o desproporcionadas, las mejores ofertas no obtienen mejor puntuación; c) la indeterminación en el pliego de las fórmulas o métodos de valoración de los criterios.

— En 6 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, adjudicados mediante concurso, el SPEE estableció, como criterio de adjudicación, las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, sin suficiente determinación previa de su posible contenido o de su extensión, o sin concretar adecuadamente el método para su valoración, en perjuicio de la objetividad que exige el artículo 86 del TRLCAP.

— En 6 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, el SPEE excluyó la posibilidad de la revisión de precios regulada en los artículos 103 y siguientes del TRLCAP, al haber efectuado la estimación de los precios, tanto a efectos de cálculo de los presupuestos por el propio SPEE, como de preparación de las ofertas por los licitadores, teniendo en cuenta la duración inicial de los contratos, en todos los casos superior a un año, así como la previsible evolución de los precios. Con ello, en definitiva, el SPEE propició que los precios aplicables a los contratos ya desde el inicio de su ejecución, pudieran incorporar la repercusión de meras previsiones sobre la evolución futura de los precios, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 14 del TRLCAP, que exige que los órganos de contratación velen porque el precio de los contratos sea el adecuado al mercado.

— En un contrato de servicios el SPEE no ha acreditado la preceptiva publicación de la adjudicación en el DOUE, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 93 del TRLCAP.

— En 4 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, la remisión por el SPEE de los respectivos extractos de los expedientes al Tribunal de Cuentas se produjo después de transcurrido el plazo de tres meses desde la formalización, previsto en el artículo 57 del TRLCAP, que resultó por tanto incumplido.

— En un contrato de suministro cuyo objeto fue el arrendamiento de productos lógicos con destino al ordenador central IBM 2084-304, cuyo importe ascendió a 2.184 miles de euros, el SPEE no solicitó la autorización ministerial para contratar prevista en el artículo 12 del TRLCAP. La citada autorización, aun tratándose de un suministro de contratación centralizada tramitado a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, a juicio de este Tribunal de Cuentas debió ser solicitada directamente por el propio SPEE al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales e incluirse entre los extremos de necesaria comprobación en el trámite de fiscalización limitada previa de la propuesta de adquisición.

— El SPEE, al haber quedado desierto el concurso público para el suministro de energía eléctrica para los Servicios Centrales, contrató directamente, sin sujetarse a lo dispuesto en el TRLCAP dicho suministro en el mercado regulado, a las tarifas oficiales publicadas en el BOE, efectuando su abono a través del sistema de anticipos de Caja Fija. En opinión de este Tribunal, la contratación de dicho suministro debió llevarse a efecto mediante licitación pública, de acuerdo con las normas y procedimientos del TRLCAP, bien recurriendo a la convocatoria de nuevo concurso público, bien mediante procedimiento negociado, sin modificar sustancialmente las condiciones originales del concurso desierto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 182.a) del TRLCAP.

— En el contrato celebrado para la adquisición de un inmueble en A Coruña para ubicar las oficinas administrativas de la Dirección Provincial del SPEE, la adjudicación, por un importe de 3.303 miles de euros, mediante procedimiento negociado y no concurso público, se amparó en la especial idoneidad del inmueble, supuesto previsto en el artículo 116.4 de la LPAP, sin que las circunstancias determinantes de esa especial idoneidad quedaran suficientemente explicitadas en el expediente.

III.1.7.2 Fondo de garantía salarial

El Fondo de Garantía Salarial, en lo sucesivo FOGASA, ha certificado la adjudicación, en el ejercicio 2005, de 18 contratos por un importe total de 2.653 miles de euros, de los que ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización un total de 7 contratos, por un importe de 2.071 euros, con el desglose que se detalla en el siguiente cuadro:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	1	50	228	90
	Procedimiento negociado	1	50	24	10
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		2	29	252	12
Suministros	Subasta		-	-	--
	Concurso	1	100	56	100
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Suministros		1	14	56	3
Privados	Concurso	4	100	1.763	100
Total Privados		4	57	1.763	85
TOTALES		**7**	**100**	**2.071**	**100**

Debe advertirse que los datos relativos a los contratos adjudicados por procedimiento negociado incluyen el expediente de prórroga de un contrato de servicios anterior, por un importe de 24 miles de euros.

Se han analizado los 7 contratos recibidos, habiéndose observado las siguientes deficiencias:

— En un contrato de servicios de vigilancia de naves industriales, sitas en San Fernando de Henares, y

en 1 contrato de suministro de material de imprenta, FOGASA previó, en los respectivos PCAP, la valoración como criterios de adjudicación de factores o requisitos de solvencia técnica, tales como la disposición por los licitadores de certificados de aseguramiento de la calidad, la realización de cursos de formación de su propio personal o la aportación de informes o certificados de trabajos similares, que no son susceptibles de tal valoración de acuerdo con lo previsto en los artículos 17 y 86 del TRLCAP.

— En el citado contrato de servicios de vigilancia de naves industriales sitas en San Fernando de Henares (20050636 1/2006), FOGASA no determinó en el PCAP el método o fórmula de valoración del precio como criterio de adjudicación, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 86 del TRLCAP.

Además, en la licitación de este mismo contrato fueron excluidas de la misma tres empresas por defectos en la constitución de la garantía provisional. En uno de los casos la deficiencia consistió en la constitución de la garantía a disposición del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y no a disposición de FOGASA como habría sido correcto; en otro caso la garantía válidamente constituida no fue incluida en el sobre de la documentación personal del licitador. A juicio de este Tribunal, el criterio de la Mesa de Contratación, no concediendo la posibilidad a los licitadores de subsanación prevista en el artículo 81 del RGLCAP, fue en exceso riguroso y no acorde con los principios pro actione y de máxima concurrencia que deben regir la contratación administrativa.

Asimismo en este expediente no consta el informe del Servicio Jurídico en relación con el documento de formalización del contrato o, alternativamente, que dicho documento se ajuste a un modelo tipo informado favorablemente por aquél, para ser aplicado con carácter general, como exige el artículo 71.2 del RGLCAP.

— En el contrato cuyo objeto fue el arrendamiento de un inmueble con destino a sede de la Unidad Administrativa Periférica de Sevilla, FOGASA no ha acreditado el cumplimiento de los siguientes trámites preceptivos: a) existencia del informe previo favorable de la Dirección General del Patrimonio del Estado, que exige el artículo 123.2 de la LPAP; y b) el sometimiento de la propuesta de arrendamiento al preceptivo informe técnico, con el correspondiente estudio de mercado, e informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de la Entidad, exigidos por el artículo 124.2 de la LPAP.

La citada documentación fue requerida expresamente por este Tribunal para integrar el expediente, requerimiento que no ha sido cumplimentado por FOGASA, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 40.2 de la LFTCu.

— En el contrato cuyo objeto fue el arrendamiento de inmueble con destino a sede de la Unidad Administrativa Periférica en San Sebastian, FOGASA no ha remitido el certificado de ofertas recibidas, previsto en el artículo 80.5 del RGLCAP, expedido en la fecha de terminación del plazo de presentación de ofertas, documentación que asimismo fue requerida expresamente por el Tribunal en el curso de la fiscalización.

— En los 4 contratos de arrendamiento de bienes inmuebles analizados, los respectivos PCAP prevén que «el inmueble arrendado podrá ser utilizado por cualquier órgano de la Administración General del Estado o de los organismos públicos de ella dependientes», sin embargo esta mención no se reflejó posteriormente en los correspondientes documentos de formalización de los contratos, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 126.1 de la LPAP, así como tampoco se incluyó una cláusula estableciendo la conformidad del contratista con el PCAP, como establece el artículo 71.3.i) del RGLCAP.

III.1.7.3 Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en lo sucesivo INSHT, ha certificado la adjudicación, en el ejercicio 2005, de 21 contratos por un importe total de 4.291 miles de euros, de los que ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización un total de 4 contratos, correspondientes al citado ejercicio 2005, por un importe de 3.470 euros, con el desglose que se detalla en el siguiente cuadro:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	2	100	2.401	100
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Obras		2	50	2.401	69
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	1	100	630	100
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		1	25	630	18
Suministros	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	1	100	439	100
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Suministros		1	25	439	13
TOTALES		**4**	**100**	**3.470**	**100**

Se han analizado 3 de los 4 contratos recibidos, por importe de 2.580 miles de euros lo que representa el 75% de los contratos remitidos y el 74% del importe total, conforme se expone en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Obras	Subasta	1	50	1.511	63
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Obras		1	50	1.511	63
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	1	100	630	100
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		1	100	630	100
Suministros	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	1	100	439	100
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
Total Suministros		1	100	439	100
TOTALES		**3**	**75**	**2.580**	**74**

De los 3 expedientes de contratación analizados cabe destacar las siguientes incidencias:

— En un contrato de servicios fueron tenidos en cuenta indebidamente como criterios objetivos de adjudicación factores determinantes de la solvencia de las empresas como son los certificados de garantía de calidad presentados por los licitadores. Asimismo, fueron incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas como criterio de adjudicación las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, sin la suficiente determinación previa de su posible contenido o de su extensión y sin concretar el método para su valoración, en perjuicio de la objetividad que exige el artículo 86 del TRLCAP.

— El INSHT, al haber quedado desiertos algunos lotes del concurso público para el suministro de energía

eléctrica, contrató directamente, sin sujetarse a lo dispuesto en el TRLCAP dicho suministro, contratación que, en opinión de este Tribunal, debió llevarse a cabo mediante licitación pública, de acuerdo con las normas y procedimientos del TRLCAP, bien recurriendo a la convocatoria de nuevo concurso público, bien mediante procedimiento negociado, sin modificar sustancialmente las condiciones originales del concurso desierto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 182.a) del TRLCAP.

— En el mismo contrato de suministro citado el INSHT no ha acreditado la preceptiva publicación de la adjudicación en el DOUE, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 93 del TRLCAP.

III.1.8. Ministerio de Vivienda

El Ministerio de Vivienda contaba en este ejercicio con 2 órganos de contratación.

A. Cumplimiento de las obligaciones formales de los órganos de contratación

A.1. Relaciones de contratos

El artículo 40 de la LFTCu establece la obligatoriedad de presentar anualmente una relación de los contratos adjudicados, la cual debe enviarse antes de que concluya el mes de enero del ejercicio siguiente al que se refiera.

La relación de los contratos adjudicados se ha presentado de oficio, pero fuera del plazo fijado por la Instrucción de este Tribunal de Cuentas. En la relación enviada no se especifica el órgano de contratación, mención exigida por el formato incluido en el anexo I de la Instrucción, cuando, como es el caso, se cuenta con más de un órgano competente.

Del análisis efectuado sobre los expedientes remitidos se deduce que, con incumplimiento de lo establecido en el apartado II.1 de la Instrucción, no han sido incluidos en la relación enviada por el Ministerio de Vivienda 2 contratos.

De los datos incorporados al Registro Público de Contratos se desprende que no han sido incluidos en las relaciones enviadas por el Ministerio de Vivienda 11 contratos. Aun cuando no se han formulado alegaciones sobre este punto por este Departamento ministerial, el Tribunal de Cuentas estima que en alguna medida podría tratarse de expedientes de contratación centralizada indebidamente incluidos en este Ministerio por dicho Registro, según se expone en el epígrafe III.1.2 apartado A.1 anterior de este informe, relativo al Ministerio de Economía y Hacienda.

A.2. Expedientes de contratación

Se han remitido 10 expedientes, por un importe global de 23.565 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación se especifica en el cuadro siguiente:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	5	83	20.470	94
	Procedimiento negociado	1	17	1.194	6
Total obras		6	60	21.664	92
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	3	100	1.385	100
	Procedimiento negociado	-	-	-	-
Total consultoría y asistencia y de servicios		3	30	1.385	6
Suministro	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	100	516	100
Total suministro		1	10	516	2
TOTALES		**10**	**100**	**23.565**	**100**

El Ministerio no remitió ningún expediente en 2004, por lo que no cabe comparar la cifra con las de dicho ejercicio. En cuanto a los remitidos en 2005, en su mayor parte (8 de un total de 10) lo fueron tras ser requeridos por el Tribunal de Cuentas.

B. Resultados del examen de los expedientes de contratación

B.1. Expedientes fiscalizados

Se han seleccionado para su fiscalización 9 expedientes, por un importe conjunto de 22.371 miles de euros, cuyo desglose por la naturaleza del contrato y forma de adjudicación puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Naturaleza	Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% total
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	5	100	20.470	100
	Procedimiento negociado	-	-	-	-
Total obras		5	83	20.470	94
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	3	100	1.385	100
	Procedimiento negociado	-	-	-	-
Total consultoría y asistencia y de servicios		3	100	1.385	100
Suministro	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	100	516	100
Total suministro		1	100	516	100
TOTALES		**9**	**90**	**22.371**	**95**

B.2. Documentación no remitida

El anexo II de la Instrucción detalla la documentación a remitir en relación con la contratación suscrita.

En el examen de los expedientes fiscalizados se ha observado que documentos que debían estar incluidos en ellos no lo estaban, pese a exigirlos la Instrucción citada. En relación con estas omisiones hay que señalar que si bien, en unos casos, puede inferirse la existencia de los documentos no incluidos, en otros no es posible conocer este extremo ni, por tanto, si se han cumplido los correspondientes preceptos de la legislación de contratos.

En 9 expedientes fiscalizados faltaban los documentos que se relacionan seguidamente:

— La resolución motivada que establezca la improcedencia de la revisión de precios, requerida por el artículo 103 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, dos adjudicados por la Ministra y uno por la Junta de Contratación.

— Los documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, requeridos por el artículo 79.2.b del TRLCAP, en el expediente de un contrato adjudicado por la Ministra.

— El anuncio publicado en el BOE donde se da cuenta de la adjudicación, requerido por el artículo 93 del TRLCAP, en los expedientes de cuatro contratos, tres adjudicados por la Ministra y uno por la Junta de Contratación.

— El anuncio publicado en el DOUE donde se da cuenta de la adjudicación, requerido por el artículo 93 del TRLCAP, en los expedientes de dos contratos adjudicados por la Ministra.

— La documentación acreditativa de la realización total del contrato, requerida por el artículo 110 del TRLCAP, en los expedientes de tres contratos, dos adjudicados por la Ministra y uno por la Junta de Contratación.

— El acuerdo motivado del órgano de contratación relativo a la selección de los empresarios concurrentes, el informe de los servicios técnicos en que se fundamenta y los escritos de invitación a todos los admitidos a presentar sus proposiciones, requeridos por el artículo 91 del TRLCAP, en el expediente de un contrato tramitado por procedimiento restringido, adjudicado por la Ministra.

B.3. Deficiencias observadas en la tramitación de los contratos

1. Como deficiencias específicas en la tramitación de los contratos de obras hay que mencionar las de un expediente, adjudicado por importe de 5.656 miles de euros por la Ministra.

A tenor del importe de la garantía definitiva (el 20% del importe de adjudicación) cabe inferir que la oferta adjudicataria pudiera haber estado incursa en presunción de temeridad; sin embargo, no se aporta la documentación relativa a la justificación de dicha oferta ni las razones de su inclusión final y adjudicación. En el contrato no consta tampoco la fecha de aprobación del expediente, mención requerida por el artículo 71.3.b.1.º del RGLCAP.

El acta de replanteo previo inicial fue negativa por una serie de defectos que posteriormente fueron subsanados, según se hace constar en un documento denominado «Subsanación del acta de replanteo negativa», que aparece suscrito sin indicación de fecha por el arquitecto. Además, en el acta de comprobación de replanteo constaba como fecha de adjudicación el 31 de octubre de 2005, mientras que el documento de formalización del contrato señalaba la del 2 de agosto de 2005. Asumiendo como correcta la del contrato —ya que la garantía definitiva se constituyó el 22 de agosto de 2006, y no cabe constituir la misma antes de notificarse la adjudicación—, al ser el contrato de fecha 23 de enero de 2006, se han incumplido con mucho los plazos del artículo 54.1 del TRLCAP.

2. El documento de formalización del contrato de consultoría y asistencia y de servicios adjudicado por la Ministra por importe de 247 miles de euros no contiene la referencia al acuerdo por el que se adjudicó, así como

tampoco el régimen de penalidades por demora, conforme requiere el artículo 71.3 b 3.º y h del RGLCAP. Lo mismo ocurre con otro adjudicado por importe de 638 miles por la Junta de Contratación.

3. Con carácter general este Tribunal de Cuentas entiende que en los anuncios de licitación de los contratos para su publicación en el BOE, siguiendo el modelo incluido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar los gastos de publicidad a asumir por el adjudicatario por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g del RGLCAP. Tal precisión en el texto de los anuncios de licitación no ha sido observada.

III.1.9. Ministerio de Administraciones Públicas

Los órganos de contratación de este Ministerio, que son la Dirección General de Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica, dependiente de la Subsecretaría del Ministerio, las Delegaciones de Gobierno en las Comunidades Autónomas, el Instituto Nacional de la Administración Pública y la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, han cumplido con el mandato del artículo 40.2 de la LFTCu y han remitido en este ejercicio la preceptiva relación de contratos celebrados.

De igual manera, han remitido los extractos de los expedientes de contratación que estaban obligados a remitir.

Se han recibido 55 expedientes de contratación, por importe de 50.088 miles de euros, de los que 39 contratos, por cuantía de 39.920 miles de euros, corresponden a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, cuyos resultados se exponen posteriormente en subepígrafes específicos.

El detalle de los restantes expedientes de contratación remitidos al Tribunal de Cuentas y el de los que han sido objeto de fiscalización, así como los procedimientos de adjudicación utilizados se incluye en los cuadros siguientes:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Consultoría y asistencia y servicios	Concurso	9	56,25	3.626	35,66
	Procedimiento negociado	7	43,75	6.542	64,34
Total consultoría y asistencia y de servicios		16	100	10.168	100
TOTALES		**16**	**100**	**10.168**	**100**

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Consultoría y asistencia y servicios	Concurso	2	22,22	2.180	60,12
	Procedimiento negociado	2	28,57	6.134	93,76
Total consultoría y asistencia y de servicios		4	25,00	8.314	81,77
TOTALES		**4**	**25,00**	**8.314**	**81,77**

Con carácter general, los expedientes enviados por la Dirección General de Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica, todos de consultoría y asistencia y de servicios tienen por objeto la contratación de los servicios de mantenimiento integral y vigilancia de las dependencias del Ministerio, la prórroga de la prestación del servicio de apoyo al canal telefónico de atención e información al ciudadano, la migración de la plataforma de correo electrónico, la actualización tecnológica de la intranet y el mantenimiento de las infraestructuras de software y hardware de los ordenadores del Ministerio y la creación de una red corporativa multiservicio de telecomunicaciones.

Los expedientes de las Delegaciones de Gobierno tienen por objeto la prestación de los servicios de limpieza, vigilancia y seguridad y mantenimiento de las instalaciones.

Por último la contratación realizada por el Instituto Nacional de la Administración Pública tiene por objeto, entre otros, la prestación del servicio complementario para la selección de personal correspondiente a pruebas selectivas y la prórroga del servicio de hostelería en el centro de estudios.

Como conclusión, debe señalarse que del examen y verificación formal de los expedientes de contratación seleccionados remitidos por este Ministerio no se aprecian incumplimientos o incidencias destacables.

III.1.9.1. Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado

La Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, en adelante MUFACE, ha certificado la adjudicación, en el ejercicio 2005, de 187 contratos por un importe total de 66.282 de euros, de los que ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización un total de 39 contratos, por un importe de 39.920 miles de euros, con el desglose que se detalla en el siguiente cuadro:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	1	7	407	8
	Concurso	9	60	3.516	71
	Procedimiento negociado	5	33	1.045	21
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		15	38	4.968	13
Suministros	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	1	100	533	100
Total Suministros		1	3	533	1
Privados	Subasta	15	65	5.411	16
	Concurso	1	4	101	0
	Contratación directa	7	31	28.907	84
Total Privados		23	59	34.419	86
TOTALES		**39**	**100**	**39.920**	**100**

Debe advertirse que los datos relativos a los contratos adjudicados por procedimiento negociado agrupan tanto los adjudicados mediante dicho procedimiento como los expedientes de modificación o prórroga de contratos anteriores, en los que si bien no existe nuevo contrato ni por consiguiente hay adjudicación, sí afectan a la distribución del gasto generado por la contratación atendiendo a los criterios de publicidad y concurrencia que justifican este apartado. En este sentido debe señalarse que, en el caso de los 13 expedientes que aparecen bajo la rúbrica de procedimiento negociado o contratación directa en el cuadro anterior, 4 corresponden a prórrogas de contratos celebrados en ejercicios anteriores y uno es un modificado de un contrato anterior.

Se han analizado 21 de los 39 contratos recibidos por un importe de 37.062 miles de euros, lo que representa el 54% de los contratos remitidos y el 93% del importe total, conforme se expone en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	1	100	407	100
	Concurso	5	56	2.829	80
	Procedimiento negociado	1	20	942	90
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		7	47	4.178	84
Suministros	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	1	100	533	100
Total Suministros		1	100	533	100
Privados	Subasta	9	60	4.278	79
	Concurso	0	0	0	0
	Contratación directa.	4	57	28.073	97
Total Privados		13	57	32.351	94
TOTALES		**21**	**54**	**37.062**	**93**

En el análisis de los contratos fiscalizados se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

— En 3 contratos de servicios fueron indebidamente valorados como criterios objetivos de adjudicación, factores determinantes en realidad de la solvencia de las empresas, como fueron que la empresa dispusiera de servicios de prevención de riesgos laborales o el grado de implantación de la empresa en Madrid, criterio este último que además pudo resultar discriminatorio.

— En un contrato de servicios MUFACE no consignó los precios unitarios en el documento de formalización del contrato, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 71.3.c) del RGLCAP.

— En 2 contratos de servicios, los pliegos de cláusulas administrativas previeron indebidamente la revisión de precios a favor del contratista en función de los incrementos salariales establecidos en el Convenio Colectivo del sector, sin que, a juicio de este Tribunal, el citado Convenio colectivo constituya por sí mismo un índice o fórmula de carácter oficial, por lo que su aplicación directa para la revisión de precios del contrato no resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 104.1 del TRLCAP.

— En 3 contratos de servicios, los certificados de conformidad con los servicios parciales prestados por el contratista, para su abono a cuenta, no reflejaron la valoración del trabajo parcial ejecutado en el período correspondiente, tal y como exige la Resolución de 4 de marzo de 2002 de la IGAE, por la que se hizo público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de función interventora, apartado décimo, 1.4.b).

III.1.10. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Los principales órganos de contratación de este Ministerio, que son la Dirección General del Servicio Exterior, que ejerce las funciones de gestión patrimonial y obras, y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), han cumplido con el mandato del artículo 40.2 de la LFTCu y han remitido en este ejercicio la preceptiva relación de contratos celebrados.

De igual manera, han remitido los extractos de los expedientes de contratación que estaban obligados a remitir.

El detalle de los expedientes de contratación tramitados durante el período por los órganos de contratación de este Ministerio remitidos al Tribunal de Cuentas y el de los que han sido objeto de fiscalización así como los procedimientos de adjudicación utilizados se incluye en los cuadros siguientes:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	4,35	2.225	15,37
Total obras		1	4,35	2.225	15,37
Consultoría y asistencia y servicios	Concurso	1	4,35	173	1,20
	Procedimiento negociado	18	78,25	7.503	51,83
Total consultoría y asistencia y de servicios		19	82,60	7.676	53,03
Suministro	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	2	8,70	788	5,44
Total suministro		2	8,70	788	5,44
Privados	Procedimiento negociado	1	4,35	3.787	26,16
Total privados		1	4,35	3.787	26,16
TOTALES		**23**	**100**	**14.476**	**100**

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Obras	Procedimiento negociado	1	100	2.225	100
Total obras		1	100	2.225	100
Consultoría y asistencia y servicios	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	4	22,22	4.425	58,98
Total consultoría y asistencia y de servicios		4	21,05	4.425	57,65
Suministro	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	2	100	788	100
Total suministro		2	100	788	100
Privados	Procedimiento negociado	1	100	3.787	100
Total privados		1	100	3.787	100
TOTALES		**8**	**34,78**	**11.225**	**77,54**

La Dirección General del Servicio Exterior ha remitido 1 expediente general de arrendamiento de inmuebles en diversos países destinados a las representaciones españolas en el exterior.

También ha remitido 1 expediente de obras de reforma en la representación diplomática en Brasil, 2 de suministro de adquisición centralizada de servidores y de decoración y mobiliario en la residencia diplomática en Méjico, y de consultoría y asistencia y de servicios relativos a la prórroga del servicio de vigilancia de los edificios administrativos del Ministerio, desarrollo de aplicaciones y nuevos procesos informáticos, implantación de plataformas informáticas, desarrollo de sistemas de información de gestión consular y de gestión contable.

La AECI ha remitido la prórroga de los contratos celebrados para la gestión y asistencia de viajes y de control de las ayudas y subvenciones y expedientes de contratación de asistencia para revisión de informes finales de Entidades no gubernamentales de ayuda al desarrollo y de concesión de subvenciones exteriores.

La AECI suele tramitar las ayudas de Estado a otros países como «subvenciones en especie», justificando dicha denominación como productos en los que se convierte el dinero de dicha subvención. Así indica que en estos casos «el expediente tiene un doble tratamiento: por una parte se trata de una subvención de Estado y debe incorporar los documentos previstos para una subvención, y por otra consiste en un contrato de asistencia técnica, debiendo, por tanto, aportarse los correspondientes a este tipo de contratación».

Así, en el expediente denominado «subvención de Estado en especie a la República Árabe de Egipto a través del Ministerio de Agricultura y reclamación de tierras» por importe de 250 miles de euros, adjudicado a una empresa estatal española, no se incluyen documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes (artículo 79.2.b) del TRLCAP), declaración responsable del adjudicatario de no estar incurso en prohibición de contratar, conforme a los artículos 15 a 20 del TRLCAP (artículo 79.2.b) del TRLCAP), justificación aportada, en su caso, por el adjudicatario de su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, de entre los reseñados en los artículos 16 a 19 del TRLCAP (artículos 79.2.b y 15.3 del TRLCAP), acreditación de que la finalidad o actividad de la empresa adjudicataria tiene relación directa con el objeto del contrato (artículo 197 del TRLCAP) y justificación en el expediente de la concurrencia de alguna de las circunstancias establecidas por la Ley que permiten la aplicación del procedimiento negociado (artículos 75.2, 140 y 141, 159, 181 y 182, 209 y 210 del TRLCAP). Debe señalarse que con cargo a esta denominada subvención se ha adquirido equipamiento para producción de vacunas, material para el diagnóstico sexológico, equipamiento informático y un vehículo, y se han abonado honorarios de personal. Las prestaciones acabadas de referir no podían ser objeto de un contrato de asistencia: las relativas a la adquisición de bienes muebles debieron licitarse a través de los correspondientes contratos de suministro y el pago de honorarios no es susceptible de subsumirse en contrato administrativo alguno. Por todo ello la adjudicación del referido contrato resultó contraria a lo previsto en el TRLCAP.

Como conclusión, debe señalarse que del examen y verificación formal de los expedientes de contratación seleccionados remitidos por este Ministerio no se aprecian incumplimientos o incidencias destacables salvo la anteriormente expuesta.

III.1.11. Ministerio de Defensa

Se han recibido 931 contratos por importe de 1.372.823 miles de euros de los que 14, por importe de 16.742 miles, corresponden al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) a los que se refiere un epígrafe posterior. Con respecto a los 917 contratos restantes, por importe de 1.356.081 miles de euros a continuación se exponen los datos y los resultados de la fiscalización de los expedientes de contratación que han sido objeto de análisis:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	3	0,32	2.500	0,18
	Concurso	15	1,64	14.740	1,09
	Procedimiento negociado	35	3,82	54.645	4,03
Total obras		53	5,78	71.885	5,30
Consultoría y asistencia y de servicios	Subasta	2	0,22	370	0,03
	Concurso	92	10,03	95.066	7,01
	Procedimiento negociado	347	37,84	376.284	27,75
Total consultoría y asistencia y de servicios		441	48,09	471.720	34,79
Suministros	Subasta	1	0,11	18.335	1,35
	Concurso	44	5,00	52.819	3,89
	Procedimiento negociado	378	41,22	741.322	54,67
Total suministro		423	46,13	812.476	59,91
TOTALES		**917**	**100**	**1.356.081**	**100**

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Obras	Subasta	0	0	0	0
	Concurso	9	60,00	10.430	70,76
	Procedimiento negociado	32	91,43	52.451	95,98
Total obras		41	77,36	62.881	87,47
Consultoría y asistencia y de servicios	Concurso	21	22,83	70.785	74,46
	Procedimiento negociado	187	53,89	346.076	91,97
Total consultoría y asistencia y de servicios		208	47,17	416.861	88,37
Suministro	Subasta	1	100	18.335	100
	Concurso	15	34,09	37.295	70,61
	Procedimiento negociado	248	65,61	729.320	98,38
Total suministro		264	62,41	784.950	96,61
TOTALES		**513**	**55,94**	**1.264.692**	**93,26**

Los principales órganos de contratación de este Ministerio, de acuerdo con los expedientes de contratación recibidos, han sido los que se indican a continuación:

(Datos en unidades e importes en miles de euros)

	ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN	Número	IMPORTE
MINISTERIO	DG Armamento y Material	86	122.907
	DG Asuntos Económicos	8	18.711
	Subd G Servicios Económicos (Subsecretaría)	8	2.996
	DG Infraestructura	7	12.128
	Gerencia de Infraestructura y Equipamiento	7	5.886
	INTA	22	16.297
	INVIFAS	20	8.962
	Servicio Militar de Construcciones	16	14.060
	Estado Mayor de la Defensa	52	103.253
	Inspección General de Sanidad de la Defensa	3	1.039
EJERCITO TIERRA	D Abastecimiento ET	194	369.489
	D Mantenimiento ET	109	116.182
	D Infraestructura ET	21	28.499
	D Asuntos Económicos ET	17	48.861
	D Transportes ET	3	3.954
	D Servicios Técnicos ET	7	2.246
	Mandos Apoyo Logístico y Jefaturas Intendencia	48	29.593
	Mando de Personal ET	4	2.701
	Dirección Sanidad ET	5	1.474
EJERCITO AIRE	M Apoyo Logístico EA	131	305.568
	Mando de Personal EA	1	40
	Bases Aéreas, Maestranzas y Mandos EA	41	70.219
ARMADA	Cuartel General Armada	1	275
	D Construcciones Navales e Infraestructura ARM.	11	22.453
	Arsenales de la Armada y Bases Navales	95	48.288
	TOTAL	**917**	**1.356.081**

Los Órganos de contratación han cumplido con el mandato del artículo 40.2 de la LFTCu y han remitido en este ejercicio la preceptiva relación de contratos celebrados.

De igual manera, han remitido los extractos de los expedientes de contratación que estaban obligados a remitir.

Como consideraciones generales debe señalarse que la tramitación de los expedientes se ha realizado, de acuerdo con la documentación remitida y a salvo de las excepciones que expresamente se indican más adelante, conforme a lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, cumpliéndose los principios generales de publicidad y concurrencia, acreditándose que los adjudicatarios se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social y publicándose en los correspondientes BOE y DOUE, en su caso, las respectivas convocatorias y adjudicaciones.

Igualmente debe resaltarse que las contrataciones de armamento y material de uso militar en sentido amplio, por sus especiales características específicas, se realizan generalmente mediante procedimiento negociado, ajustándose normalmente los expedientes verificados, de acuerdo con la documentación remitida, a los requisitos exigidos en los distintos apartados del artículo 182 del TRLCAP que resultan aplicables según la naturaleza de cada expediente.

Descendiendo al detalle de los Órganos de contratación concretos debe indicarse lo siguiente:

La Subsecretaría de Defensa (Subdirección General de Servicios Económicos y Pagaduría) ha remitido expedientes de contratación de suministro de diverso material de oficina y de consultoría y asistencia y de servicios de realización de reconocimientos médicos al personal civil del Ministerio, mantenimiento de fotocopiadoras, centrales telefónicas y servicios de climatización, información telefónica, vigilancia y seguridad y mantenimiento de soporte lógico instalado.

La Dirección General de Armamento y Material, que suele publicar en el BOE las adjudicaciones por procedimiento negociado sin publicidad, procedimiento que se justifica de manera suficiente en los expedientes, ha

remitido expedientes de suministro de helicópteros ligeros de enseñanza, adquisición de un avión de transporte para emergencias, munición antibunker y contracarro, desarrollo y suministro de prototipos, bancos de pruebas y material de las unidades electrónicas, adquisición de masas reculantes para ensayos diversos, línea de tiro tenso y sistemas de seguimiento de recursos y de consultoría y asistencia y de servicios entre los que se encuentran los de la oficina de un programa naval, de desarrollo de un sistema de identificación, prototipos de sistemas de mando y control, sistemas de guerra electrónica, normativa de seguridad de la información, estudios de diversas viabilidades técnicas y de modernización y desarrollo de instalaciones, codesarrollo de armas y ampliaciones de funcionalidad y estudios globales de sistemas.

La Dirección General de Asuntos Económicos ha remitido expedientes de contratación de suministro de adquisición centralizada de paracaídas y de consultoría y asistencia y de servicios cuyo objeto es la asistencia técnica en diversos planes, áreas, acciones y sistemas y servicios de telecomunicaciones vía satélite.

La Dirección General de Infraestructura ha enviado expedientes de contratación de obras de sustitución de ascensores y de diversas construcciones y de asistencia técnica a la dirección de obras en el Instituto Tecnológico de la Marañosa.

La Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa ha remitido expedientes de enajenación de diversas propiedades inmobiliarias no afectas a uso militar por un importe ingresado de 74.495 miles de euros, de demolición de diversos cuarteles en Madrid y expedientes de contratación de vigilancia y seguridad de diversas propiedades inmobiliarias, de limpieza de instalaciones y de limpieza, vallado y señalización de munición sin estallar.

El Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA) ha remitido expedientes de contratación de obras de ampliación, de suministro de combustible, instrumentos, aparatos y equipos específicos y de consultoría y asistencia y de servicios cuyos objetos, entre otros, son los de seguridad para protección y control y mantenimientos diversos.

El Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS) ha remitido expedientes de contratación de obras de rehabilitación, urbanización y reparación de fachadas, y de consultoría y asistencia y de servicios cuyos objetos son el mantenimiento preventivo y correctivo de diversos complejos de viviendas y prórroga de los apoyos técnicos a la gestión, regularización del patrimonio, divisiones horizontales y gestión de ventas de inmuebles.

El Servicio Militar de Construcciones ha remitido expedientes de contratación de obras diversas en la nueva sede del Museo del Ejército y en diversos acuartelamientos y centros militares. También ha enviado de expedientes de contratación de suministro de maquinaria para instalaciones especiales de un centro de la Armada y del servicio de vigilancia y seguridad de su sede central.

El Estado Mayor de la Defensa ha enviado expedientes de contratación de suministro de sistemas y terminales de estaciones de satélites, de comunicaciones, repuestos, modernización y ampliaciones de simuladores y generadores y enlaces diversos. También ha remitido expedientes de consultoría y asistencia y de servicios de transporte aéreo de personal, de operadores logísticos, vigilancia y mantenimiento y desarrollo integral de instalaciones.

La Inspección General de Sanidad de la Defensa ha remitido expedientes de contratación de consultoría y asistencia del servicio de limpieza ordinaria y de contrataciones externas de determinados servicios asistenciales.

La Dirección de Abastecimiento del Ejército de Tierra ha remitido expedientes de contratación de suministro cuyos objetos son la adquisición de vehículos militares carrozados, motocicletas, repuestos de motores, combustible, radioteléfonos tácticos y equipos de telecomunicaciones, equipos de contramedidas electrónicas, municiones de diversos tipos, visores nocturnos, material de campamento y mobiliario, modernización de nodos, visores y gafas de visión nocturna, vestuario, artículos de alimentación, equipos de intendencia, embarcaciones neumáticas y diverso material militar

En el expediente de contratación de suministro, montaje e instalación de material de campamento para un destacamento español en el extranjero, adjudicado por procedimiento negociado por importe de 2.615 miles de euros no se acredita la formalización en escritura pública de la UTE adjudicataria (artículo 24.1 del TRLCAP).

También ha remitido expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios de operador logístico, para la desmilitarización de diversa munición almacenada inútil y peligrosa y asistencia en ingeniería de sistemas y en la implantación de un almacén virtual único.

La Dirección de Mantenimiento del Ejército de Tierra ha remitido expedientes de contratación de suministro, entre otros, relativos a mantenimiento y repuestos de todo tipo de vehículos terrestres y aéreos militares y sistemas de armas, adquisición de cubiertas y cámaras para vehículos y barcazas.

También ha enviado expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios entre los que se encuentran los relativos al mantenimiento, reparación y repuestos de helicópteros, mantenimiento de aeronavegabilidad, mantenimiento de vehículos blindados y acorazados y sistemas de armas, sistemas de seguridad exterior en instalaciones militares y mantenimiento de sistemas de información, electrónicos y simuladores.

La Dirección de Infraestructura del Ejército de Tierra ha remitido expedientes de consultoría y asistencia y de servicios de prórroga del mantenimiento integral de bases e instalaciones militares y de obras de construcción, remodelación, acondicionamiento y adecuación de diversos acuartelamientos militares.

La Dirección de Transportes del Ejército de Tierra ha remitido expedientes de consultoría y asistencia y de

servicios cuyos objetos son la ampliación y prórroga del transporte de material por vía marítima y carretera.

La Dirección de Asuntos Económicos del Ejército ha remitido expedientes de contratación de suministro y de consultoría y asistencia y de servicios cuyos objetos son el mantenimiento centralizado de material informático, los servicios de limpieza y vigilancia y seguridad y la adquisición de municiones, tiendas de campaña, vestuario y raciones alimenticias de campaña.

La Dirección de Servicios Técnicos del Ejército de Tierra ha remitido expedientes de contratación de suministro de cable de fibra óptica y ampliación de redes y de consultoría y asistencia y de servicios de mantenimiento, integración e interoperabilidad de sistemas.

El Mando de Personal ha remitido expedientes de contratación de servicios asistenciales y de reserva y alquiler de alojamientos vacacionales y de suministro de vacunas.

La Dirección de Sanidad del Ejército de Tierra ha remitido expedientes de contratación de suministro de tiendas sanitarias, unidades radiológicas y vacunas.

Los diversos Mandos Regionales de Apoyo Logístico, Jefaturas de Intendencia y Academias Militares han remitido expedientes de contratación de suministro y de consultoría y asistencia y de servicios cuyos objetos son el transporte de material, limpieza, jardinería, adquisición de alimentos, restauración y servicios de gestión de hostelería, energía eléctrica, gasóleo y mantenimiento de instalaciones y preventivo en zonas insulares y asistencia a la docencia y vestuario.

El Mando de Apoyo Logístico Noroeste ha remitido un expediente de contratación de los servicios de apoyo en los trabajos de gestión administrativa en una Jefatura de Intendencia, adjudicado por subasta por importe de 196 miles de euros, en el que no se remite con el expediente informe razonado del Servicio promotor de la contratación, exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato (artículos 13 del TRLCAP y 73.2 del RGLCAP), PPT particulares aprobado por el órgano de contratación (artículo 51 del TRLCAP), certificación del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas (artículo 80.5 del RGLCAP), documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes (artículo 79.2.b) del TRLCAP), declaración responsable del adjudicatario de no estar incurso en prohibición de contratar, conforme a los artículos 15 a 20 del TRLCAP (artículo 79.2.b) del TRLCAP), justificación aportada, en su caso, por el adjudicatario de su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, según los medios de acreditación que el órgano de contratación haya precisado en el anuncio, de entre los reseñados en los artículos 16 a 19 del TRLCAP (artículos 79.2.b y 15.3 del TRLCAP), actas de la mesa de contratación y propuesta de adjudicación al órgano de contratación (artículo 81 del TRLCAP, y 81.3 y 87.3 del RGLCAP), así como los escritos de reclamaciones o recursos interpuestos, en su caso, por los licitadores contra las actuaciones de la Mesa de contratación y documentación de los ulteriores trámites administrativos relacionados con los mismos, notificación de la adjudicación a los licitadores (artículo 93.1 del TRLCAP) y, en su caso, copia de las peticiones, aclaraciones y contestaciones a los licitadores no seleccionados y acreditación de la formalización en escritura pública de la UTE adjudicataria (artículo 24.1 del TRLCAP).

El Cuartel General de la Armada ha remitido un expediente de contratación del suministro de alimentación a personal de marinería y tropa.

La Dirección de Infraestructura ha remitido expedientes de contratación de obras relativos a la construcción, adecuación y reforma de instalaciones militares y de consultoría y asistencia y de servicios referentes a la redacción de proyectos y a la rehabilitación y mejora de un buque.

Los diversos Arsenales de la Armada han remitido expedientes de contratación de obras de acondicionamiento, adecuación y reparación de instalaciones.

En el expediente de contratación de obras de adecuación y reparación de instalaciones del sistema de aire y mezclas respirables e infraestructuras auxiliares del Arsenal de Cartagena, adjudicado por importe de 699 miles de euros, no se incluye entre la documentación remitida el acta de comprobación del replanteo (artículo 142 del TRLCAP).

Los expedientes de contratación de suministro tienen por objeto, entre otros, la adquisición de víveres, textos docentes, material diverso, un vehículo contra incendios, repuestos de buques y artificios submarinos.

Por último, los expedientes de consultoría y asistencia y de servicios remitidos han sido realizados para atender los servicios de cocina, limpieza, vigilancia y seguridad, diversas obras incidentales, mantenimiento de buques y motores, obras programadas de varada y limpiezas químicas.

Las Bases Navales han remitido expedientes de contratación de sostenimiento de redes de datos y de prórroga de los servicios asistenciales de alimentación, limpieza y transporte.

El Mando de Apoyo Logístico del Ejército del Aire ha remitido expedientes de suministro para, entre otros objetos, la adquisición de sistemas de comunicaciones, contenedores y equipos, sistemas de armas y repuestos, comunicaciones digitales, equipos de protección electrónica, radares, repuestos de aviones y helicópteros y simuladores.

También ha remitido expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios cuyos objetos son el mantenimiento, abastecimiento, entrenamiento e ingeniería de diversos equipos electrónicos, dirección de sistemas de mando, revisiones, reparación y modificación de aeronaves, reparación y calibración de equipos de aviónica, mantenimiento de componentes, simuladores y equipos de seguridad.

El Ejército del Aire ha remitido además expedientes de contratación celebrados por el Mando de Personal y diversas Bases y Maestranzas Aéreas cuyos objetos son, entre otros, el mantenimiento integral de las instalaciones, su limpieza, servicio de manipulación de alimentos, suministro de víveres, adquisición de combustible, camiones y vehículos, contenedores y mantenimiento y reparación de helicópteros.

Como conclusión debe señalarse que del examen y verificación formal de los expedientes de contratación seleccionados remitidos por este Ministerio no se aprecian incumplimientos o incidencias destacables salvo las ya expuestas de manera expresa en relación al Mando de Apoyo Logístico Noroeste (Tierra), a la Dirección de Abastecimiento del Ejército de Tierra y al Arsenal de la Armada de Cartagena.

III.1.11.1. Instituto Social de las Fuerzas Armadas

El Instituto Social de las Fuerzas Armadas, en lo sucesivo ISFAS, ha certificado la adjudicación, en el ejercicio 2005, de 47 contratos por un importe total de 18.768 miles de euros, de los que ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización un total de 14 contratos, por un importe de 16.742 euros, con el desglose que se detalla en el siguiente cuadro:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Consultoría y Asistencia y de Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	3	25	688	10
	Procedimiento negociado	9	75	6.477	90
Total Consultoría y Asistencia y de Servicios		12	86	7.165	43
Gestión de Servicios Públicos	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	1	50	630	7
	Procedimiento negociado	1	50	8.947	93
Total Gestión de servicios públicos		2	14	9.577	57
TOTALES		**14**	**100**	**16.742**	**100**

Debe advertirse que los datos relativos a los contratos adjudicados por procedimiento negociado agrupan tanto los adjudicados mediante dicho procedimiento como los expedientes de modificación o prórroga de contratos anteriores, en los que si bien no existe nuevo contrato ni por consiguiente hay adjudicación, pero sí afectan a la distribución del gasto generado por la contratación atendiendo a los criterios de la publicidad y concurrencia que justifican este apartado. En este sentido debe señalarse que, en el caso del ISFAS, los 10 expedientes que aparecen bajo la rúbrica de procedimiento negociado en el cuadro anterior corresponden a prórrogas de contratos celebrados en ejercicios anteriores.

Se han analizado 6 de los 14 contratos recibidos por un importe de 14.115 miles de euros, lo que representa el 43% de los contratos remitidos y el 84% del importe total, conforme se expone en el cuadro siguiente:

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	1	33	433	63
	Procedimiento negociado	3	33	4.105	63
Total Consultoría y Asistencia y Servicios		4	33	4.538	63
Gestión de Servicios Públicos	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	1	100	630	100
	Procedimiento negociado	1	100	8.947	100
Total Gestión de servicios públicos		2	100	9.577	100
TOTALES		**6**	**43**	**14.115**	**84**

En el análisis de los contratos fiscalizados se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

— En 2 contratos, el contrato cuyo objeto fue el servicio de vigilancia en diversos locales del ISFAS, y el contrato cuyo objeto fue la gestión del servicio de asistencia socio-sanitaria a domicilio a los asegurados y beneficiarios del ISFAS, fueron observadas distintas deficiencias en el contenido de los PCAP en relación con el establecimiento y la aplicación de los criterios objetivos de adjudicación.

En concreto, en ambos contratos fueron tenidos en cuenta como criterios objetivos de adjudicación factores determinantes de la solvencia de las empresas como son los certificados de garantía de calidad presentados por los licitadores o la radicación geográfica de la empresa en las provincias a las que ofertase, criterio este último que además pudo resultar discriminatorio.

Asimismo, en el primer contrato citado el ISFAS incluyó como criterio objetivo de adjudicación el hecho de que los licitadores concurrieran a la totalidad de los lotes, criterio que, a juicio de este Tribunal, además de no ser coherente con la propia división del objeto del contrato en dos lotes de posible realización independiente, no cabe considerarlo amparado en el artículo 86 del TRLCAP, al no estar estrictamente relacionado dicho criterio de adjudicación con las prestaciones objeto del contrato o con sus condiciones de ejecución.

Además, en el segundo contrato citado fueron incluidos como criterios objetivos de adjudicación de carácter técnico la «Calidad del servicio, de 0 a 3 puntos y «el Proyecto técnico de servicio, de 0 a 3 puntos», y posibles mejoras como los «servicios complementarios a la tercera edad» ofertados sin sobrecoste, valorados de 0 a 2 puntos, que no fueron determinados ni en su contenido ni en su forma de valoración en los pliegos de cláusulas administrativas y que, por lo tanto, tuvieron que ser concretados necesariamente en un momento posterior a la apertura de las ofertas de los licitadores por la propia Mesa de Contratación, lo que introdujo, a juicio de este Tribunal, un excesivo margen de discrecionalidad que redundó en perjuicio de los principios de objetividad y transparencia.

— En un contrato de servicios, no fue publicada la adjudicación del contrato en el DOUE, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 93 del TRLCAP, en relación con los artículos 203 y 206 del mismo Texto Refundido.

— En 3 contratos, que fueron objeto de prórroga, el ISFAS reajustó la garantía definitiva como consecuencia de la aplicación de la revisión de precios, sin que ello resultara obligatorio ya que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCAP en relación con el artículo 101 del RGLCAP, la revisión de precios no tiene carácter de modificación del contrato aunque como resultado de su aplicación se altere su importe.

— En 3 contratos los pliegos de cláusulas administrativas previeron que la cláusula de revisión de precios no podía superar el IPC correspondiente a los doce meses anteriores a la fecha de acuerdo de inicio del expediente de prórroga, cláusula ya criticada por este Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización, por hacer depender improcedentemente la revisión de precios de la mayor o menor celeridad o diligencia del órgano de contratación para iniciar los trámites correspondientes al expediente de prórroga.

Además, en 2 de estos contratos los pliegos de cláusulas previeron también la posibilidad de aplicar la revisión de precios a favor del contratista en porcentaje superior al IPC como consecuencia de los incrementos de coste para la empresa derivados de la suscripción de Convenios Colectivos, pero sin determinar expresamente en que supuestos sería aplicable uno u otro método de revisión, lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

Debe señalarse además que la variación de los costes de personal derivados del citado Convenio Colectivo, a juicio de este Tribunal, no constituye por sí misma un índice o fórmula de carácter oficial, por lo que su aplicación directa para la revisión de precios del contrato no resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 104.1 del TRLCAP.

— Por último, este Tribunal ha observado algunas deficiencias en el procedimiento de carácter formal que deberían subsanarse en el futuro tales como: la falta de constancia de la fecha en algunos de los certificados de conformidad con el servicio prestado, firmados por el Delegado Regional del ISFAS en Madrid; la práctica irregular consistente en que la garantía haya sido constituida con posterioridad a la fecha de la formalización de la propia prórroga, incidencia ya advertida en anteriores Informes de Fiscalización por este Tribunal de Cuentas y, a pesar de ello no corregida por el ISFAS y, por último; la falta de la adecuada constancia en el documento de formalización del contrato del preceptivo Informe del Servicio Jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71.2 del RGLCAP.

III.1.12. Ministerio de Educación y Ciencia

Los órganos de contratación de este Ministerio han sido los que se indican a continuación:

(Datos en unidades e importes en miles de euros)

ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN	Número	IMPORTE
Subsecretaría	6	2.615
Secretaría General de Política Científica y Tecnológica	7	6.928
Secretaría General de Educación	8	1.053
Cooperación Territorial y Alta Inspección	6	5.415
Educación y Formación Profesional e Innovación Educativa	4	10.821
Universidades	1	3.575
Consejo Superior Deportes	11	5.767
CIEMAT	23	11.615
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)	9	4.921
I Astrofísica de Canarias	4	3.075
TOTAL	**79**	**55.785**

Los órganos de contratación de este Ministerio han cumplido con el mandato del artículo 40.2 de la LFTCu y han remitido en este ejercicio la preceptiva relación de contratos celebrados.

De igual manera, han remitido los extractos de los expedientes de contratación que estaban obligados a remitir.

El detalle de los expedientes de contratación tramitados durante el período por los órganos de contratación de este Ministerio remitidos al Tribunal de Cuentas y el de los que han sido objeto de fiscalización así como los procedimientos de adjudicación utilizados se incluye en los cuadros siguientes:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	1	1,27	614	1,10
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	2	2,53	1.836	3,29
Total obras		3	3,80	2.450	4,39
Consultoría y asistencia y servicios	Subasta	4	5,07	998	1,79
	Concurso	36	45,57	26.563	47,62
	Procedimiento negociado	26	32,91	19.492	34,94
Total consultoría y asistencia y de servicios		66	83,55	47.053	84,35
Suministro	Subasta	2	2,53	1.399	2,51
	Concurso	6	7,59	3.672	6,94
	Procedimiento negociado	2	2,53	1.011	1,81
Total suministro		10	12,65	6.282	11,26
TOTALES		**79**	**100**	**55.785**	**100**

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-
	Procedimiento negociado	1	50,00	1.666	90,74
Total obras		1	33,33	1.666	68,00
Consultoría y asistencia y servicios	Concurso	4	11,11	11.111	41,83
	Procedimiento negociado	10	38,46	17.313	88,82
Total consultoría y asistencia y de servicios		14	21,21	28.424	60,41
Suministro	Concurso	1	16,67	1.194	32,52
	Procedimiento negociado	2	100	1.011	100
Total suministro		3	30,00	2.205	35,10
TOTALES		**18**	**22,78**	**32.295**	**57,89**

La Subsecretaría del Ministerio ha remitido expedientes de contratación que corresponden a contratos de consultoría y asistencia y de servicios cuyos objetos son la prórroga de los servicios de limpieza, el control de accesos, vigilancia y seguridad, diversos sistemas de información y grabación de expedientes académicos y el mantenimiento de la atención a los usuarios del Ministerio.

La Secretaría General de Política Científica y Tecnológica ha remitido expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios relativos al seguimiento, control y gestión de ayudas a la investigación y desarrollo, control de accesos, vigilancia y seguridad del Museo Nacional de Ciencia y Tecnología y las prórrogas del despliegue de la red Iris, de ayudas al desarrollo y de explotación de los resultados de evaluación de expedientes de los años 2003 y 2004.

En este último expediente de contratación, tramitado mediante procedimiento negociado por importe de 100 miles de euros, no se incluye orden de inicio del expediente (artículos 67 del TRLCAP y 68 y 69 LRJPAC y artículo 73 del RGLCAP), certificado de existencia de crédito (artículo 11.2.e) y 67.2 del TRLCAP), informe razonado del Servicio promotor de la contratación, exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato (artículos 13del TRLCAP y 73.2 del RGLCAP), justificación del procedimiento y forma de adjudicación elegidos (artículo 75.2 del TRLCAP), documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes (artículo 79.2.b) del TRLCAP), declaración responsable del adjudicatario de no estar incurso en prohibición de contratar, conforme a los artículos 15 a 20 del TRLCAP (artículo 79.2.b) del TRLCAP), justificación aportada, en su caso, por el adjudicatario de su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, según los medios de acreditación que el órgano de contratación haya precisado en el anuncio, de entre los reseñados en los artículos 16 a 19 del TRLCAP (artículos 79.2.b y 15.3 del TRLCAP), justificación en el expediente de la concurrencia de alguna de las circunstancias establecidas por la Ley que permiten la aplicación del procedimiento negociado (artículos 75.2; 140 y 141; 159; 181 y 182; 209 y 210 del TRLCAP), copia de las solicitudes de ofertas a empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato (artículo 92.1 del TRLCAP), informe en que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato (artículo 202 del TRLCAP), acreditación de que la finalidad o actividad de la empresa adjudicataria tiene relación directa con el objeto del contrato (artículo 197 del TRLCAP) y documentación acreditativa de la realización total o parcial del contrato a satisfacción de la Administración (artículo 99 y 110 del TRLCAP).

La Secretaría General de Educación ha remitido expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios cuyos objetos son la organización de diversos congresos y cursos sobre violencia y disciplina escolar, educación y ciudadanía e inmersión lingüística.

La Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección ha remitido expedientes de consultoría y asistencia y de servicios entre los que se encuentran los habituales de organización y realización en el verano de diversos cursos de idiomas en el extranjero los de transporte de alumnos en programas de escuelas viajeras, almacenaje y distribución de impresos de solicitud de becas y organización de colonias de vacaciones para el aprendizaje de lengua inglesa.

La Dirección General de Educación y Formación Profesional e Innovación Educativa ha remitido expedientes de consultoría y asistencia y de servicios tramitados para la organización de jornadas técnicas, campaña de comunicación sobre la enseñanza profesional reglada y seminarios para mejorar la formación profesional inicial.

La Dirección General de Universidades ha remitido un expediente de contratación de consultoría y asistencia y de servicios, tramitado por concurso, para un seguro colectivo de los beneficiarios de programas de becas y ayudas de movilidad de personal investigador y profesorado universitario.

El Consejo Superior de Deportes ha remitido expedientes de contratación de obras de una pista polideportiva, de modificado de obras de salas escolares, de suministro de energía eléctrica, y de consultoría y asistencia y de servicios cuyos objetos son la creación y elaboración de una serie de dibujos animados para televisión, el servicio integral de prevención de riesgos laborales y asistencia sanitaria del personal, alojamiento, alimentación y desplazamiento de participantes en las fases finales de diversos campeonatos escolares y los servicios de vigilancia y seguridad de los edificios e instalaciones del Consejo.

El Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) ha remitido expedientes de contratación de suministro de energía eléctrica y sistemas de alta resolución, desmantelamiento y rehabilitación de instalaciones nucleares y radiactivas, tendidos eléctricos y mantenimiento de redes eléctricas, telefonía móvil y fija, asistencias técnicas para ingeniería, participación en el programa europeo de fusión, fuentes de alimentación de imán superconductor, unidad de protección radiológica, servicios de comedores y cafetería, de limpieza, agencia de viajes, traslado y clasificación de equipos, mantenimiento urbanístico, de instalaciones de climatización y calefacción y de operación del centro de control y vigilancia de seguridad del Organismo.

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) ha remitido expedientes relativos al suministro

e instalación de microscopio electrónico de cañón de electrones, de espectrómetro de masas y de resonancia magnética nuclear y de un sistema de análisis químico. También ha remitido expedientes de diseño de un centro de proceso de datos y de los servicios de conservación y mantenimiento y de vigilancia de la salud de sus empleados.

El Instituto de Astrofísica de Canarias ha remitido expedientes de contratación de suministro cuyo objeto es la fabricación y montaje de equipos electrónicos pertenecientes a instrumentos de la Agencia Espacial Europea, diseño, fabricación y suministro de una unidad de traslación y de lentes y la modificación del contrato de obras de realización de una sala de su sede central.

Para concluir, del examen y verificación formal de los expedientes de contratación seleccionados remitidos por este Ministerio puede señalarse que no se aprecian incumplimientos o incidencias destacables, salvo la anteriormente mencionada de la Secretaría General de Política Científica y Tecnológica.

III.1.13. Ministerio de Cultura

Los órganos de contratación de este Ministerio en 2005 han sido los que se indican a continuación:

(Datos en unidades e importes en miles de euros)

ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN	Número	IMPORTE
Gerencia Infraestructuras y Equipamientos	25	91.549
Subsecretaría	1	310
Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales	9	12.845
Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas	6	8.342
Instituto Nacional de las Artes Escénicas y Música	4	2.444
Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales	5	3.314
Museo Nacional Centro Arte de Reina Sofía	11	11.658
Biblioteca Nacional	15	8.929
TOTAL	**76**	**139.391**

Los órganos de contratación de este Ministerio, salvo el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, han cumplido con el mandato del artículo 40.2 de la LFTCu y han remitido en este ejercicio la preceptiva relación de contratos celebrados.

No obstante lo anterior, todos los Órganos de contratación si han remitido los extractos de los expedientes de contratación que estaban obligados a remitir.

El detalle de los expedientes de contratación tramitados durante el período por los órganos de contratación de este Ministerio remitidos al Tribunal de Cuentas y el de los que han sido objeto de fiscalización así como los procedimientos de adjudicación utilizados se incluye en los cuadros siguientes:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	15	19,74	35.522	25,48
	Procedimiento negociado	7	9,21	52.117	37,39
Total obras		22	28,95	87.639	62,87
Consultoría y asistencia y servicios	Concurso	25	32,89	32.022	22,97
	Procedimiento negociado	16	21,06	3.429	2,46
Total consultoría y asistencia y de servicios		41	35,95	35.451	25,43
Suministro	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	7	9,21	11.665	8,37
	Procedimiento negociado	6	7,89	4.636	3,33
Total suministro		13	17,10	16.301	11,70
TOTALES		**76**	**100**	**139.391**	**100**

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	9	60,00	31.168	87,74
	Procedimiento negociado	6	85,71	51.948	99,68
Total obras		15	68,18	83.116	94,84
Consultoría y asistencia y servicios	Concurso	8	32,00	22.481	70,20
	Procedimiento negociado	4	25,00	1.961	57,19
Total consultoría y asistencia y de servicios		12	29,27	24.442	68,95
Suministro	Concurso	4	57,14	9.375	80,37
	Procedimiento negociado	4	66,67	4.121	88,89
Total suministro		8	61,54	13.496	82,79
TOTALES		**35**	**46,05**	**121.054**	**86,84**

La Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Ciencia, ha remitido expedientes de contratación cuyo objeto es la realización de diversas obras y actuaciones en museos ubicados en Baleares, León, Madrid, Sevilla, Valladolid y Zaragoza, archivos en Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria, Oviedo y Valladolid y bibliotecas en Cáceres y Ciudad Real.

Los expedientes de contratación remitidos de suministro lo han sido para diseño, fabricación e instalación de diversas exposiciones permanentes y cambio de aparatos elevadores.

Por último, los expedientes de consultoría y asistencia y de servicios tramitados corresponden a modificaciones de contratos de redacción de proyectos y dirección de obras de construcción y rehabilitación.

La Subsecretaría ha remitido un expediente de inventario, investigación patrimonial y propuestas de regularización de inmuebles en uso del Ministerio, por importe de 310 miles de euros.

La Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales ha remitido expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios que corresponden a limpieza y seguridad y a mantenimiento de los sistemas informáticos de los museos estatales y 6 de obras de restauración y consolidación de catedrales, monasterios y castillos.

La Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas ha enviado expedientes de contratación cuyos objetos han sido el suministro por concurso de colecciones bibliográficas para bibliotecas públicas municipales por importe de 564 miles de euros, y los servicios de vigilancia, el diseño y la realización de acciones de formación y comunicación social a través de los medios para el fomento de la lectura y del uso de las bibliotecas públicas, catalogación y digitalización de prensa histórica conservada en peligro de desaparición y de diseño, producción y transporte del pabellón de España en una Feria del libro internacional.

El Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM) ha remitido expedientes de consultoría y asistencia y de servicios correspondientes a la limpieza del Teatro de la Zarzuela y del Auditorio Nacional, y a la vigilancia y seguridad de los teatros pertenecientes al Centro Dramático Nacional. También ha remitido un expediente de contratación de suministro e instalación de equipamiento escénico de un teatro. Todos los expedientes han sido tramitados mediante concurso.

El Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales ha remitido expedientes de consultoría y asistencia y de servicios cuyos objetos son la limpieza y vigilancia de las diversas dependencias de la Filmoteca Nacional y la prórroga de los contratos de servicios de restauración de películas deterioradas y de catalogación, análisis y depuración de materiales cinematográficos. También ha remitido 1 de obras de acabado del salón de actos y proyecciones de la Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas de España.

El Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía ha remitido expedientes de contratación de suministro de adquisición de obras de arte y de consultoría y asistencia y de servicios relativos a seguridad y vigilancia de las dependencias del Museo, prórroga de los servicios de limpieza y publicidad y de transporte de exposiciones.

En el expediente de contratación del servicio de «transporte de recogida y devolución de la exposición Juan Gris», adjudicado por importe de 571 miles de euros, no se remite declaración responsable del adjudicatario de no estar incurso en prohibición de contratar, conforme a los artículos 15 a 20 del TRLCAP (artículo 79.2.b) del TRLCAP).

La Biblioteca Nacional ha remitido expedientes de contratación de suministro y montaje de la exposición permanente, de suministro de energía eléctrica, de montaje y desmontaje de exposiciones, de los servicios de recepción e información, de tienda librería y atención al público, de microfilmación de prensa y revistas históricas, de control de fondos de publicaciones, publicaciones seriadas y monografías y de mantenimiento de fotocopiadoras y equipos microfilm.

Para concluir, del examen y verificación formal de los expedientes de contratación seleccionados remitidos por este Ministerio puede señalarse que no se aprecian incumplimientos o incidencias destacables distintas de las expresamente señaladas anteriormente y que corresponden al Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía.

III.1.14. Ministerio del Interior

Los órganos de contratación de este Ministerio que han remitido expedientes de contratación han sido los que se indican a continuación:

(Datos en unidades e importes en miles de euros)

ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN	Número	IMPORTE
Secretaría de Estado de Seguridad	20	76.640
Subsecretaría	11	23.194
Guardia Civil	33	173.806
Policía	52	170.049
Tráfico	55	61.569
Instituciones Penitenciarias	68	79.417
Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo	3	1.737
Política Interior	9	13.035
Protección Civil y Emergencias	4	1.488
Gerencia Infraestructuras y Equipamiento Seguridad del Estado	3	4.393
TOTAL	**258**	**605.328**

Los órganos de contratación de este Ministerio, salvo la Dirección General de la Guardia Civil (que ha remitido relaciones parciales) y la Dirección General de Tráfico-Jefatura de Tráfico, han cumplido con el mandato del artículo 40.2 de la LFTCu y han remitido en este ejercicio la preceptiva relación de contratos celebrados.

No obstante lo anterior, todos los órganos de contratación si han remitido los extractos de los expedientes de contratación que parece estaban obligados a remitir.

El detalle de los expedientes de contratación tramitados durante el período por los órganos de contratación de este Ministerio remitidos al Tribunal de Cuentas y el de los que han sido objeto de fiscalización así como los procedimientos de adjudicación utilizados se incluye en los cuadros siguientes:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	10	3,88	8.750	1,45
	Concurso	4	1,55	6.129	1,01
	Procedimiento negociado	7	2,71	53.998	8,92
Total obras		21	8,14	68.877	11,38
Consultoría y asistencia y servicios	Subasta	4	1,55	2.102	0,35
	Concurso	72	27,91	106.220	17,55
	Procedimiento negociado	67	25,97	57.603	9,51
Total consultoría y asistencia y de servicios		143	55,43	165.925	27,41
Suministros	Subasta	10	3,88	28.624	4,73
	Concurso	22	8,52	240.523	39,73
	Procedimiento negociado	62	24,03	101.379	16,75
Total suministro		94	36,43	370.526	61,21
TOTALES		**258**	**100**	**605.328**	**100**

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Obras	Subasta	1	10,00	1.883	21,52
	Concurso	2	50,00	5.330	86,96
	Procedimiento negociado	7	100	53.998	100
Total obras		10	47,62	61.211	88,87
Consultoría y asistencia y servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	18	25,00	87.205	82,10
	Procedimiento negociado	28	41,79	50.508	87,68
Total consultoría y asistencia y de servicios		46	32,17	137.713	83,00
Suministro	Subasta	3	30,00	23.870	83,39
	Concurso	13	59,09	236.159	98,19
	Procedimiento negociado	58	93,55	100.497	99,13
Total suministro		74	78,72	360.526	97,30
TOTALES		**130**	**50,39**	**559.450**	**92,42**

La Secretaría de Estado de Seguridad ha remitido expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios cuyo objeto es la prórroga de la prestación de servicios de protección y seguridad, servicios de desarrollo de sistemas de información, actualización de sistemas de gestión, soportes técnicos de componentes de sistemas de interceptación y prórroga de servicios de mantenimiento.

Los expedientes de contratación de obras tienen por objeto la realización de obras de emergencia en diversos perímetros fronterizos, de centros de internamiento de extranjeros y de acondicionamiento de edificios.

Los expedientes de contratación de suministro remitidos tienen como objeto la adquisición de embarcaciones y de un helicóptero.

La Subsecretaría del Ministerio ha remitido expedientes de obras cuyos objetos son los de obras de mejora de la seguridad del perímetro fronterizo de dos ciudades y de redacción de proyecto y ejecución de actuaciones diversas en la sede del Ministerio. Los expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios tiene como objeto la limpieza y el mantenimiento de diversas instalaciones, redes de telefonía y datos, control fronterizo, activación de equipos audiovisuales en entornos, desarrollo de nuevas funcionalidades de un sistema informático y realización de trabajos técnicos archivísticos.

La Dirección General de la Guardia Civil ha remitido expedientes de contratación de obras que tienen por objeto la construcción, reparación y adecuación de diversas construcciones.

En el expediente de contratación de obras C/1171/O/5/6 por importe de 15.658 miles de euros no se acompaña acreditación, en su caso, de la clasificación del adjudicatario (artículo 79.2.b) del TRLCAP), documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes (artículo 79.2.b) del TRLCAP), declaración responsable del adjudicatario de no estar incurso en prohibición de contratar, conforme a los artículos 15 a 20 del TRLCAP (artículo 79.2.b) del TRLCAP), notificación de la adjudicación a los licitadores (artículo 93.1 del TRLCAP) y, en su caso, copia de las peticiones, aclaraciones y contestaciones a los licitadores no seleccionados, informe del proyecto por la Oficina de Supervisión de Proyectos (artículo 128 del TRLCAP), aprobación del proyecto por el órgano de contratación (artículo 122 del TRLCAP), acta de replanteo del proyecto (artículos 129 del TRLCAP y 138 del RGLCAP), acta de comprobación del replanteo (artículo 142 del TRLCAP) y acreditación de la presentación por el contratista del programa de trabajo (artículo 124.1.e) del TRLCAP y 132 del RGLCAP).

Los expedientes de contratación de suministro remitidos tienen por objeto la adquisición de diverso material de repuesto, carburantes, neumáticos y baterías para vehículos, gasóleo para calefacción, anteojos binoculares, taquillas metálicas, prendas y efectos de uniformidad, y sistemas técnicos y elementos de seguridad y de comunicaciones. No se ha remitido ningún expediente de adquisición de vehículos. Por último, se han remitido expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios relativos a diversos mantenimientos de motores de patrulleras, de servicios de facultativos para obras, reparación de detectores térmicos y sistemas integrados de vigilancia exterior.

La Dirección General de la Policía ha remitido expedientes de contratación de suministro que tienen por objeto la adquisición de vehículos, neumáticos, cámaras, baterías y repuestos originales de vehículos, carburantes, prendas de vestuario, raciones alimenticias para las personas detenidas en centros policiales de estancia e internamiento de extranjeros, bolsas de plástico para custodia de efectos personales de detenidos, armamen-

to, vacunas, ordenadores y equipos personales y documentos para la acreditación de personas.

En el expediente de contratación de suministro de «todos los componentes necesarios para la gestión del DNI electrónico» por importe de 11.982 miles de euros no figuran certificación del Registro del órgano de contratación relativa a las proposiciones recibidas (artículo 80.5 del RGLCAP), documentos acreditativos de hallarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes (artículo 79.2.b) del TRLCAP), declaración responsable del adjudicatario de no estar incurso en prohibición de contratar, conforme a los artículos 15 a 20 del TRLCAP (artículo 79.2.b) del TRLCAP), actas de la mesa de contratación y propuesta de adjudicación al órgano de contratación con la copia, en su caso, de los informes técnicos en los que se basa dicha propuesta (artículo 81 del TRLCAP, y 81.3 y 87.3 del RGLCAP), así como los escritos de reclamaciones o recursos interpuestos, en su caso, por los licitadores contra las actuaciones de la Mesa de contratación y documentación de los ulteriores trámites administrativos relacionados con los mismos y acreditación, en su caso, de la formalización en escritura pública de la UTE adjudicataria (artículo 24.1 del TRLCAP).

Por último, los expedientes de consultoría y asistencia y de servicios remitidos tienen por objeto el desarrollo de nuevas funcionalidades informáticas, la mejora de diversas técnicas de control y administración de proyectos informáticos, tratamiento de la información, mantenimientos de componentes físicos y lógicos, realización de pruebas analíticas, prórroga del servicio de atención de llamadas telefónicas, mantenimiento correctivo de helicópteros y servicio de intérpretes para atender a ciudadanos extranjeros detenidos.

En el expediente de contratación por lotes de los «servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de los inmuebles de los que dispone la D. G. de la Policía y de los elementos e instalaciones inherentes a los mismos», por un importe de licitación de 11.996 miles de euros, tramitado mediante concurso, no se remiten documentos acreditativos de hallarse los diversos adjudicatarios al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, impuestas por las disposiciones vigentes (artículo 79.2.b) del TRLCAP).

La Dirección General de Tráfico-Jefatura de Tráfico ha remitido expedientes de contratación de obras de construcción y remodelación de edificios, de suministro entre los que figuran los de equipamiento de radiocomunicaciones digitales, grabación digital, máquinas de documentos y señales. Entre los expedientes remitidos no figura ninguno de adquisición de vehículos y de su mantenimiento

Por último, los expedientes de consultoría y asistencia y de servicios tiene por objeto la realización de diversas campañas publicitarias, limpieza y vigilancia de sus dependencias, mantenimiento de la red de comunicaciones y teleproceso, del material de alcoholemia, helicópteros, línea 902, realización de actividades preventivas de riesgos laborales, coordinación de seguridad y mantenimiento de postes sos, elaboración de estudios e informes técnicos relativos a la gestión de la información de diversos centros de gestión del tráfico,

La Dirección General de Tráfico–Jefatura de Tráfico, como en los ejercicios anteriores, no ha remitido relación de contratos celebrados, por lo que se desconoce si existen otros expedientes de contratación además de los recibidos.

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha remitido expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios cuyos objetos son, entre otros, el transporte de personal, limpieza, transporte en ambulancia de internos, alimentación de internos, seguridad y vigilancia de edificios, mantenimiento integral de centros penitenciarios, retirada y eliminación de residuos sólidos sanitarios, actividades en prevención de riesgos inherentes al trabajo del personal y monitorización de los internos ingresados.

En el expediente de contratación del «servicio de actividades en prevención de riesgos inherentes al trabajo del personal», adjudicado por subasta por importe de 1.504 miles no se remiten copia de los anuncios publicados en los Diarios Oficiales donde se da cuenta de la adjudicación (artículo 93.2 y 3 del TRLCAP).

También ha remitido expedientes de contratación de diversos suministros entre los que se encuentran los de adquisición de medicinas por importe de 23.090 miles de euros, equipos de cocina para varios centros, equipamiento diverso de cama, gasóleo y energía eléctrica.

El Organismo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo ha remitido expedientes de contratación relativos al programa de acompañamiento para la reinserción laboral de personas privadas de libertad y en libertad condicional, de desarrollo del programa de reinserción laboral de reclusos y de ejecución de disciplinas preventivas de seguridad e higiene en el trabajo de internos trabajadores en los talleres productivos.

La Dirección General de Política Interior ha remitido expedientes de contratación tramitados mediante concurso público relativos a materias relacionadas con el referéndum sobre la Constitución Europea, como son campañas divulgativas, envío de papeletas, realización de escrutinio provisional y difusión de datos y suministro y distribución de impresos y sobres.

La Dirección General de Protección Civil y Emergencias ha remitido expedientes de contratación destinados a la adquisición de estaciones de medida para la red de alerta de radiactividad, mantenimiento de la red de comunicaciones vía satélite, vigilancia y seguridad y limpieza.

Los contratos remitidos por la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado tienen por objeto la redacción del proyecto y dirección

de obra de remodelación de un edificio y la realización de obras.

En el expediente de contratación de las «obras de construcción de la nueva casa cuartel de la Guardia Civil en Vicedo (Lugo)», adjudicado por subasta por importe de 887 miles de euros no se remite en el expediente acreditación de la formalización en escritura pública de la UTE adjudicataria (artículo 24.1 del TRLCAP) y anuncios publicados en los Diarios Oficiales donde se da cuenta de la adjudicación (artículo 93.2 y 3 del TRLCAP).

Para concluir, del examen y verificación formal de los expedientes de contratación seleccionados remitidos por este Ministerio puede señalarse que no se aprecian incumplimientos o incidencias destacables distintas de las expresamente señaladas anteriormente y que corresponden a las antiguas Dirección General de la Guardia Civil y de la Policía, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, y la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado.

III.1.15. Ministerio de Justicia

Se han recibido 23 contratos por importe de 36.146 miles de euros de los que 4, por importe de 58 miles, corresponden a la Mutualidad General Judicial (MUJEJU) a los que se refiere un epígrafe posterior. Con respecto a los 19 contratos restantes, por importe de 36.088 miles de euros a continuación se exponen los datos y los resultados de la fiscalización de los expedientes de contratación que han sido objeto de análisis:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	2	10,53	2.221	6,15
	Concurso	3	15,79	3.146	8,72
	Procedimiento negociado	3	15,79	3.479	9,64
Total obras		8	42,11	8.846	24,51
Consultoría y asistencia y servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	6	31,58	25.123	69,62
	Procedimiento negociado	2	10,53	483	1,34
Total consultoría y asistencia y de servicios		8	42,11	25.606	70,96
Suministro	Subasta				
	Concurso	2	10,53	1.339	3,71
	Procedimiento negociado	1	5,25	297	0,82
Total suministro		3	15,78	1.636	4,53
TOTALES		**19**	**100**	**36.088**	**100**

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	2	66,67	2.539	80,71
	Procedimiento negociado	3	100	3.478	100
Total obras		5	62,50	6.017	68,03
Consultoría y asistencia y servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	2	33,33	23.644	94,11
	Procedimiento negociado	1	50,00	327	67,70
Total consultoría y asistencia y de servicios		3	37,50	23.971	93,61
Suministro	Concurso	1	50,00	1.080	80,66
	Procedimiento negociado	-	-	-	-
Total suministro		1	33,33	1.080	66,01
TOTALES		**9**	**47,37**	**31.068**	**86,09**

Los órganos de contratación de este Ministerio, que principalmente es la Subsecretaría del Ministerio, han cumplido con el mandato del artículo 40.2 de la LFTCu y ha remitido en este ejercicio la preceptiva relación de contratos celebrados.

De igual manera, ha remitido los extractos de los expedientes de contratación que estaban obligados a remitir.

Los expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios remitidos por los órganos de contratación dependientes de la Subsecretaría del Ministerio tienen por objeto la limpieza, la vigilancia y seguridad, el mantenimiento de equipos, la custodia, archivo y gestión de documentación de Órganos Judiciales y la asistencia técnica en el ámbito de los edificios judiciales adscritos a las Gerencias Territoriales del Ministerio.

El objeto de los expedientes de contratación de suministro es la adquisición de reactivos diversos para el Instituto de Toxicología y Ciencias Forenses y de material de oficina diverso para los Órganos de la Administración de Justicia.

Por último, los expedientes de contratación de obras se han tramitado para la construcción, rehabilitación, ampliación y adaptación de diversos edificios y locales para nuevos Juzgados y una Fiscalía.

Del examen y verificación formal de los expedientes de contratación seleccionados remitidos por este Ministerio puede señalarse que no se aprecian incumplimientos o incidencias destacables.

III.1.15.1. Mutualidad General Judicial

La Mutualidad General Judicial (MUGEJU), ha certificado la adjudicación, en el ejercicio 2005, de 4 contratos por un importe total de 58 miles de euros, todos los cuales ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización, con el desglose que se detalla en el siguiente cuadro:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Suministros	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	3	100	43	100
Total Suministros		**3**	**75**	**43**	**74**
Privados	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	1	100	15	100
Total Privados		**1**	**25**	**15**	**26**
TOTALES		**4**	**100**	**58**	**100**

Se han analizado los 4 contratos remitidos sin que se hayan puesto de manifiesto incidencias reseñables.

III.1.16. Ministerio de la Presidencia

Los órganos de contratación de este Ministerio, que principalmente son la Dirección General de Recursos Humanos, Servicios e Infraestructura, dependiente de la Subsecretaría, y los Organismos Boletín Oficial del Estado y Patrimonio Nacional, han cumplido con el mandato del artículo 40.2 de la LFTCu y han remitido en este ejercicio la preceptiva relación de contratos celebrados.

De igual manera, han remitido los extractos de los expedientes de contratación que estaban obligados a remitir.

El detalle de los expedientes de contratación tramitados durante el período por los órganos de contratación de este Ministerio remitidos al Tribunal de Cuentas y el de los que han sido objeto de fiscalización así como los sistemas de adjudicación utilizados se incluye en los cuadros siguientes:

Expedientes remitidos
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	2	3,58	1.916	2,08
	Procedimiento negociado	4	7,13	8.406	9,11
Total obras		6	10,71	10.322	11,19
Consultoría y asistencia y servicios	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	26	46,43	17.774	19,27
	Procedimiento negociado	22	39,28	62.269	67,51
Total consultoría y asistencia y de servicios		48	65,71	80.043	86,78
Suministro	Concurso	1	1,79	1.200	1,30
	Procedimiento negociado	1	1,79	668	0,72
Total suministro		2	3,58	1.868	2,03
TOTALES		**56**	**100**	**92.233**	**100**

Expedientes fiscalizados
(en miles de euros)

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	% Sobre recibidos	Importe	% Sobre recibidos
Obras	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	1	50,00	1.134	59,19
	Procedimiento negociado	3	75,00	8.184	97,36
Total obras		4	66,67	9.318	90,27
Consultoría y asistencia y servicios	Concurso	5	19,23	11.125	62,59
	Procedimiento negociado	12	54,55	60.310	96,85
Total consultoría y asistencia y de servicios		17	35,42	71.435	89,25
Suministro	Concurso	1	100	1.200	100
	Procedimiento negociado	1	100	668	100
Total suministro		2	100	1.868	100
TOTALES		**23**	**41,07**	**82.621**	**89,58**

Los expedientes de contratación remitidos por la Dirección General de Recursos Humanos, Servicios e Infraestructura tienen por objeto la prórroga del servicio de cobertura informativa nacional e internacional de interés público por 46.203 miles de euros, los servicios de limpieza y mantenimientos diversos, las obras de construcción de un nuevo edificio y de cerramiento y de reubicación y ampliación de servicios y el suministro de diversos elementos.

El Organismo Boletín Oficial del Estado ha remitido contratos del servicio de grabación de documentos de su fondo histórico, transporte de personal, bar y cafetería, mantenimiento y vigilancia y seguridad.

El Organismo Patrimonio Nacional ha remitido expedientes de contratación entre los que se encuentran los de restauración de cubiertas y fachadas y de urbanización, restauración y conservación de retablos, carrozas, fuentes, pinturas, tapices, alfombras, fondos musicales, diversas salas y lámparas, vigilancia y seguridad, catalogación de fondos del archivo general y de la biblioteca, plan silvo-pastoral y limpieza.

Para concluir, del examen y verificación formal de los expedientes de contratación seleccionados remitidos por este Ministerio puede señalarse que no se aprecian incumplimientos o incidencias destacables.

III.2 OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS ESTATALES A LAS QUE ES DE APLICACIÓN EL TRLCAP

En este apartado se lleva a cabo el análisis de la contratación celebrada por otras Entidades Públicas Estatales a las que es de aplicación el TRLCAP.

III.2.1. SEPES, Entidad Pública Empresarial de Suelo

Con arreglo a la Resolución del Pleno del Tribunal de Cuentas de 22 de abril de 2005, SEPES certificó que durante el año 2005 había adjudicado 17 contratos admi-

nistrativos (6 de obras y 11 de consultoría y asistencia y de servicios, por un importe total de 44.381 miles de euros), que se tramitaron según lo dispuesto en el TRLCAP y cuyos expedientes fueron remitidos al Tribunal de Cuentas conforme al artículo 57 del referido texto.

Se han fiscalizado particularmente 6 contratos por un importe de 41.858 miles de euros (94'32% del importe total de los contratos administrativos celebrados en el ejercicio), cuya identificación se refleja en el siguiente cuadro:

CONTRATOS FISCALIZADOS (miles de euros)

Objeto	Clase	Fecha adjudicación	Procedimiento adjudicación	Importe adjudicación (PA)
"ALAMIN UP-7 y AGUAS VIVAS" Obras de reparaciones de las infraestructuras	Obras	07/05/2005	Concurso	1.736
"BARIO SAN ISIDRO" obras del Parque Público "Museo al Aire Libre Feliciano Hernández" (El Gran Lago) del Sector 1-2	Obras	07/10/2005	Concurso	3.085
"LA PEÑONA" Obras de urbanización	Obras	28/01/2005	Subasta	5.618
"ARGAME" Obras de urbanización	Obras	29/04/2005	Subasta	6.712
"LENTISCARES AMPLIACIÓN" Obras de urbanización	Obras	16/09/2005	Concurso	11.503
"BARRIO SAN ISIDRO" Obras de urbanización (movimiento de tierras, urbanización y addendas nº 1 y nº 2) del Sector 1-2	Obras	16/09/2005	Concurso	13.204

Además, en el ejercicio de 2005 se estaban ejecutando 8 contratos de obras y 1 de consultoría y asistencia y de servicios celebrados en el año 2004, que suponen un 88'88% del total contratado en ese ejercicio.

La fórmula que señalan los PCAP de los contratos fiscalizados para fijar el importe de las fianzas definitivas (4 por ciento del presupuesto de licitación) no se ajusta a lo establecido en el artículo 36 del TRLCAP, que dispone que el mencionado porcentaje se aplicará sobre el presupuesto de ejecución. La misma situación se produce respecto a los importes de las garantías cuando las ofertas de los licitadores incurren en temeridad o son desproporcionadas, ya que los PCAP las fijan en el 20% de la propuesta de licitación cuando el artículo 83.5 del TRLCAP dispone que este porcentaje ha de fijarse respecto a los presupuestos de ejecución.

En relación con la formalización de las garantías, sería conveniente que los PCAP regulasen los supuestos en los que han de reajustarse sus importes, ya que en la práctica son frecuentes las modificaciones que sufren los contratos de obras de SEPES.

Aunque los PCAP permiten la subcontratación en la ejecución de las obras, no prevén, y sería conveniente establecer procedimientos para poder controlar la actividad subcontratada y llevar a cabo un eficaz seguimiento en previsión de las responsabilidades en que puede incurrir SEPES en el supuesto de que los subcontratistas no cumplan con sus obligaciones laborales, fiscales y de Seguridad Social.

El análisis de los PCAP de los contratos adjudicados por concurso pone también de manifiesto que no se establecen previsiones respecto a las modificaciones que pudieran producirse durante la ejecución de los contratos. Los PCAP de los contratos adjudicados por el procedimiento de subasta sí incorporan en el epígrafe denominado «Alteración de las Obras» la posibilidad de introducir modificados en los contratos adjudicados, aunque sin tener en cuenta lo establecido en el artículo 101 del TRLCAP.

Los PCAP que regulan los contratos adjudicados por concurso incluyen, entre los elementos valorables de las ofertas, la relación de la maquinaria que se utilizará en las obras, así como la cualificación de los técnicos y profesionales participantes en la ejecución del contrato; pero estos medios, según el artículo 17 del TRLCAP, están destinados a acreditar la solvencia técnica de los licitadores, no pudiendo los pliegos considerar como valorable lo que legalmente es un requisito general.

La regulación de los modificados (cláusula 17), la de suspensión del contrato sin que se alteren sus plazos de ejecución (cláusula 12) y el retraso en el inicio de las obras por parte de SEPES (cláusula 18), que se recoge en los PCAP de los contratos adjudicados por el procedimiento de subasta, no se ajusta a lo que dispone el TRLCAP. En el primero de los supuestos porque, según su artículo 101, los modificados se pueden llevar a cabo únicamente cuando existan razones de interés general y siempre que fuesen debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas; respecto a la suspensión de los trabajos sin que se modifiquen los plazos del contrato cuando dichos trabajos hubieran sido realizados por personal no autorizado por la Dirección Facultativa, porque no se ajusta a lo señalado en el artículo 97, en relación al 95 del RLCAP, que impone un procedimiento contradictorio para modificar alguna de las condiciones contractuales pactadas; y en cuanto al retraso del inicio de obras a iniciativa de SEPES, el TRLCAP sólo

contempla esa posibilidad si concurre alguna de las causas señaladas en el artículo 139.4 del RGLCAP, circunstancia que debe hacerse constar en el acta de comprobación del replanteo. Tampoco se ajusta a la legalidad la cláusula 25 de estos pliegos (no responsabilidad de SEPES por incumplimiento de las obligaciones laborales y de Seguridad Social del contratista), ya que no tiene en cuenta lo dispuesto en la Ley del Estatuto de los Trabajadores y Ley General de la Seguridad Social en relación a las responsabilidades solidarias y subsidiarias de los contratantes por incumplimiento de las obligaciones laborales y sociales por parte de los contratistas.

El análisis de los expedientes fiscalizados ha puesto de manifiesto, por otro lado, que las ofertas adjudicatarias de las obras resultaron ser en un 34'83% inferiores a los presupuestos de licitación, habiéndose producido bajas temerarias en 3 de los 6 expedientes fiscalizados. Esta circunstancia, que es práctica común en la actividad constructora de SEPES, permite concluir que los precios de las distintas unidades de obra que conforman los proyectos no están correctamente calculados, conforme señala el artículo 130 del RLCAP.

No consta en los expedientes que las garantías fueran reajustadas cuando los contratos variaron su precio como consecuencia de modificados o proyectos complementarios surgidos en su ejecución.

Las actas y demás documentos de los expedientes de los contratos de obras de urbanización de los Lentiscares de Navarrete (La Rioja) de la urbanización del Sector 1 y 2 del Barrio de San Isidro en Navalcarnero (Madrid) y del parque público «Museo al Aire Libre Feliciano Hernández» del Barrio de San Isidro de Navalcarnero, que recogen las valoraciones globales de las ofertas de los licitadores no desglosan, ni explican, las puntuaciones resultantes de aplicar los criterios y baremos señalados en los pliegos.

El contrato para la ejecución de obras de la urbanización (movimiento de tierras, urbanización y addendas 1 y 2) de la actuación del Sector 1 y 2 del Barrio San Isidro de Navalcarnero (Madrid) fue adjudicado a una UTE cuya oferta se clasificó en tercer lugar en el proceso de valoración, por importe de 13.204 miles de euros (un 31'30% inferior al presupuesto de licitación). Las ofertas clasificadas en primer y segundo lugar en este proceso fueron declaradas temerarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 83.3 del TRLCAP. La Mesa de Contratación requirió de los titulares de las ofertas incursas en temeridad que justificasen y razonaran sus propuestas Sólo una de las empresas cuya oferta estaba incursa en temeridad remitió a la Mesa de Contratación el informe solicitado, cuyas razones fueron desestimadas por SEPES y, en consecuencia, la oferta que planteó. La falta de contestación a la solicitud de información sobre la oferta del otro licitante dio lugar al acuerdo de incautación de la garantía provisional, de conformidad con el artículo 35.2 del TRLCAP. Este acuerdo fue impugnado por el licitador y por la compañía de seguros que había formalizado la fianza a su favor alegando motivos formales, que fueron desestimados por SEPES.

El expediente del contrato para la ejecución de las obras y reparaciones de las infraestructuras de la actuación residencial «Alamin UP-7 y Aguas Vivas» en Guadalajara tiene como justificante de su necesidad el informe del Ayuntamiento de esta ciudad relativo a las deficiencias constructivas aparecidas en unas infraestructuras ejecutadas con anterioridad, que presentaron hundimientos, agrietamientos e irregularidades en las calzadas y red de saneamiento que han podido producirse en gran parte por los tráficos intensos y al grado de utilización de las infraestructuras durante la construcción de diferentes edificaciones en las parcelas. Y ni en la propuesta de la contratación ni en ningún otro documento de este expediente se encuentra ninguna otra justificación o explicación razonada de la motivación del contrato, que plantea dudas sobre la obligación de SEPES de acometer obras de reparación de las infraestructuras ejecutadas en ejercicios inmediatos anteriores, que lógicamente deberían encontrarse en condiciones de uso y conservación aceptables; sin que en base a la documentación e información del expediente aparezca fundamentada la ejecución de nuevas obras como consecuencia de su deterioro «por tráfico intenso y grado de utilización».

En relación a este contrato, SEPES remite al Tribunal un escrito fechado con posterioridad a la recepción del Proyecto de Informe para la formulación de alegaciones, sin ningún otro justificante, que dice que «dichas reparaciones no fueron motivadas ni ejecutadas por motivos imputables a una mala ejecución de las obras realizadas por SEPES en dichas actuaciones residenciales. Dichas reparaciones responden a obras que era necesario ejecutar para el correcto acceso a las urbanizaciones colindantes desarrolladas por SEPES en la zona, dado que las mismas no habían sido desarrolladas en su momento, y cuya ejecución había sido pospuesta por motivos y circunstancias que se indicaban en el informe técnico del Ayuntamiento de 17 de noviembre de 2003».

III.2.2. Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado

Según consta en el certificado remitido por la Entidad, en el ejercicio de 2005 Loterías y Apuestas del Estado (LAE) adjudicó 9 contratos administrativos (1 de obras, 6 de consultoría y asistencia y de servicios, y 2 de suministro, por un importe total de 17.438 miles de euros), cuyos expedientes fueron enviados al Tribunal de Cuentas en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 57 del TRLCAP. La identificación, clase, importe, fecha y procedimiento de adjudicación de estos contratos se detallan en el siguiente cuadro:

CONTRATOS FISCALIZADOS			(miles de euros)	
Objeto	**Clase**	**Fecha adjudic.**	**Procedim. adjudic.**	**Importe adjudicac.**
Transportes generales Lotes 1 y 3	Servicios	15/03/2005	Concurso abierto	5.064
Elaboración proyecto de reforma, implantación y dirección facultativa de la obra del edificio de Capitán Haya	Consultoría	29/04/2005	P. negociado sin publicidad	160
Gestión y asesoramiento para la implantación total de loterías en la sede de Capitán Haya	Consultoría	29/04/2005	P. negociado sin publicidad	278
Publicidad "Apuestas Hípicas"	Servicios	07/09/2005	Concurso abierto	6.000
Transportes generales Lote 2	Servicios	15/03/2005	Concurso abierto	216
Suministro y grabación de bolas de boj para sorteos tradicionales de Lotería Nacional	Suministro	10/05/2005	P. negociado sin publicidad	491
Adquisición de un sistema integral de lectura óptica	Suministro	11/10/2005	Concurso abierto	533
Obras de adecuación de oficinas de la sede de Capitán Haya	Obras	01/12/2005	Concurso abierto	3.051
Vigilancia y protección de las sedes	Servicios	23/12/2005	Concurso abierto	1.645

Además, 10 de los 13 contratos que LAE había celebrado en el año 2004 se estaban ejecutando en 2005 como consecuencia de las prórrogas establecidas en sus respectivos clausulados. Estos contratos eran todos de servicios y su importe global alcanzaba la cantidad de 60.571 miles de euros.

Se han fiscalizado todos los contratos adjudicados en el año 2005 y con especial incidencia los relacionados con las obras del edificio de la calle Capitán Haya, 53, alquilado y acondicionado para albergar provisionalmente los equipos materiales y humanos de LAE hasta la conclusión de las obras de rehabilitación y restauración de su sede social en la calle de Guzmán el Bueno (redacción del proyecto y dirección facultativa, gestión y asesoramiento, así como ejecución de las obras).

El contrato de alquiler del edificio de la calle Capitán Haya, 53, autorizado por la Dirección General del Patrimonio del Estado en diciembre de 2004, se adjudicó directamente por un precio mensual de 303 miles de euros (precio ligeramente superior a la media de la zona, según consta en los informes técnicos incorporados al expediente), además de los gastos de comunidad y de suministro eléctrico, con un plazo de duración de 3 años y 2 más prorrogables obligatorios sólo para el arrendador. El precio del alquiler y los gastos debía ser actualizado anualmente conforme al IPC. Asimismo, para atender los gastos de comunidad y de suministro eléctrico, el arrendatario se comprometió a realizar mensualmente dos provisiones de fondos por 29 y 16 miles, respectivamente, sujetas a regularizaciones al final de cada ejercicio. Las obras de adecuación que requiriese el edificio y las de derribo y acondicionamiento que debieran realizarse al concluir el contrato para entregar las plantas bajas diáfanas y el edificio en el estado en que se entregaba cuando se celebró el contrato, serían a cargo del arrendatario.

La urgencia alegada por LAE para justificar el procedimiento de adjudicación de esta obra no parece incompatible con que se hubiese realizado una petición pública de ofertas teniendo en cuenta el volumen y la importancia del contrato. Cabe destacar que los gastos generados para rehabilitar el edificio alquilado, sumados a los de los alquileres cuando han transcurrido 36 meses desde la celebración del contrato, alcanzan los 18.623 miles de euros, cantidad que se verá incrementada en aproximadamente 29.000 miles al término del contrato y de las prórrogas previstas (las obras del edificio de Guzmán el Bueno aún no han comenzado y aún no se conoce la fecha en la que hayan de iniciarse). Una parte considerable de este gasto se habrá generado como consecuencia de la demora en la ejecución del acondicionamiento de la sede social de LAE de la calle de Guzmán el Bueno.

Otros dos contratos de consultoría y asistencia y de servicios (Elaboración del Proyecto de Reforma, Implantación y Dirección Facultativa de obras del edificio de Capitán Haya, n.º 53 y el de Gestión y Asesoramiento de esta obra) fueron declarados de urgencia y tramitados por el procedimiento requerido en el artículo 210.c del TRLCAP. El de Gestión y Asesoramiento de la obra tiene, según los PPT, un objeto similar al de Elaboración del Proyecto de Reforma y Dirección Facultativa (control de la ejecución de la obra comprobando su correspondencia con el proyecto contratado; adecuación de la ejecución a la programación aprobada; elaboración de presupuestos sobre las incidencias que se produzcan en el desarrollo de la obra; supervisión de la obra y de la documentación previa a su recepción; y verificación del proyecto de liquidación), sin que exista justificación en los expedientes de esta duplicación de actividades contratadas en ambos expedientes.

El contrato de obras para la adaptación del edificio (alquilado) de la calle capitán Haya 53 se adjudicó

mediante concurso público y por el trámite de urgencia pero las obras no pudieron iniciarse en el momento de levantar el acta de comprobación del replanteo (seis meses después de la declaración de urgencia) por no haber obtenido aún LAE la licencia municipal. La obra debía concluir en un plazo de 6 meses pero su recepción se produjo 15 meses después de la formalización del acta de comprobación del replanteo.

El PCAP que rige este último contrato incorporaba dos cláusulas relativas a la no responsabilidad de LAE por incumplimiento por parte de los contratistas de sus obligaciones laborales, sociales y de Seguridad Social y a la posibilidad del contratista de subcontratar parcialmente los trabajos adjudicados. La primera de estas cláusulas no se ajusta a lo que dispone la Ley del Estatuto de los Trabajadores y la Ley General de la Seguridad Social, que responsabilizan solidaria y subsidiariamente a los contratantes por el impago de los contratistas de las obligaciones mencionadas; y en cuanto a la subcontratación, la regulación del PCAP es insuficiente (más aún teniendo en cuenta que se permite subcontratar hasta el 70% del importe de la obra), al no prever los medios de control y seguimiento para conocer el grado de cumplimiento de las obligaciones de los subcontratistas.

Por otra parte, entre los criterios de adjudicación, el PCAP incluye el de valoración del equipo técnico adscrito a la dirección de obra, circunstancia que constituye un medio para acreditar la solvencia del contratista de acuerdo con el artículo 17 del TRLCAP sin que pueda ser valorable lo que legalmente se considera requisito indispensable para licitar.

El contrato de obras del edificio de Capitán Haya fue adjudicado a la oferta mejor valorada (3.051 miles de euros) que suponía una baja del 29,86% sobre el presupuesto de licitación (4.350 miles). Esta oferta, de conformidad con la cláusula 7.b del PCAP, debería haberse declarado temeraria y haberse procedido conforme a lo establecido en los apartados 2b, 3, 4 y 5 del artículo 83 del TRLCAP. En el desarrollo de la obra se aprobó un modificado por un importe de 578 miles (18,95% del presupuesto de adjudicación) que, aunque fue tramitado conforme a lo legalmente establecido, no consta que se diesen los requisitos del artículo 101 del TRLCAP (razones de interés general debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas), respondiendo a peticiones formuladas por LAE cuando las obras se estaban ejecutando y a adaptaciones del proyecto derivadas de la falta de previsión en el estudio de necesidades previo a la redacción del proyecto.

III.2.3. Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima

La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) certificó haber adjudicado 19 contratos (16 de servicios y 3 de suministro) durante el ejercicio de 2005 por un importe total de 94.132 miles de euros; además, en dicho ejercicio, se encontraban en ejecución otros 5 contratos que se habían formalizado en años anteriores.

La identificación, modalidad, procedimiento de adjudicación e importes de los contratos fiscalizados se relacionan seguidamente suponiendo sus presupuestos un 87'97% del volumen total contratado por SASEMAR.

CONTRATOS FISCALIZADOS

Objeto	Clase	Fecha adjudic.	Proced. adjud.	importe. adjudic.
Servicios de fletamento total de una embarcación destinada al salvamento y rescate de vidas y bienes en la mar y ICC (embarcación de intervención rápida de 15 m. eslora)	Servicios	3/02/2005	CA	708
Servicio de helicópteros y sus medios auxiliares destinados al salvamento marítimo y lucha contra la contaminación en la mar	Servicios	12/07/2005	CA	27.700
Suministro de tres helicópteros polivalentes especializados en salvamento marítimo y lucha contra la contaminación en la mar	Suministros	19/12/2005	CA	33.975
Servicios de fletamento total de dos embarcaciones destinadas al salvamento y rescate en la mar (embarcaciones de intervención rápida de 20 metros)	Servicios	12/07/2005	CA	2.448
Servicios de desarrollo de operaciones especiales de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina derivadas de siniestros marítimos y/o en su prevención, así como participar en tareas de formación	Servicios	29/07/2005	CA	1.534
Servicios de tripulación y mantenimiento de una unidad marítima destinada en régimen de plena y exclusiva disponibilidad al servicio público de salvamento y rescate en la mar (Alonso de Chaves)	Servicios	24/10/2005	CA	3.550
Servicios de fletamento total en régimen de plena y exclusiva disponibilidad, de dos buques destinados al servicio público de salvamento y rescate en el mar	Servicios	24/10/2005	CA	7.900
Suministro en estado operativo, de equipamiento electrónico para la cobertura de los dispositivos de separación de tráfico de las "Zmes" de las Islas Canarias	Suministros	19/12/2005	CA	4.996

Contratos de prestación de servicios

Reiterando lo indicado en el Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio de 2004, habría sido procedente que los contratos de prestación de servicios para el salvamento de vidas, bienes y lucha contra la contaminación marina se hubiesen tramitado como contratos de gestión de servicios públicos, cuya naturaleza, características y efectos son diferentes a los de servicios (SASEMAR, no obstante, les atribuye la calificación de contratos de gestión de servicios públicos en los PPT reguladores de estos contratos). Consecuencia de ello es que se han omitido los trámites que el TRLCAP establece en sus artículos 155 y siguientes y, en especial, los referidos a la determinación del régimen jurídico del servicio, alcance de las prestaciones a favor de los administrados y declaración expresa de que la actividad contratada queda asumida por SASEMAR como si fuese propia.

Con carácter general los PCAP que regulan los contratos de servicios no incorporan las cuestiones que se señalan en los apartados a (codificación de la nomenclatura) b, y c (distribución del presupuesto por anualidades) del artículo 67.2 del RGLCAP. Tampoco precisan y concretan las prestaciones a las que se obliga al adjudicatario, el emplazamiento de las embarcaciones en cada una de las áreas marítimas objeto de los servicios contratados, la identificación de los servicios no gratuitos destinados a los usuarios, y la información que, sobre los servicios prestados, el contratista debe trasladar a SASEMAR para su conocimiento y control.

Además, sería conveniente que los PCAP estableciesen la obligación de los adjudicatarios de justificar periódicamente el cumplimiento de sus obligaciones laborales y de Seguridad Social con el objeto de que SASEMAR pueda prevenir las responsabilidades solidarias y subsidiarias que la Ley dispone en caso de impago de salarios, cotizaciones sociales y otros incumplimientos de carácter laboral. Y también lo sería que los pliegos, sin perjuicio de lo señalado sobre que las embarcaciones y tripulaciones deben estar disponibles en todo momento, indicasen las zonas marítimas en las que han de prestar los servicios con la finalidad de facilitar la concurrencia en los concursos, interesando a las empresas cuyos barcos tengan su lugar de atraque cerca de las zonas marítimas donde deben prestarse los servicios.

Los criterios de valoración que recogen los PCAP sobre la cualificación del personal participante en la ejecución de los contratos no son correctos. El TRLCAP considera la cualificación de este personal como circunstancia acreditativa de la solvencia técnica y profesional de los licitadores, mientras que los PCAP estiman dicha cualificación como un mérito valorable convirtiendo un requisito en un criterio para la adjudicación del contrato. Además, los PCAP no indican, en relación a los criterios de valoración, el procedimiento de asignación concreta de las puntuaciones (sólo indican el límite de puntos para cada criterio).

Los PPT señalan que las obligaciones del contratista que se relacionan en ellos no tienen carácter limitativo. Esta prescripción, que debería figurar en los PCAP, carece de virtualidad y de eficacia, siendo preciso que se enumeren de forma específica y concreta todas las obligaciones que han de asumir los contratistas.

SASEMAR no ha requerido de los contratistas, con anterioridad a la adjudicación de los contratos, conforme a lo dispuesto en el artículo 79.2 del TRLCAP y la cláusula 17.3.A.5 del PCAP, los certificados acreditativos del cumplimiento de las obligaciones fiscales y de Seguridad Social de los adjudicatarios; aunque, con carácter general, a los expedientes se han incorporado certificados de estas características emitidos con fecha anterior a la finalización del plazo para la presentación de ofertas a los efectos de lo establecido en el artículo 20 del TRLCAP. Tampoco consta que SASEMAR haya remitido a la Junta Consultiva de Contratación la información que señala en el artículo 58 del TRLCAP.

De los 5 contratos formalizados en 2005 que tenían como objeto la prestación de servicios de salvamento y rescate de personas, bienes y lucha contra contaminación marina, 4 de ellos por un importe de 14.606 miles de euros, que representa el 83'66% del total, se adjudicaron a la Sociedad Mercantil Estatal Remolques Marítimos, S.A. (REMASA), que fue el único licitador que presentó ofertas en los concursos. Los precios de adjudicación fueron los que figuraban en los presupuestos de licitación. REMASA, participada en su totalidad por SASEMAR, tiene como actividad, prácticamente y en exclusiva, prestar servicios a la empresa matriz, cuyas embarcaciones rápidas y buques de salvamento también operan (mediante contratos) con personal, medios, mantenimiento, dirección y control de REMASA. Todo ello permite concluir que la situación de REMASA respecto a otros posibles licitadores en los procesos de adjudicación de contratos es más ventajosa.

En relación a la contratación del servicio de helicópteros, con posterioridad a la notificación de la adjudicación del contrato, la empresa contratista remitió escrito a SASEMAR comunicando que no podía prestar el servicio adjudicado de 24 horas diarias en su totalidad (sólo en 5 de las 6 bases), comprometiéndose a su prestación en el plazo de un año. La propuesta del contratista fue aceptada por SASEMAR (aunque pasado un año no se ha desarrollado en las condiciones y términos ofrecidos por el contratista y aceptados por SASEMAR). Esta circunstancia supone una modificación del contrato que no consta que fuese tramitada con arreglo a lo establecido en el TRLCAP, ni que participase y resolviese el Órgano de Contratación.

Los pliegos que regulan el contrato 215/05 de «Servicio de desarrollo de operaciones especiales de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina derivada de siniestros y/o en su prevención, así como participar en tareas de formación», sólo aluden a las tareas formativas que a petición expresa de SASEMAR debe desarrollar el adjudicatario, pero no señalan ni relacionan los colectivos

concretos a los que se impartirá, el tipo y clase de formación, los programas y los calendarios, cuestiones que deberían haberse reflejado en los pliegos.

Los criterios de valoración que describen los pliegos no responden, en su mayor parte, a lo que dispone el TRLCAP, al considerar como tales los integrantes de la solvencia técnica y profesional de los licitadores y convirtiendo lo que son requisitos para concurrir en circunstancias valorables de las ofertas.

Contratos de suministro

El PCAP del contrato de suministro de tres helicópteros polivalentes especializados en el salvamento marítimo y la lucha contra la contaminación debe calificarse como de fabricación de suministros (artículo 171.1c del TRLCAP), siéndole, por tanto, de aplicación las normas generales y especiales del contrato de obras que no se han tenido en cuenta en el PCAP, que tampoco incorpora la distribución anual del presupuesto y la codificación conforme a la nomenclatura europea.

Con posterioridad a la adjudicación del contrato por el Órgano de Contratación, el adjudicatario propuso a SASEMAR la subrogación de un tercero en el contrato que le había sido adjudicado, alegando que este tercero había adquirido el 25% de su propiedad en el proyecto AB139 (tipo y modelo de helicóptero de la oferta adjudicataria) convirtiéndose en el titular exclusivo de todos los derechos de fabricación de estos helicópteros. La propuesta, que fue aceptada por SASEMAR adjudicando el contrato a la empresa subrogada, carece de fundamento legal, además de haber podido vulnerar el derecho del resto de los licitadores.

Directamente vinculada con la adjudicación del contrato de suministro de tres helicópteros, SASEMAR tramitó el expediente de contratación de arrendamiento financiero con opción a compra (leasing) para financiar la adquisición de dichos helicópteros. La oferta del adjudicatario para financiar el precio de los helicópteros (34.500.000 euros) era la más ventajosa y no superaba el importe autorizado (38.054.625 euros) por el Consejo de Ministros.

El contrato de «suministro en estado operativo del equipamiento electrónico para la cobertura de los dispositivos de separación de tráfico de las «Zmes» de las Islas Canarias» fue adjudicado al titular de la oferta más económica, que resultó un 25% inferior al presupuesto de licitación (el PCAP no reguló los supuestos de bajas desproporcionados o temerarios). Tampoco especifica el pliego, de acuerdo con el artículo 67 del RGLCAP, la codificación de la nomenclatura europea del contrato, ; y el PPT incorpora indebidamente una serie de normas, prescripciones y condiciones que deberían haberse incorporado al PCAP (plazos, criterios, garantías y fianzas, subcontratación .....). La valoración de las ofertas se refleja en un informe técnico individual (en el resto de los expedientes fiscalizados, las valoraciones de las ofertas fueron realizadas por una comisión de expertos).

III.2.4. Agencia Estatal de Administración Tributaria

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) está sometida en el desarrollo de su actividad contractual a las prescripciones del TRLCAP, al tratarse de una Entidad en la que concurren los requisitos definidos en su artículo 1.3.

La AEAT ha celebrado, durante el ejercicio 2005, 673 contratos por importe de 263.758 miles de euros, de los que 638 son administrativos, por importe de 231.759 miles y 35 privados por importe de 31.999 miles, según se expone a continuación:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	96	24.060	0	0	14	7.270	82	16.790
Suministro	121	100.322	44	21.332	0	0	77	78.990
Servicios	421	107.377	110	54.705	0	0	311	52.672
Privados	35	31.999	0	0	0	0	35	31.999
TOTAL	**673**	**263.758**	**154**	**76.037**	**14**	**7.270**	**505**	**180.451**

La Entidad ha remitido 106 contratos, por un importe de 170.079 miles de euros, lo que representa el 16% del total de contratos y el 64% del importe, según se expone más detalladamente en el cuadro siguiente:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	8	9.744	0	0	4	4.704	4	5.040
Suministro	11	84.352	7	16.336	0	0	4	68.016
Servicios	87	75.983	40	48.108	0	0	47	27.875
Privados	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**106**	**170.079**	**47**	**64.444**	**4**	**4.704**	**55**	**100.931**

Se ha analizado una muestra de 28 contratos por importe de 128.902 miles de euros, lo que representa, a su vez, el 4% de los contratos celebrados por la Entidad y el 49% de su importe, según se detalla en el cuadro siguiente:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	5	5.925	0	0	4	4.704	1	1.221
Suministro	7	82.170	2	13.181	0	0	5	68.989
Servicios	16	40.807	15	40.552	0	0	1	255
Privados	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**28**	**128.902**	**17**	**53.733**	**4**	**4.704**	**7**	**70.465**

Contratos de Obras

La AEAT ha remitido al Tribunal 8 contratos de obras, adjudicados 4 mediante subasta y el resto mediante el procedimiento negociado, por un importe conjunto de 9.744 miles de euros, lo que representa el 8% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad, fiscalizándose 5 de ellos por un importe de 5.925 miles, representando el 5% del total de contratos de esta naturaleza y el 25% de su importe.

Del examen de los expedientes se desprenden los siguientes resultados:

En los requisitos para contratar con la Administración

En un expediente, que tiene por objeto la construcción del nuevo edificio para la Delegación de la AEAT en Vilanova i la Geltru, la declaración responsable del adjudicatario de no hallarse incurso en prohibición de contratar no se realiza en los términos del artículo 21.5 del TRLCAP, al realizarse ante el gerente del gremio de constructores de obras de Barcelona y Comarcas, quien no tiene el carácter de autoridad administrativa, notario u Organismo profesional cualificado, como requiere el citado precepto.

En el expediente de contratación

En un expediente se acude al procedimiento negociado sin publicidad, al amparo del artículo 141.c) del TRLCAP, que prevé la utilización de dicho procedimiento cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución, que no pueda lograrse por el procedimiento de urgencia. Según consta en la propuesta de contratación de 25 de enero de 2005, el Servicio de Protección de la Naturaleza, en agosto de 2004, inspeccionó la instalación de climatización, y consideró que no cumplía la normativa vigente, por lo que concedió un plazo para su subsanación, hasta el inicio del verano de 2005. Por este motivo, la Entidad procede a la redacción del proyecto de obras y a su contratación, mediante el procedimiento negociado, al tener que estar las obras finalizadas hacia el quince de mayo de dicho ejercicio. Sin embargo, la AEAT no justifica suficientemente que, en el plazo previsto, no era posible que el expediente se tramitara de urgencia, lo que hubiera permitido la publicidad de las obras y la concurrencia de empresas. En este sentido, y a pesar de que la inspección por el Servicio de Protección de la Naturaleza se realizó en el verano de 2004, el proyecto para la ejecución de las obras no se aprobó hasta febrero de 2005. Por otra parte, y a pesar de la imperiosa urgencia que alega la Entidad, las obras, cuyo plazo de ejecución es de tres meses, se recepcionan el 28 de septiembre, pasada la temporada de verano, lo que pone de manifiesto la ineficacia de la tramitación del expediente.

Asimismo, los PCAP de este mismo expediente así como el contrato formalizado entre la AEAT y la empresa adjudicataria señalan que resulta procedente la aplicación de revisión de precios. Sin embargo, el plazo de duración de las obras es de tres meses, y de acuerdo con el artículo 103 del TRLCAP, para que tenga lugar la revisión de precios, ha de haber transcurrido un año desde su adjudicación, de tal modo que el primer año de adjudicación no puede ser objeto de revisión.

En la licitación y adjudicación

Los PCAP de un expediente prevén, como único criterio de negociación, el precio. Sin embargo, no consta que la Entidad haya negociado con las empresas consultadas, como requieren los artículos 73.4 y 92.3 del TRLCAP, limitándose a seleccionar la que ha presentado la oferta más económica.

En la ejecución, extinción y recepción

El acta de comprobación de replanteo de un expediente se expide una vez transcurrido el plazo máximo de un mes desde la fecha de formalización, previsto en los PCAP, infringiendo el artículo 142 del TRLCAP, dado que con anterioridad la Dirección Facultativa no autorizó el comienzo de las obras al estar pendiente la aprobación del Plan de Seguridad y Salud, previsto en el artículo 7.2 del Real Decreto 1627/1997.

Igualmente, las obras de construcción de un edificio se inician con posterioridad al plazo estipulado en el artículo 142 del TRLCAP, extendiéndose al efecto un acta en la que se señala el aplazamiento de las obras, al

no disponer del preceptivo Plan de Seguridad y Salud y del pago de la licencia de obras. Transcurrido tres meses desde la formalización del contrato, se expide otra acta en la que se autoriza el comienzo de las obras. Idéntica situación se produce en otro expediente.

Asimismo, en relación con las obras de construcción del citado edificio y en trámite de alegaciones, la AEAT declara que transcurridas pocas semanas desde el inicio de las obras, hubo que suspenderlas, por problemas de cimentación de los edificios colindantes y redactar un proyecto modificado. Redactado el proyecto y fijados los nuevos precios, el contratista manifestó su disconformidad con los precios, así como su intención de no ejecutar la parte de las obras referida a las nuevas partidas, por lo que el órgano de contratación acordó resolver el contrato e incautar la garantía definitiva. Asimismo, se ha procedido, con fecha 17 de enero de 2008, a la liquidación de las obras, reconociéndose a favor del contratista los trabajos ejecutados y no pagados.

Con carácter general, la comunicación de la adjudicación de los contratos de obras al Registro Público de Contratos se ha realizado fuera del plazo previsto en el artículo 93 del TRLCAP, en relación con el artículo 58 del mismo texto legal.

Un contrato prevé un plazo de ejecución de doce meses, contados a partir del acta de comprobación de replanteo. La Entidad, en alegaciones, manifiesta que el contrato ha sido objeto de una modificación contractual y de ampliaciones de plazo, lo que ha originado un retraso en la recepción del objeto del contrato. Asimismo, de la documentación aportada, no queda acreditado suficientemente que el objeto de la modificación contractual sea debido a una necesidad nueva o imprevista, como requiere el artículo 101 del TRLCAP. Tampoco consta la recepción formal de las obras objeto de otro expediente. En alegaciones la Entidad declara que este contrato se resolvió por incumplimiento del contratista de las obligaciones esenciales del contrato, aportándose el acuerdo de resolución del contrato de 4 de julio de 2007, en el que se procede a la incautación de la garantía. Asimismo, se prevé la exigencia de daños y perjuicios si exceden del importe de la garantía. No obstante, de la documentación aportada no consta si la Entidad ha procedido finalmente a reclamar dicha indemnización.

Contratos de Suministro

La AEAT ha remitido al Tribunal 11 contratos de suministro, adjudicados 7 mediante concurso y 4 mediante procedimiento negociado y por un importe de 84.352 miles de euros, representando el 9% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad. Se han fiscalizado 7 por un importe de 82.170 miles, lo que representa el 6% del total de contratos de esta naturaleza y el 82% de su importe.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

De la calificación de los contratos

Un expediente es calificado como un contrato de suministro, modalidad de fabricación, del artículo 172.1 c) del TRLCAP, y tiene por objeto la sustitución de las instalaciones para viajeros y mercancías y adecuación de las inspecciones de vehículos existentes en el recinto aduanero, empleando, para ello, un sistema a base de contenedores modulares. En particular, un informe de 20 de julio de 2004, elaborado por la Delegación especial de Andalucía, Ceuta y Melilla, lo califica como un contrato mixto de suministro de las construcciones modulares (parte principal del contrato), con obra de instalación (accesoria). Sin embargo, los PPT y el informe de necesidad de la contratación de 24 de enero de 2005, lo califican como contrato de obras. El PPT, elaborado en junio de 2004, anterior a la resolución de inicio del expediente de 28 de enero de 2005, señala que, para la puesta en servicio de los inmuebles es necesario abordar, además de la estricta implantación de las caracolas, la realización de trabajos tales como, obras de excavación y acondicionamiento de terreno, obras de enganche y acometidas con las redes generales de abastecimiento de agua, telefonía y saneamiento, obras de demolición de las actuales instalaciones, así como obras de urbanización de las zonas anexas, calificándolo como «obra completa» en el sentido exigido por el artículo 125 del RGLCAP. A pesar de ello, el informe del Servicio Jurídico no hace reparo alguno, emitiendo informe favorable, aunque expresamente advierte que ha examinado el pliego de cláusulas administrativas particulares, junto con el PPT y el informe elaborado por la Delegación especial de Andalucía, Ceuta y Melilla.

En el expediente de contratación

Los pliegos de cláusulas administrativas de un expediente prevén, exclusivamente, como aspectos objetivos de negociación, el precio unitario de los productos a adquirir, sin que conste que se haya efectuado negociación alguna con la empresa suministradora, máxime cuando el precio de la oferta coincide con el importe presupuestado para este contrato. La Entidad, en alegaciones, manifiesta que hubo negociación previa para fijar el precio de inicio del expediente, lo que pone de manifiesto una tramitación irregular del expediente.

Los pliegos de cláusulas administrativas de un contrato prevén las mejoras, como criterio de adjudicación, sin que se precise su contenido. Es en el informe de valoración donde se especifican y desarrollan, lo que restringe el principio de publicidad, al no darse a conocer previamente a los licitadores.

En la ejecución, extinción y recepción

La comunicación de la adjudicación al Registro Público de Contratos de un contrato se ha realizado fuera del plazo previsto en el artículo 93 del TRLCAP,

en relación con el artículo 58 del mismo texto legal. Asimismo, en dos contratos no consta la comunicación de la adjudicación al Registro Público de Contratos.

La recepción del objeto de un contrato, se lleva a cabo el 22 de enero de 2007, cuando el contrato se formalizó el 5 de abril de 2005 y tenía un plazo de duración de 6 meses. El contrato ha sido objeto de una modificación contractual, ampliaciones de plazo y de una suspensión temporal de los trabajos, todo ello a pesar de que en este expediente se seleccionó un sistema constructivo determinado por «responder de forma prioritaria a la minimización en el plazo de ejecución de las obras», de acuerdo con el informe de necesidad de ejecución del contrato de 24 de enero de 2005.

Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios

Se han remitido 87 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, remitidos todos ellos en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, adjudicados 40 mediante concurso y 47 mediante procedimiento negociado, por importe de 75.983 miles de euros, lo que representa el 21% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad. Se han fiscalizado 16 por un importe de 40.807 miles, lo que representa el 4% del total de contratos de esta naturaleza y el 38% de su importe.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

En los requisitos para contratar con la Administración

En un expediente, la Mesa de Contratación consideró suficiente el «acta de manifestaciones» de 26 de febrero de 2004, en la que constaba la declaración responsable del adjudicatario, correspondiente al ejercicio 2005, de no hallarse incurso en las prohibiciones para contratar del artículo 20 del TRLCAP, cuando con anterioridad, había requerido al adjudicatario que aportara una declaración actualizada, de fecha posterior a la convocatoria en el BOE.

En el expediente de contratación

Los PCAP de un expediente prevén un plazo de duración, incluidas las prórrogas, de seis años, cuando el contrato inicial tenía una duración de dos años y las prórrogas no pueden ser concertadas aislada o conjuntamente por un plazo superior al fijado originalmente.

Asimismo, los PCAP de un expediente y los contratos formalizados con los tres adjudicatarios, permiten la prórroga del plazo de duración, pero sin precisar su límite temporal, estableciendo únicamente que la duración total del contrato incluidas las prórrogas, no puede exceder de cuatro años, ni éstas pueden ser concertadas aislada o conjuntamente por un plazo superior al fijado originalmente. Esta falta de determinación vulnera los principios de concurrencia y transparencia que han de regir la contratación administrativa e infringe lo dispuesto en el artículo 67 del TRLCAP, que exige que se indique expresamente el alcance de la prórroga. En este mismo sentido se pronuncia el apartado e) del artículo 67.2 del RGLCAP, que señala que se indicarán en los pliegos las prórrogas de duración que serán acordadas de forma expresa.

Los PCAP de dos expedientes establecen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, los aspectos técnicos de las ofertas presentadas, y los medios materiales puestos a disposición de la campaña, respectivamente, cuando estos elementos deben ser tenidos en cuenta previamente para evaluar la aptitud de la empresa adjudicataria, de acuerdo con el artículo 19 del TRLCAP. Además, en los pliegos de tres expedientes, se incluye el precio, entre los criterios para la adjudicación, sin precisar los límites para determinar que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias. A este respecto, el artículo 86.3 del TRLCAP y el artículo 67.2.k) del RGLCAP, exigen que se establezcan estos límites, cuando el precio es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación.

En este sentido, según consta en el acta de la Mesa de Contratación de 31 de enero de 2005 de uno de los expedientes una de las empresas participantes en el concurso había remitido un escrito, advirtiendo que otra de las ofertas presentadas estaba incursa en baja temeraria. La Mesa de Contratación se limitó a comunicarle que, en este caso, no procedía plantearse la existencia de baja temeraria, al no estar prevista en el PCAP. Sin embargo, uno de los vocales de la Mesa votó en contra de la propuesta, por entender que «el hecho de que hubiera una sola oferta al lote 1 hace pensar, aunque no lo pudiera acreditar, que pueda haber un acuerdo de reparto de mercado entre el único licitador al lote 1 y algunos de los licitadores al lote 3, así como porque la empresa propuesta para la adjudicación del lote 2 había recurrido la resolución del concurso 11/04, con el mismo objeto que el expediente fiscalizado, lo que a su entender, podría interpretarse que existía coacción sobre la decisión de la Mesa, además de su oferta económica resultaba tan baja que era equiparable al concepto de baja temeraria, lo que podía incidir en la calidad del servicio».

Como criterio de adjudicación, en tres expedientes los pliegos de cláusulas particulares prevén las mejoras, sin que se precise su contenido. El contenido de estas mejoras se determina en el informe de valoración, lo que restringe el principio de publicidad, al no darse a conocer previamente a los licitadores.

La resolución de inicio del expediente, los pliegos de cláusulas administrativas y la resolución de aprobación del expediente de dos contratos, son de la misma fecha.

En la licitación, adjudicación y formalización

El Informe técnico de valoración de ofertas de un expediente desarrolla con más precisión la valoración de los criterios técnicos de adjudicación establecidos en los PCAP, lo que limita el principio de publicidad que ha de presidir la contratación administrativa, debiendo contemplarse en todo caso en los pliegos las citadas precisiones.

Un contrato, así como los pliegos de cláusulas administrativas particulares, prevén la posibilidad de prorrogar su duración, sin que se precise su límite temporal, contrariamente a las previsiones del artículo 198.1 del TRLCAP, así como del artículo 67 del RGLCAP que exige que se indique expresamente el alcance de la prórroga.

En la ejecución, extinción y recepción

Con carácter general, la comunicación al Registro Público de Contratos se ha realizado fuera del plazo previsto en el artículo 93 del TRLCAP, en relación con el artículo 58 mismo texto legal. En cinco expedientes no consta, documentalmente, que se haya efectuado dicha comunicación.

III.2.5. Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social (CES), órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio, se configura como un ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines. Está sujeto a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto Entidad en la que concurren los requisitos previstos en el artículo 1.3 del TRLCAP.

El CES, durante el ejercicio 2005, ha celebrado 12 contratos por importe de 974 miles de euros, todos ellos de naturaleza administrativa, según se expone en el siguiente cuadro:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	0	0	0	0	0	0	0	0
Suministro	2	125	1	79	0	0	1	46
Servicios	10	849	6	772	0	0	4	77
Privados	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**12**	**974**	**7**	**851**		**0**	**5**	**123**

La Entidad ha remitido para su fiscalización 4 contratos, todos ellos a requerimiento del Tribunal, a pesar de que dos de ellos (expedientes 1437 y 1631) debería haberlos remitido en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, por un importe total de 742 miles de euros, lo que representa el 33,33% de los contratos celebrados y el 76,22% de su importe, según se expone en el cuadro siguiente.

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	0	0	0	0	0	0	0	0
Suministro	1	79	1	79	0	0	0	0
Servicios	3	663	3	663	0	0	0	0
Privados	0	0		0	0	0	0	0
TOTAL	**4**	**742**	**4**	**742**	**0**	**0**	**0**	**0**

Contratos de Suministro

El CES ha remitido al Tribunal un contrato por importe de 79 miles de euros, adjudicado mediante concurso, lo que representa el 50% del número de contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad y el 62,95% de su importe.

Del examen del expediente se desprenden los siguientes resultados:

— En el expediente de contratación.

No se ha elaborado la certificación de existencia de crédito para financiar el suministro fiscalizado, aportándose únicamente el documento contable de retención de crédito. La Entidad, en alegaciones, remite el documento RC, calificándolo como documento de existencia de crédito. Sin embargo, el documento contable RC no sustituye el documento administrativo previo de existencia de crédito.

El PPT incluye cláusulas que forman parte del PCAP, contraviniendo el artículo 68.3 del RGLCAP que señala que en ningún caso el PPT contendrá declaraciones o cláusulas que deban figurar en el PCAP. En concreto, el apartado 2.4 del PPT hace mención a conceptos que constituyen criterios de adjudicación, previstos en el de cláusulas administrativas particulares.

Asimismo, el apartado 4.5 del PPT prevé que, terminado el plazo de garantía sin que la Administración haya formulado reparos ni denuncia, el contratista quedará exento de responsabilidad. Sin embargo, el PCAP señala lo contrario, al disponer que no procede plazo de garantía. Además, no consta en el expediente justificación alguna que fundamente su dispensa, como requiere el artículo 110.3 del TRLCAP.

El PCAP indica en su cláusula 7.3, que todos los gastos de publicidad, hasta el importe máximo señalado en el apartado 9 del cuadro-resumen, serán a cuenta del adjudicatario. Sin embargo, el cuadro-resumen no hace mención alguna sobre tal extremo, lo que resulta contradictorio e infringe al artículo 67.1.g) del RGLCAP, que exige su mención.

Los PCAP indican que no procede la revisión de precios, sin que se justifiquen las razones que lo motivan, como requiere el artículo 103 .3 del TRLCAP, a pesar de que el informe del Servicio Jurídico ya había hecho previamente esta observación. Igualmente, dicho informe jurídico había advertido que la presentación del certificado de funcionamiento de la empresa, del certificado de transporte, instalación y asistencia técnica, y la relación de los principales trabajos realizados en los tres últimos años, eran, en realidad, medios acreditativos de la solvencia de las empresas, y, por tanto, debían exigirse como tales y no como «otros documentos». Sin embargo, la Entidad, modifica parcialmente el apartado indicado, y a pesar de la observación realizada, sigue exigiendo el certificado de funcionamiento de la empresa.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

El informe técnico de valoración de las ofertas presentadas en el expediente fiscalizado desarrolla el último de los criterios de adjudicación previstos en los pliegos, desglosándolos en otros criterios más específicos no contemplados en aquéllos, lo que restringe el principio de publicidad, al no darse a conocer previamente a los licitadores.

Contratos de Consultoría y Asistencia y de Servicios

La Entidad ha remitido para su fiscalización 3 contratos de servicios, adjudicados mediante concurso, por un importe de 663 miles de euros, lo que representa el 30% del número total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad y el 78,17% del importe.

Del examen de estos expedientes se desprenden los siguientes resultados:

— En los requisitos para contratar con la Administración.

El documento acreditativo de la clasificación de la empresa adjudicataria del lote 1, en un expediente carece de vigencia en el momento de la adjudicación y ejecución del contrato.

— En el expediente de contratación.

No consta el certificado de la existencia de crédito de un expediente. La Entidad, en alegaciones, remite el documento RC, calificándolo como documento de existencia de crédito. Sin embargo, el documento contable RC no sustituye el documento administrativo previo de existencia de crédito.

En un expediente no consta justificación alguna que fundamente la dispensa de plazo de garantía, como requiere el artículo 110.3 del TRLCAP.

En el PCAP de este mismo expediente se incluye como criterio de adjudicación «otras mejoras técnicas o de servicios», sin que se precise sobre qué aspectos, por lo que dicha indeterminación vulnera los principios de igualdad, transparencia y objetividad previstos en el artículo 11 del TRLCAP. Por el contrario, es el informe técnico de valoración de las ofertas presentadas el que desarrolla dicho criterio de adjudicación, desglosándolos en otros más concretos que no se mencionan en los pliegos, restringiendo, por tanto, el principio de publicidad, al no darse a conocer previamente a los licitadores.

Igualmente, los PCAP de dos expedientes incluyen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación las mejoras o ventajas ofrecidas por los licitadores, sin precisar el contenido de estas ventajas y los criterios para su valoración, lo que supone la introducción de elementos subjetivos y discrecionales de valoración, en contra de lo que disponen los artículos 86 y 87 del TRLCAP. Por el contrario, es el PPT del segundo de los expedientes, el que desarrolla dicho apartado, infringiendo con ello el artículo 68.3 del RGLCAP, que no permite que estos pliegos contengan cláusulas que deban figurar en el PCAP.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

La comunicación de la formalización de un expediente al Registro Público de Contratos, se efectúa fuera de los plazos previstos en el artículo 93 del TRLCAP, en relación con artículo 58 del mismo texto legal.

III.2.6. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), Organismo regulador independiente español para el mercado de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales, fue creada por el Real Decreto-ley 6/1996, de 7 de junio, de Liberalización de las Telecomunicaciones.

La CMT se rige por lo dispuesto en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y disposiciones que la desarrollan, así como por la LRJ-PAC, en el ejercicio de las funciones públicas que esta Ley le atribuye y supletoriamente, por la Ley 6/1997,

de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

La CMT, en el desarrollo de su actividad contractual, está sometida al TRLCAP, en cuanto Entidad que reúne los requisitos establecidos en el artículo 1.3 del referido texto legal.

La CMT ha celebrado, durante el ejercicio 2005, 33 contratos por importe de 5.405 miles de euros, de los que 28 son administrativos, por importe de 2.409 miles y 5 privados por importe de 2.996 miles, según se expone a continuación:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	2	256	0	0	0	0	2	256
Suministros	14	870	0	0	0	0	14	870
Servicios	12	1.283	10	1.147	0	0	2	136
Privados	5	2.996	1	0	0	0	4	2.996
TOTAL	**33**	**5.405**	**11**	**1.147**	**0**	**0**	**22**	**4.258**

La Entidad ha remitido 8 contratos, de los cuales, 4 han sido enviados a solicitud del Tribunal y los otros 4 en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, por un importe global de 2.765 miles de euros, lo que representa el 24% del total de contratos y el 51% del importe. No obstante, hay que señalar que dos de los contratos aportados en cumplimiento de artículo 57 del TRLCAP (expedientes 2005/71 y 2005/137) el primero es un contrato privado y el segundo no alcanza el importe establecido en el citado artículo.

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	1	218	0	0	0	0	1	218
Suministros	2	344	0	0	0	0	2	344
Servicios	4	705	4	705	0	0	0	0
Privados	1	1.498	0	0	0	0	1	1.498
TOTAL	**8**	**2.765**	**4**	**705**	**0**	**0**	**4**	**2.060**

Se han analizado los ocho contratos remitidos, desprendiéndose de su examen los resultados que se exponen a continuación.

Contratos de Obras

La CMT ha remitido al Tribunal un contrato de obras adjudicado mediante procedimiento negociado y por un importe de 218 miles de euros, lo que representa el 50% del número de contratos y el 85% del importe total de los de esta naturaleza celebrados por la Entidad.

Del examen del expediente fiscalizado se desprenden los siguientes resultados:

En el expediente de contratación.

Los PCAP carecen de firma y no están fechados, lo que impide comprobar el momento en que han sido efectivamente elaborados y si ello está en consonancia con las previsiones contenidas en el artículo 49 del TRLCAP.

De acuerdo con el artículo 92.3 del TRLCAP, en los PCAP de los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado, se han de determinar los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser objeto de negociación con las empresas. Los pliegos del expediente analizado, sin embargo, los califican como «criterios para la adjudicación del contrato» y se exponen como criterios de valoración, en lugar de criterios de negociación. Asimismo, se incluyen, entre los aspectos técnicos para la adjudicación del contrato, la capacidad técnica de la empresa adjudicataria, cuando este extremo ha de exigirse como acreditación de la solvencia técnica o profesional, de acuerdo con el artículo 17 del TRLCAP.

Asimismo, tanto en las actas de la Mesa de Contratación, como en el acuerdo de adjudicación, no consta la valoración de los aspectos técnicos de la oferta adjudicataria, así como tampoco si se ha negociado con la empresa que resulta adjudicataria sobre la oferta económica, oferta que coincide con el presupuesto de licitación, señalando únicamente el acuerdo de adjudicación que la oferta resulta ventajosa para la Comisión, sin justificar dicho extremo.

Contratos de Suministro

Se han analizado 2 contratos de suministro, remitidos a petición del Tribunal, por un importe de 344 miles

de euros, lo que representa el 14% del número de contratos y el 40% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad.

Se trata de dos contratos de adquisición centralizada, por lo que la adquisición de los suministros ha sido realizada por la Dirección General del Patrimonio del Estado, previa petición de la Entidad, mediante procedimiento negociado sin publicidad. De la ejecución del contrato, pago y recepción de los bienes se ha hecho cargo la CMT, sin que haya que reseñar ninguna incidencia.

Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios

Se han analizado 4 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, adjudicados mediante concurso, por importe de 705 miles de euros, lo que representa el 33% del número de contratos y el 55% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

— En el expediente de contratación.

En el informe sobre la necesidad de la contratación de un expediente se señala que, de acuerdo con la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la CMT tiene la obligación de supervisar a los operadores en los mercados de comunicaciones, y, en particular, imponer a los operadores dominantes en dicho mercado, obligaciones en materia de control de precios. Asimismo, conforme al artículo 13.2 del Real Decreto 1651/1998, la contabilidad de costes de estos operadores habrá de ser sometida a auditoria externa bajo la supervisión de la CMT. Al amparo de este último precepto, la Entidad acuerda la contratación de una empresa de consultoría para auditar la contabilidad de costes de una empresa de telefonía. Sin embargo, a la vista de la normativa citada, no se constata la obligación de la CMT de asumir el gasto generado por dicha auditoria, ya que el Real Decreto 1651/1998 sólo exige su supervisión por la CMT, no su ejecución, bien directamente, bien a través de una empresa externa, en caso de no disponer de los medios personales y materiales para su realización. Máxime cuando los propios operadores contratan a una empresa de auditoría para auditar su contabilidad de costes.

Con carácter general, los PCAP de los expedientes analizados no están firmados, y algunos tampoco fechados, lo que impide comprobar el momento en que han sido efectivamente elaborados y si ello está en consonancia con las previsiones contenidas en el artículo 49 del TRLCAP.

Los PCAP de un expediente no precisan los medios de acreditación de la solvencia técnica, adaptados a las circunstancias específicas del contrato, limitándose a señalar que «los licitadores deberán acreditar su solvencia técnica o profesional, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios que se relacionan en el artículo 19 del TRLCAP», lo que no es acorde con lo dispuesto en el artículo 67 del RGLCAP, que requiere que se precisen tales medios.

Con carácter general, en los expedientes adjudicados mediante concurso, los PCAP prevén la calificación previa por la Mesa de Contratación de la documentación administrativa, contenida en el sobre «A», así como la apertura del sobre «C«, que contiene la propuesta económica, en acto público. Sin embargo, no se precisa el momento en que se procede al examen del sobre «B«, relativo a la documentación técnica. De la lectura de las actas de las sesiones de la Mesa de Contratación, se desprende que su examen se realiza previamente al acto público de apertura de las ofertas económicas. En relación con esta cuestión, hay que señalar que la apertura de los sobres que contienen la documentación técnica ha de realizarse en acto público, pues en caso contrario, se vulnera el carácter secreto de las proposiciones, regulado en el artículo 79 del TRLCAP, que exige que se arbitren los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública.

Los PPT de dos expedientes señalan que los contratistas deberán acreditar tener experiencia en trabajos de esta índole realizados en organismos Oficiales o en grandes empresas, mediante certificados que se han de incluir en el sobre de documentación general, lo que infringe el artículo 68.3 del RGLCAP, que no permite que estos pliegos contengan declaraciones que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Igual ocurre en los PPT de otro expediente, al señalar en su cláusula novena, que se valorará como criterio para la adjudicación del contrato la aportación por los oferentes de certificados de calidad. Por otra parte, dicha previsión es contraria a los artículos 19 y 86 del TRLCAP, al estar incluidos los certificados de calidad como medios para evaluar la aptitud de la empresa adjudicataria, y no como criterios para la adjudicación. Semejante irregularidad se produce en un expediente, en donde los PCAP incluyen entre los criterios de adjudicación, los medios materiales y el nivel de cualificación del personal.

Asimismo, los PCAP de dos expedientes citan también, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, la aportación de prestaciones adicionales o mejoras, sin que se precisen o definan sobre qué aspectos o condiciones, lo que genera una indefinición, que infringe el principio de publicidad, por cuanto priva de la información necesaria y suficiente a los licitadores, y supone la introducción de elementos subjetivos y discrecionales de valoración.

Por otra parte, los PCAP de un expediente prevén un plazo de ejecución de seis meses, si bien, admiten que este plazo pueda ser prorrogado, señalando que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no puede exceder de seis años. Esta previsión es contraria al

artículo 198.5 del TRLCAP, que no permite que las prórrogas puedan ser concertadas aislada o conjuntamente por un plazo superior al fijado originariamente. Igualmente, los PCAP de dos expedientes fijan un plazo de duración de dos y tres meses, respectivamente, prorrogable, de manera que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no puede exceder de cuatro años, lo que vulnera el artículo 198.1 del TRLCAP.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

El informe técnico de valoración de las ofertas presentadas en un expediente no está fechado ni firmado, constando únicamente en el informe de valoración económica. Asimismo, otorga a las empresas licitadoras 5 puntos de un máximo de 15, en el concepto «medios materiales,» por acreditar únicamente que disponen de los medios exigidos en el pliego de prescripciones técnicas, cuando dicho extremo debe ser examinado previamente en el trámite de admisión de las ofertas, con el fin de acreditar su solvencia técnica.

El informe técnico de valoración de un expediente valora indebidamente la experiencia de la empresa adjudicataria, por los servicios prestados a la propia Entidad, lo que contribuye a perpetuar al adjudicatario, en detrimento de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación en la contratación.

La comunicación de la adjudicación de un expediente al Registro Público de Contratos, se realiza fuera del plazo previsto en el artículo 93 del TRLCAP, en relación con el artículo 58 del mismo texto legal.

Contratos Privados

Se ha analizado un contrato privado que tiene por objeto el arrendamiento de la nueva sede de la Entidad en Barcelona, por importe de 1.498 miles de euros, y que se concierta de modo directo, al amparo del artículo 124 de la LPAP, que permite que, de forma justificada, se adjudique directamente, por la especial idoneidad del bien.

Del examen del contrato se desprenden las siguientes consideraciones:

Mediante Real Decreto 2397/2004, de 30 de diciembre, se dispone el cambio de sede de la CMT, que pasa a ubicarse en Barcelona. Con fecha 17 de febrero de 2005, el Consejo de Administración habilita al Secretario para iniciar las gestiones necesarias para iniciar el proceso de búsqueda de un edificio en Barcelona que, con un adecuado carácter representativo, permita la operatividad de dicha sede dentro de ese ejercicio. Siguiendo dichas instrucciones, se inicia el proceso, emitiendo un informe sobre las gestiones efectuadas, de 11 de abril de 2005. En dicho informe, se indica que se han establecido previamente los requisitos básicos que debería cumplir el local que vaya a ocupar la Entidad, si bien no consta en el expediente ningún documento previo a este informe en el que se delimiten los criterios de selección. En este informe se propone un inmueble, de entre cuatro preseleccionados, si bien fue finalmente desechado. Con fecha 10 de mayo de 2005 se emite un nuevo informe por el Secretario de la Comisión en el que se sugiere un nuevo inmueble, distinto de los cuatro anteriores y que finalmente será el inmueble seleccionado. En este informe se citan los requisitos que debe cumplir el local, siendo uno de ellos tener una buena comunicación, detallando las líneas de metro, autobús, tranvía y tren con las que el edificio debe tener comunicación, y que precisamente coinciden con las que comunica el inmueble seleccionado y propuesto en el informe. Se trata de cuatro plantas en alquiler de un edificio, que, a su juicio, resulta el más idóneo para sus necesidades. Precisamente, «por la especial idoneidad del bien», la Entidad acuerda acudir a la adjudicación directa, prevista en el artículo 124 de la LPAP, en lugar del concurso, que es la forma habitual de adjudicación. Sin embargo, no queda acreditada debidamente la citada especial idoneidad del edificio, que excluya la posibilidad de la concurrencia de otros inmuebles. La realización de gestiones con instituciones públicas así como de visitas a inmuebles no son suficientes para justificar la especial idoneidad del local seleccionado.

Asimismo, no se ha aportado en el expediente el informe técnico previsto en el artículo 124.2 de la LPAP, en el que se recoge el correspondiente estudio de mercado. Por el contrario, consta un informe de una empresa privada sobre estudio del mercado de oficinas en Barcelona, en el que se indica la evolución de precios y oferta y demanda en Barcelona, de fecha 6 de junio de 2005, posterior a la propuesta de arrendamiento del inmueble seleccionado, alegando la Entidad que se realizó en respuesta a diversas aclaraciones solicitadas por el Ministerio de Hacienda.

Los PCAP, en el apartado relativo al objeto del contrato, se refieren expresamente a ese inmueble, indicando su ubicación y las plantas a alquilar, limitando con ello la concurrencia a pesar de que los pliegos hagan mención a la recepción de «ofertas», y no sólo de la del propietario del inmueble seleccionado. Asimismo, al encontrase seleccionado el inmueble, no resulta admisible que entre los criterios que van a ser objeto de negociación, se encuentren la «ubicación del inmueble», «la adecuación a las necesidades de la CMT» o «las características técnicas de los locales a alquilar», puesto que estas circunstancias se han tenido en cuenta previamente en la selección del inmueble.

Asimismo, los PCAP carecen de fecha y firma, lo que impide comprobar el momento en que han sido efectivamente elaborados.

Los PCAP hacen mención, en su cláusula 1.6, al régimen jurídico aplicable al contrato y señalan la aplicación preferente de la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas en la fase de preparación y adjudicación del contrato, y en lo no previsto, del

TRLCAP. Sin embargo, la cláusula 1.7 también se refiere al régimen jurídico, mencionando, en este caso, la aplicación exclusiva del TRLCAP, lo que resulta contradictorio con el apartado anterior, así como de normas derogadas en su mayor parte por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

Con fecha 6 de junio de 2005, el Servicio Jurídico emite un informe sobre los pliegos, en el que se realizan diversas observaciones, algunas de las cuales no son tomadas en consideración por la Entidad. Este es el caso de los gastos de publicidad, acerca de los cuales el Servicio Jurídico sugiere que se mencionen entre las obligaciones del adjudicatario, extremo que no se incluye. Tampoco se hace mención a los gastos que se pudieran generar en el supuesto de que el contrato se formalizara en escritura pública para su inscripción en el Registro Público, a pesar de haberlo sugerido el Servicio Jurídico.

Igualmente, el Servicio Jurídico emite el 21 de julio de 2005 otro informe sobre el contrato de arrendamiento, en el que también realiza una serie de matizaciones, algunas de las cuales tampoco son tomadas en consideración por la Entidad.

El contrato de arrendamiento formalizado por las partes contiene estipulaciones que, aunque ajustadas a Derecho, no resultan favorables para la Entidad. Este es el caso de la cláusula segunda, apartado quinto, en donde se establece que «la falta de pago de dos recibos cualesquiera de renta facultará al Arrendador para dar por resuelto el contrato e instar el desahucio del Arrendatario». Respecto de esta puntualización hay que señalar que se está refiriendo a dos recibos cualesquiera, excluyendo el requisito de que tengan que ser consecutivos o dentro de un periodo de tiempo limitado. Tampoco se recoge la necesidad de que haya un preaviso de falta de pago por parte del Arrendador. Asimismo, en el siguiente apartado se señala que «cualquier cantidad debida al Arrendador que resulte impagada devengará a favor de éste intereses de demora calculados conforme al EURIBOR a un año correspondiente al día del incumplimiento más 5 puntos, sin necesidad de previo requerimiento de pago...». Hubiera sido conveniente que esta cláusula hubiera indicado las cantidades a las que se refiere, ya que de otro modo abarca desde la renta principal a gastos corrientes de comunidad o a otras cantidades previstas contractualmente, así como que se hubiera estipulado la necesidad de preaviso de impago. Asimismo, en la cláusula cuarta, apartado primero, se faculta al Arrendador a establecer y modificar los procedimientos y normas de gestión, administración, control, seguridad y funcionamiento que considere oportunos, sin que se establezca ningún límite o acuerdo previo con la CMT, ni se especifique cual de las partes ha de sufragar los gastos que se originen. Por otra parte, el contrato prevé como causa de rescisión el incumplimiento de las obligaciones que de él se derivan por el Arrendatario, pero no contempla el caso contrario, por culpa del Arrendador, ni la posibilidad de exigir una indemnización por daños y perjuicios por el tiempo que no se pueda desarrollar su actividad con la necesaria normalidad.

III.2.7. Comisión Nacional de Energía

La Comisión Nacional de Energía (CNE) está sujeta a las prescripciones del TRLCAP en la contratación de obras y servicios, y ello de acuerdo con su marco jurídico regulador, en particular la disposición adicional undécima de la Ley 34/1988 de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y el artículo 2.1 del RD. 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba su Reglamento.

Durante el ejercicio 2005 mantiene su vigencia la normativa interna en desarrollo de la legislación en materia de contratación sobre procedimientos de contratación y adquisiciones.

La CNE ha celebrado durante el ejercicio 2005, según la relación certificada remitida al Tribunal de Cuentas, 18 contratos administrativos de gasto por importe de 1.163 miles de euros. En el cuadro que se expone a continuación, se han incluido los importes correspondientes a dos prórrogas y una ampliación no recogidos en la relación citada y que han sido remitidas de oficio.

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	0	0	0	0	0	0	0	0
Suministro	9	243	0	0	2	106	7	137
Servicios	12	1.387	5	767	0	0	7	620
Privados	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**21**	**1.630**	**5**	**767**	**2**	**106**	**14**	**757**

La Entidad ha remitido, en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, 6 contratos por un importe global de 1.068 miles de euros, lo que representa el 29% del número de contratos celebrados y el 66% de su importe, tal como se expone más detalladamente en el cuadro siguiente.

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	0	0	0	0	0	0	0	0
Suministro	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios	6	1.068	3	601	0	0	3	467
Privados	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**6**	**1.068**	**3**	**601**	**0**	**0**	**3**	**467**

Dentro de los contratos remitidos por la CNE y que han sido fiscalizados, se han incluido una prórroga y una ampliación de un contrato cuyos importes no alcanzan los señalados en el artículo 57 del TRLCAP.

Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios

La CNE ha remitido 6 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, todos ellos fiscalizados, adjudicados 3 mediante concurso, 2 prórrogas y una ampliación, por un importe conjunto de1.068 miles de euros, lo que supone un 67% de los contratos celebrados de esta naturaleza y un 77% de su importe.

Del examen del expediente se desprenden los siguientes resultados:

En el expediente de contratación.

Los PCAP de un expediente incluyen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, los medios técnicos de los que dispone el adjudicatario así como los certificados acreditativos de la calidad, cuando estos extremos son medios justificativos de la solvencia técnica o profesional, de acuerdo con el artículo 19 del TRLCAP. Idéntica situación, en relación con los certificados de calidad, se produce respecto de otro expediente. Como se ha puesto de manifiesto en anteriores Informes, los requisitos de solvencia de las empresas, de acuerdo con los artículos 19 y 86 del TRLCAP, no pueden operar como criterios de adjudicación.

En un expediente los PCAP prevén, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, otras mejoras de la oferta respecto a los requisitos exigidos, sin precisar el contenido de estas mejoras. Por el contrario, es en el PPT donde se precisa este extremo, cuando el artículo 67.2.i) del RGLCAP incluye «los criterios para la adjudicación del concurso», como uno de los datos que debe figurar en los PCAP y el artículo 68.3 del mismo texto legal no permite que los PPT contengan cláusulas que deben constar en el PCAP.

Con carácter general, los acuerdos de aprobación de los expedientes analizados no incluyen la aprobación del gasto como exige el artículo 69 del TRLCAP.

— En la perfección y formalización de los contratos.

La formalización de un expediente se ha realizado fuera del plazo de 30 días, desde la notificación de la adjudicación, previsto en el artículo 54 del TRLCAP.

— En la recepción

En un expediente no se ha elaborado el acta de recepción formal al que alude el artículo 110.2 del TRLCAP, constando únicamente una nota interna de conformidad.

En las ampliaciones y prórrogas de los contratos

La Entidad justifica la ampliación de un expediente por la concurrencia de nuevas necesidades y por causas imprevistas, más concretamente en el incremento de su sede y para dar cobertura a ciertas áreas del edificio no previstas al contratarse inicialmente el servicio. El contrato original se formalizó el 1 de julio de 2002 y tras sucesivas prórrogas se acuerda su ampliación el 19 de julio de 2005. La Entidad sostiene que en un principio las necesidades de vigilancia y seguridad, exigidas para la zona destinada a la Presidencia, cambiaron con el traslado de su sede a un nuevo edificio, al tratarse de un inmueble de mayores dimensiones, con zonas aisladas y con mayor número de visitas. Si, efectivamente, estas necesidades justificativas de la ampliación del alcance de la prestación del servicio de vigilancia y seguridad están estrechamente vinculadas al traslado de sede, habida cuenta que éste se produjo en el ejercicio 2003, es cuestionable el hecho de que tan sólo en el ejercicio 2005 se apreciaran unas necesidades, supuestamente nuevas, o unas causas, supuestamente imprevistas, que parecen concurrir dos años antes, momento que hubiera resultado más adecuado para acordar una ampliación del contrato o en su caso la formalización de una nueva relación contractual. La CNE alude, en alegaciones, a otras causas para justificar la ampliación del contrato, a las que no se

hizo mención, al menos someramente, en la documentación justificativa del expediente fiscalizado.

La comunicación de la adjudicación de dos expedientes al Registro Público de Contratos se ha realizado fuera del plazo previsto en el artículo 93 del TRLCAP, en relación con el artículo 58 del mismo texto legal, alegando la Entidad que se debió a una indicación verbal de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

III.2.8. Comisión Nacional del Mercado de Valores

La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) es un ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada que, de acuerdo con la disposición adicional décima de la LOFAGE, se rige por su legislación específica y supletoriamente por esta última ley. La CNMV, en cuanto se trata de una Entidad que reúne los requisitos del artículo 1.3 del TRLCAP, está sujeta a dicho texto legal, así como a lo dispuesto en el RGLCAP. La Resolución de 10 de julio de 2003, modificada por Resolución de 14 de diciembre de 2004, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Entidad (artículo 2.3), señala asimismo esta circunstancia.

Durante el ejercicio 2005 y en esta materia, continua vigente la normativa interna de la Entidad contenida en el Manual de Procedimientos de Control Interno, aprobado por el Consejo el 23 de mayo de 1996, que regula, entre otros, los procedimientos de adquisiciones y contrataciones; como ya se ha sugerido en anteriores Informes, y teniendo en cuenta las modificaciones legislativas producidas en el ámbito de la contratación en los últimos años, sería preciso la adaptación y actualización de estas normas internas a las novedades producidas.

La CNMV ha celebrado, durante este ejercicio, conforme con la relación certificada remitida al Tribunal, 55 contratos por importe de 9.000 miles de euros, de los que 51 son administrativos, por importe de 5.946 miles y 4 privados por importe de 3.054 miles, según se expone a continuación:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	1	396	0	0	1	396	0	0
Suministros	6	374	4	286	0	0	2	88
Servicios	44	5.176	18	2.921	0	0	26	2.255
Privados	4	3.054	0	0	0	0	4	3.054
TOTAL	**55**	**9.000**	**22**	**3.207**	**1**	**396**	**32**	**5.397**

La Entidad ha remitido 9 contratos, todos ellos incluidos en la relación certificada, por importe de 6.485 miles de euros, lo que representa el 16,36% del total de contratos y el 72,05% del importe, si bien el expediente 01/04/P, al haber sido adjudicado en el 2004, su examen se incluyó en el informe de fiscalización de la contratación del Sector público relativo a dicho ejercicio. Asimismo, entre los contratos enviados, figura un contrato privado, así como uno de obras y otro de servicios, cuya remisión no es exigida por el artículo 57 del TRLCAP, por la naturaleza privada del primero y por no superar, los segundos, los importes previstos en aquel precepto. Estos datos se exponen a continuación en el siguiente cuadro:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	1	396	0	0	1	396	0	0
Suministros	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios	7	3.199	6	2.972	0	0	1	227
Privados	1	2.890	0	0	0	0	1	2.890
TOTAL	**9**	**6.485**	**6**	**2.972**	**1**	**396**	**2**	**3.117**

Se ha analizado una muestra de 8 contratos por importe de 6.150 miles de euros, lo que representa, a su vez, el 14,55% de los contratos celebrados por la Entidad y el 68,33% de su importe, según se detalla en el cuadro siguiente:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	1	396	0	0	1	396	0	0
Suministros	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios	6	2.864	5	2.637	0	0	1	227
Privados	1	2.890	0	0	0	0	1	2.890
TOTAL	**8**	**6.150**	**5**	**2.637**	**1**	**396**	**2**	**3.117**

Contratos de Obras

La CNMV ha remitido 1 contrato de obras, adjudicado mediante subasta por importe de 396 miles de euros, lo que representa el 100% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Comisión.

Del examen del expediente analizado se desprenden los siguientes resultados:

— En el expediente de contratación.

La CNMV sigue empleando en este expediente, al igual que en ejercicios anteriores, como modelo de certificado de conformidad con el presupuesto de gastos para llevar a cabo la contratación, el previsto en su Manual de Procedimientos, sin que en éste se indique la aplicación del gasto.

En este contrato no se ha motivado debidamente, como exige el artículo 71.1 del TRLCAP, la declaración de urgencia emitida en la tramitación del expediente.

Como se ha puesto de manifiesto en Informes anteriores, los PCAP y PPT no están fechados, con lo que se desconoce el momento en que han sido efectivamente elaborados, de acuerdo con lo previsto en los artículos 49 y 51 del TRLCAP.

— En la ejecución del contrato.

No se ha aportado el acta de comprobación del replanteo, prevista en el artículo 142 del TRLCAP, remitiendo la Entidad, en su lugar, el acta del replanteo del proyecto, regulado en el artículo 129 del TRLCAP y que se realiza previamente a la tramitación del expediente, a diferencia de la comprobación del replanteo, con el que comienza la ejecución del contrato.

Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios

Se han fiscalizado 6 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, todos ellos remitidos en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, por importe de 2.864 miles de euros, lo que representa el 13,64% de los contratos adjudicados en el ejercicio y el 55,33% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad.

De los 6 contratos fiscalizados, 5 fueron adjudicados por concurso por un importe de 2.637 miles de euros, mientras que el contrato restante, por importe de 227 miles de euros, lo fue mediante procedimiento negociado.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

— En el expediente de contratación.

Con carácter general, el certificado de conformidad con el presupuesto de gastos para llevar a cabo la contratación no indica la aplicación del gasto.

Al igual que en ejercicios anteriores, los PCAP y PPT de los expedientes analizados no están fechados, lo que impide conocer el iter procedimental del expediente, así como si se han observado los artículos 49 y 51 del TRLCAP.

En los PCAP de un expediente adjudicado mediante concurso y que incluyen como uno de los criterios de adjudicación el precio, se señala que el órgano de contratación tendrá la facultad de apreciar, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias. En este sentido, el artículo 86.3 del TRLCAP permite indicar en los pliegos, los criterios objetivos en función de los cuales la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias. Sin embargo, cuando el precio es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, ese mismo precepto exige que se establezcan dichos límites, señalándolo, en este caso, con carácter imperativo. Igual dispone el artículo 67.2.k) del RGLCAP, que regula el contenido de los PCAP. Por ello, la apreciación de esta circunstancia por el órgano de contratación tiene carácter imperativo y no simplemente facultativo, como se prevé en los pliegos fiscalizados.

Estos mismos pliegos prevén, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, los medios humanos y materiales y los certificados que acrediten el aseguramiento de la calidad, añadiendo que se valorarán a partir de los datos aportados de acuerdo con la cláusula cuarta del PPT, cláusula, ésta última, que enumera las referencias técnicas que deben presentar los licitadores. Como ya se ha señalado en anteriores Informes, no se han de incluir los citados criterios de adjudicación, en tanto que dichos elementos son requisitos legalmente establecidos como criterios de admisión de los licitadores y que deben ser tenidos en cuenta previamente para evaluar la aptitud de la empresa adjudicataria, de acuerdo con el artículo. 19 del TRLCAP. Por otra parte, los criterios de adjudicación no pueden valorarse a partir de las referencias técnicas exigidas en el PPT, en tanto que éstas últimas son requisitos necesarios que han de reunir las empresas para prestar el servicio objeto del contrato, y no criterios adicionales que sirvan para valorar las ofertas y determinar su adjudicación.

La Entidad no ha aportado los informes jurídicos favorables respecto de los PCAP de dos expedientes, adjuntando únicamente una diligencia en la que hace constar que dos expedientes han sido informados favorablemente.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

En el informe de valoración de las ofertas presentadas en el concurso de un expediente no consta la fecha ni la firma del responsable de su elaboración.

Contratos Privados

Se ha fiscalizado un contrato privado de arrendamiento, adjudicado mediante procedimiento negociado y por importe de 2.890 miles de euros, lo que representa el 48,60% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad.

— En el expediente de contratación.

Para la celebración del contrato de arrendamiento analizado, la CNMV solicita la autorización de la Dirección General del Patrimonio del Estado, que advierte que el precio del contrato «se sitúa en la parte alta de la banda del mercado», por lo que sugiere, que al menos, el IBI sea abonado por el arrendador. La CNMV especifica que los gastos, tasas y tributos que gravan la propiedad del inmueble serán a cargo del arrendador. Sin embargo, y a pesar de que el pago del IBI fue a cargo del arrendador, en el contrato de arrendamiento formalizado se establece que los gastos de comunidad, por importe de 228.642,18 euros anuales, serán a cargo de la Entidad arrendataria, cuando éstos constituyen un gasto que grava directamente la propiedad del inmueble. En este sentido, el artículo 9 de la Ley de Propiedad Horizontal, entre las obligaciones del propietario, prevé, en su apartado e), la de contribuir, con arreglo a la cuota de participación fijada en el título o a lo especialmente establecido, a los gastos generales para el adecuado sostenimiento del inmueble, sus servicios, cargas y responsabilidades que no sean susceptibles de individualización.

Por otra parte, en el contrato se señala que los gastos de comunidad se asimilan a la renta mensual, por lo que su valoración debería haberse estimado en la tramitación del expediente, extremo que no se hizo, por lo que el importe total del arrendamiento superó el importe autorizado.

III.2.9. Consejo de Seguridad Nuclear

El Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) es un ente de Derecho Público, creado por la Ley 15/1980, como una institución independiente de Administración del Estado. En materia de contratación, en cuanto Entidad en la que concurren los requisitos establecidos en el artículo 1.3 del TRLCAP, está sujeta a las prescripciones contenidas en el citado texto legal.

El CSN ha celebrado, durante el ejercicio 2005, 72 contratos por importe de 8.681 miles de euros, de los cuales, 71 son administrativos, por importe de 8.647 miles y 1 privado por importe de 34 miles, según se expone a continuación:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	1	998	1	998	0	0	0	0
Suministros	29	3.101	4	1.450	0	0	25	1.651
Servicios	41	4.548	9	2.370	0	0	32	2.178
Privados	1	34	0	0	0	0	1	34
TOTAL	**72**	**8.681**	**14**	**4.818**	**0**	**0**	**58**	**3.863**

La Entidad ha remitido para su fiscalización 14 contratos administrativos, 9 adjudicados en 2005 y 5 prórrogas, todos ellos en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, por importe de 5.770 miles de euros, lo que representa el 19,44% del total de contratos y el 66,47% del importe, según se expone más detalladamente en el cuadro siguiente:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	1	998	1	998	0	0	0	0
Suministros	1	1.200	1	1.200	0	0	0	0
Servicios	12	3.572	6	2.217	0	0	6	1.355
Privados	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**14**	**5.770**	**8**	**4.415**	**0**	**0**	**6**	**1.355**

De los contratos remitidos, se han fiscalizado 9 contratos, 1 de obras, 1 de suministro y 7 de consultoría y asistencia y de servicios, por un importe total de 4.645 miles de euros, lo que representa un 12,50% del total de contratos celebrados y un 53,51% del importe. No obstante, la remisión de los 9 contratos adjudicados en el ejercicio 2005 se realiza fuera del plazo previsto en el precepto antes citado.

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	1	998	1	998	0	0	0	0
Suministros	1	1.200	1	1.200	0	0	0	0
Servicios	7	2.447	6	2.217	0	0	1	230
Privados	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**9**	**4.645**	**8**	**4.415**	**0**	**0**	**1**	**230**

Contratos de Obras

El CSN ha remitido un contrato de obras, adjudicado mediante concurso y por un importe de 998 miles de euros, lo que representa el 100% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad. Del examen de este expediente se desprenden los siguientes resultados:

— En el expediente de contratación.

El expediente analizado tiene por objeto la redacción del proyecto de ejecución y del estudio de Seguridad y Salud Laboral, ejecución y dirección de obra para la realización del plan integrado de renovación de la sala de emergencias del CSN. La Entidad tramita dicho expediente como un contrato mixto, que incluye conjuntamente la redacción del Proyecto de obras y su seguimiento, así como su realización material. Conforme al artículo 125 del TRLCAP, la contratación conjunta de elaboración de proyecto y ejecución de las obras correspondientes tiene carácter excepcional y sólo puede aplicarse en los supuestos previstos en dicho precepto, circunstancia que no queda acreditada. En este sentido, el informe de la asesoría jurídica de 23 de junio de 2004 considera aconsejable desdoblar la contratación propuesta, tramitando de manera independiente el contrato de asistencia técnica y el de obras, con el fin de garantizar la independencia entre las entidades o profesionales que van a realizar ambas actividades, dado que el CSN no cuenta con profesionales que puedan realizar el seguimiento y control de la ejecución material del proyecto. En relación con este extremo, consta un escrito del Secretario General que no estima oportuno recurrir a esta modalidad de contratación «dada la naturaleza de las obras a realizar, en las que el Proyectista debe tener en cuenta en el momento de elaborar su diseño las posibilidades de incorporar aquellas instalaciones y elementos muebles que se precisen». Esta justificación, sin embargo, no resulta suficientemente motivada para amparar este tipo de contratación.

Los PCAP y PPT del expediente fiscalizado carecen de fecha, lo que impide conocer el momento en que han sido efectivamente elaborados, de acuerdo con lo previsto en los artículos 49 y 51 del TRLCAP. Únicamente consta la fecha de su aprobación mediante Resolución del órgano de contratación.

En los PCAP se incluye como uno de los criterios de adjudicación, el precio, sin que se indiquen los límites que permiten apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias. En este sentido, el artículo 86.3 del TRLCAP exige, cuando el precio es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, que se establezcan dichos límites, disponiéndolo, en este caso, con carácter imperativo, con el fin de evitar que a posteriori la Entidad contratante determine discrecionalmente la naturaleza desproporcionada o temeraria de las ofertas.

Los PCAP también prevén, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, circunstancias que deben ser tenidas en cuenta previamente para evaluar la aptitud de la empresa adjudicataria, de acuerdo con los artículos 17 y 19 del TRLCAP, como son las certificaciones de calidad, la titulación académica y profesional del equipo redactor y el plan de aseguramiento de calidad.

La cláusula 16.3 de los PCAP, dispone que «a este contrato le será aplicable la revisión de precios conforme a la fórmula tipo número 19...», sin que se exprese a qué se refiere ni se haga remisión a norma alguna, como exige el artículo 103.3 del TRLCAP. Este extremo es puesto de manifiesto por la asesoría jurídica en su informe, sin que la Entidad subsane tal deficiencia.

No se ha aportado, a pesar de haber sido solicitado a la Entidad, el acta de replanteo, prevista en el artículo 129 del TRLCAP, previo a la tramitación del expediente de contratación.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

En el anuncio de licitación publicado en el BOE se señala que se autorizan variantes o alternativas siempre que respondan a los requisitos establecidos en los pliegos de condiciones, lo que resulta impreciso, al no indi-

car expresamente sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación, como exige el artículo 87 del TRLCAP. La inclusión de variantes o alternativas indeterminadas, vulnera los principios de igualdad, concurrencia, transparencia y objetividad previstos en el artículo 11 del TRLCAP.

En el expediente analizado, la valoración técnica, conforme a los criterios de adjudicación, es previa a la apertura pública de las ofertas, vulnerando el carácter secreto de las proposiciones, regulado en el artículo 79 del TRLCAP, que exige que se arbitren los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública.

La Mesa de Contratación, en sesión de 4 de octubre de 2004, procede a la valoración económica de las dos ofertas presentadas, tomando como criterio lo dispuesto en los pliegos de cláusulas administrativas, cláusula 6.1, que señala que las ofertas se valorarán «en función de la baja ofertada, dándole la máxima puntuación a la oferta más económica, valorándose el resto de forma proporcional, hasta 40 puntos, otorgándose 0 puntos a la oferta que coincida con el presupuesto de licitación». Sin embargo, los pliegos no incluyen una tabla o fórmula que determinen los puntos que se han de atribuir a cada oferta en función de la baja ofertada, dejando al criterio de la Mesa la asignación de los puntos. Tampoco, la Mesa, en el acta extendida al efecto, razona o justifica las puntuaciones asignadas, limitándose a calcular el porcentaje de baja ofrecido por las empresas licitadoras. La falta de una adecuada motivación de las puntuaciones asignadas a las ofertas vulnera el principio de transparencia, máxime cuando esta puntuación resulta determinante para proponer a la empresa adjudicataria, como ocurre en el expediente fiscalizado, donde resulta adjudicataria la empresa que ofrecía la oferta más económica, a pesar de tener otra empresa licitante mayor valoración técnica, y no ser el precio el único criterio de adjudicación previsto en los pliegos.

— En la ejecución, extinción y recepción.

El acta de comprobación de replanteo se formaliza el 7 de julio de 2005, pasados seis meses desde la formalización del contrato, infringiendo el artículo 142 del TRLCAP, que establece que la ejecución del contrato comenzará con este acta, que deberá realizarse en un plazo máximo de un mes desde la formalización del contrato.

La comunicación a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se realiza pasado el plazo previsto en el artículo 58 del TRLCAP y en la información remitida se indica que el plazo de ejecución del contrato es de 9 meses, cuando en el contrato se estipula un plazo de 28 semanas.

Contratos de Suministros

El CSN ha remitido al Tribunal 1 contrato de suministro que ha sido objeto de fiscalización, adjudicado mediante concurso, por un importe de 1.200 miles de euros, lo que representa el 3,45% del total de contratos y el 38,69% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad.

Del examen del expediente analizado se desprenden los siguientes resultados:

— En el expediente de contratación.

Al igual que en ejercicios precedentes, la Entidad utiliza habitualmente modelos tipo de pliegos con las adaptaciones necesarias a los distintos contratos, sin que conste su fecha de elaboración. Únicamente queda acreditada su fecha de aprobación por el órgano de contratación. Asimismo, el PCAP del expediente analizado exige que la documentación relativa a los requisitos técnicos de las ofertas se incluya en un sobre independiente, realizándose su apertura y examen con anterioridad al acto público de licitación, práctica que es contraria al carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, establecido en el artículo 79 del TRLCAP. En este sentido, hay que señalar que el carácter secreto de las proposiciones comprende no sólo a la oferta económica, sino a todos los aspectos susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración previamente establecidos.

— En la ejecución, extinción y recepción

La recepción del contrato se efectúa fuera del plazo señalado en el mismo.

La comunicación al Registro Público de Contratos se realiza, pasado el plazo previsto en el artículo 58 del TRLCAP y mediante un documento en el que no constan fehacientemente cuáles son los contratos que efectivamente se comunican.

Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios

El CSN ha remitido al Tribunal 12 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, 7 adjudicados en 2005 y 5 prórrogas por un importe total de 3.572 miles de euros, lo que representa el 29,27% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad. Se han fiscalizado 7 por un importe de 2.447 miles, lo que representa el 17,07% del total de contratos y el 53,81% de su importe.

Del examen de los contratos fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

— En los requisitos para contratar con la Administración.

La Entidad, como documento acreditativo de la clasificación del adjudicatario de un expediente, aporta

dos certificados emitidos por organismos oficiales de aseguramiento de la calidad externa, cuando estos documentos, en realidad, justifican, entre otros, la solvencia técnica de la empresa. Asimismo, no se han remitido, a pesar de haber sido solicitadas, las clasificaciones de las empresas constitutivas de la UTE adjudicataria de un expediente, así como tampoco las certificaciones acreditativas del cumplimiento, por parte de cada una de las empresas, de las obligaciones con la Seguridad Social.

En un expediente la Entidad aporta la escritura de constitución de la UTE adjudicataria del contrato, de fecha 25 de junio de 1996, así como una declaración emitida por los representantes de las dos empresas que componen la unión temporal, en la que manifiestan que, al amparo de la disposición adicional tercera de la Ley 46/2002,de 18 de diciembre, que modifica el apartado c) del artículo 8 de la Ley 18/1982, de 26 de mayo, de régimen fiscal de agrupaciones y uniones temporales de empresas y de sociedades de desarrollo regional, que dispone que las uniones temporales de empresas tendrán una duración idéntica a la del servicio que constituya su objeto, con una duración máxima de 25 años, la duración de esta UTE queda ampliada hasta el máximo de 25 años desde la fecha de su constitución. Sin embargo, como señala expresamente el artículo 24 del TRLCAP, las uniones temporales de empresas han de tener una duración idéntica a la del servicio que constituye su objeto. Del análisis de los preceptos aplicables se concluye que la constitución de uniones temporales de empresas tiene una duración limitada en el tiempo, sin que se pueda ampliar más allá del plazo de ejecución del contrato para el que se han constituido.

La clasificación de uno de los adjudicatarios de un expediente carece de validez, al expedirse por un periodo de tiempo que concluye el día 26 de marzo de 2000. A pesar de ello, la Mesa de Contratación, en su reunión de 9 de mayo de 2005, examina la documentación administrativa presentada por el licitador, calificándola de correcta, sin hacer observación alguna.

— En el expediente de contratación.

La propuesta de contratación de un expediente se limita a reproducir el artículo 202.1 del TRLCAP, sin que quede acreditada suficientemente la insuficiencia de medios materiales y personales para ejecutar el objeto del contrato.

La memoria justificativa de un expediente hace mención a las funciones que el Plan Básico de Emergencia Nuclear, aprobado por Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, asigna a los Grupos Radiológicos. Asimismo, estos Grupos cuentan con un fuerte apoyo analítico del CSN, para lo cual la Entidad debe disponer de medios materiales y humanos suficientes, que en unos tiempos razonables estén presentes allá donde las emergencias se produzcan. Por su parte, la modificación de las funciones del CSN en lo relativo a su participación en emergencias radiológicas incluidas en el texto de la Ley de tasas del Consejo aumenta la participación y responsabilidades de la Entidad en todo tipo de emergencias radiológicas, así como la necesidad de disponer de los recursos que deben activarse y coordinarse para lograr un grado de eficacia adecuado. Sin embargo, la memoria reconoce que el CSN no dispone del personal propio desplegado en el territorio nacional, necesario para dar la respuesta adecuada a una situación de emergencia, por lo que desde el ejercicio 2002, la Entidad viene contratando con una empresa ajena al CSN, que proporciona servicios de equipos operativos de respuesta inmediata para dar apoyo a grupos radiológicos provinciales y en emergencias radiológicas. A la vista de que el CSN dispone de una Organización de Respuesta a Emergencias, que coordinaría las actuaciones en zonas afectadas por una emergencia nuclear o radiológica, pero que carece de los técnicos suficientes que presten apoyo a dicha Organización, sería conveniente que el CSN valorara la conveniencia de contar con personal propio que prestara tales servicios, en lugar de acudir a la contratación externa, realizando para ello un análisis sobre el coste económico que supondría emplear la contratación externa o la incorporación de personal propio. La modificación de las funciones del CSN en lo relativo a su participación en emergencias radiológicas exige que el CSN disponga de los efectivos técnicos y adecuados para hacer frente a las responsabilidades encomendadas por la legislación vigente.

Asimismo, y como se ha señalado anteriormente, desde el ejercicio 2002, la Entidad viene contratando con una empresa ajena al CSN, con el objeto de que preste servicios de equipos operativos de respuesta inmediata para dar apoyo a grupos radiológicos provinciales y en emergencias radiológicas. A pesar de tratarse de un servicio que ha de realizarse periódicamente, y, por tanto, convocar el CSN el concurso para su adjudicación con antelación suficiente, el Consejo de la Entidad, en reunión de 23 de febrero de 2005, ha tenido que convalidar un gasto por 76.688,65 euros, a favor de la UTE que venía prestando el servicio durante el ejercicio 2004, para el periodo enero-marzo de 2005, así como aprobar el gasto, en las mismas condiciones técnicas y administrativas que se venían prestando, desde el 1 de abril de 2005 hasta la fecha de adjudicación de un nuevo contrato, para lo cual se decide convocar con carácter urgente el respectivo concurso. Asimismo, se acuerda que se busquen soluciones alternativas al periodo intermedio para que la empresa continúe prestando el servicio. Finalmente, el nuevo contrato se formaliza el 1 de julio de 2005. Todo ello pone de manifiesto una patente falta de previsión por parte de la Entidad y una defectuosa tramitación en la contratación administrativa, lo que implica una gestión ineficaz de los servicios administrativos responsables de la contratación.

Situación similar se produce en otro expediente en el que el Consejo de la Entidad, en la misma reunión de 23 de febrero de 2005, ha tenido que convalidar un gasto

por 52.715,74 euros, a favor de la UTE que venía prestando el servicio durante el ejercicio 2004, para el periodo comprendido entre el 10 de octubre de 2004 y el 31 de marzo de 2005, así como aprobar el gasto que se origine por la prestación de este servicio, en las mismas condiciones técnicas y administrativas que se venían prestando, desde el 1 de abril de 2005 hasta la fecha de adjudicación de un nuevo contrato, para lo cual acuerda convocar con carácter urgente el respectivo concurso. Finalmente, el nuevo contrato se formaliza el 30 de junio de 2005. Igualmente, dos consejeras manifiestan su oposición a esta actuación, advirtiendo que la prórroga del contrato con el mismo objeto y con la misma UTE, adjudicataria del expediente ahora analizado, fue aprobada por el Consejo el 3 de noviembre de 2004, cuando el contrato había finalizado el 9 de octubre y, por lo tanto, dicha prórroga no podía ser acordada.

Al igual que en ejercicios anteriores, la Entidad utiliza habitualmente pliegos de modelos tipo con las adaptaciones necesarias a los distintos contratos, sin que conste su fecha de elaboración, de acuerdo con lo previsto en los artículos 49 y 51 del TRLCAP.

Con carácter general, como en ejercicios anteriores, los PCAP de los expedientes examinados exigen que la documentación relativa a los requisitos técnicos de las ofertas se incluya en un sobre independiente, realizándose su apertura y examen con anterioridad al acto público de licitación, práctica que es contraria al carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, establecido en el artículo 79 del TRLCAP. En este sentido hay que señalar que el carácter secreto de las proposiciones comprende no sólo a la oferta económica, sino a todos los aspectos susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración previamente establecidos.

Con carácter general, en los PCAP de los expedientes analizados, adjudicados mediante concurso y que incluyen como uno de los criterios de adjudicación el precio, no se indican los límites que permiten apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias. En este sentido, el artículo 86.3 del TRLCAP permite indicar en los pliegos, los criterios objetivos en función de los cuales la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias. Sin embargo, cuando el precio es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, ese mismo precepto exige que se establezcan dichos límites, disponiéndolo, en este caso, con carácter imperativo. Por ello, no resulta admisible la discrecionalidad de la Entidad contratante para determinar a posteriori la naturaleza desproporcionada o temeraria de las ofertas.

Los PCAP de un expediente incluyen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, la idoneidad de las empresas, y, en particular, la actividad principal de la empresa, la experiencia del equipo técnico, los medios técnicos, el plan de calidad y la capacidad para prestar los servicios, cuando estas circunstancias debe ser tenidas en cuenta previamente para evaluar la aptitud de la empresa adjudicataria, de acuerdo con los artículos 17 y siguientes del TRLCAP. Igual ocurre en dos expedientes que prevén como criterio de adjudicación, los medios técnicos e informáticos de la empresa ofertante.

Los PCAP de un expediente autorizan la introducción de variantes por parte de los licitadores siempre que cumplan los requisitos establecidos en los pliegos de condiciones, pero sin precisar sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación, como exige el artículo 87 del TRLCAP. La inclusión de variantes o alternativas indeterminadas vulnera los principios de igualdad, concurrencia, transparencia y objetividad previstos en el artículo 11 del TRLCAP. Asimismo, estos pliegos señalan que la garantía definitiva se constituirá por un valor del 4% del presupuesto base de licitación, en contra de lo dispuesto en el artículo 36 del TRLCAP.

Los PCAP de un expediente se limitan a señalar que, dada la naturaleza y características del contrato, no se establece plazo de garantía, sin que se justifique debidamente en el expediente tal dispensa, como requiere el artículo 110.3 del TRLCAP. Estos mismos pliegos establecen un plazo de duración del contrato de seis meses, si bien permiten su prórroga, señalando al efecto que, en tal caso, la duración total, incluidas las prórrogas, no excederá de cuatro años. Esta previsión es contraria al artículo 198 del TRLCAP, que dispone que las prórrogas no pueden ser concertadas aislada o conjuntamente por un plazo superior al fijado originariamente. Igual ocurre en otro expediente para el que se prevé un plazo de duración del contrato de dos años, si bien permiten su prórroga y modificación, señalando al efecto que, en tal caso, la duración total, incluidas las prórrogas, no excederá de cuatro años, o en su caso, de seis años.

El acuerdo de aprobación de un expediente no incluye la aprobación de los PCAP, como exige el artículo 69 del TRLCAP.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

El informe de evaluación de la oferta presentada en un expediente no se argumenta suficientemente, limitándose a reproducir los criterios de valoración previstos en los pliegos, asignando unas puntuaciones a las ofertas, acompañadas de unas breves conclusiones. Asimismo, el informe toma en consideración las mejoras propuestas por el licitador, pero no se especifica su contenido.

— En la perfección y formalización de los contratos.

La comunicación al Registro Público de Contratos se realiza, con carácter general, pasado el plazo previsto en el artículo 58 del TRLCAP y mediante un documento en el que no constan fehacientemente cuáles son los contratos que efectivamente se comunican.

— En la recepción de los contratos.

La Entidad no ha aportado el acta de recepción formal de la totalidad de las prestaciones que constituyen el objeto de un contrato enviando únicamente un certificado de conformidad con las facturas emitidas por la UTE adjudicataria. En este sentido, el artículo 110.2 del TRLCAP exige, una vez producida la realización del objeto del contrato, que se formalice un acto formal, positivo y expreso de recepción o conformidad con la prestación total del servicio, no siendo suficiente la conformidad parcial por cada factura emitida. Asimismo, el CSN incluye, entre las facturas remitidas, una correspondiente a los trabajos realizados durante el mes de enero de 2006, cuando de acuerdo con el contrato formalizado, la prestación del servicio debía finalizar en diciembre de 2005.

III.2.10. Instituto Cervantes

El Instituto Cervantes está sometido, de acuerdo con el artículo 31 del Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba su Reglamento, a la normativa que rige la contratación para las Administraciones Públicas.

En este ejercicio mantiene su vigencia el manual de procedimientos de contratación de obras, suministro, consultoría y asistencia y de servicios, aplicable a todos los centros de la Entidad, aprobado por la Entidad el 10 de septiembre de 2004, en el que, entre otros extremos, se regula la tramitación del procedimiento negociado sin publicidad, la documentación administrativa exigible al adjudicatario, la determinación del órgano de contratación en función del importe del contrato, el seguimiento de aquellas obras cuyo importe sea inferior a 30 miles de euros, la formalización y firma de los contratos de compra-venta, arrendamientos y de creación artística, literaria y de espectáculos, así como referencias a la contratación centralizada. Asimismo, se prevé la obligación de publicar la adjudicación efectuada en el BOE, cuando su importe supere los 60 miles, así como la comunicación al Registro de Contratos del Ministerio de Economía y Hacienda, de los contratos de cuantía superior a la establecida para los contratos menores.

Durante el ejercicio 2005, el Instituto Cervantes ha celebrado un total de 75 contratos por importe de 15.321 miles de euros, de los que 68 son administrativos, por importe de 3.686 miles y 7 privados cuyo importe ascendió a 11.635 miles. En la relación certificada remitida por el Instituto no se han incluido 7 contratos de obras, cuya existencia se ha conocido durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización en la sede de la Entidad, así como uno de los contratos remitidos en virtud del artículo 57 del TRLCAP. En esta misma relación certificada, no se han incluido los contratos celebrados por las sociedades intermediarias, Sociedad 308 East 39TH Street Corporation y la Sociedad Hispano-Brasileira, por medio de las que el Instituto Cervantes opera, respectivamente, en los Estados Unidos de América y en Brasil, al no superar los importes previstos en la Instrucción aprobada por la Resolución de 22 de abril de 2005, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas.

De los contratos administrativos, 7 son de obras por importe de 679 miles de euros, 32 de suministro por 1.130 miles de euros y 29 de consultoría y asistencia y de servicios por 1.877 miles, como se expone a continuación:

	TOTAL		CONCURSO		NEGOCIADO		SUBASTA	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	7	679	0	0	7	679	0	0
Suministro	32	1.130	14	390	18	740	0	0
Consultoría	29	1.877	7	1.321	22	556	0	0
Privados	7	11.635	0	0	7	11.635	0	0
TOTAL	**75**	**15.321**	**21**	**1.711**	**54**	**13.610**	**0**	**0**

Se han fiscalizado 18 contratos por un importe total de 12.500 miles de euros, 15 administrativos por importe de 2.246 miles y 3 privados por 10.254 miles. De los administrativos, 3 son de obras por un importe de 500 miles, 6 de suministro por 478 miles y 6 de consultoría y asistencia y de servicios por 1.268 miles, representando el 24% del total de contratos y el 82% del importe, como se detalla a continuación:

	TOTAL		CONCURSO		NEGOCIADO		SUBASTA	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	3	500	0	0	3	500	0	0
Suministro	6	478	1	114	5	364	0	0
Consultoría	6	1.268	5	1.146	1	122	0	0
Privados	3	10.254	0	0	3	10.254	0	0
TOTAL	**18**	**12.500**	**6**	**1.260**	**12**	**11.240**	**0**	**0**

En cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, la Entidad ha remitido, fuera de los plazos legalmente previstos, 5 expedientes de consultoría y asistencia y de servicios por un total 1.146 miles de euros, incluidos todos ellos en la muestra fiscalizada.

Del examen de los contratos analizados se desprenden los siguientes resultados:

En el ejercicio 2005, la Entidad ha corregido parcialmente la práctica generalizada en anteriores ejercicios de no utilizar la lengua castellana en la tramitación de los expedientes celebrados y ejecutados en el extranjero, en particular en la formalización del contrato. A este respecto, en cuatro expedientes la formalización del contrato no consta en lengua castellana, originándose, en consecuencia, restricciones en la adecuada comprensión de las obligaciones, garantías y compromisos asumidos por las partes.

En la tramitación de los contratos celebrados y ejecutados en el extranjero, la operativa seguida por la Entidad no sufre alteraciones en este ejercicio, siendo precisa la autorización del Director del Instituto Cervantes al Director del centro correspondiente, para la emisión de la resolución de adjudicación y suscripción del respectivo contrato, debiendo el contratista, con carácter previo y siempre que su importe supere los 12 miles de euros, aportar la documentación acreditativa de su capacidad, solvencia económica, financiera y técnica, así como la inscripción en un registro profesional o comercial, y constituir, antes de la firma del contrato, una garantía definitiva del 4% del precio de adjudicación.

Como se ha puesto de manifiesto en el ejercicio anterior, la Entidad, para efectuar la imputación presupuestaria de determinados expedientes de contratación de servicios, consultoría y asistencia y de servicios de su actividad principal, emplea conceptos de la clasificación económica del gasto del artículo 45 «Presupuesto comercial», artículo no recogido como tal en las Normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2005, ni en el Presupuesto aprobado del Instituto Cervantes por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2005. Este precepto, se corresponde con transferencias corrientes, debiéndose imputar las operaciones comerciales por diferencia entre ingresos y gastos al capítulo 5 de ingresos del ejercicio inmediato posterior como previsión, no debiéndose imputar directamente al presupuesto dichas operaciones.

Durante el ejercicio fiscalizado, siguen sin ajustarse los documentos contables utilizados por el Instituto para el seguimiento y control de la ejecución del gasto, a los contenidos establecidos para los modelos de ejecución aprobados por la Orden de 1 de febrero de 1996, utilizándose un único documento contable para todas las fases de ejecución del gasto hasta el reconocimiento de la obligación, careciendo, en algunos casos, de la aplicación presupuestaria, de importes o de algunas de las firmas o fechas exigibles en el documento. Como práctica general, en el documento de aprobación de la propuesta de realización del gasto, no aparece la imputación correspondiente a la clasificación económica de la partida presupuestaria del mismo.

Asimismo, como hecho constatado en anteriores Informes, no consta la correspondiente certificación de existencia de crédito soporte del documento contable RC.

La Entidad, mediante la remisión de una relación única del conjunto de contratos celebrados durante el año, comunica al Registro Público de Contratos la adjudicación de los expedientes fuera de los plazos establecidos en el artículo 93 del TRLCAP.

Con carácter general, el Instituto no efectúa un único acto formal y positivo de recepción del objeto del contrato, sino que realiza recepciones parciales o provisionales en cada una de las facturas justificativas de los pagos efectuados.

En cinco expedientes los gastos derivados del contrato se han realizado por cuenta de la sede central, puesto que, según la Entidad, a los centros en el extranjero sólo se les asigna la dotación correspondiente para fondos bibliográficos y una pequeña cantidad para financiar obras de reparación o adquisición de mobiliario de escasa envergadura. De este modo, cuando en cualquiera de los centros de la red surge la necesidad de acometer alguna obra de cierta importancia, o de adquirir mobiliario de cierto importe, deben solicitar su realización con cargo al presupuesto de la sede central.

Contratos de Obras

En la sede de la Entidad se han fiscalizado 3 contratos de obras por un importe conjunto de 500 miles de euros, lo que representa un 73% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad, adjudicados todos ellos por el procedimiento negociado.

De estos contratos se desprenden los siguientes resultados:

— En los requisitos para contratar con la Administración

En un expediente la documentación correspondiente a la capacidad, la solvencia del adjudicatario y la garantía está redactada en lengua griega, originándose, en consecuencia, limitaciones en el examen del contrato.

Igualmente, en un expediente la documentación correspondiente a la capacidad y solvencia se encuentra redactada en lengua francesa y en el expediente 05C389, de obras de revestimiento pétreo del nuevo edificio de la sede en Manila, dicha documentación está en lengua inglesa. En este último expediente, la documentación administrativa citada es requerida el 8 de agosto de 2005, fecha de adjudicación, recibiéndose una semana después de la formalización del contrato.

— En el expediente de contratación

La propuesta de gasto de un expediente se emite por importe de 70.441,28 euros, IVA incluido. Con posterioridad a su emisión, se produce una subida del tipo impositivo, con el consiguiente incremento del gasto, por lo que la Entidad debería haber emitido un nuevo documento de propuesta de gasto por ese importe, circunstancia que no se ha producido.

En un expediente la propuesta de gasto con cargo al presupuesto de la sede central se realiza con anterioridad a la recepción formal de la oferta de la empresa adjudicataria, y sin que se haya elaborado un presupuesto previo.

En dos expedientes no se han elaborado los correspondientes PPT, alegando la Entidad que no lo exige la normativa local. Sin embargo, el manual de procedimientos de contratación de obras, suministro, consultoría y asistencia y de servicios, aplicable a todos los centros de la Entidad, en la tramitación de los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, exige que se elabore un breve PPT en el que se definan los aspectos más importantes de la prestación que se pretenda contratar. Asimismo, este manual dispone que, en este tipo de contratos, el PCAP podrá ser sustituido por el clausulado del contrato, de manera que sea el propio contrato el que precise el contenido de la prestación, y los derechos y las obligaciones de las partes. Sin embargo, el contrato suscrito por las partes es muy escueto, sin que en él se precise con detalle su objeto, a pesar de no haberse elaborado el pliego de cláusulas administrativas ni el de prescripciones técnicas.

— En la licitación y adjudicación

Con el objeto de seleccionar al adjudicatario de un expediente se solicitan tres ofertas, sin que conste que se hayan fijado previamente unos criterios de negociación con los licitadores, así como que posteriormente se hayan negociado con ellos. Finalmente, se selecciona la segunda oferta más económica, limitándose a señalar que la oferta seleccionada es la que refleja de forma más precisa todas las necesidades que fueron planteadas de distribución de aulas y sobre todo, presenta una mejor solución sobre determinadas dependencias del Centro.

En un expediente la adjudicación recae directamente en la empresa que había venido ejecutando las obras del edificio, contratada por la propiedad, sin observar los principios de publicidad y concurrencia. En este mismo expediente, la memoria justificativa y la adjudicación son de la misma fecha, presentando la oferta la empresa adjudicataria una semana después.

— En la perfección y formalización de los contratos

Como práctica general, en los contratos de obras fiscalizados, celebrados y ejecutados en el extranjero, no se exige garantía alguna antes de la firma del contrato, sin que se constate la imposibilidad para su exigencia. El art. 117.1.f) del TRLCAP dispone que al adjudicatario se le exigirá una garantía análoga a la prevista en esta Ley siempre que ello sea posible. El Instituto efectúa una retención del 5% en los pagos efectuados al contratista por cada una de las certificaciones de ejecución de obra, procediendo a la devolución de las cantidades retenidas al adjudicatario, una vez efectuada la recepción definitiva.

— En la ejecución y extinción de los contratos

En un expediente no se ha cumplido el plazo de ejecución, que finalizaba el 31 de diciembre de 2005, establecido tanto en la carta de aceptación dirigida por el Director del Instituto en París al contratista, como en la orden de servicios remitida por este último.

El acta de recepción final de las obras de un expediente se produce fuera del plazo previsto en el contrato.

Contratos de Suministro

En la sede de la Entidad se han fiscalizado 6 contratos de suministro por importe de 478 miles de euros, lo que representa un 42% del importe total de los contratos formalizados de esta naturaleza. Uno de ellos se ha celebrado de acuerdo con el sistema de contratación centralizada de bienes contemplado en el artículo 183 del TRLCAP adjudicado por concurso, cuyo objeto es la implantación de aplicaciones web del Instituto. Los demás se han adjudicado por el procedimiento negociado.

Del examen de estos contratos se desprenden los siguientes resultados:

— En los requisitos para contratar con la Administración

En un expediente la documentación administrativa del adjudicatario se recibe en la sede con posterioridad a la formalización del contrato a pesar de haber sido solicitada con anterioridad. Dicha documentación se encuentra redactada en lengua inglesa, lo que limita su adecuada comprensión.

— En el expediente de contratación.

En dos expedientes no se han elaborado PPT, alegando la Entidad que no lo exige la normativa local, a pesar de que el manual de procedimientos de contratación de obras, suministro, consultoría y asistencia y de servicios, aplicable a todos los centros de la Entidad, requiere, en la tramitación de los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, que se elabore un breve PPT en el que se definan los aspectos más importantes de la prestación que se pretenda contratar. Asimismo, este manual dispone que, en este tipo de contratos, el PCAP podrá ser sustituido por el clausulado del contrato. Sin embargo, el contrato suscrito por las partes no precisa con detalle su objeto, a

pesar de no haberse elaborado el pliego de cláusulas administrativas ni el de prescripciones técnicas.

De acuerdo con el artículo 68.3 del RGLCAP, los PPT no han de contener declaraciones o cláusulas que deban figurar en el PCAP. Sin embargo, el PPT de un expediente hace mención al presupuesto y forma de pago, así como al plazo de ejecución, cuando estos extremos deben incluirse en el PCAP, conforme el artículo 67.2 del RGLCAP.

— En la licitación y adjudicación

En un expediente al tratarse de un contrato celebrado en el extranjero, se ha acudido al procedimiento negociado sin publicidad, como permite el artículo 117 del TRLCAP. Sin embargo, no consta que se haya negociado los términos del contrato con las empresas consultadas. Únicamente, se aporta una memoria elaborada por la directora del Centro, en la que se señala que se han solicitado tres ofertas, pero sin que figuren sus importes ni sus características técnicas, y siendo una de ellas la de la empresa encargada del mantenimiento del sistema de calefacción, a pesar de que los responsables del Centro no estaban satisfechos con sus servicios, motivo por el que su oferta es rechazada. La selección de la empresa adjudicataria se justifica, exclusivamente, en que es la que «más confianza ha inspirado, dada la seriedad y rapidez con la que revisaron el sistema».

En los PCAP de un expediente adjudicado mediante el procedimiento negociado sin publicidad, la Entidad incluye, como si de un concurso se tratara, unos criterios de adjudicación, siendo éstos, además, de carácter genérico. En concreto, los pliegos establecen que la «Administración tendrá en cuenta, de manera primordial, la propuesta técnica aportada por la empresa y la adecuación de la misma a los objetivos fijados en el PPT».

En un expediente no se establecen previamente unos criterios de adjudicación, acordándose su adjudicación en base, exclusivamente, a criterios económicos.

— En la perfección y formalización de los contratos

En un contrato de suministro celebrado y ejecutado en el extranjero, no se exige garantía alguna antes de la firma del contrato, sin que se constate la imposibilidad para su exigencia. El art.117.1.f) del TRLCAP dispone que al adjudicatario se le exigirá una garantía análoga a la prevista en esta Ley siempre que ello sea posible. El Instituto pacta una retención del 10% en los pagos efectuados al contratista por cada una de las certificaciones de ejecución de obra, procediendo a la devolución de las cantidades retenidas al adjudicatario, una vez efectuada la recepción definitiva.

Un contrato está redactado en francés, sin que se haya aportado una copia traducida en español, lo que ha supuesto una limitación para su adecuada comprensión. Asimismo, la garantía se constituye con posterioridad a la formalización del contrato. La Entidad, en alegaciones, señala que esta práctica es conforme con la legislación local, pero omitió emitir una resolución motivada indicando este extremo.

En un expediente la adjudicación, la garantía definitiva constituida por el adjudicatario y la formalización del contrato son de la misma fecha.

— En la ejecución y extinción de los contratos

De la documentación económica soporte de la ejecución de un contrato se ha tenido constancia de un pago de 414.288 pesos filipinos con fecha 23 de agosto de 2005, anterior al inicio de la tramitación del expediente y a la formalización del contrato, 29 de septiembre, sin que el Instituto haya entregado documento alguno de justificación, a pesar del requerimiento expreso efectuado al respecto.

En este mismo expediente, se formaliza el 10 de febrero de 2006 un anexo al contrato inicial cuyo objeto es un pedido complementario de piedra natural para el revestimiento de la fachada, no incluido en el presupuesto inicial del contrato, de 244.140,80 pesos filipinos. Sin embargo, el acta de recepción final del suministro y el documento contable OP se expiden en diciembre de 2005, imputándolo al presupuesto de ese ejercicio, y por un importe que incluye el del anexo citado y la retención del precio en concepto de garantía.

Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios

Se han fiscalizado 6 contratos de consultoría y asistencia y de servicios por 1.268 miles de euros, lo que representa un 68% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad. Uno de ello se ha adjudicado mediante procedimiento negociado y el resto mediante concurso.

— En el expediente de contratación

La memoria justificativa de un expediente hace mención al importe estimado del contrato, sin que se incluyan los criterios o parámetros empleados para su determinación.

En un expediente se acude al procedimiento negociado sin publicidad, previsto en el artículo 210, b) del TRLCAP, al existir un único distribuidor de todos los productos requeridos. Del examen de la documentación aportada por la Entidad se desprende que con anterioridad al acuerdo de inicio del expediente, de la propuesta del gasto y de la aprobación de los pliegos, se solicitó a la empresa adjudicataria la presentación de una oferta cuyo importe coincide con el presupuesto aprobado, así como un certificado de exclusividad. Asimismo, los PCAP prevén la revisión de precios, para el caso de prórroga del contrato. Sin embargo, el contrato, incluida la prórroga, no superaría el plazo de un año desde su adjudicación, requisito exigido por el artículo 103 del TRLCAP, para proceder a dicha revisión.

Los PCAP de dos expedientes incluyen entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, las titulaciones académicas y formación, las características técnicas y servicios prestados, cuando estos elementos deben ser tenidos en cuenta previamente para evaluar la aptitud de la empresa adjudicataria, de acuerdo con los artículos 17 y siguientes del TRLCAP. Por su parte, con respecto al criterio del precio, no se establecen los límites de la oferta económica que, en su caso, permitirían presumir que una determinada proposición no podría ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86.3 del TRLCAP, artículo que exige su inclusión.

Los PPT de cuatro expedientes hacen mención a extremos que deben incluirse en el PCAP, conforme al artículo 67.2 del RGLCAP, tales como el plazo de duración del contrato, el presupuesto y forma de pago, documentación administrativas del oferente, mejoras, revisiones de precio, o los criterios de adjudicación, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP. Incluso, en los pliegos del segundo de los expedientes se indica la fórmula de valoración de la proposición económica y se detallan los criterios de adjudicación con mayor precisión y detalle que con respecto a los PCAP.

— En la licitación y adjudicación

En un expediente la resolución de aprobación del expediente, que incluye la aprobación de los pliegos conforme al artículo 67.1 del TRLCAP, es de fecha anterior a la de los PCAP.

La documentación del adjudicatario de un expediente se presenta en tres sobres, como requieren los PCAP. En el sobre 1, que contiene la documentación administrativa, el adjudicatario incluye un certificado de exclusividad, de 26 de julio de 2005, en los mismos términos que el que había remitido en el mes de marzo. La oferta económica, incluida en el sobre 2, menciona únicamente el importe total, sin desglosar en apartados. Asimismo, en el sobre 3, se aporta la oferta económica, cuando este sobre sólo debía contener la documentación técnica.

El informe técnico de valoración de las ofertas presentadas en un expediente señala que de las cinco empresa admitidas a concurso, tan sólo una de ellas presenta un equipo profesional que cumple todos los requisitos establecidos en el apartado de cualificación específica del PPT, por lo que no procede la aplicación de los criterios de valoración, proponiendo su adjudicación, al reunir los requerimientos técnicos y económicos. Este informe es asumido por la Mesa de Contratación, y propone a la misma empresa, sin incluir la ponderación de los criterios indicados en los PCAP, en contra de lo dispuesto en el artículo 88.1 del TRLCAP.

La publicación de la adjudicación de un expediente se realiza con posterioridad al plazo de 48 días establecido en el artículo 93.2 del TRLCAP.

— En la ejecución y extinción de los contratos

El Instituto ha resuelto un contrato por razones de interés público. En el expediente no se acreditan estas razones de interés público, de ahí que cuestionada la Entidad sobre este particular, durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización, sostiene que la resolución del contrato se debe al futuro traslado de la sede a un único edificio, no siendo adecuado el contrato, desde un punto de vista económico, a las nuevas perspectivas de la Institución. No parece, sin embargo, justificado el interés general si se tiene en cuenta que la resolución del contrato se produce el 27 de enero de 2006, antes del efectivo traslado a un único edificio.

— En las prórrogas

Con fecha 31 de marzo de 2005, se formaliza la prórroga de un contrato de limpieza y en el que se revisa su importe conforme al IPC de los doce último meses, lo que origina un incremento del importe del contrato, una vez que se ha formalizado y se han elaborado los correspondientes documentos contables. Para su subsanación, la Entidad se limita a redactar una nota interna dirigida a la jefa de contabilidad, comunicando el incremento, así como a la corrección manual de los documentos contables.

No se realizó la actualización de la documentación acreditativa de estar el adjudicatario al corriente en el cumplimiento, en el ejercicio fiscalizado, de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, en un expediente en consonancia con lo dispuesto en el artículo 16.3 del RGLCAP. A este respecto, la Entidad señala que el plazo de vigencia de esta documentación establecido en el referido precepto, es un plazo de validez para las certificaciones que se aportan en los respectivos sobres de la documentación administrativa de los concursos. Teniendo presente que el contrato original se formalizó en el ejercicio 2003, y que las certificaciones acreditativas del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, correspondientes a ese periodo, tenían una vigencia de seis meses desde su expedición, a tenor del citado artículo 16.3, no se puede mantener su vigencia en el ejercicio fiscalizado.

Contratos Privados

Se han fiscalizado 3 contratos privados, 2 arrendamientos y una compraventa, por importe de 10.254 miles de euros, lo que representa un 88% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad, sin que conste la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia ni se incluya resolución motivada que justifique la inaplicación de dichos principios por ser la naturaleza de la operación incompatible con ellos, conforme a la Disposición adicional 6.ª del TRLCAP, seleccionándose al adjudicatario directamente.

En el contrato que tiene por objeto un arrendamiento, el Director del Instituto Cervantes autoriza al Director

del Centro en esa ciudad para que emita la oportuna resolución de adjudicación y suscriba el respectivo contrato de arrendamiento. La selección del inmueble se efectúa por los directivos adscritos a dicho Centro, valorándose, únicamente, la proximidad del piso al Centro que tiene el Instituto en esa ciudad. Asimismo, señalar que el Centro de Atenas expide un único documento contable que comprende todas las fases del gasto.

Otro contrato de arrendamiento durante 15 años, se formaliza por el embajador español en la República Checa, previa autorización del Director del Instituto Cervantes mediante escritura notarial. Para la selección del inmueble se lleva a cabo, inicialmente, un estudio de mercado realizado por la embajada española; el seleccionado finalmente no se encontraba entre los inmuebles analizados, el Instituto autorizó su contratación, en base a criterios de localización y operatividad. Previamente a la formalización, y según se desprende del expediente, se firma una carta de intenciones con el arrendador, que a pesar del requerimiento expreso, no ha sido facilitada por la Entidad. En alegaciones, el Instituto señala que adjunta un escrito del Embajador, escrito que no se ha aportado. Finalmente, el Centro de Praga expide un único documento contable que comprende todas las fases del gasto y el pago de las facturas se realiza con anterioridad a la fecha de su emisión.

Un edificio se adquiere directamente por la Entidad sin que conste la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, evaluándose la representatividad del área en que se va a ubicar, su comunicación y la información que sobre el mercado inmobiliario de la ciudad suministra la embajada de España. La compra se efectúa a una sociedad mercantil polaca, propietaria del inmueble y usufructuaria de la parcela de terreno en el que está construido, después de una visita a Varsovia efectuada por el Director de Administración del Instituto. Sobre el inmueble estaban constituidas tres hipotecas, dos a favor del Tesoro Público polaco y la otra a favor de una Entidad bancaria. Los gravámenes a favor del Tesoro se cancelaron el 4 de octubre de de 2005, levantando la Entidad bancaria la carga restante el mismo día de la formalización de la escritura de compraventa (el 7 de octubre). El contrato se formaliza por el embajador de España en Polonia, que actúa en nombre del Instituto, por un importe de 4.284 miles de euros, por debajo de la tasación realizada por una sociedad independiente.

III.2.11. Museo Nacional del Prado

La actividad contractual del Organismo público, Museo Nacional del Prado, se rige por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, de conformidad con el artículo 16.1 de su Ley reguladora, de 25 de noviembre de 2003, y el artículo 14.1 de su Estatuto, aprobado mediante Real Decreto 433/2004, de 12 de marzo, con excepción de los contratos relacionados con su actividad comercial, que se ajustan a los principios de publicidad y concurrencia, con aplicación, en todo caso, de lo dispuesto en el artículo 2 del TRLCAP.

Asimismo, la Entidad dispone de normativa interna propia, de aplicación a su actividad contractual; así la Instrucción sobre la actividad comercial, aprobada por el Director del Museo el 24 de mayo de 2004, y la Instrucción sobre la gestión de gastos de 13 de junio de 2005. La primera regula, entre otras cuestiones, el procedimiento de tramitación de las operaciones comerciales que generan gastos, exigiendo la solicitud de un presupuesto si el importe de la operación no rebasa los 60 miles de euros, la petición de tres ofertas si su importe es superior a 60 miles y no rebasa los 120 miles, la exigencia de publicidad si rebasa los 120 miles, o el cumplimiento de las prescripciones del artículo 2.1 del TRLCAP si su importe es de 236 miles o de 5.923 miles, si se trata de obras. Sin embargo, como ya se indicó en el Informe correspondiente al ejercicio 2004, la Instrucción restringe la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, al ser únicamente exigidos a partir de determinados importes.

Por su parte, la Instrucción sobre la gestión de gastos de 13 de junio de 2005 contempla, entre otros extremos, la documentación que compone los expedientes de gastos, así como el contenido mínimo que deberían incluir dichos documentos. Sin embargo, su regulación es limitada, en tanto que no prevé la inclusión de determinados documentos, tales como el certificado de existencia de crédito o el acuerdo de aprobación del expediente.

La Entidad ha celebrado, durante el ejercicio 2005, 132 contratos, 124 de gastos y 8 de ingresos privados, por un importe conjunto de 8.743 miles de euros. Los contratos de gastos, según la relación certificada remitida, han alcanzado un importe total de 8.405 miles, de los que 32 son administrativos, por importe de 5.388 miles y 92 privados por importe de 3.017 miles, según se expone a continuación:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	0	0	0	0	0	0	0	0
Suministro	10	580	6	352	0	0	4	228
Servicios	22	4.808	5	1.152	0	0	17	3.656
Privados	92	3.017	4	941	0	0	88	2.076
TOTAL	**124**	**8.405**	**15**	**2.445**	**0**	**0**	**109**	**5.960**

Hay que señalar, no obstante, que durante los trabajos de fiscalización se han detectado errores en los datos incluidos en la relación certificada remitida por el Museo al Tribunal, no correspondiéndose con los expedientes celebrados.

La Entidad ha remitido 4 contratos administrativos en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, si bien fuera de los plazos previstos en dicho precepto, por un importe de 4.017 miles de euros, lo que representa el 3% del total de contratos de gastos y el 48% del importe, según se expone más detalladamente en el cuadro siguiente:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	0	0	0	0	0	0	0	0
Suministro	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios	4	4.017	2	934	0	0	2	3.083
Privados	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**4**	**4.017**	**2**	**934**	**0**	**0**	**2**	**3.083**

Se ha analizado una muestra de 21 contratos, entre los que se incluyen los 4 remitidos en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, por importe de 5.901 miles de euros, lo que representa, a su vez, el 17% de los contratos celebrados por la Entidad y el 70% de su importe, según se detalla en el cuadro adjunto:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	0	0	0	0	0	0	0	0
Suministro	5	392	3	232	0	0	2	160
Servicios	8	4.319	4	1.111	0	0	4	3.208
Privados	8	1.190	2	671	0	0	6	519
TOTAL	**21**	**5.901**	**9**	**2.014**	**0**	**0**	**12**	**3.887**

Contratos de Suministro

El Museo Nacional del Prado ha celebrado 10 contratos de suministro, de los cuales 6 se han adjudicado mediante concurso y 4 mediante procedimiento negociado, por un importe total de 580 miles de euros. Se han fiscalizado 5 contratos, 3 adjudicados mediante concurso y 2 mediante procedimiento negociado, solicitados todos ellos por el Tribunal, por un importe de 392 miles, lo que representa el 50% del total de contratos y el 68% de su importe.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

— En los requisitos para contratar con la Administración.

Con carácter general, en aquellos expedientes que así se requería, el Museo del Prado no ha aportado copia de la garantía provisional acreditada por los licitadores. La Entidad no dispone de copia del citado resguardo, alegando que es suficiente el acta de la Mesa de Contratación comprensiva de las empresas admitidas a concurso.

— En el expediente de contratación.

La Entidad imputa al presupuesto como mayor gasto, la totalidad del IVA soportado deducible, cuando éste debería tener carácter extrapresupuestario, en base a lo dispuesto en la Resolución de 30 de junio de 1986, sobre la contabilización del IVA. En todo caso, al llevar a cabo operaciones de ingresos de diversa índole y repercutir IVA, se debería plantear el cálculo de una prorrata, de acuerdo con lo establecido en la Ley reguladora de dicho impuesto.

Con carácter general, la Entidad no expide un documento de certificación de existencia de crédito, acordando únicamente el inicio del expediente, en el que no se indica de manera expresa la existencia de crédito disponible.

Con carácter general, los documentos contables de retención de crédito carecen de fecha, con lo que se desconoce cuando se han efectuado dichas operaciones. Asimismo, estos documentos y los de aprobación del gasto se realizan simultáneamente.

En los expedientes analizados no se incluye una resolución del órgano de contratación por la que se apruebe el expediente y se disponga la apertura del procedimiento de adjudicación, como requiere el artículo 69 del TRLCAP.

En los expedientes adjudicados mediante concurso, los PCAP prevén la apertura previa por la Mesa de Contratación de la documentación administrativa así como de la documentación técnica, necesaria para la aplicación de los criterios de adjudicación, señalando al

respecto que dicha documentación será calificada con anterioridad a la apertura de las proposiciones económicas. En relación con esta cuestión, hay que señalar que la apertura de los sobres que contienen la documentación técnica ha de realizarse en acto público, pues en caso contrario, se vulnera el carácter secreto de las proposiciones, regulado en el artículo 79 del TRLCAP, que exige que se arbitren los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública.

En los PCAP de un expediente se incluye entre los criterios objetivos de adjudicación, el plazo de entrega, indicando que «el máximo estipulado se otorgará a la oferta con el plazo más corto y estableciendo a partir de éste la puntuación según los días de reducción de plazo ofertado», sin adjuntar ninguna fórmula o tabla que establezca el sistema para calcular la puntuación y que sirva de parámetro para elaborar el informe técnico de valoración de las ofertas. Igual ocurre con el criterio de la «calidad». La inclusión de criterios de adjudicación sin una adecuada ponderación vulnera el principio de transparencia previsto en el artículo 11 del TRLCAP. Esta misma situación se produce respecto al plazo de entrega en otro expediente.

De acuerdo con la memoria explicativa de un expediente de adquisición de un cuaderno de dibujos, se trata de un cuaderno de un pensionado español en Roma, en el que se copian diversas obras de arte conservadas en la capital italiana y que operaban como instrumento de aprendizaje, constituyendo estos álbumes o cuadernos una de las líneas maestras que deben regir la adquisición de dibujos por parte del Museo. La memoria del contrato resulta poco detallada, así como el informe técnico de valoración, en el que se recomienda su adquisición. En este expediente, se efectúa una primera oferta al Museo, dirigida no al órgano de contratación, sino al jefe del Departamento de dibujos y estampas, por parte del esposo, de nacionalidad española, de la propietaria del álbum, una ciudadana británica, residente en Londres. En esta propuesta se ofrece el cuaderno por 120 miles de euros y se realiza una breve descripción del álbum. Esta adquisición se informa favorablemente por la Comisión Permanente del Real Patronato del Museo y por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español, sin que exista constancia documental de valoración realizada por esta última. El Museo comunica al esposo de la propietaria su decisión de adquirir el álbum de dibujos, por el precio ofertado de 120 miles, adjuntando posteriormente, el referido particular, la oferta formal efectuada por su esposa, en idénticos términos a la presentada inicialmente por él mismo. Por tanto, el Museo inicia las negociaciones para la adquisición del cuaderno con una persona que no es la propietaria del álbum, sin que conste poder o representación alguno para actuar en nombre de su titular, aceptando su propuesta en un momento anterior en el tiempo a la formulación de la oferta de quién realmente estaba facultada para realizarla, esto es, su propietaria. Finalmente, el contrato se formaliza en Londres, de acuerdo con el artículo 117 del TRLCAP, relativo a los contratos celebrados en el extranjero, sin que conste documentalmente el título que acredita la propiedad del cuaderno, por el importe establecido en la oferta inicial. A este respecto, debe señalarse que el Museo acepta desde un principio el precio ofertado por el marido de la propietaria, indicando, al amparo del informe del Departamento de dibujos y estampas, que el importe exigido se considera ajustado al valor de mercado, en función de otros dibujos del mismo autor que alcanzaron un precio de 9 miles, sin que conste que la Entidad haya efectuado un estudio detallado sobre la certeza del precio ofertado, que hubiera permitido, en su caso, negociar el importe propuesto por la parte vendedora.

En este mismo expediente, la asesoría jurídica informa favorablemente las condiciones de la contratación, con posterioridad a la fecha en que se adopta el acuerdo de adquisición.

La tramitación de un expediente de adquisición de un álbum de estampas, adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad al amparo del artículo 182 j) del TRLCAP, por un importe de 40 miles de euros, se inicia mediante una oferta, —que no es aportada por la Entidad—, formulada por un coleccionista inglés, por un precio igual al de adjudicación, y sin acreditar documentalmente su propiedad o poder o representación alguno. Según memoria de 15 de marzo de 2005, el Departamento de dibujos y estampas del Museo recomienda la adquisición del álbum, amparándose únicamente en similares adquisiciones anteriores, y en que el precio se ajusta al valor de mercado, sin incluir un estudio valorativo detallado sobre la realidad del importe ofertado, a pesar del deterioro del cuaderno, al que se hace mención en la memoria justificativa de la adquisición.

En el expediente no consta el informe del Abogado del Estado del Ministerio de Cultura favorable a la contratación, ni el acuerdo de adjudicación.

El 16 de mayo de 2005, esta adquisición se informa favorablemente por la Comisión Permanente del Real Patronato del Museo. Con fecha 17 de mayo de 2005, la Entidad formaliza el contrato con un tercero, distinto al particular que realiza la oferta inicial, que actúa en nombre y representación del heredero y albacea testamentario del fallecido propietario del álbum, indicándose en el contrato que el título de propiedad de la obra será transferido al Prado, previa recepción efectiva del precio de compra por parte del tercero.

Sin embargo, de la documentación que se incluye en el expediente se desprende que la persona con la que el Museo formaliza el contrato no tiene conocimiento de las negociaciones que sobre el álbum de estampas se han llevado a cabo, hasta el 29 de julio de 2005, fecha en la que se pone en contacto con una conservadora del

Museo y en la que entrega los poderes que le han sido conferidos parar contratar.

Este documento carece, sin embargo de firma, contiene la fecha rubricada a mano, y se aporta habiendo finalizado el plazo de doce meses de validez.

Con posterioridad a la fecha de formalización del contrato, el 19 de mayo se informa favorablemente la adquisición, por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español, sin que exista constancia documental de la valoración fehaciente realizada por esta última. Hay que señalar que este Informe constituye un requisito previo a la adquisición, conforme al artículo 8.h) del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, en su redacción dada por el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero.

Asimismo, del examen del expediente se desprenden defectos en la documentación contable. El documento RC de retención de crédito, y el AD de autorización-disposición se emiten de forma simultánea el 15 de marzo de 2005, sin que a esta fecha se hubiese autorizado la operación ni firmado el correspondiente contrato, y figurando, como interesado del gasto, la empresa a la que pertenece el coleccionista inglés que realiza la oferta inicial.

Con fecha 21 de septiembre de 2005 se expide el Documento contable OP, de reconocimiento y ordenación del pago, al igual que el certificado de recepción y alta en inventario del Museo del Prado. Posteriormente, en noviembre se anulan los documentos contables de ejecución presupuestaria anteriormente emitidos en los que aparecía como interesado la firma del coleccionista inglés que realiza la oferta inicial, emitiéndose unos nuevos documentos en los que figura como interesado la persona con la que efectivamente se formaliza el contrato.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

La Entidad no ha aportado la correspondiente certificación de las ofertas presentadas en dos expedientes. Asimismo, en estos expedientes no consta la correspondiente publicación de la adjudicación en el BOE.

— En la ejecución, extinción y recepción.

Como práctica generalizada ya detectada en anteriores ejercicios, la Entidad no realiza la recepción formal del objeto del contrato en un documento único, como exige el artículo 110.2 del TRLCAP, sino que efectúa recepciones parciales coincidiendo con el pago de las facturas correspondientes.

Con carácter general, no existe uniformidad en el órgano encargado de efectuar la recepción formal el objeto del contrato, realizándose, en unos casos, por el jefe del servicio de régimen interior, por el subdirector de administración o por el órgano de contratación, en otros.

De acuerdo con la documentación soporte facilitada por el Museo, el primer pedido de la ejecución de un expediente se realizó telefónicamente antes de la constitución de la garantía definitiva y de la formalización del contrato.

En un expediente la recepción del suministro se realiza con posterioridad al plazo de ejecución previsto en el contrato. En este mismo expediente no se ejecutan 20.411,60 euros de los 100.754,05 euros adjudicados, ejecutándose el 79,74% del total. Aunque para el cálculo del presupuesto han de tenerse en cuenta posibles incidencias, resulta excesiva la presupuestación efectuada. Los documentos contables inversos de anulación de la ejecución hasta la fase de adjudicación del expediente por el importe no ejecutado, carecen de las firmas del órgano proponente y del que lo autorizó.

En este ejercicio, como se ha puesto de manifiesto en anteriores Informes, el Museo no comunica al Registro Público de Contratos los contratos formalizados ni sus modificaciones, prórrogas o extinciones, como exige el artículo 93 del TRLCAP, en relación con el artículo 58 del mismo texto legal.

Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios

El Museo Nacional del Prado ha celebrado 22 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, de los cuales 5 se han adjudicado mediante concurso y 17 mediante procedimiento negociado, por un importe total de 4.808 miles de euros. Se han fiscalizado 8 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, de los cuales 4 han sido remitidos en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP y 4 solicitados por el Tribunal, por importe de 4.319 miles, lo que representa el 36% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad y el 90% de su importe. Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

— En los requisitos para contratar con la Administración.

El certificado acreditativo de la clasificación del adjudicatario de un expediente se expide por un periodo de tiempo que concluye el día 1 de octubre de 2004, por lo que carece de validez cuando se acuerda la adjudicación del contrato.

— En el expediente de contratación.

Con carácter general, la Entidad no expide un documento de certificación de existencia de crédito. Únicamente, con carácter previo a la tramitación del expediente, el órgano de contratación emite un acuerdo de iniciación del expediente, en el que no se indica de manera expresa la existencia de crédito disponible.

Igualmente, el documento contable de retención de crédito carece de fecha, desconociéndose cuando se ha efectuado dicha operación. Asimismo, este documento y el de aprobación del gasto se realizan simultáneamente.

La Entidad imputa al presupuesto, como mayor gasto, la totalidad del IVA soportado deducible, cuando éste debería tener carácter extrapresupuestario.

Con carácter general, al igual que ocurre en los contratos de suministro, en los expedientes adjudicados mediante concurso, los PCAP prevén la apertura previa por la Mesa de Contratación de la documentación administrativa así como de la documentación técnica. Esta práctica resulta contraria al carácter secreto de las proposiciones, regulado en el artículo 79 del TRLCAP, así como a la apertura pública de las ofertas, e infringe los principios de transparencia y objetividad que deben inspirar los procesos de licitación y adjudicación.

Con carácter general, el órgano de contratación no emite una resolución por la que aprueba los expedientes de contratación y dispone la apertura del procedimiento de adjudicación, como requiere el artículo 69 del TRLCAP.

El Museo ha acudido a la contratación con una empresa externa para la prestación del servicio de atención al visitante, que tiene por objeto la información al público en todas sus demandas, entrega de folletos y ayuda en la distribución de información en ruedas de prensa, así como la recogida de prendas en consignas, cuando, al tratarse de operaciones directamente relacionadas con la actividad del Museo que tienen una naturaleza no ocasional, la Entidad debería disponer del personal propio suficiente, que efectuara las actuaciones objeto de dicho servicio. La Entidad, en alegaciones, indica que se trata de un servicio con el que se pretende reforzar el servicio propio en momentos y horas excepcionales. Sin embargo, el PPT describe un servicio con un horario y un plazo fijo y con unas tareas perfectamente definidas.

En el PCAP de tres expedientes se prevé como criterio de adjudicación las mejoras presentadas por los licitadores, sin que se especifique sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación, lo que supone la introducción de elementos subjetivos y discrecionales de valoración. La inclusión de mejoras indeterminadas, sin que vayan acompañadas de una adecuada ponderación, vulnera los principios de igualdad, concurrencia, transparencia y objetividad previstos en el artículo 11 del TRLCAP.

Los PCAP de un expediente incluyen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, las mejoras del servicio sin que conste ninguna fórmula que establezca el sistema de ponderación de las utilidades reales que aquéllas supongan para el Organismo. Igualmente, uno de los criterios objetivos de adjudicación previsto en el PCAP de otro expediente y que consiste en una memoria que recoja las propuestas relativas a cada una de las tareas objeto del contrato, no contiene ninguna fórmula o baremo que establezca el sistema para calcular la puntuación, lo que priva de objetividad y transparencia al proceso de selección.

Asimismo, los PCAP de un expediente incluyen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, una memoria que exponga las medidas a adoptar para asegurar la adecuada ejecución del contrato, que incluirá la relación nominal de los componentes del equipo de trabajo ordenada por categorías profesionales. La inclusión de este criterio resulta contraria al artículo 19 del TRLCAP, que regula los medios acreditativos de la solvencia técnica en los contratos de servicios, y exige que los medios personales sean tenidos en cuenta previamente para evaluar la aptitud de las empresas licitadoras. Además, no se prevé, junto a este criterio, ninguna fórmula o baremo que establezca el sistema para calcular la puntuación, y que sirva de parámetro para elaborar el informe técnico de valoración de las ofertas.

El PCAP de un expediente dispone en la cláusula 5 que «el servicio del presente contrato no podrá ser objeto de prórroga». Esta cláusula, sin embargo, entra en cierta contradicción con la 15.10, que señala que «el plazo de ejecución podrá ser prorrogable en los términos del artículo 100 del RGLCAP». Asimismo, esta última cláusula no determina el límite temporal de la prórroga, como requieren los artículos 198. 1 del TRLCAP y 67.2.e) del RGLCAP.

Los PPT de dos expedientes incluyen cláusulas que forman parte del PCAP, contraviniendo el artículo 68.3 del RGLCAP, que señala que en ningún caso el PPT contendrá declaraciones o cláusulas que deban figurar en el PCAP, como es el caso de la duración del contrato, el presupuesto de licitación y el modelo de proposición económica.

Por otra parte, en el Informe de fiscalización del Museo Nacional del Prado, ejercicio 2005, se pone de manifiesto que en el marco de las negociaciones llevadas a cabo entre el Museo y sus empleados para la firma del convenio colectivo, el comité de empresa contrató los servicios de un asesor legal, cuyos honorarios ascendieron a 30 miles de euros. De ellos, 15 miles fueron abonados por los trabajadores, mientras que los 15 miles restantes (17,4 miles, con el IVA correspondiente) fueron asumidos por el Museo, según consta en el acta de la comisión negociadora del convenio de 22 de febrero de 2005. Con el fin de hacer efectivo el citado compromiso, se tramitó por la Entidad un expediente de contratación de consultoría y asistencia y de servicios, adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad, según lo previsto en el artículo 210.h) del TRLCAP. Se considera que el contrato suscrito por la Entidad resultaba irregular, puesto que el Museo no debió asumir el abono parcial de los honorarios del asesor legal contratado por el comité de empresa.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

En el informe de valoración de las ofertas recibidas en el concurso para la prestación del servicio de aten-

ción al visitante, se hace mención a un informe técnico de 11 de julio de 2005 de la Subdirección de Desarrollo, en base al cual y a la puntuación obtenida por las empresas licitantes, se efectúa la propuesta de la empresa que posteriormente resulta adjudicataria. Sin embargo, la Entidad no ha aportado el referido informe. Esto unido a que las puntuaciones asignadas a cada una de las ofertas no van acompañadas de una justificación suficientemente motivada que la fundamente, produce una limitación al principio de transparencia que ha de inspirar la contratación administrativa.

En tres expedientes la Entidad no ha procedido a publicar su adjudicación, como requiere el artículo 93.2 del TRLCAP.

— En la ejecución, extinción y recepción.

Con carácter general, la Entidad no formaliza un documento único de recepción del objeto del contrato, una vez realizada su entrega, como exige el artículo 110.2 del TRLCAP, expidiendo, en su lugar, recepciones parciales, coincidiendo con el pago de las facturas correspondientes.

Con carácter general, la Entidad no comunica al Registro Público de Contratos los contratos formalizados ni sus modificaciones, prórrogas o extinciones, como exige el artículo 93 del TRLCAP, en relación con el artículo 58 del mismo texto legal.

Contratos Privados

El Museo Nacional del Prado ha celebrado 92 contratos privados de gasto, de los cuales 4 se han adjudicado mediante concurso y 88 mediante procedimiento negociado, por un importe total de 3.017 miles de euros. Se han fiscalizado 8 contratos de esta naturaleza, todos ellos solicitados por el Tribunal, por importe de 1.190 miles, lo que representa el 25% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad y el 22% de su importe.

Los contratos fiscalizados están relacionados con la actividad comercial del Museo, que, de acuerdo con los artículos16.2 de la Ley 46/2003 y 14.2 del RD 433/2004, se define como aquélla que está vinculada a la organización de exposiciones temporales y a la explotación de los servicios comerciales y de derechos de propiedad intelectual e industrial, y deberán ajustarse a los principios de publicidad y concurrencia, siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 2 del TRLCAP.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

La Entidad califica como contrato privado un expediente que tiene por objeto el desarrollo, alojamiento y mantenimiento de un nuevo *website* para el Museo, cuando en realidad se trata de un contrato de servicios informáticos del artículo 206.7 del TRLCAP. Asimismo, en el PPT de este expediente, no se ponderan los criterios de adjudicación, sin que conste la aplicación de una fórmula o sistema para su valoración.

En un expediente no consta la valoración por parte del órgano de contratación de la necesidad planteada, tal y como se exige en la Instrucción sobre actividad comercial.

El expediente que tiene por objeto la campaña publicitaria de la exposición «El Rey Planeta» en los autobuses de la Empresa Municipal de Transportes (EMT), se tramita por un periodo de ejecución de 5 meses, distribuido en varios periodos hasta un total de 10 semanas. En este expediente, la memoria no justifica la necesidad de la contratación, y no constan el PPT, así como el acta del órgano asesor de contratación comercial y el informe técnico remitido al citado órgano, requisitos previos a la adjudicación.

En relación con este contrato, hay que señalar que es la EMT la que adjudica, mediante concurso, la explotación publicitaria de su flota de autobuses, teniendo la empresa adjudicataria la exclusividad de la citada comercialización. Según la documentación aportada en el expediente, el Museo contacta directamente con la empresa que en ese momento es la responsable de dicha publicidad, sin que conste documentalmente que realizara previamente consulta o petición alguna a la EMT. La empresa de publicidad presenta una oferta, sin fecha, por importe de 70 miles de euros, y por un plazo de 10 semanas discontinuas, que comprende desde el 11 de julio al 27 de noviembre de 2005. No obstante, esta oferta, por error, no incluye, en la suma total presupuestada, el importe de 3.132 euros correspondiente al concepto relativo al coste de producción y fijación de la campaña, lo que origina los consiguientes errores en la tramitación del expediente y en la ejecución presupuestaria. Este error no se subsana hasta que finaliza la ejecución del contrato, dando lugar a la correspondiente modificación contractual. El 4 de julio de 2005 se firma el acuerdo de inicio del expediente y se propone y se acuerda su adjudicación, sin que posteriormente se formalice contrato alguno.

Sin embargo, sólo se ejecuta por esta empresa el primer tramo, del 11 al 31 de julio, abonándose éste así como el coste de producción de la campaña, al adjudicar la EMT, también mediante concurso y con efectos desde el 1 de septiembre, la explotación publicitaria de su flota de autobuses a otra empresa. Este extremo es comunicado al Museo por la empresa que había prestado hasta la fecha los servicios publicitarios. Todo ello pone de manifiesto una deficiente tramitación contractual, al desconocer el Museo el periodo de vigencia del contrato de esta empresa con la EMT y carecer de cualquier tipo de comunicación o contacto con la Empresa Municipal.

Por este motivo, se da por finalizado la actividad publicitaria con la primera empresa, sin que se haga constar documentalmente, anulándose los documentos contables de retención de crédito y autorización-dispo-

sición por el importe presupuestado pendiente de ejecución, que asciende a un total de 46 miles de euros.

Con objeto de continuar la campaña publicitaria con la nueva empresa, el Museo inicia un nuevo expediente, sin que figure ningún escrito de comunicación ni de formalización entre ambas partes.

La memoria justificativa y el PPT de un expediente de realización de un catálogo señalan los aspectos técnicos del catálogo y prevén la realización de una tirada máxima de 2.000 ejemplares, con un presupuesto de 90 miles de euros.

En el expediente constan las ofertas de tres empresas para la realización de 2.000 ejemplares, así como otra posterior, presentada por una de ellas, en la que se incluyen criterios técnicos distintos a los establecidos en el pliego, y con presupuestos para 1.000, 1.500 y 2.000 ejemplares, incrementándose sustancialmente el precio respecto a la oferta remitida inicialmente y todavía en vigor.

Se propone la adjudicación, sin indicar el número de ejemplares a esta empresa, alegando que «se considera la mejor oferta, de acuerdo con el PPT». Esta propuesta resulta cuestionable, al seleccionar la oferta que había ofrecido el importe más elevado para una tirada de 2.000 ejemplares, y que, además, no se ajustaba al pliego, al modificar aspectos inicialmente fijados en el mismo.

De este expediente no se ha aportado el informe técnico remitido al órgano asesor de contratación comercial, y que sirvió de base para la propuesta de adjudicación. Asimismo, en el acta del citado órgano no se cita expresamente la empresa propuesta para la adjudicación, ni el número de ejemplares a elaborar.

El acuerdo de adjudicación resuelve a favor de la empresa propuesta, por un importe de 70 miles de euros, sin señalar el número de ejemplares, si bien esta cuantía se corresponde con la oferta presentada para 1.000 ejemplares. Esto conlleva una vulneración del principio de igualdad, al no haber solicitado el Museo ofertas a las otras dos empresas, para la realización de este mismo número de ejemplares.

El Museo no formaliza ningún contrato con la empresa adjudicataria, limitándose el órgano de contratación a rubricar la oferta con un «V.ºB.º». Finalmente, señalar que no se ha podido comprobar si se ha cumplido el plazo de ejecución, ya que en ninguno de los documentos del expediente que han sido fiscalizados se requería un plazo determinado de entrega.

Un expediente tiene por objeto el transporte de obras de Durero. El Museo del Prado formaliza un contrato de préstamo con la Galería Albertina de Viena, al que pertenecen las obras objeto del transporte y en el que se incluyen una serie de exigencias que el Museo ha de atender para poder celebrar la exposición de dichas obras. De acuerdo con dicho contrato, el Museo austriaco designa unilateralmente la empresa de transporte encargada de realizar el embalaje y traslado hasta Madrid y su devolución, debiendo hacerse cargo de estos gastos el Museo del Prado. Asimismo, determina las condiciones del traslado, el tipo de embalaje, las rutas y todas las demás cuestiones que se deriven del transporte, sin que quepa ningún tipo de negociación con el Museo español. Durante la ejecución del transporte, y por exigencias de la Galería Albertina, el Museo del Prado se ve obligado a incurrir en gastos que no estaban previstos en el presupuesto inicial.

En un contrato privado se prevé, entre los criterios de selección, las mejoras ofertadas sobre las condiciones establecidas en los pliegos, sin que se delimiten dicha condiciones, lo que implica la introducción de elementos discrecionales y faltos de transparencia para su posterior valoración. Asimismo, dado el importe del contrato, comprendido entre los 120.202,42 y los 5.923.624 euros, página web, vulnera el principio de igualdad de los licitadores para concurrir a la contratación. Esto mismo ocurre con respecto a otro expediente.

III.2.12. Ente Público Radiotelevisión Española

El Ente público Radio Televisión Española (RTVE) sujeta su actividad contractual a las prescripciones del TRLCAP, en cuanto se trata de una Entidad que reúne los requisitos definidos por el artículo 1.3 del citado texto legal. En el ejercicio 2005, el Ente público se ha regido por la Ley 4/1980, de 1 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión. Por otra parte hay que reseñar la aprobación de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, por la que se acuerda la disolución del Ente público y la constitución de la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A.

RTVE ha celebrado, durante el ejercicio 2005, 377 contratos por importe de 43.227 miles de euros, de los que 178 son administrativos, por importe de 33.008 miles y 199 privados, incluyendo de producción, por importe de 10.219 miles, según se expone a continuación:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	32	9.047	15	4.758	0	0	17	4.289
Suministro	51	5.529	32	4.805	2	163	17	561
Servicios	95	18.432	23	17.431	0	0	72	1.001
Privados	199	10.219	0	0	0	0	199	10.219
TOTAL	**377**	**43.227**	**70**	**26.994**	**2**	**163**	**305**	**16.070**

La Entidad ha remitido, en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, 47 contratos administrativos, 35 de ellos fuera de plazo, por un importe de 27.429 miles de euros, lo que representa el 12% del total de contratos y el 63% del importe, según se expone más detalladamente en el cuadro siguiente:

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	10	7.003	4	3.229	0	0	6	3.774
Suministro	3	3.315	1	2.863	0	0	2	452
Servicios	34	17.111	9	16.932	0	0	25	179
Privados	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**47**	**27.429**	**14**	**23.024**	**0**	**0**	**33**	**4.405**

Además, ha remitido de oficio 12 prórrogas no incluidas en la relación certificada.

De los contratos remitidos, se han fiscalizado 15 contratos administrativos, 12 adjudicados mediante concurso y 3 mediante procedimiento negociado, por importe de 24.248 miles de euros, lo que representa un 4% del total de contratos celebrados y un 56% del importe.

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	5	3.920	4	3.229	0	0	1	691
Suministro	2	3.315	1	2.863	0	0	1	452
Servicios	8	17.013	7	16.848	0	0	1	165
Privados	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**15**	**24.248**	**12**	**22.940**	**0**	**0**	**3**	**1.308**

Contratos de Obras

Se han analizado 5 contratos de obras, remitidos en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, adjudicados 4 de ellos mediante concurso y 1 mediante procedimiento negociado, y por un importe de 3.920 miles de euros, lo que representa el 43% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad.

Del examen de los expedientes se desprenden los siguientes resultados:

— En el expediente de contratación.

La memoria de un expediente de 2 de septiembre de 2005, indica que en ese momento se están desarrollando los trabajos de desamiantado del estudio 2 de Prado del Rey y que la Dirección considera conveniente la elaboración de un plan que continúe los mismos trabajos en el resto de los estudios, además de la Casa de la Radio, que, por motivos de urgencia, ya se ha puesto en marcha. Asimismo, consta en el expediente la aprobación por el Instituto Regional de Seguridad y Salud el 7 de junio de 2005, del plan de trabajo, presentado por una las empresas componentes de la UTE que resulta posteriormente adjudicataria, para proceder al desamiantado de tres plantas del edificio de la Casa de la Radio. Todo ello pone de manifiesto una irregular tramitación del expediente, al elaborarse el plan de trabajo y solicitar su aprobación al Instituto Regional de Seguridad y Salud, con anterioridad a la iniciación del expediente, sin que se contemplen expresamente los motivos de urgencia que se alegan en la memoria justificativa. La irregular tramitación contractual de este expediente también se manifiesta en que la resolución de incoación y aprobación del expediente es de fecha anterior a los PCAP, cuando con dicha resolución se procede a su aprobación.

Con carácter general, como ya se ha señalado en anteriores Informes, en los expedientes adjudicados mediante concurso, los PCAP prevén que las calificaciones, conforme a los criterios de adjudicación, excepto la correspondiente al precio, sean previas a la apertura pública de las ofertas. Asimismo, estos mismos pliegos exigen que la documentación técnica se presente en un sobre distinto a la oferta económica, con el fin de poder evaluar la primera sin conocer el contenido de la segunda. Ambas previsiones resultan contrarias al carácter secreto de las proposiciones e infringen el artículo 79 del TRLCAP, que dispone que las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública.

Los PCAP de tres expedientes incluyen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, los medios técnicos y materiales y los certificados que acrediten el aseguramiento de la calidad, cuando estos elementos deben ser tenidos en cuenta previamente

para evaluar la aptitud de la empresa adjudicataria, de acuerdo con los artículos 17 y siguientes del TRLCAP. Prueba de ello es que muchos de estos extremos coinciden con los medios acreditativos de la solvencia exigidos en los propios pliegos.

Los PCAP de un expediente adjudicado mediante procedimiento negociado, no incluyen los aspectos económicos y técnicos que han de ser objeto de negociación con las empresas, indicando únicamente que la adjudicación recaerá en la proposición más ventajosa, sin atender exclusivamente al valor económico de la misma. La falta de mención de dichos aspectos infringe el artículo 92.3 del TRLCAP, que exige que se mencionen expresamente, al igual que el artículo 67.2.l) del RGLCAP, que enumera el contenido de los pliegos cláusulas administrativas particulares, y limita los principios de transparencia y objetividad que rigen en la contratación administrativa.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

El informe técnico de valoración de la única oferta presentada en un expediente señala que «examinada su documentación técnica, cumple con todas las especificaciones del Pliego, reduce el plazo de ejecución y aumenta a 2 años el de garantía, considerando a la citada empresa suficientemente cualificada para la realización del trabajo». Sin embargo, no aplica el baremo de criterios de valoración, al presentarse una única oferta. En el mismo sentido, se pronuncia la Mesa de contratación, remitiéndose a lo indicado en el informe técnico. Esta valoración resulta contraria al artículo 88.1 del TRLCAP, que exige que la propuesta de la Mesa incluya, en todo caso, la ponderación de los criterios indicados en los PCAP.

El informe técnico de valoración de las ofertas presentadas en un expediente elaborado por el gabinete de arquitectura, se limita a relacionar los licitadores, adjudicándoles una puntuación, sin motivación alguna que justifique dicha puntuación. Igual ocurre en el informe técnico sobre las ofertas presentadas en otro expediente en donde se aplican para su valoración los mismos criterios establecidos en los pliegos que regularon el anterior expediente y que resultó desierto, pero no incluye justificación alguna sobre las puntuaciones asignadas a cada una de las proposiciones.

— En la ejecución, extinción y recepción.

El acta de comprobación de replanteo de un expediente, señala que no ha sido posible la aprobación del Plan de Seguridad y Salud, al no haber sido presentado por la empresa adjudicataria, si bien ello no impide el comienzo de las obras el 14 de marzo de 2005. Sin embargo, hay que señalar que el artículo 7.2 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, exige la aprobación del citado Plan por parte de la Administración contratante, con anterioridad al inicio de las obras. Finalmente, el Plan fue aprobado el 17 de marzo y el aviso previo ante la Dirección General de Trabajo de la Comunidad de Madrid fue presentado el 18 de marzo del mismo año.

Contratos de Suministro

Se han analizado 2 contratos de suministro, remitidos en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, por un importe de 3.315 miles de euros, lo que representa el 60% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad.

En cuanto a la forma de adjudicación, uno fue por concurso por un importe de 2.863 miles de euros, mientras que el otro por importe de 452 miles, lo fue mediante procedimiento negociado.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

— En el expediente de contratación.

En un expediente, adjudicado mediante concurso, los PCAP prevén que las calificaciones conforme a los criterios de adjudicación, salvo la relativa a las condiciones económicas, sean previas a la apertura pública de las ofertas. Esta previsión resulta contraria al carácter secreto de las proposiciones e infringe los principios de transparencia y objetividad que deben inspirar los procesos de licitación y adjudicación.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

En un expediente el informe técnico de valoración de las ofertas presentadas desarrolla los criterios de adjudicación previstos en los pliegos, desglosándolos en otros criterios más concretos, lo que restringe el principio de publicidad, al no darse a conocer previamente a los licitadores. Por el contrario, las puntuaciones asignadas a cada una de las ofertas no van acompañadas de una justificación suficientemente motivada que la fundamente. La falta de una adecuada motivación de las puntuaciones asignadas a las ofertas vulnera el principio de transparencia que ha de inspirar la contratación administrativa.

— En la recepción de los contratos.

La Entidad no ha aportado el acta de recepción formal que exige el artículo 110 del TRLCAP de un expediente. En su lugar, la Entidad ha remitido únicamente el albarán de entrega del hardware, sin que se acredite la entrega del resto del material, ni el cumplimiento de los plazos de entrega.

Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios

Se han fiscalizado 8 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, todos ellos remitidos en

cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, por importe de 17.013 miles de euros, lo que representa el 92% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad.

De los 8 contratos analizados, 7 fueron adjudicados por concurso por un importe de 16.848 miles de euros y uno mediante procedimiento negociado, por importe de 165 miles.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

— En el expediente de contratación.

No se ha aportado la certificación de existencia de crédito emitida por TVE, S.A. en relación con un expediente.

La Entidad no ha elaborado, con carácter previo a la tramitación de un expediente, el informe justificativo de la insuficiencia de medios, previsto en el artículo 202 del TRLCAP.

Con carácter general, en los expedientes adjudicados mediante concurso, los PCAP prevén que las calificaciones conforme a los criterios de adjudicación, salvo la relativa a las condiciones económicas, sean previas a la apertura pública de las ofertas. Como se ha señalado anteriormente, esta práctica resulta contraria al carácter secreto de las proposiciones, regulado en el artículo 79 del TRLCAP, que exige que se arbitren los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública.

Los PCAP de tres expedientes incluyen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, las características de la empresa oferente, cuando estos elementos deben ser tenidos en cuenta previamente para evaluar la aptitud de la empresa adjudicataria, de acuerdo con el artículo 19 del TRLCAP. En este sentido, los propios pliegos señalan que en caso de que, por considerarlo necesario para la valoración técnica de la oferta, se incluyan en el sobre «C», relativo a la documentación técnica, algunos de los documentos que forman parte de la documentación administrativa, se deberá dejar constancia de ello. Esta previsión pone de manifiesto que los pliegos exigen documentación justificativa de la capacidad y solvencia de los licitadores, entre los medios que las empresas pueden aportar para acreditar que reúnen los requisitos exigidos entre los criterios objetivos de adjudicación. Igualmente, los PCAP de dos expedientes incluyen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, los medios materiales y auxiliares así como la plantilla y su cualificación, coincidiendo en gran medida con los medios acreditativos de la solvencia exigidos en los mismos pliegos. Por su parte, los pliegos de otro expediente, además de incluir criterios de adjudicación que son justificativos de la solvencia de las empresas, prevé como criterio de adjudicación «otras prestaciones», lo que resulta impreciso y, por tanto, contrario al artículo 86 del TRLCAP, por cuanto priva de la información necesaria y suficiente a los licitadores y supone la introducción de elementos subjetivos y discrecionales de valoración. Asimismo, en los pliegos de un expediente también se incluyen como criterio de adjudicación «otras prestaciones que pudieran ofertar los licitadores», sin precisar su contenido y los criterios para su valoración, así como los recursos técnicos, cuando estos elementos deben ser tenidos en cuenta previamente para evaluar la aptitud de la empresa.

Los PCAP de un expediente adjudicado mediante procedimiento negociado, no incluyen los aspectos económicos y técnicos que han de ser objeto de negociación con las empresas. La falta de mención de dichos aspectos infringe los artículos 92.3 del TRLCAP y 67.2.l) del RGLCAP y limita los principios de transparencia y objetividad que rigen en la contratación administrativa.

Con carácter general, en los PCAP que se admite la prórroga del contrato, no se precisa su límite temporal, lo que vulnera los principios de concurrencia y transparencia que han de regir la contratación administrativa e infringe lo dispuesto en el artículo 67 del TRLCAP, que exige que se indique expresamente el alcance de la prórroga. En este mismo sentido se pronuncia el apartado e) del artículo 67.2 del RLCAP, que señala que se indicarán en los pliegos las prórrogas de duración que serán acordadas de forma expresa.

El PCAP de un expediente incluye la obligación de presentar modelos relativos a la prevención de riesgos laborales, presentando los correspondientes anexos, sin que figure la firma de todos los trabajadores asignados para dicho cometido.

La resolución de incoación y aprobación de un expediente por la que se procede a la aprobación del gasto, se emite con anterioridad al documento contable de autorización del compromiso del gasto, documento que incluye la certificación de existencia de crédito.

— En la licitación, adjudicación y formalización.

Los informes técnicos de valoración de las ofertas presentadas en seis expedientes no justifican las puntuaciones otorgadas a cada uno de las ofertas presentadas, lo que infringe los principios de transparencia y objetividad que rigen en la contratación administrativa. Asimismo, en los tres últimos informes de valoración citados, se han valorado las ofertas, empleando los criterios previstos en los pliegos, pero desglosados, a su vez, en otros criterios, como son, entre otros, mejoras funcionales, proyectos similares o recursos propuestos, criterios éstos que no vienen indicados en los pliegos, lo que también resta publicidad y objetividad al proceso de concurrencia, al tratarse de criterios que no se hacen públicos a los licitadores.

El informe técnico de valoración de las ofertas de un expediente no excluye a dos ofertas del proceso de valoración, a pesar de que no disponen de un certifica-

do requerido en el apartado 3.2 del PPT, amparándose en que las empresas afectadas han declarado que están en ese momento en proceso de certificación y que facilitarán dicha documentación en el transcurso del año, lo que vulnera el principio de igualdad previsto en el artículo 11 del TRLCAP.

— En la recepción de los contratos.

La Entidad no ha elaborado el acta de recepción formal de un expediente a pesar de que el artículo 110 del TRLCAP exige un acto expreso y formal, instrumentado mediante acta firmada por el contratista y la Administración.

III.2.13. Universidad Nacional de Educación a Distancia

La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en el desarrollo de su actividad contractual, está sometida a las prescripciones contenidas en el TRLCAP, en cuánto Entidad en la que concurren los requisitos establecidos en su artículo 1.3.

La UNED ha celebrado durante el ejercicio 2005, según la relación certificada remitida al Tribunal de Cuentas, un total de 170 contratos administrativos por importe de 27.778 miles de euros, si bien 8 de estos contratos, en razón de su objeto, deben considerarse como privados, según se expone en el siguiente cuadro.

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	5	745	2	573	0	0	3	172
Suministro	36	5.855	18	3.016	0	0	18	2.839
Servicios	121	19.995	34	2.974	1	121	86	16.900
Privados	8	1.183	1	110	0	0	7	1.073
TOTAL	**170**	**27.778**	**55**	**6.673**	**1**	**121**	**114**	**20.984**

De la relación certificada remitida por la Entidad de los contratos celebrados en 2005, 40 contratos fueron adjudicados en 2004.

La Entidad ha remitido para su fiscalización 33 contratos por importe de 19.506 miles de euros, 32 de ellos en cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP y el restante a requerimiento del Tribunal, lo que representa el 19% del total de contratos y el 70% del importe, según se expone detalladamente en el cuadro siguiente.

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	0	0	0	0	0	0	0	0
Suministro	3	2.866	1	1.050	0	0	2	1.816
Servicios	28	16.080	6	1.299	0	0	22	14.781
Privados	2	560	0	0	0	0	2	560
TOTAL	**33**	**19.506**	**7**	**2.349**	**0**	**0**	**26**	**17.157**

En cumplimiento del artículo 57 del TRLCAP, tal y como se ha señalado, la Entidad remitió 32 contratos, 14 de ellos fuera de los plazos previstos en dicho precepto.

Se ha analizado una muestra de 9 contratos por importe de 3.841 miles de euros, lo que representa, a su vez, el 5% de los contratos celebrados por la Entidad y el 14% de su importe, según se detalla en el cuadro adjunto.

	TOTAL		CONCURSO		SUBASTA		NEGOCIADO	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	0	0	0	0	0	0		0
Suministro	0	0	0	0	0	0		0
Servicios	8	3.541	6	1.299	0	0	2	2.242
Privados	1	300	0	0	0	0	1	300
TOTAL	**9**	**3.841**	**6**	**1.299**	**0**	**0**	**3**	**2.542**

Como se ha puesto de manifiesto en Informes anteriores, la UNED sólo certifica la existencia de crédito en los expedientes de tramitación anticipada, iniciados en el ejercicio 2004, no cumpliendo dicha formalidad en el ejercicio 2005. Esta certificación no se realiza si se trata de ampliaciones o prórrogas de contratos formalizados en ejercicios anteriores.

Como práctica habitual, seguida en anteriores ejercicios, la Entidad imputa al presupuesto como mayor gasto, el IVA soportado deducible, cuando éste debería tener carácter extrapresupuestario, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución de 30 de junio de 1986, sobre la contabilización del IVA.

Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios

Se han analizado 8 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, por importe de 3.541 miles de euros, lo que representa el 17% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad. De este examen procede señalar los siguientes resultados:

En los requisitos para contratar con la Administración

Como documento justificativo del cumplimiento por parte del adjudicatario, de las obligaciones tributarias durante el ejercicio fiscalizado, se aporta únicamente, en un expediente la liquidación del Impuesto de Actividades Económicas relativa al ejercicio 2004, sin que conste la declaración responsable de no haberse dado de baja en la matrícula del citado Impuesto, de acuerdo con el artículo 15.1 del RGLCAP.

En un expediente se dispensa de la obligación de la constitución de la garantía provisional, tal y como se indica en los PCAP, aunque, de acuerdo con el artículo 35.1 en relación con el 203.2 del TRLCAP, debería haberse exigido.

En el expediente de contratación

La memoria justificativa de un expediente se ampara en la falta de medios técnicos y de personal especializado para llevar a cabo la contratación del servicio. Sin embargo, esta misma memoria indica que la Entidad no estima oportuno, sin más justificaciones, ampliar los medios técnicos y la plantilla para llevar a cabo la producción de revistas, lo que plantea la duda de si se trata de razones de mera conveniencia o de si realmente la Entidad puede ejecutar el servicio con sus propios medios sin necesidad de acudir a la contratación externa. A este respecto, el artículo 202.1 del TRLCAP exige que se justifique debidamente la conveniencia de no ampliar los medios personales y materiales con los que cuenta, en este caso la UNED, para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato.

Los PCAP de un expediente incluyen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, los medios técnicos de los que dispone la empresa adjudicataria, cuando estos elementos deben ser tenidos en cuenta previamente para evaluar la aptitud de la empresa adjudicataria, de acuerdo con los artículos 19 y 86 del TRLCAP. Esta misma situación se constata en otro expediente en el que figura, como criterio de base para la adjudicación, la cualificación técnica ofertada.

El PCAP de un expediente incluye, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, prestaciones superiores a las exigidas, sin precisar el contenido de éstas, así como los criterios para su valoración, lo que supone la introducción de elementos subjetivos y discrecionales de valoración, en contra de lo que disponen los artículos 86 y 87 del TRLCAP. Idéntica circunstancia se produce en otros dos expedientes incluyéndose en el primero, como criterio, las mejoras planteadas y en el segundo, la mejora de las prestaciones.

Los PCAP de un expediente incluyen como uno de los criterios de adjudicación el precio, sin que indiquen los límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias. En este sentido, el artículo 86.3 del TRLCAP permite indicar en los pliegos los criterios objetivos en función de los cuales la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias. De acuerdo con este mismo precepto, si el precio es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, es imprescindible establecer los límites, que permitan apreciar los extremos señalados, lo que pone de manifiesto la discrecionalidad de la Entidad para determinar, con posterioridad, el carácter desproporcionado o temerario de las ofertas.

Como ha señalado este Tribunal en anteriores Informes, los PCAP de los expedientes examinados, en el apartado dedicado a la Mesa de Contratación, disponen que la documentación técnica será examinada por el responsable administrativo competente y su valoración según los criterios de ponderación fijados en el pliego, será puesta a disposición de la Mesa de Contratación previamente a la apertura de las proposiciones económicas. Esta actuación es contraria a lo dispuesto en el artículo 79 del TRLCAP, que indica que las proposiciones serán secretas, arbitrándose los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública. Como también se ha reiterado, el carácter secreto de las proposiciones abarca, además de la oferta económica, todos los aspectos susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración previamente establecidos.

El informe económico de valoración de ofertas de un expediente es de fecha posterior a la del acta de la mesa de contratación de propuesta de adjudicación.

En la perfección y formalización de los contratos

En los expedientes fiscalizados, la UNED indica que el cumplimiento de la obligación de comunicar la

formalización de los contratos celebrados al Registro Público de Contratos, se realiza mediante el denominado «registro telemático de contratos», de fecha 31 de enero de 2006, sin que se aporte documentalmente tal comunicación. De acuerdo con la fecha del mencionado «registro telemático» la comunicación al Registro respecto de un expediente se efectúa con posterioridad a los plazos establecidos en el artículo 58 del TRLCAP.

En las prórrogas y modificaciones

Los PCAP de un expediente prevén un plazo de ejecución de un año, desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2004, indicando que dicho contrato podrá ser prorrogado por mutuo acuerdo de las partes, sin fijar expresamente el ámbito temporal de la prórroga, como exige el artículo 67 e) del RGLCAP. Este contrato fue objeto de prórrogas que superan el plazo originariamente fijado para la duración del mismo, contrariamente a lo establecido en el artículo 198.1 del TRLCAP.

Contratos Privados

Se ha fiscalizado un contrato privado de arrendamiento por importe de 300 miles de euros, lo que representa el 25% del importe total de los contratos de esta naturaleza celebrados por la Entidad.

Se trata de un contrato en el que no se produce publicidad ni concurrencia, ya que se trata de una prórroga de un contrato formalizado el 29 de abril de 1992, con una duración inicialmente prevista de 3 años. Este plazo se ha prorrogado sucesivamente, debido a diversas ampliaciones de la superficie arrendada en los años 1996, 1997, 2000 y 2003, en este último caso para el aparcamiento de tres vehículos, con una vigencia hasta el 31 de mayo de 2004, entendiéndose prorrogado por períodos de un año, si dos meses antes de su vencimiento ninguna de las partes comunicase a la otra su intención de resolverlo. Transcurridos trece años desde el contrato original y vistas las sucesivas ampliaciones de la superficie arrendada, la Entidad, en aras del cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, podría haber acudido al mercado en búsqueda de nuevas ofertas que pudieran mejorar las condiciones del contrato, extremo éste último que no se ha acreditado documentalmente en alegaciones.

IV. CONCLUSIONES

El Tribunal de Cuentas ha recibido 3.727 contratos celebrados durante el ejercicio 2005 por las entidades del Sector público estatal sujetas al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, adjudicados por un importe de 8.135.706 miles de euros, de los que se han fiscalizado 1.420 contratos por importe de 4.730.923 miles, lo que supone el 38,1% de los contratos recibidos y el 58,1% del importe adjudicado. En relación con los resultados alcanzados en esta fiscalización, es preciso poner de relieve, en primer lugar, que algunos de los defectos, omisiones o irregularidades mencionados en este informe responden a prácticas o deficiencias ya puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en anteriores informes y que no han sido corregidas.

A continuación se exponen las conclusiones más significativas deducidas de los resultados obtenidos en la fiscalización, recogidos en los apartados anteriores.

IV.I. Conclusiones en relación con el envío al Tribunal de Cuentas de las relaciones y expedientes de contratos

Primera. Algunas relaciones de contratos remitidas por las entidades son incompletas y con numerosas deficiencias; en tanto que otras se han recibido en el Tribunal con significativos retrasos, debiendo destacarse que determinados organismos o entidades no han atendido los requerimientos del Tribunal, incluso de una forma reiterada.

En relación con los contratos formalizados en el ejercicio 2005 se ha realizado un contraste entre la información contenida en el Registro Público de Contratos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y la reflejada en las relaciones enviadas por los órganos de contratación de ocho Ministerios, observándose que más de 4.000 contratos recogidos en dicho Registro y que por su cuantía deberían figurar en las relaciones, no se contienen en ellas. Por las alegaciones de algunos Ministerios puede deducirse que este hecho es debido, en buena medida, a la no inclusión en las relaciones de los contratos de adquisición centralizada que sí figuran en el Registro.

Segunda. Conforme a lo señalado en el artículo 57 del TRLCAP, y con la extensión establecida en la Instrucción del Tribunal de Cuentas, las entidades afectadas han remitido 2.727 expedientes, de los que 220 fueron enviados a solicitud del Tribunal, no habiéndose remitido 38. Por otra parte, en función de los datos que figuran en Registro Público de Contratos, deberían haberse remitido por las entidades y organismos afectados, al menos, otros 282 expedientes. Esta falta de información supone una limitación al alcance de la fiscalización, al haberse seleccionado la muestra sobre una población de expedientes inferior a la realmente existente.

IV.2. Conclusiones en relación con la documentación contenida en los expedientes fiscalizados

En el examen de los expedientes fiscalizados se ha comprobado la falta de documentos exigidos en la Instrucción del Tribunal. En unos casos, puede deducirse su existencia; pero en otros tal deducción no es posible, sin que, por tanto, se conozca si se ha cumplido la legislación reguladora de la contratación pública. Los docu-

mentos más significativos o más frecuentemente omitidos en los expedientes analizados son los siguientes:

- El informe del Servicio promotor de la contratación, exponiendo razonadamente la necesidad, características e importe de las prestaciones objeto del contrato (artículo 73.2 del RGLCAP).
- El certificado de existencia de crédito (artículo 67.2 del TRLCAP).
- El acta de comprobación del replanteo (artículo 142 del TRLCAP).
- La resolución motivada aprobando el expediente de contratación y el gasto, en su caso, así como la orden de apertura del procedimiento de adjudicación (artículo 69 del TRLCAP).
- La declaración responsable de los licitadores de no estar incursos en prohibición de contratar (artículo 79.2.b del TRLCAP).
- Los informes técnicos solicitados por el órgano de contratación sobre la procedencia de la adjudicación (artículo 89.1 del TRLCAP).
- Los trámites para el caso de ofertas incursas en presunción de temeridad: petición de justificación a los licitadores afectados, alegaciones de los mismos y resolución del órgano de contratación (artículos 83 y 86 del TRLCAP).
- La justificación de solvencia económica, financiera, técnica y profesional del adjudicatario (artículo 79.2.b del TRLCAP).
- La documentación acreditativa de la realización total o parcial del contrato a satisfacción de la Administración u órgano contratante (artículo 110 del TRLCAP).

IV.3. Conclusiones en relación con la tramitación de los expedientes

En relación con el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la tramitación de los contratos se han comprobado en diversos expedientes las siguientes incidencias:

Primera. Se tramitaron como de consultoría y asistencia y de servicios contratos que, a juicio del Tribunal de Cuentas, tienen el carácter de contratos privados.

Segunda. Los pliegos de prescripciones técnicas incorporan declaraciones y cláusulas que deberían figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 68.3 del RGLCAP).

Tercera. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares no recogen el importe máximo de los gastos de publicidad que debe abonar el adjudicatario (artículo 67.2.g del RGLCAP).

Cuarta. La declaración de la improcedencia de la revisión de precios no se estableció en resolución motivada independiente (artículo 103 del TRLCAP).

Quinta. La justificación del trámite de urgencia no ha sido suficientemente motivada (artículo 71 del TRLCAP).

Sexta. La garantía definitiva se constituyó con posterioridad a la formalización del contrato (artículo 54.2 del TRLCAP). En algunos casos, la garantía se constituyó sobre el importe de adjudicación (debería haberse hecho sobre el de licitación); mientras que en otros, el importe de la garantía definitiva no se fijó de acuerdo con el porcentaje legalmente establecido, teniendo en cuenta que la adjudicación recayó sobre ofertas incursas en temeridad (artículo 36.4 del TRLCAP).

Séptima. Los documentos de formalización de los contratos no recogen todas las menciones establecidas legalmente (artículo 71 del RGLCAP).

Octava. La aplicación de los criterios objetivos de adjudicación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares presenta numerosas deficiencias respecto al establecimiento, contenido y métodos de valoración.

Novena. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares no se incluye la revisión de precios, con el argumento de estar contempladas en los pliegos las posibles variaciones que pudieran producirse en los mismos. La exclusión de la revisión de precios fundamentada en la expresada motivación de dudoso cumplimiento no resulta acorde con lo dispuesto legalmente (artículo 103 del TRLCAP, en relación con el artículo 14 del mismo texto legal).

Décima. Algunas entidades establecieron, en los pliegos de cláusulas administrativas de diversos contratos de servicios, la previsión de que la revisión de precios se realizaría en función de los incrementos salariales establecidos en los Convenios Colectivos aplicables en cada caso, contraviniendo lo dispuesto legalmente sobre las revisiones de precios, que deberán llevarse a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el Órgano de Contratación, carácter que no es atribuible a los Convenios Colectivos (artículo 104.1 del TRLCAP).

Undécima. En algunos casos, la solicitud de la autorización para contratar de los titulares de los Departamentos Ministeriales de adscripción se ha omitido en supuestos en los que resultaba preceptiva, por razón del importe de los contratos (artículo 12.1 del TRLCAP).

Duodécima. En los contratos adjudicados por el procedimiento negociado no consta que las entidades contratantes hayan negociado con las empresas consultadas.

Decimotercera. La certificación de existencia de crédito se sustituye por el documento contable de retención de crédito.

Decimocuarta. En los expedientes adjudicados mediante concurso, los pliegos de cláusulas administrativas particulares prevén la apertura previa, por la Mesa de Contratación, de la documentación técnica, lo que

vulnera el carácter secreto de las proposiciones (artículo 79 del TRLCAP).

Decimoquinta. Los informes de la asesoría jurídica se sustituyen por una diligencia en la que se hace constar que los expedientes han sido informados favorablemente.

Decimosexta. Las actas de recepción de los contratos se sustituyen por las de las recepciones parciales o provisionales con las facturas acreditativas de los pagos efectuados.

Decimoséptima. Las prórrogas previstas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares exceden del plazo permitido (artículo 198 del TRLCAP).

Decimoctava. La comunicación al Registro Público de Contratos se realiza fuera de los plazos establecidos (artículo 93 del TRLCAP).

Decimonovena. En los contratos privados de compraventa y arrendamiento analizados, no se han observado los principios de publicidad y concurrencia, seleccionándose al adjudicatario mediante un sistema de contratación directa.

V. RECOMENDACIONES

El Tribunal de Cuentas teniendo en cuenta los resultados obtenidos en la fiscalización sobre la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por las Entidades del Sector Público Estatal sometidas al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, considera necesario formular las siguientes recomendaciones:

Primera. Deberían adoptarse las medidas precisas para que el envío al Tribunal de Cuentas de las relaciones anuales de los contratos y de los expedientes de contratación se efectúe en los términos preceptuados por la normativa reguladora, siguiendo el modelo previsto en la Instrucción General de Contratación, que establece que los expedientes a incluir en cada una de las relaciones deben ser únicamente los adjudicados por el respectivo órgano de contratación, debiendo contener el extracto de dichos expedientes los documentos mencionados en sus anexos.

Segunda. Debería llevarse a cabo la revisión por los órganos de contratación de los diversos tipos de pliegos de cláusulas administrativas particulares y de los modelos de documentos de formalización de los contratos, evitando la utilización de pliegos genéricos, aplicables a contratos de naturaleza diversa.

Tercera. Debería exigirse rigor en la selección de la forma de adjudicación, justificándose la elección del procedimiento y forma utilizados.

Cuarta. Debería controlarse la precisión del contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares con el fin de incrementar el grado de objetividad, delimitando y ponderando los métodos de valoración y excluyendo aquellos extremos no acordes con la normativa reguladora.

Quinta. Debería exigirse el cumplimiento, por parte de las entidades afectadas, de los requisitos y plazos marcados en el TRLCAP para las prórrogas y notificaciones al Registro Público de Contratos.

Sexta. Sería conveniente la mejora de los estudios previos y elaboración de proyectos, aportando mayor precisión en la determinación de las necesidades a cubrir, evitando que se produzcan modificaciones, ampliaciones de plazo, retrasos y obras complementarias no suficientemente justificadas.

Séptima. Deberían adoptarse las medidas necesarias para incrementar el grado de objetividad en las adjudicaciones mediante la fijación más precisa del orden de preferencia de los criterios de adjudicación, de las fórmulas y métodos de valoración que vayan a ser utilizados en la aplicación de cada uno de ellos y de su ponderación. En este sentido, los pliegos deberían establecer las fases del procedimiento de valoración, distinguiendo lo relativo a la oferta técnica de la económica, y procediendo al examen y valoración independiente de la primera para evitar que ésta quede influida por el conocimiento de la segunda.

Octava. Debería reiterarse la necesidad de incluir en los pliegos de prescripciones técnicas, en los de cláusulas administrativas particulares y en los documentos de formalización de los contratos, las menciones exigidas en los artículos 68, 71 y 73 del RGLCAP.

Novena. Debería insistirse en la necesidad de que los informes técnicos de valoración de los concursos sean suficientemente explicativos, para poder apreciar la corrección de las puntuaciones otorgadas.

Décima. Debería controlarse que los anuncios de la licitación en el BOE precisen el importe máximo de los gastos de publicidad a asumir por el adjudicatario.

Madrid, 30 de abril de 2009. El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

ANEXOS

Anexo II.1 Contratos remitidos clasificados según el tipo de contrato
Anexo II.2 Contratos remitidos clasificados según forma de adjudicación
Anexo II.3 Contratos fiscalizados clasificados según el tipo de contrato
Anexo II.4 Contratos fiscalizados clasificados según forma de adjudicación

Anexo II.1

Expedientes remitidos clasificados según tipo de contrato (en miles de euros)

		TIPO DE CONTRATO						
		Obras	**Consultoría y asistencia y de servicios**	**Suministro**	**Gestión de servicios públicos**	**Adminis. especiales**	**Privados**	**TOTALES**
Mº AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	Nº	1	50	4		1	1	57
	Importe	698	47.559	8.374		7.000	568	64.199
	% *	1	74	13		11	1	100
Mº ECONOMÍA Y HACIENDA	Nº	12	130	10			1	153
	Importe	49.100	110.599	13.319			83	173.101
	% *	28	64	8				100
Mº FOMENTO	Nº	361	404	4				769
	Importe	2.959.040	418.030	1.412				3.378.482
	% *	88	12					100
Mº INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	Nº	7	100	9			1	117
	Importe	6.621	169.694	7.025			126	183.466
	% *	4	92	4				100
Mº MEDIO AMBIENTE	Nº	338	304	17			2	661
	Importe	1.192.959	181.183	22.432			24.000	1.420.574
	% *	84	13	2			2	100
Mº SANIDAD Y CONSUMO	Nº	4	39	9		1		53
	Importe	1.657	24.257	5.105				31.019
	% *	5	78	16			0	100
Mº TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	Nº	7	69	10			9	95
	Importe	9.413	66.575	5.777			5.066	86.831
	% *	11	77	7			6	100
Mº VIVIENDA	Nº	6	3	1				10
	Importe	21.664	1.385	516				23.565
	% *	92	6	2				100
Mº ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Nº		31	1			23	55
	Importe		15.136	533			34.419	50.088
	% *		30	1			69	100
Mº ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	Nº	1	19	2			1	23
	Importe	2.225	7.676	788			3.787	14.476
	% *	15	53	5			26	100
Mº DEFENSA	Nº	53	453	423	2			931
	Importe	71.885	478.885	812.476	9.577			1.372.823
	% *	5	35	59	1			100
Mº EDUCACIÓN	Nº	3	66	10				79
	Importe	2.450	47.053	6.282				55.785
	% *	4	84	11				100
Mº CULTURA	Nº	22	41	13				76
	Importe	87.639	35.451	16.301				139.391
	% *	63	25	12				100
Mº INTERIOR	Nº	21	143	94				258
	Importe	68.877	165.925	370.526				605.328
	% *	11	27	61				100
Mº JUSTICIA	Nº	8	8	6			1	23
	Importe	8.846	25.606	1.679			15	36.146
	% *	24	71	5				100
Mº PRESIDENCIA	Nº	6	48	2				56
	Importe	10.322	80.043	1.868				92.233
	% *	11	87	2				100

Anexo II.1

Expedientes remitidos clasificados según tipo de contrato (en miles de euros)

		TIPO DE CONTRATO						
		Obras	**Consultoría y asistencia y de servicios**	**Suministro**	**Gestión de servicios públicos**	**Adminis. especiales**	**Privados**	**TOTALES**
SASEMAR	Nº		16	3				19
	Importe		50.871	43.261				94.132
	% *		54	46				100
ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO	Nº	1	6	2				9
	Importe	3.051	13.364	1.025				17.440
	% *	17	77	6				100
SEPES, ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL DE SUELO	Nº	6	11					17
	Importe	41.862	2.520					44.382
	% *	94	6					100
AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA	Nº	8	87	11				106
	Importe	9.744	75.983	84.352				170.079
	% *	6	45	50				100
COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES	Nº	1	4	2			1	8
	Importe	218	705	344			1.498	2.765
	% *	8	25	12			54	100
COMISION NACIONAL DE LA ENERGIA	Nº		6					6
	Importe		1.068					1.068
	% *		100					100
COMISION NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	Nº	1	7				1	9
	Importe	396	3.199				2.890	6.485
	% *	6	49				45	100
CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR	Nº	1	12	1				14
	Importe	998	3.572	1.200				5.770
	% *	17	62	21				100
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	Nº		3	1				4
	Importe		663	79				742
	% *		89	11				100
INSTITUTO CERVANTES	Nº	3	6	6			3	18
	Importe	500	1.268	478			10.254	12.500
	% *	4	10	4			82	100
MUSEO NACIONAL DEL PRADO	Nº		8	5			8	21
	Importe		4.319	392			1.190	5.901
	% *		73	7			20	100
RADIO TELEVISION ESPAÑOLA	Nº	10	34	3				47
	Importe	7.003	17.111	3.315				27.429
	% *	26	62	12				100
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA	Nº		28	3			2	33
	Importe		16.080	2.866			560	19.506
	% *		82	15			3	100
TOTALES	**Nº**	**881**	**2.136**	**652**	**2**	**2**	**54**	**3.727**
	Importe	**4.557.168**	**2.065.780**	**1.411.725**	**9.577**	**7.000**	**84.456**	**8.135.706**
	% *	**56**	**25**	**17**	**0**	**0**	**1**	**100**

* Porcentaje que representa el importe correspondiente sobre el importe total de la fila correspondiente.

Anexo II.2

Expedientes remitidos clasificados según forma de adjudicación (en miles de euros)

		FORMA DE ADJUDICACIÓN			
		Subasta	Concurso	Procedimiento negociado (*)	Totales
Mº AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	Nº		34	23	57
	Importe		44.976	19.223	64.199
	%**		70	30	100
Mº ECONOMÍA Y HACIENDA	Nº	6	80	67	153
	Importe	7.179	122.246	43.676	173.101
	%**	4	71	25	100
Mº FOMENTO	Nº	157	496	116	769
	Importe	279.478	2.993.806	105.198	3.378.482
	%**	8	89	3	100
Mº INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	Nº	2	64	51	117
	Importe	3.180	124.187	56.099	183.466
	%**	2	68	31	100
Mº MEDIO AMBIENTE	Nº	37	392	232	661
	Importe	31.952	1.161.160	227.462	1.420.574
	%**	2	82	16	100
Mº SANIDAD Y CONSUMO	Nº		31	22	53
	Importe		23.344	7.675	31.019
	%**		75	25	100
Mº TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	Nº	3	69	23	95
	Importe	3.409	62.474	20.948	86.831
	%**	4	72	24	100
Mº VIVIENDA	Nº		8	2	10
	Importe		21.855	1.710	23.565
	%**		93	7	100
Mº ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Nº	16	19	20	55
	Importe	5.818	7.243	37.027	50.088
	%**	12	14	74	100
Mº ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	Nº		1	22	23
	Importe		173	14.303	14.476
	%**		1	99	100
Mº DEFENSA	Nº	6	155	770	931
	Importe	21.205	163.943	1.187.675	1.372.823
	%**	2	12	87	100
Mº EDUCACIÓN	Nº	7	42	30	79
	Importe	3.011	30.435	22.339	55.785
	%**	5	55	40	100
Mº CULTURA	Nº		47	29	76
	Importe		79.208	60.183	139.391
	%**		57	43	100
Mº INTERIOR	Nº	24	98	136	258
	Importe	39.476	352.872	212.980	605.328
	%**	7	58	35	100
Mº JUSTICIA	Nº	2	11	10	23
	Importe	2.221	29.609	4.316	36.146
	%**	6	82	12	100
Mº PRESIDENCIA	Nº		29	27	56
	Importe		20.889	71.344	92.233
	%**		23	77	100
SASEMAR	Nº		17	2	19
	Importe		93.039	1.093	94.132

Anexo II.2

Expedientes remitidos clasificados según forma de adjudicación (en miles de euros)

		FORMA DE ADJUDICACIÓN			
		Subasta	**Concurso**	**Procedimiento negociado (*)**	**Totales**
	%**		99	1	100
ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO	Nº		6	3	9
	Importe		16.510	930	17.440
	%**		95	5	100
SEPES, ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL DE SUELO	Nº	2	15		17
	Importe	12.331	32.051		44.382
	%**	28	72		100
AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA	Nº	4	47	55	106
	Importe	4.704	64.444	100.931	170.079
	%**	3	38	59	100
COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES	Nº		4	4	8
	Importe		705	2.060	2.765
	%**		25	75	100
COMISION NACIONAL DE LA ENERGIA	Nº		3	3	6
	Importe		601	467	1.068
	%**		56	44	100
COMISION NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	Nº	1	6	2	9
	Importe	396	2.972	3.117	6.485
	%**	6	46	48	100
CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR	Nº		8	6	14
	Importe		4.415	1.355	5.770
	%**		77	23	100
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	Nº		4		4
	Importe		742		742
	%**		100		100
INSTITUTO CERVANTES	Nº		6	12	18
	Importe		1.260	11.240	12.500
	%**		10	90	100
MUSEO NACIONAL DEL PRADO	Nº		9	12	21
	Importe		2.014	3.887	5.901
	%**		34	66	100
RADIO TELEVISION ESPAÑOLA	Nº		14	33	47
	Importe		23.024	4.405	27.429
	%**		84	16	100
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA	Nº		7	26	33
	Importe		2.349	17.157	19.506
	%**		12	88	100
TOTALES	**Nº**	**267**	**1.722**	**1.738**	**3.727**
	Importe	**414.360**	**5.482.546**	**2.238.800**	**8.135.706**
	%	**5**	**67**	**28**	**100**

(*) Bajo la rúbrica de "Procedimiento negociado" se incluyen también los modificados y las prórrogas.

(**) Porcentaje que representa el importe correspondiente sobre el importe total de la fila correspondiente

Anexo II.3

Expedientes fiscalizados clasificados según el tipo de contrato (en miles de euros)

		TIPO DE CONTRATO					
		Obras	**Consultoría y asistencia y de servicios**	**Suministro**	**Gestión de servicios públicos**	**Privados**	**TOTALES**
Mº AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	Nº		23	3		1	27
	Importe		16.903	7.917		568	25.388
	% s/ Nº remitidos		46	75		100	47
	% s/ Importe		36	95		100	40
Mº ECONOMÍA Y HACIENDA	Nº	9	36	5		1	51
	Importe	26.639	18.418	10.222		83	55.362
	% s/ Nº remitidos	75	28	50		100	33
	% s/ Importe	54	17	77		100	32
Mº FOMENTO	Nº	62	80	1			143
	Importe	1.301.925	111.238	300			1.413.463
	% s/ Nº remitidos	17	20	25			19
	% s/ Importe	44	27	21			42
Mº INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	Nº	2	24	5			31
	Importe	4.066	56.091	4.538			64.695
	% s/ Nº remitidos	29	24	56			26
	% s/ Importe	61	33	65			35
Mº MEDIO AMBIENTE	Nº	90	51	7		1	149
	Importe	491.722	63.478	5.977		4.000	565.177
	% s/ Nº remitidos	27	17	41		50	23
	% s/ Importe	41	35	27		17	40
Mº SANIDAD Y CONSUMO	Nº	3	26	5			34
	Importe	1461	21.926	3.503			26.890
	% s/ Nº remitidos	75	67	56			121
	% s/ Importe	88	90	69			129
Mº TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	Nº	4	35	8		9	56
	Importe	5.946	46.330	5.405		5.066	62.747
	% s/ Nº remitidos	57	51	80		100	100
	% s/ Importe	63	70	94		100	111
Mº VIVIENDA	Nº	5	3	1			9
	Importe	20.470	1.385	516			22.371
	% s/ Nº remitidos	83	100	100			90
	% s/ Importe	94	100	100			95
Mº ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Nº		11	1		13	25
	Importe		12.492	533		32.351	45.376
	% s/ Nº remitidos		35	100		57	45
	% s/ Importe		83	100		94	91
Mº ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	Nº	1	4	2		1	8
	Importe	2.225	4.425	788		3.787	11.225
	% s/ Nº remitidos	100	21	100		100	35
	% s/ Importe	100	58	100		100	78
Mº DEFENSA	Nº	41	212	264	2		519
	Importe	62.881	421.399	784.950	9.577		1.278.807
	% s/ Nº remitidos	77	47	62	100		56
	% s/ Importe	87	88	97	100		93
Mº EDUCACIÓN	Nº	1	14	3			18
	Importe	1.666	28.424	2.205			32.295
	% s/ Nº remitidos	33	21	30			23
	% s/ Importe	68	60	35			58
Mº CULTURA	Nº	15	12	8			35
	Importe	83.116	24.442	13.496			121.054
	% s/ Nº remitidos	68	29	62			46

Anexo II.3

Expedientes fiscalizados clasificados según el tipo de contrato (en miles de euros)

		TIPO DE CONTRATO					
		Obras	Consultoría y asistencia y de servicios	Suministro	Gestión de servicios públicos	Privados	TOTALES
	% s/ Importe	95	69	83			87
Mº INTERIOR	Nº	10	46	74			130
	Importe	61.211	137.713	360.526			559.450
	% s/ Nº remitidos	48	32	79			50
	% s/ Importe	89	83	97			92
Mº JUSTICIA	Nº	5	3	4		1	13
	Importe	6.017	23.970	1.124		15	31.126
	% s/ Nº remitidos	63	38	67		100	57
	% s/ Importe	68	94	67		100	86
Mº PRESIDENCIA	Nº	4	17	2			23
	Importe	9.318	71.435	1.868			82.621
	% s/ Nº remitidos	67	35	100			41
	% s/ Importe	90	89	100			90
SASEMAR	Nº		6	2			8
	Importe		43.841	38.971			82.812
	% s/ Nº remitidos		38	67			42
	% s/ Importe		86	90			88
ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO	Nº	1	6	2			9
	Importe	3.051	13.364	1.025			17.440
	% s/ Nº remitidos	100	100	100			100
	% s/ Importe	100	100	100			100
SEPES	Nº	6					6
	Importe	41.862					41.862
	% s/ Nº remitidos	100					35
	% s/ Importe	100					94
AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA	Nº	5	16	7			28
	Importe	5.925	40.807	82.170			128.902
	% s/ Nº remitidos	63	18	64			26
	% s/ Importe	61	54	97			76
COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES	Nº	1	4	2		1	8
	Importe	218	705	344		1.498	2.765
	% s/ Nº remitidos	100	100	100		100	100
	% s/ Importe	100	100	100		100	100
COMISION NACIONAL DE LA ENERGIA	Nº		6				6
	Importe		1.068				1.068
	% s/ Nº remitidos		100				100
	% s/ Importe		100				100
COMISION NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	Nº	1	6			1	8
	Importe	396	2.864			2.890	6.150
	% s/ Nº remitidos	100	86			100	89
	% s/ Importe	100	90			100	95
CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR	Nº	1	7	1			9
	Importe	998	2.447	1.200			4.645
	% s/ Nº remitidos	100	58	100			64
	% s/ Importe	100	69	100			81
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	Nº		3	1			4
	Importe		663	79			742
	% s/ Nº remitidos		100	100			100
	% s/ Importe		100	100			100
INSTITUTO CERVANTES	Nº	3	6	6		3	18
	Importe	500	1.268	478		10.254	12.500

Anexo II.3

Expedientes fiscalizados clasificados según el tipo de contrato (en miles de euros)

		TIPO DE CONTRATO					
		Obras	**Consultoría y asistencia y de servicios**	**Suministro**	**Gestión de servicios públicos**	**Privados**	**TOTALES**
	% s/ Nº remitidos	100	100	100		100	100
	% s/ Importe	100	100	100		100	100
MUSEO NACIONAL DEL PRADO	Nº		8	5		8	21
	Importe		4.319	392		1.190	5.901
	% s/ Nº remitidos		100	100		100	100
	% s/ Importe		100	100		100	100
RADIO TELEVISION ESPAÑOLA	Nº	5	8	2			15
	Importe	3.920	17.013	3.315			24.248
	% s/ Nº remitidos	50	24	67			32
	% s/ Importe	56	99	100			88
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA	Nº		8			1	9
	Importe		3.541			300	3.841
	% s/ Nº remitidos		29			50	27
	% s/ Importe		22			54	20
TOTALES	**Nº**	**275**	**681**	**421**	**2**	**41**	**1.420**
	Importe	**2.135.533**	**1.191.969**	**1.331.842**	**9.577**	**62.002**	**4.730.923**
	% s/ Nº remitidos	**31**	**32**	**65**	**100**	**76**	**38**
	% s/ Importe	**47**	**58**	**94**	**100**	**73**	**58**

Anexo II.4

Expedientes fiscalizados clasificados según forma de adjudicación (en miles de euros)

		FORMA DE ADJUDICACIÓN			
		Subasta	Concurso	Procedimiento negociado (*)	Totales
Mº AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	Nº		15	12	27
	Importe		19.235	6.153	25.388
	% s/ Nº remitidos		44	52	47
	% s/ Importe		43	32	40
Mº ECONOMÍA Y HACIENDA	Nº	2	27	22	51
	Importe	4.548	29.966	20.848	55.362
	% s/ Nº remitidos	33	34	33	33
	% s/ Importe	63	25	48	32
Mº FOMENTO	Nº	16	112	15	143
	Importe	81.039	1.288.993	43.431	1.413.463
	% s/ Nº remitidos	10	23	13	19
	% s/ Importe	29	43	41	42
Mº INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	Nº	1	17	13	31
	Importe	1.880	51.573	11.242	64.695
	% s/ Nº remitidos	50	27	25	26
	% s/ Importe	59	42	20	35
Mº MEDIO AMBIENTE	Nº	12	72	65	149
	Importe	8.251	435.051	121.875	565.177
	% s/ Nº remitidos	32	18	28	23
	% s/ Importe	26	37	54	40
Mº SANIDAD Y CONSUMO	Nº		25	9	34
	Importe		20.810	6.080	26.890
	% s/ Nº remitidos		81	41	64
	% s/ Importe		89	79	87
Mº TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	Nº	2	46	8	56
	Importe	2.519	51.139	9.089	62.747
	% s/ Nº remitidos	67	67	35	59
	% s/ Importe	74	82	43	72
Mº VIVIENDA	Nº		8	1	9
	Importe		21.855	516	22.371
	% s/ Nº remitidos		100	50	90
	% s/ Importe		100	30	95
Mº ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Nº	10	7	8	25
	Importe	4.685	5.009	35.682	45.376
	% s/ Nº remitidos	63	37	40	45
	% s/ Importe	81	69	96	91
Mº ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	Nº			8	8
	Importe			11.225	11.225
	% s/ Nº remitidos			36	35
	% s/ Importe			78	78
Mº DEFENSA	Nº	1	47	471	519
	Importe	18.335	119.572	1.140.900	1.278.807
	% s/ Nº remitidos	17	30	61	56
	% s/ Importe	86	73	96	93
Mº EDUCACIÓN	Nº		5	13	18
	Importe		12.305	19.990	32.295
	% s/ Nº remitidos		12	43	23
	% s/ Importe		40	89	58

Anexo II.4

Expedientes fiscalizados clasificados según forma de adjudicación (en miles de euros)

		FORMA DE ADJUDICACIÓN			
		Subasta	Concurso	Procedimiento negociado (*)	Totales
Mº CULTURA	Nº		21	14	35
	Importe		63.023	58.031	121.054
	% s/ Nº remitidos		45	48	46
	% s/ Importe		80	96	87
Mº INTERIOR	Nº	4	33	93	130
	Importe	25.753	328.695	205.002	559.450
	% s/ Nº remitidos	17	34	68	50
	% s/ Importe	65	93	96	92
Mº JUSTICIA	Nº		5	8	13
	Importe		27.263	3.863	31.126
	% s/ Nº remitidos		45	80	57
	% s/ Importe		92	90	86
Mº PRESIDENCIA	Nº		7	16	23
	Importe		13.459	69.162	82.621
	% s/ Nº remitidos		24	59	41
	% s/ Importe		64	97	90
SASEMAR	Nº		8		8
	Importe		82.812		82.812
	% s/ Nº remitidos		47	0	42
	% s/ Importe		89	0	88
ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO	Nº		6	3	9
	Importe		16.510	930	17.440
	% s/ Nº remitidos		100	100	100
	% s/ Importe		100	100	100
SEPES, ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL DE SUELO	Nº	2	4		6
	Importe	12.331	29.531		41.862
	% s/ Nº remitidos	100	27		35
	% s/ Importe	100	92		94
AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA	Nº	4	17	7	28
	Importe	4.704	53.733	70.465	128.902
	% s/ Nº remitidos	100	36	13	26
	% s/ Importe	100	83	70	76
COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES	Nº		4	4	8
	Importe		705	2.060	2.765
	% s/ Nº remitidos		100	100	100
	% s/ Importe		100	100	100
COMISION NACIONAL DE LA ENERGIA	Nº		3	3	6
	Importe		601	467	1.068
	% s/ Nº remitidos		100	100	100
	% s/ Importe		100	100	100
COMISION NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	Nº	1	5	2	8
	Importe	396	2.637	3.117	6.150
	% s/ Nº remitidos	100	83	100	89
	% s/ Importe	100	89	100	95
CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR	Nº		8	1	9
	Importe		4.415	230	4.645
	% s/ Nº remitidos		100	17	64
	% s/ Importe		100	17	81

Anexo II.4

Expedientes fiscalizados clasificados según forma de adjudicación (en miles de euros)

		FORMA DE ADJUDICACIÓN			
		Subasta	**Concurso**	**Procedimiento negociado (*)**	**Totales**
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	Nº		4		4
	Importe		742		742
	% s/ Nº remitidos		100		100
	% s/ Importe		100		100
INSTITUTO CERVANTES	Nº		6	12	18
	Importe		1.260	11.240	12.500
	% s/ Nº remitidos		100	100	100
	% s/ Importe		100	100	100
MUSEO NACIONAL DEL PRADO	Nº		9	12	21
	Importe		2.014	3.887	5.901
	% s/ Nº remitidos		100	100	100
	% s/ Importe		100	100	100
RADIO TELEVISION ESPAÑOLA	Nº		12	3	15
	Importe		22.940	1.308	24.248
	% s/ Nº remitidos		86	9	32
	% s/ Importe		100	30	88
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA	Nº		6	3	9
	Importe		1.299	2.542	3.841
	% s/ Nº remitidos		86	12	27
	% s/ Importe		55	15	20
TOTALES	**Nº**	**55**	**539**	**826**	**1.420**
	Importe	**164.441**	**2.707.147**	**1.859.335**	**4.730.923**
	% s/ Nº remitidos	**21**	**31**	**48**	**38**
	% s/ Importe	**40**	**49**	**83**	**58**

(*) Bajo la rúbrica de “Procedimiento negociado” se incluyen también los modificados y las prórrogas.

Edita: **Congreso de los Diputados**
Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid
Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. *http://www.congreso.es*

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid
Teléf.: 902 365 303. *http://www.boe.es*

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**