

RESUMEN Proyecto CSP del INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS (nº 1.113, de fecha 24 de septiembre de 2015) DE LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EJERCICIO 2012.



El presente documento contiene una relación extractada de los principales defectos que, en materia de contratación, han sido observados por el Tribunal de Cuentas (TCu) en su informe 1.113, relativo a la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria celebrada durante el ejercicio 2012.

Código de colores:

En color azul figura el resumen del defecto observado por el TCu.

En color negro el extracto del texto literal del informe.

En color granate algunas de las conclusiones y recomendaciones efectuadas.

Necesidad de la contratación: justificación. En los expedientes de contratación debe determinarse con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer y la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, lo que en último extremo garantiza una eficiente utilización de los fondos públicos.

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

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

— Los informes razonados de los servicios promotores sobre la naturaleza y extensión de las necesidades que pretendían cubrirse con el contrato proyectado, así como sobre la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, no se incorporaron con carácter previo en la tramitación de los expedientes números 1, 2, 3, 7, 9, 11, 12, 16, 18, 19, 22, 27, 28, 29, 31, 33 y 34 del Anexo, por lo que dicha circunstancia no queda adecuadamente justificada en la documentación preparatoria de estos contratos.

— La necesidad de contratar las obras de rehabilitación del edificio “El Espolón” destinado a centro cultural (número 8 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Comillas, se fundamentó en el hecho de haberse aprobado la financiación parcial del presupuesto de la obra con cargo a fondos procedentes del Ministerio de Fomento; argumentación reiterada en las alegaciones y que no justifica la necesidad de un centro cultural ni por qué debía hacerse. A estos efectos, no consta el preceptivo informe del servicio promotor justificativo de la necesidad del contrato previsto en el artículo 73.2 del RGLCAP, habiéndose remitido con las alegaciones el acta de una reunión de la Fundación titular del edificio en la que se indica, de modo genérico, que la rehabilitación del mismo se llevaba a cabo a fin de “conservarlo y dedicarlo a la promoción del acceso a cultura de todos los vecinos de Comillas”, así como la memoria del proyecto en la que se menciona la existencia de una necesidad “evidente”, sin otra concreción que una alusión a la necesidad de dotar de locales a algunas asociaciones culturales —que no se especifican— carentes de los mismos.

III. Conclusiones

2. No constan incorporados en las actuaciones preparatorias de varios expedientes los preceptivos informes de los servicios promotores justificativos de la necesidad de la contratación y la extensión de las necesidades que pretendieron cubrirse con el contrato proyectado, así como sobre la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.

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

Satisfacción de la necesidad: medios propios vs medios externos. En la contratación se debe incorporar el motivo por el cual se considera más conveniente para los intereses públicos la externalización del servicio que su prestación mediante los medios personales y materiales propios del Ayuntamiento. Debe efectuarse un estudio comparativo de costes que permitiera constatar que la prestación mediante medios externos resultaba más económica para la hacienda municipal, habida cuenta de la permanencia y el carácter reiterativo del servicio objeto de prestación.

“En el contrato del servicio de limpieza de edificios municipales, celebrado por el Ayuntamiento de Reinosa (número 19 del Anexo), la necesidad del mismo no se justificó suficientemente, no constando los motivos por los cuales se consideró más conveniente para los intereses públicos la externalización del servicio que su prestación mediante los medios personales y materiales propios del Ayuntamiento, así como tampoco la realización de un estudio comparativo de costes que permitiera constatar que la prestación mediante medios externos resultaba más económica para la hacienda municipal, habida cuenta de la permanencia y el carácter reiterativo del servicio objeto de prestación. Ciertamente, en los contratos cuyas prestaciones se vienen efectuando periódicamente resulta especialmente relevante justificar la necesidad de la contratación, no solo en sí misma, sino con indicación de los motivos por los

que se acude a la contratación externa y no se presta con medios propios, con el fin de determinar con precisión la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, no considerándose suficiente por sí sola la fundamentación de la contratación en el hecho de que tales prestaciones se vengán contratando con anterioridad”.

Tipificación de los contratos: contrato de gestión de servicios públicos vs administrativo especial. Cuando se gestiona un servicio, retribuido por los usuarios y se traslada el riesgo de la explotación, el contrato es de gestión de servicio público. El error en la calificación afecta a aspectos esenciales del contrato (proyecto de explotación, estudio económico-administrativo).

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

Contrato de gestión de servicio público: contenido. La tramitación de un expediente de gestión de servicio público exige que se incorpore la documentación acreditativa de su régimen jurídico básico, sin que resulte ajustado a la norma que dichos documentos sean elaborados por el adjudicatario.

“En los expedientes de contratación del servicio público del tanatorio municipal, con acondicionamiento interior de los velatorios, del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 12 del Anexo), de gestión de servicio público de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (número 22 del Anexo) y de gestión del servicio público de suministro de agua y alcantarillado, celebrado por el Ayuntamiento de Valdáliga, (número 33 del Anexo) no se incluye la documentación acreditativa relativa a su régimen jurídico básico, con expresión de los reglamentos reguladores del servicio y de los aspectos jurídicos, económicos y administrativos previstos en los artículos 116 de la LCSP, 132 del TRLCSP y 67.4.a del RGLCAP, al determinar la Administración respecto del primero de los expedientes solo el horario de funcionamiento y ocupación del tanatorio y el precio público por el servicio; en el PCAP se preveía que “el concesionario someterá a la aprobación del Ayuntamiento el Reglamento interior de la explotación”, lo que evidencia su inexistencia previa.

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

Tipificación de los contratos: contrato de servicio vs administrativo especial. Son contratos de servicios aquellos que tienen por objeto una prestación de hacer, distinta de obra o suministro, que sirven de medios auxiliares para el ejercicio de una competencia de la Administración contratante.

“El contrato de servicios de salvamento y socorrismo en las playas del municipio de Castro Urdiales (número 5 del Anexo) fue calificado y tramitado como un contrato administrativo especial, cuando, por sus características se correspondía con un contrato de servicios, regulado en el artículo 10 del TRLCSP, ya que tenía por objeto una prestación de hacer consistente en el desarrollo de una actividad distinta de una obra o de un suministro, que sirve de instrumento auxiliar para el ejercicio de una competencia de la Administración contratante”.

La configuración del contrato exige que el objeto sea determinado, definiendo adecuadamente las características técnicas de las prestaciones del contrato, siendo necesario que la retribución del contratista consista en un precio cierto, determinado o determinable.

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

El PPT de este expediente no definió adecuadamente las características técnicas de las prestaciones del contrato, de acuerdo con los artículos 100 de la LCSP y 68.1 del RGLCAP, al no regularse aspectos del contrato como dotaciones de personal, maquinaria y vehículos necesarios, determinación de los horarios, de las actuaciones de control por la dirección facultativa o el responsable administrativo del contrato, y al encomendarse al propio contratista la definición y organización del servicio en la mayoría de sus facetas —obras de mejora y renovación de instalaciones, horarios, elaboración del plan de mantenimiento preventivo y de inspecciones de la instalación y realización física de inspecciones—.

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

— El PPT del contrato del servicio público del tanatorio municipal, con acondicionamiento interior de los velatorios, del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 12 del Anexo), no definió suficientemente las características técnicas de las prestaciones objeto de contratación, al no regularse algunos aspectos del mismo —dotaciones de personal, maquinaria y vehículos, periodicidad, características y frecuencia de las actuaciones de conservación y limpieza, y actuaciones de control por la dirección facultativa o el responsable del contrato -”.

Expediente de contratación: contenido. La determinación del objeto del contrato, prevista en el artículo 86 del TRLCSP, no permite que se deje a criterio de los licitadores la organización de los servicios a prestar, sus características y condiciones.

“Los pliegos del contrato de gestión de la prestación de los servicios electro-industriales en instalaciones (número 30 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, no determinaron con precisión el objeto del contrato, que comprendía la redacción de proyectos, el suministro de bienes y la ejecución de obras.

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

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

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

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

Expediente de contratación: acuerdo de inicio. Los expedientes contractuales deben comenzar con una orden de inicio del órgano de contratación, siendo un acto previo e independiente del de aprobación del expediente.

“Los expedientes de contratación han de comenzar formalmente con una orden de inicio de la tramitación acordada por el órgano de contratación, como dispone el artículo 109.1 del TRLCSP, no figurando el documento al efecto en los expedientes números 3, 9, 12, 13, 22, 29, 30, 31, 33 y 34 del Anexo.

— Por Resolución de 20 de octubre de 2011, el Pleno del Ayuntamiento de El Astillero aprobó el PCAP del servicio de limpieza de edificios municipales (número 9 del Anexo), no así el expediente de contratación y el gasto, como establece el artículo 94 de la LCSP.

— La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Santander acordó, en acto único, el inicio y la aprobación del expediente de contratación de suministro de energía eléctrica para las instalaciones de alumbrado público, dependencias municipales, colegios y servicios varios (número 23 del Anexo), cuando, de acuerdo con los artículos 109.1 y 110.1 del TRLCSP, se trata de trámites diferentes”.

Presupuesto base de licitación y canon. El canon que debe satisfacer el adjudicatario a la Administración no forma parte del presupuesto base de licitación, dado que se trata de una participación o beneficio que se reconoce a favor de la Administración.

“La fijación del presupuesto es un elemento básico para la determinación del precio de los contratos, en cuya cuantificación habrán de tenerse en cuenta los precios habituales del mercado. Excepcionalmente, el TRLCSP admite que, inicialmente, el presupuesto pueda no ser determinado, como es el caso al que se refiere el artículo 170.b), en el que se prevé que puedan adjudicarse los contratos mediante procedimiento negociado sin publicidad “cuando se trate de contratos en los que, por razón de sus características o de los riesgos que entrañen, no pueda determinarse el precio global”.

En los expedientes que se relacionan a continuación se han observado diversas eventualidades e incidencias en la aplicación de las normas relativas al cálculo y determinación de sus presupuestos:

— Ni el PCAP ni el documento de formalización del contrato de gestión integral de los servicios de agua, saneamiento y alcantarillado del Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo (número 1 del Anexo) determinaron el importe estimado a percibir por el concesionario en concepto de retribución, incluyendo únicamente los conceptos retributivos por los servicios objeto del contrato. Por su parte, el anuncio de licitación incluyó como “presupuesto base de licitación” el “canon inicial mínimo por la concesión”, cuando este último es una “participación a satisfacer a la Administración por el contratista o beneficio mínimo que corresponda a alguna de las partes”, según el artículo 67.4.e) del RGLCAP, mientras que el presupuesto de licitación es la cuantía que la Administración debe abonar al contratista cuando proceda”.

Presupuesto base de licitación y valor estimado: ámbito temporal. En la determinación del presupuesto base de licitación y el valor estimado de los contratos plurianuales se debe tomar en consideración la totalidad de las anualidades. Si bien para el valor estimado se deben considerar las eventuales prórrogas y las magnitudes a emplear no incluyen el IVA.

“En los expedientes contractuales con números 22, 26 y 27 del Anexo, constaban como presupuesto de licitación y como precio del contrato el importe de una sola anualidad no obstante tener los contratos un plazo de 10, 4 y 2 años, respectivamente.

— En los contratos números 30 y 31 del Anexo, de gestión de la prestación de los servicios electroindustriales en instalaciones, y de trabajos de limpieza de centros públicos, dependencias municipales, instalaciones deportivas y otras atenciones, respectivamente, adjudicados ambos por el Ayuntamiento de Torrelavega, se incluyó el IVA en el valor estimado del contrato, frente a lo dispuesto en el artículo 88.1 del TRLCSP.

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

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

III. Conclusiones

5. Se han detectado algunas deficiencias en el cálculo y determinación de los presupuestos de licitación de varios contratos, bien por no haberse aportado o acreditado los cálculos y datos tenidos en cuenta

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

Expediente de contratación: existencia de crédito. Al formar los expedientes deben incluirse el certificado de existencia de crédito, que garantiza que existe saldo de crédito disponible para realizar el gasto.

“El certificado de existencia de crédito, documento de naturaleza contable, tiene la función de acreditar formalmente que para la aplicación e importe que figura en el documento de retención de créditos para gastar, existe saldo de crédito disponible. El artículo 219.2 letra a) del TRLRHL establece que ha de comprobarse por el interventor “la existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer” Por otro lado, el artículo 109.3 del TRLCSP, cuando se refiere al contenido del expediente de contratación, en el párrafo segundo, dispone que “asimismo, deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya (...)”, siendo parte del contenido mínimo del contrato “el crédito presupuestario o el programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio, en su caso” (artículo 26.1 letra k del TRLCSP).

En los expedientes contractuales que se exponen a continuación no consta la emisión del correspondiente documento de certificado de crédito o en el mismo no se acredita suficientemente la existencia y la retención del crédito”.

Expediente de contratación: contrato de obras. Con carácter previo al replanteo del proyecto resulta preciso su aprobación, para posteriormente, y una vez incluidos los pliegos e informes preceptivos, terminar aprobando el expediente de contratación.

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

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

III. Conclusiones

22. Se han apreciado ciertas deficiencias en las actuaciones preparatorias de algunos contratos de esta naturaleza, tales como la falta del replanteo previo y de la supervisión de los proyectos”.

Expediente de contratación: contenido del PCAP vs PPT.

“El PCAP, contemplado en los artículos 115 del TRLCSP y 67 del RGLCAP, ha de incluir, entre otros extremos, los pactos y condiciones definitorios de los derechos y obligaciones que asumirán las partes

del contrato y cuestiones tales como los criterios de adjudicación, precio, presentación de ofertas, régimen de pagos, etc.

El pliego de prescripciones técnicas (PPT) regulado en los artículos 116 del TRLCSP y 68 del RGLCAP, por su parte, ha de recoger todos los aspectos relativos al objeto del contrato, debiendo describirse en el mismo con precisión las prestaciones que vayan a ser contratadas y definir sus calidades, a fin de ofrecer a las empresas que estén interesadas en licitar, información suficiente.

Ambos documentos, por tanto, han de tener un contenido determinado y diferenciado.

III. Conclusiones

3. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de algunos de los expedientes fiscalizados no concretaron suficientemente los medios acreditativos de la solvencia, los criterios de adjudicación, la documentación que debían presentar los licitadores o el plazo de duración del contrato, lo que contribuye a limitar la información que se ofreció a las empresas que pudieran haber estado interesadas en el contrato, y no favorece los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública.

4. Se incluyeron en algunos pliegos de prescripciones técnicas aspectos que debían figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que, además de no ser conforme con la normativa, implica que, cuando aquellos solo figuraron en el pliego de prescripciones técnicas, dichos aspectos no quedaron específicamente sometidos al control previo de legalidad a cargo de las asesorías jurídicas del que son objeto los pliegos de cláusulas administrativas particulares”.

Expediente de contratación: definición de las prestaciones. El documento a través del cual se define la forma en que debe realizarse el servicio y su organización, con independencia de su denominación (plan de servicio, programa de trabajo, reglamento de gestión y explotación, etc...) es un documento que ha de elaborarse por la Administración, en función de los requisitos y necesidades reales de la misma.

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

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

— El contenido del PPT del contrato de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos, celebrado por el Ayuntamiento de Polanco (número 18 del Anexo), no fue adecuado ya que algunas de las

características, requisitos y condiciones de prestación del servicio no se determinaron en dicho documento, sino que su concreción se atribuyó a los licitadores en las ofertas (medios materiales y personales necesarios, horarios y calendarios, prestaciones relacionadas con el mantenimiento del servicio, etc.). Estas deficiencias del PPT, en cuanto a la información que mediante dicho documento se puso a disposición de las empresas potencialmente interesadas en el contrato, afectan a los principios de publicidad y transparencia que han de presidir la contratación pública.

III. Conclusiones

7. El contenido de los pliegos de prescripciones técnicas de algunos de los contratos examinados fue insuficiente, siendo así que no se concretaron determinados extremos necesarios para la prestación de los servicios, encomendándose su determinación a los propios licitadores en sus ofertas, lo que implicó la consiguiente indeterminación del objeto de los contratos”.

Expediente de contratación: contenido del PPT. Las definiciones de las prestaciones, las características, requisitos y condiciones del servicio es contenido propio del PPT, sin que su concreción se pueda atribuir a los licitadores.

“En el contrato de servicios de atención domiciliaria (número 36 del Anexo), celebrado por la Mancomunidad de Municipios NANSÁ, se unificaron en un único documento el PCAP y el PPT, lo que no se ajustó al dispuesto en los artículos 115 y 116 del TRLCSP y 67 y 68 del RGLCAP.

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

Expediente de contratación: contenido del PCAP. El contenido de los PCAP debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 67 del RGLCAP y contener todos aquellos aspectos que se referencian en el mismo.

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

Expediente de contratación: informes preceptivos. Los informes de los Servicio Jurídicos y de la Intervención deben ser previos a la aprobación del expediente y deben contener un juicio crítico sobre la documentación que se les remite para informe. La finalidad de informe jurídico es ofrecer un pronunciamiento sobre la legalidad del PCAP, mientras que el de la Intervención tiene por objeto examinar la viabilidad del gasto.

“El TRLCSP, en su artículo 115.6, en relación con la disposición adicional 2, apartados 7 y 8 del mismo texto legal, exige que el PCAP sea informado con carácter previo a su aprobación por el Servicio Jurídico respectivo. La finalidad de este informe es ofrecer un pronunciamiento sobre la legalidad del PCAP, en tanto que en él se regulan cuestiones esenciales de la contratación, como los criterios de adjudicación, o que afectan a los derechos y obligaciones de las partes.

Por su parte, el informe de la Intervención sobre el PCAP tiene por objeto examinar la viabilidad del gasto derivado de la contratación, como establece el artículo 219 del TRLRHL. En los expedientes contractuales que se señalan a continuación no se han remitido al Tribunal de Cuentas los informes jurídicos y de la Intervención o estos no incluían los pronunciamientos legalmente establecidos:

— El informe de la Secretaría General de los contratos números 1, 9, 11, 12, 17, 18, 22, 28, 30 y 31 del Anexo era de contenido descriptivo y no incorporaba pronunciamiento alguno sobre la legalidad del PCAP.

— Respecto del contrato de obra pública de la piscina climatizada y del servicio de gestión, explotación y mantenimiento de esta del Complejo Domañanes y la piscina municipal descubierta de Casar de Periedo (número 2 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, no se expidió el informe de la Secretaría General, alegando la Entidad que el PCAP se elaboró por esa Unidad.

— El informe de la Intervención del contrato número 15 del Anexo, de prestación de servicios de telecomunicaciones del Ayuntamiento de Piélagos, era de contenido descriptivo y no incorporaba pronunciamiento sobre la existencia de crédito adecuado y suficiente para responder de las obligaciones adquiridas por la celebración de este contrato, conforme requería el artículo 93.3 de la LCSP, por lo que no se ajustó a la finalidad del control previo económico-financiero previsto en la normativa.

III. Conclusiones

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

Informes preceptivos: Secretaría e Intervención. El Tribunal de Cuentas considera necesaria la emisión de informes de Secretaría e Intervención en los incidentes de revisión de precios y prórroga del contrato.

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

Este contrato ha sido prorrogado en los ejercicios 2014 y 2015, por un importe anual de 129.266 euros, IVA excluido, lo que supuso un incremento de 2.158 euros, es decir, del 1,69% respecto al coste de la

prestación del servicio en el primer año de ejecución. No se han remitido la propuesta motivada del servicio o la solicitud del contratista así como los informes de la Intervención municipal y de la Secretaría General que debieron emitirse para ambas prórrogas.

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

Régimen de garantías: ámbito del contrato. Debe constituirse una garantía específica para cada contrato, dado que está afectada a las responsabilidades derivadas de la ejecución de cada contrato.

“Las garantías, ya sean provisionales o definitivas, tienen por objeto, de conformidad con el artículo 100 del TRLCSP, asegurar el cumplimiento de ciertas obligaciones que corresponden a los licitadores y los adjudicatarios ante las Administraciones Públicas y responder de las penalidades impuestas al contratista conforme al artículo 212 del TRLCSP por ejecución defectuosa y demora; de los gastos, daños y perjuicios causados por el incumplimiento de la obligación de ejecutar de modo adecuado el contrato; de la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista; y, en el contrato de suministro, de la existencia de vicios o defectos de los bienes suministrados durante el plazo de garantía que se haya previsto en el contrato.

... — Para el afianzamiento del contrato de gestión, organización y funcionamiento de la escuela municipal de música del Ayuntamiento de Piélagos (número 16 del Anexo), no se constituyó una garantía definitiva específica sino que, al haberse adjudicado al mismo adjudicatario del contrato anterior, este solicitó compensar la garantía que procedía devolver con la garantía que debía constituir y el Ayuntamiento aceptó dicha solicitud; consecuencia de lo cual se devolvieron al contratista 532 euros. Esta actuación carece de cobertura normativa ya que cada garantía está afecta a las responsabilidades derivadas de la ejecución del contrato para el que se constituye, según el artículo 100 del TRLCSP, admitiéndose únicamente su reajuste como consecuencia de modificaciones del contrato, de acuerdo con el artículo 99.3 de la misma Ley”.

Régimen de garantías: cuantificación. El importe de la garantía se determina en función del importe de adjudicación, o, en su caso, de licitación, teniendo en cuenta la duración total del contrato.

“En los contratos números 5, 18, 19, 26, 27 y 31 del Anexo se constituyeron las garantías teniendo en cuenta una anualidad, cuando estos contratos tenían un plazo plurianual, lo que no fue acorde con el artículo 95.1 del TRLCSP que, como se ha señalado, establece que la fianza ha de constituirse por el importe de adjudicación.

III. Conclusiones

19. Se han observado diversas deficiencias en la constitución de las fianzas definitivas de algunos contratos, por haberse hecho por cuantías inferiores a las previstas legalmente, por exigirse teniendo en cuenta una sola anualidad cuando los contratos tenían un plazo plurianual o por compensarse con la garantía prestada para garantizar el contrato anterior”.

Criterios de solvencia: forma de acreditación. Es necesario que se especifiquen, dentro de los documentos previstos en los artículos 74 y siguientes del TRLCSP, aquellos que se exijan para acreditar la solvencia sin que resulte adecuado efectuar una remisión genérica al artículo.

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

Criterios de solvencia vs criterios de adjudicación: Los criterios de solvencia técnica permiten valorar la aptitud o requisitos de los licitadores, sin que puedan ser empleados como criterios de adjudicación.

“15. En ciertos contratos se incluyeron indebidamente como criterios de adjudicación extremos que se referían a la solvencia técnica y profesional y que, por tanto, no debieron utilizarse en la fase de adjudicación sino en la fase previa para evaluar la aptitud de las empresas. Asimismo, en otros contratos se previeron criterios de adjudicación que se referían a características de las prestaciones que debían haberse determinado previamente por la Administración, o a requisitos que debían cumplir las ofertas y que, por constituir obligaciones para los licitadores, debieron ser criterios de admisión de las mismas.”

Criterios de adjudicación: mayores medios humanos. Al efecto de poder utilizar como criterio de adjudicación unos mayores medios humanos o técnicos, resulta necesario que, previamente, se hayan concretado aquellos medios que se consideran mínimos, por encima de los cuales operaría el criterio de adjudicación.

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

Criterios de adjudicación: umbral de saciedad y precio. El establecimiento de umbrales de saciedad en el precio no se ajusta al principio de economía en la gestión de los fondos públicos.

“Para la valoración del precio de las ofertas, el PCAP del contrato de suministro y servicios de iluminación, energéticos y mantenimiento con garantía total de las instalaciones térmicas y de iluminación de espacios públicos y de edificios del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 11 del Anexo), estableció una fórmula según la cual se otorgaban la máxima puntuación a la oferta más baja y 0 puntos al precio de licitación, valorando el resto de ofertas según criterio de proporcionalidad lineal pero especificándose que la oferta más baja “no podrá ser inferior al 15% del precio de licitación”. Este criterio limita y condiciona las posibles bajas y, por tanto, las ofertas económicas de los licitadores, al considerar implícitamente con valores anormales o desproporcionados las inferiores a una cuantía predeterminada, sin otorgarse previamente a los licitadores afectados la posibilidad de justificarlas en trámite de audiencia, lo que no se ajusta al procedimiento establecido en el artículo 136.3 de la LCSP, además de no ajustarse al principio de economía en la gestión de fondos públicos ya que implica una penalización de las ofertas con bajas superiores sin analizarse, previamente, la posibilidad de su

cumplimiento. De hecho, en la licitación de este contrato solamente se presentó una oferta con una baja del 15%.

III. Conclusiones

14. En algunos contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con múltiples criterios de adjudicación, las bajas económicas de las ofertas fueron escasamente valoradas al otorgarse una escasa relevancia a las mismas, siendo así que se previó su valoración por tramos o valores fijos predeterminados de bajas, o se establecieron unas presunciones de las bajas con valores anormales o desproporcionados no en función de las bajas medias de las respectivas ofertas, sino de determinadas cuantías fijas predeterminadas en los pliegos, lo que no resulta coherente con los principios de adecuación del precio al mercado y de economía en la gestión de los fondos públicos”.

Criterios de adjudicación: baja media vs principio de economía en la gestión de los fondos públicos.

“Para la valoración de las ofertas económicas presentadas en la licitación del contrato de gestión de servicio público de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana (número 22 del Anexo), se estableció un baremo de 30 puntos en función de su aproximación a la oferta más económica de las presentadas no incurso en valores anormales o desproporcionados y otro baremo de 20 puntos en función de su proximidad a la baja media de las ofertas. La valoración de las bajas en función de la media no es coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos.

III. Conclusiones

14. En algunos contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con múltiples criterios de adjudicación, las bajas económicas de las ofertas fueron escasamente valoradas al otorgarse una escasa relevancia a las mismas, siendo así que se previó su valoración por tramos o valores fijos predeterminados de bajas, o se establecieron unas presunciones de las bajas con valores anormales o desproporcionados no en función de las bajas medias de las respectivas ofertas, sino de determinadas cuantías fijas predeterminadas en los pliegos, lo que no resulta coherente con los principios de adecuación del precio al mercado y de economía en la gestión de los fondos públicos”.

Criterios de adjudicación: Mejoras. La admisibilidad de mejoras requiere que se precisen los elementos sobre los que puede presentarse y las condiciones en que quedan autorizadas.

“Entre los criterios de adjudicación de los PCAP de los contratos 2, 3, 5, 28, 30, 31 y 36 del Anexo, se estableció el relativo a las “mejoras” o “alternativas” que podían presentar los licitadores, sin que se precisara sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, como hubiera requerido el artículo 147.2 del TRLCSP, lo que da lugar a que puedan presentarse ofertas excesivamente dispares.

— Los criterios de adjudicación “programa descriptivo” y “propuesta técnica de los medios técnicos y de los productos a emplear” previstos en el PCAP del contrato número 19 del Anexo, de servicio de limpieza de edificios municipales, celebrado por el Ayuntamiento de Reinosa, eran genéricos —aun cuando incluían fórmulas para la atribución de las puntuaciones de los correspondientes baremos—, obviando los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública.

III. Conclusiones

13. Los criterios de adjudicación de los correspondientes contratos no se establecieron adecuadamente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de algunos contratos, especialmente, el referido a las mejoras que pueden presentar los licitadores, al no fijarse sobre qué elementos y bajo qué requisitos y modalidades quedaba autorizada su presentación, lo que no resultó conforme con los principios de publicidad, transparencia y objetividad que han de informar la contratación pública”.

Criterios de adjudicación: determinación. El régimen de penalidades no puede ser empleado como criterio de adjudicación, puesto que únicamente compete al órgano de contratación concretarlas.

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

Criterios de adjudicación: subcriterios. El empleo de subcriterios y/o sub-baremos exige que se determinen específicamente en los PCAP.

“En los informes de valoración de los contratos números 3, 4, 8, 9, 10, 19, 31 y 36 del Anexo, algunos criterios de adjudicación y/o sus baremos fueron objeto de desglose en subcriterios y/o sub-baremos que no quedaban específicamente determinados en los respectivos PCAP. Este desglose, realizado tras la apertura de los sobres, no resulta conforme con los principios de publicidad, transparencia y objetividad propios de la contratación pública, ya que es en los pliegos donde deben especificarse con precisión los criterios y baremos para la valoración de las ofertas a fin de que puedan ser conocidos con antelación por todas las empresas potencialmente interesadas en las licitaciones para preparar sus ofertas en coherencia con los mismos.

— El PCAP del contrato de servicios de asesoramiento y mediación de seguros privados (número 3 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Camargo, exigía que las mejoras propuestas debían ser valoradas económicamente por las empresas. Aunque ninguno de los tres licitadores aportó dicha valoración económica, las mejoras propuestas se admitieron y valoraron, asignándose diferentes puntuaciones —entre 2 y 6 puntos— según el número de mejoras, a razón de 2 puntos por mejora; sub-barefacción que no estaba prevista en el PCAP”.

Criterios de adjudicación: motivación. Cuando se emplea un criterio de adjudicación vinculado a un juicio de valor es preciso que se motiven las puntuaciones asignadas, sin que sirva la elaboración de un cuadro de puntuaciones, debiendo materializarse en documento escrito, fechado y firmado por sus autores.

“Asimismo, el informe de valoración del contrato número 8 del Anexo, de obras de rehabilitación del edificio “El Espolón”, destinado a centro cultural, adjudicado por el Ayuntamiento de Comillas, no

motivó las puntuaciones otorgadas con respecto al criterio “programación y procedimiento constructivo” figurando únicamente un cuadro con los puntos.

— En el informe de valoración de las ofertas presentadas en la licitación del contrato número 10 del Anexo, de servicio de atención domiciliaria, adjudicado por el Ayuntamiento de Laredo, no figuran motivadas las puntuaciones concedidas a cada uno de los licitadores por las mejoras presentadas.

— No consta documentalmente el informe de valoración de la documentación técnica de los licitadores del contrato número 18 del Anexo, de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Polanco, habiéndose alegado que fue un informe verbal del aparejador municipal que no se formalizó en documento escrito. Tampoco consta documentalmente la motivación de las puntuaciones otorgadas a las ofertas.

— El resultado de la valoración de las ofertas del contrato de servicios de gestión de la escuela infantil municipal Caballitos de Mar del Ayuntamiento de Suances (número 28 del Anexo), consta en un cuadro de puntuaciones carente de fecha, firmas e identificación de sus autores; en el que únicamente figuran los motivos del otorgamiento de 0 puntos a los licitadores en diferentes criterios.

— En el informe técnico de valoración de las ofertas presentadas en la licitación del contrato número 29 del Anexo, de obras de intersección entre las calles Pablo Garnica y Calderón de la Barca (Glorieta de Armando Álvarez), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, no constan los motivos de las puntuaciones otorgadas a cada uno de los licitadores en el subcriterio “penalización por sobrepasar el plazo de ejecución”. Asimismo, en la valoración del criterio “mantenimiento y reposición durante el plazo de garantía” se observan unas diferencias de puntuación entre licitadores con ofertas similares que no están específicamente motivadas.

III. Conclusiones

18. La valoración de las ofertas fue en numerosas ocasiones deficiente porque, según los casos, todas o algunas de las puntuaciones otorgadas en los informes carecían de motivación o esta era insuficiente, constando en algunos casos únicamente en un cuadro de puntuaciones. En algunos otros supuestos, la incidencia resultó del establecimiento en estos informes de subcriterios o baremos más específicos de los previstos en los respectivos pliegos”.

Criterios de adjudicación: valorables por cifras o porcentajes, necesidad de fórmula. Cuando no se especifica la fórmula de proporcionalidad ni se concretan las posibles mejoras, los criterios solo son susceptibles de vincularse a un juicio de valor.

“El informe de valoración concluía que la única empresa licitadora obtenía “tras la valoración, la máxima puntuación otorgada en todos los apartados” sin que se acreditase en dicho documento la valoración del criterio de adjudicación relativo al “compromiso de inversión” En el PCAP del contrato del servicio público del tanatorio municipal, con acondicionamiento interior de los velatorios, del Ayuntamiento de Los Corrales de Buena (número 12 del Anexo), se establecieron los siguientes tres criterios de adjudicación, con sus correspondientes baremos, hasta alcanzar un máximo de 100 puntos: “valoración económica de las mejoras a realizar en la obra sin afectar al presupuesto total del anteproyecto de obra, valoración económica de las mejoras en el mobiliario actual y valoración económica de las mejoras en mobiliario y pintura a los cinco años de la concesión” Respecto de ninguno de ellos se precisó sobre qué elementos ni en qué condiciones quedaba autorizada la presentación de

tales mejoras por los licitadores, como dispone el artículo 147.2 del TRLCSP. Esta deficiencia dio lugar a que se presentaran por los licitadores mejoras heterogéneas y, por consiguiente, de difícil valoración objetiva. Además, aunque en el PCAP se estableció que, en cada uno de estos criterios, se otorgaría la máxima puntuación “a la oferta cuya valoración sea más alta y a las otras según criterio de proporcionalidad” al no especificarse la fórmula de proporcionalidad ni concretarse las posibles mejoras, tales criterios eran susceptibles de un juicio de valor, no obstante lo cual no se constituyó el comité de expertos para su valoración previsto en el artículo 150.2 del TRLCSP”.

Criterios de adjudicación: criterios vinculados a cifras o porcentajes y selección de fórmulas. En el establecimiento de las fórmulas aplicables a los criterios vinculados a cifras o porcentajes, se debe intentar garantizar la asignación de puntos en función de la baja económica que las ofertas representan.

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

Procedimiento de adjudicación: régimen del procedimiento negociado. La falta de negociación dentro del procedimiento negociado supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento.

“En los procedimientos negociados sin publicidad tramitados para la adjudicación de los contratos números 3, 7, 17, 20 y 21 del Anexo, no se ha acreditado documentalmente que se efectuara la negociación con las empresas consultadas, lo que, de no haberse llevado a cabo, no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 169 del TRLCSP. Por la naturaleza de este tipo de procedimiento, en el que existe una menor publicidad y concurrencia, resulta esencial la negociación con los empresarios que presentan ofertas para mejorarlas.

III. Conclusiones

17. En los expedientes tramitados mediante procedimiento negociado sin publicidad que han sido fiscalizados, no se ha acreditado documentalmente que se llevara a cabo negociación con las empresas consultadas, lo que, además de no ser conforme a la norma, desvirtúa la naturaleza de este procedimiento”.

Procedimiento de adjudicación: procedimiento abierto e invitaciones. No cabe la posibilidad de cursar invitaciones en el procedimiento abierto, dado que la norma solo contempla tal posibilidad para el procedimiento restringido y el negociado.

“En la adjudicación de los contratos administrativos deben salvaguardarse, particularmente, los principios de transparencia, publicidad y concurrencia, de modo que todos los potenciales licitadores puedan concurrir en condiciones de igualdad a la licitación. Es en los estudios previos y en la preparación del contrato donde han de establecerse, justificadamente, el procedimiento más adecuado para contratar y los criterios a tomar en consideración en función del tipo de prestación de que se trate, debiendo estos estar vinculados al objeto del contrato y teniendo por finalidad determinar cuál es la oferta que resulta más ventajosa para las Administraciones. En todo caso, la adjudicación deberá estar motivada.

A continuación se exponen las eventualidades e incidencias que, a la luz de la normativa aplicable, se han detectado en la fase de adjudicación de los contratos examinados:

— Una de las ofertas presentadas en la licitación del contrato número 15 del Anexo, de prestación de servicios de telecomunicaciones del Ayuntamiento de Piélagos, hacía referencia a una invitación recibida para participar en el procedimiento de adjudicación, lo que no era coherente con el procedimiento abierto utilizado, siendo así que la normativa solo contempla la remisión de invitaciones en los procedimientos restringidos (artículo 149 de la LCSP) o negociados (artículo 62.1 de la LCSP).

— En el procedimiento de licitación del contrato número 26 del Anexo, de servicios de administración, Helpdesk, CAU y mantenimiento de los sistemas de información del Ayuntamiento de Santander, el plazo que transcurrió desde la apertura de las ofertas recibidas hasta la adjudicación superó los dos meses establecidos en el PCAP y en el artículo 145.2 de la LCSP”.

Procedimiento de adjudicación: plazos máximos de adjudicación. Deben cumplirse los plazos máximos (entre la apertura de plicas y la adjudicación) previstos en el artículo 145.2 del TLCSP, máxime en aquellos casos en que el servicio finaliza, dado que aboca a que el servicio se preste sin cobertura contractual hasta la formalización del contrato.

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

Proposiciones presentadas: acreditación. Se debe expedir un certificado por el responsable del Registro relativo a las proposiciones recibidas.

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

III. Conclusiones

16. En doce expedientes no se han emitido los correspondientes certificados del Registro del órgano de contratación relativo a las proposiciones recibidas”.

Mesas de contratación: composición y tipología.

“En las actas de la mesa de contratación de los contratos números 11, 12, 18, 28, 29, 30 y 31 del Anexo, no consta el carácter público de sus actuaciones, conforme debía haberse hecho al amparo de los artículos 81 y 87 del RGLCAP.

- La composición de las mesas de contratación constituidas en los contratos números 23 y 26 del Anexo, celebrados por el Ayuntamiento de Santander, no se ajustó a lo establecido en los correspondientes PCAP, al no constar en las actas la asistencia de algunos de sus miembros o de sus respectivos suplentes debidamente designados por el órgano de contratación.

— La valoración de la única oferta según los criterios establecidos en el PCAP del contrato de suministro y servicios de iluminación, energéticos y mantenimiento con garantía total de las instalaciones térmicas y de iluminación de espacios públicos y de edificios del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (número 11 del Anexo), se realizó por el Interventor municipal y no por los técnicos presentes en la mesa de contratación —el Arquitecto municipal y el Ingeniero municipal— o por otros funcionarios o personal laboral al servicio de la Corporación, especificándose, en un informe de 7 de febrero de 2012, que fue emitido “en el ejercicio de las funciones reservadas atribuidas por el artículo 92.3.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local y el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional”, preceptos que no amparaban esta actuación del Interventor, ya que el primero se encontraba derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y el segundo atribuye al Interventor el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria. La alegación de que ni el Arquitecto municipal ni el Ingeniero municipal eran funcionarios sino que “sus prestaciones se realizaban a través de contratos de prestación de servicio” no es conforme con la Disposición Adicional 2ª 10 de la LCSP, a cuyo tenor los vocales de la mesa de contratación deben designarse entre el personal funcionario de carrera o el personal laboral al servicio de la Corporación o miembros electos de la misma.

III. Conclusiones

12. En algunos de los expedientes examinados las actuaciones de la mesa de contratación no se ajustaron a lo dispuesto en la normativa, al no constar su carácter público o al ser la composición de aquella distinta de la establecida legalmente”.

Ofertas con valores anormales o desproporcionados: el cálculo se debe efectuar sobre la baja media y no sobre un porcentaje fijo.

“En el PCAP de los contratos número 8, 9, 18 y 22 del Anexo, se consideraban con valores anormales o desproporcionados las ofertas con bajas superiores al 15%, 20% o 7% del presupuesto de licitación, sin prever la concesión del trámite previo de audiencia para justificar las ofertas como establece el artículo 136.3 de la LCSP. El establecimiento de esta presunción, no en función de un porcentaje sobre la media de las bajas ofertadas, sino como un porcentaje sobre una cuantía fija y predeterminada, limita las posibles bajas y favorece la presentación de ofertas iguales o muy próximas a dicho límite, lo que no potencia los principios de economía en la gestión de fondos públicos y de adecuación del precio de los contratos al mercado, reconocido este último en los artículos 75.1 de la LCSP y 87 del TRLCSP.

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

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

III. Conclusiones

14. En algunos contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con múltiples criterios de adjudicación, las bajas económicas de las ofertas fueron escasamente valoradas al otorgarse una escasa relevancia a las mismas, siendo así que se previó su valoración por tramos o valores fijos predeterminados de bajas, o se establecieron unas presunciones de las bajas con valores anormales o desproporcionados no en función de las bajas medias de las respectivas ofertas, sino de determinadas cuantías fijas predeterminadas en los pliegos, lo que no resulta coherente con los principios de adecuación del precio al mercado y de economía en la gestión de los fondos públicos”.

[Ofertas anormales: la identificación de una oferta con valores anormales o desproporcionados exige que se tramite el procedimiento contradictorio del artículo 152, al efecto de comprobar la posibilidad de su cumplimiento.](#)

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

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

Prórroga de los contratos. El incidente de prórroga debe iniciarse y, con carácter general, resolverse (salvo que la petición se realice antes de los 15 días de terminación del contrato) antes de que termine el plazo de ejecución del contrato.

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

(...) La primera prórroga del contrato de servicios de atención domiciliaria (número 36 del Anexo), celebrado por la Mancomunidad de Municipios NANSÁ, se acordó por el órgano de contratación después de haber expirado el plazo contractual y, por tanto, estando ya el contrato extinguido”.

Modificaciones del contrato: requisitos para su previsión en los PCAP. La regulación en el PCAP de modificaciones por referencia exclusivamente a un porcentaje máximo, no da cumplimiento a los términos del artículo 106 del TRLCSP, que exige que se detalle de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones, así como el alcance y límites que pueden acordarse, así como el procedimiento que ha de seguirse.

“En el PPT del contrato de gestión de la prestación de los servicios electro-industriales en instalaciones (número 30 del Anexo), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, se estableció la posibilidad de “introducir modificaciones en el contrato hasta un importe máximo del 30% del precio inicial sin necesidad de extinguir el mismo siempre que este se corresponda con incremento del volumen de la prestación inicialmente prevista hasta el importe indicado” Esta previsión no cumple los requisitos establecidos en el artículo 106 del TRLCSP, que permite incluir en los pliegos posibles modificaciones siempre que se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y límites de las modificaciones que pueden acordarse con expresa indicación del procedimiento que haya de seguirse para ello. A estos efectos, los supuestos en que podrá modificarse el contrato han de definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta y ser tomadas en cuenta en lo que se refiere a la exigencia de condiciones de aptitud a los licitadores y valoración de las ofertas, sin que sea suficiente, por tanto, la limitación genérica del 30% del precio inicial.

III. Conclusiones

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

Liquidación de los contratos: competencia y momento. La liquidación del contrato debe realizarse por la Administración, sin que resulte ajustado a la norma establecer que el adjudicatario presente un proyecto de liquidación. La fase de liquidación debe producirse, en todo caso, una vez transcurrido el plazo de garantía del contrato.

“Según el PCAP del contrato número 29 del Anexo, de obras de intersección entre las calles Pablo Garnica y Calderón de la Barca (Glorieta de Armando Alvarez), adjudicado por el Ayuntamiento de Torrelavega, el contratista debía aportar un proyecto de liquidación antes de la recepción de la obra, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 235.3 del TRLCSP, a cuyo tenor la liquidación del contrato de obras debe realizarse una vez transcurrido el plazo de garantía del contrato —en este caso de dos años a partir de la recepción—, y la liquidación ha de realizarse por la Administración a la vista del informe del director facultativo sobre el estado de las obras. El Ayuntamiento alega que el pliego se refería a la “certificación final liquidatoria” y no a la liquidación del contrato, alegación que no puede aceptarse porque la certificación final no tiene dicha naturaleza “liquidatoria”. En este sentido, el apartado 1 del artículo 235 únicamente prevé que la certificación final pueda ser abonada al contratista “a cuenta” de la liquidación del contrato; liquidación que ha de realizarse en un momento posterior y distinto por la Administración”.

Contrato de obras: comprobación del replanteo. Para que el trámite sea válido, resulta preceptivo que el acta de comprobación del replanteo se suscriba por el director de la obra (servicio de la Administración encargado) y el contratista.

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

Contrato de obras: modificación y ejecución. La tramitación y aprobación de la modificación del contrato se debe producir con carácter previo a su ejecución.

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

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

Contrato de obras: modificación y ejecución. La modificación por problemas derivados de la composición real del subsuelo exige que inicialmente se haya efectuado un estudio geotécnico.

“Según consta en la memoria del proyecto modificado aportada con las alegaciones, la modificación se debió, fundamentalmente, a la diferente composición real del subsuelo con respecto a la contemplada

en el proyecto primitivo —a este respecto, no ha sido remitido el estudio geotécnico del proyecto primitivo, que debió formar parte del mismo según lo dispuesto en el artículo 107.3 de la LCSP—. Además, se incluyó en esta modificación el cambio del pavimento inicialmente proyectado por otro distinto para mejorar el drenaje para la recogida de aguas pluviales, sin que conste que dicha circunstancia fuera imprevisible en el proyecto primitivo”.

Contrato de obras: modificación. La regulación de las causas de modificación en los PCAP debe realizarse de forma clara, precisa e inequívoca, especificando el alcance y límites, extremo al que no se da cumplimiento con una referencia imprecisa.

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

Contrato de obras: régimen de certificación. Los trabajos realizados se tienen que acreditar a través de las certificaciones mensuales de obras ejecutadas, acompañadas de las relaciones valoradas de las unidades de obra ejecutadas.

“No se han aportado las certificaciones mensuales de obras ejecutadas expedidas para los pagos al contratista, con el contenido ajustado al Anexo XI del RGLCAP, y los correspondientes documentos acreditativos de los pagos realizados, habiéndose remitido en su lugar, las relaciones valoradas de unidades de obra ejecutadas que deben acompañar a las certificaciones”.

Contrato de obras: régimen de certificación. La expedición de certificaciones por importe de 0 € implica que las obras estuvieron paralizadas, por lo que debe tramitarse el incidente de suspensión.

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

III. Conclusiones

23. En la ejecución de los contratos de obras examinados se han detectado significativas demoras y ampliaciones de los plazos de ejecución que no constan justificadas, al no estar amparadas en la concesión de prórrogas o suspensiones acreditadas documentalmente o por haberse producido mediante prórrogas concedidas sin atender a las prescripciones normativas o contractuales”.

Contrato de obras: ampliación del plazo de ejecución. La ampliación del plazo de ejecución se tiene que solicitar por el contratista, alegando las razones del retraso y señalando el tiempo probable de su duración, extremo que adquiere especial relevancia cuando la reducción del plazo se empleó como criterio de adjudicación.

“Las obras del contrato de saneamiento del núcleo de Ornás en la pedanía de Sámano (número 6 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Castro-Urdiales, se adjudicaron por un plazo de ejecución de 6 meses y medio, a pesar de lo cual transcurrieron 12 meses entre la primera y la última certificación, sin que el Ayuntamiento haya justificado las razones de tal circunstancia. A estos efectos, consta una solicitud de prórroga presentada por el contratista —formulada en unos términos genéricos e imprecisos, al no especificarse la duración, naturaleza e intensidad de las inclemencias meteorológicas invocadas ni su incidencia real sobre las obras en ejecución—, sin que se hayan aportado los restantes documentos del expediente de la prórroga, expresamente solicitados, por lo que se desconoce si fue aprobada por el órgano de contratación. Esta incidencia es especialmente relevante porque el contrato se adjudicó, entre otras razones, por la reducción del plazo inicialmente proyectado ofertado por el contratista”.

Contrato de obras: liquidación. La liquidación del contrato debe aprobarse tras la finalización del plazo de garantía.

“Tampoco se ha aportado la liquidación del contrato, que debió realizarse una vez transcurrido el plazo de garantía de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 218.3 de la LCSP.

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

Certificaciones ordinarias vs liquidación. En fase de recepción debe valorarse la ejecución de obras conforme a proyecto, sin que resulte ajustado a la norma continuar la ejecución tras la recepción e incluir la obra ejecutada en fase de garantía en la liquidación del contrato.

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

Régimen de facturación: contenido de la factura. En la factura deben figurar detalladas las prestaciones objeto de facturación, evitando que figure la simple referencia genérica del contrato.

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

Régimen de facturación: conformidad. En las facturas debe figurar una diligencia formal de conformidad, haciendo constar la identidad y cargo del firmante.

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

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

(...)— En el documento de las facturas del expediente de contratación de servicio de atención domiciliaria (número 10 del Anexo), celebrado por el Ayuntamiento de Laredo, no se recogía formalmente la conformidad de la Administración con los servicios facturados, figurando un Vº Bº con una firma sin identificación de la persona firmante ni de su cargo o puesto de trabajo.

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

III. Conclusiones

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

... 30. Se detectan algunas incidencias en la facturación de ciertos contratos fiscalizados, tales como la falta de la diligencia de conformidad administrativa en las facturas, no obstante ser un requisito previo necesario para su abono a los contratistas, el abono de facturas con retraso respecto al plazo legal, o la compensación de pagos sin cobertura contractual”.

Régimen de facturación: conformidad. La conformidad de las facturas debe prestarse por la Administración contratante y no por otra Administración.

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

Escisión: sucesión en la persona del contratista. Es necesario que se acredite la solvencia o, en su caso, la clasificación, la disponibilidad de medios necesarios para la ejecución y la (constitución o subrogación) de la garantía.

“Con fecha 26 de septiembre de 2012, el Pleno de la Corporación prestó conformidad a la escisión operada por la empresa adjudicataria, asumiendo las obligaciones derivadas del contrato otra empresa;

conformidad que se prestó sin haberse acreditado, previamente, la posesión por esta última de la clasificación requerida, los medios propios y auxiliares necesarios ni su subrogación en la vigencia del aval, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 246.6 de la LCSP, que permite que el contrato se continúe por la entidad resultante o beneficiaria de la escisión “considerando los requisitos establecidos para la adjudicación de la concesión”.

Prestaciones realizadas sin contrato: inicio del contrato vs comienzo de la prestación. Resulta necesaria una adecuada planificación contractual que evite realizar prestaciones sin cobertura contractual en los periodos que median entre el contrato que finaliza y el nuevo que se licita.

“En el contrato de servicios de atención domiciliaria (número 36 del Anexo), celebrado por la Mancomunidad de Municipios NANSÁ, únicamente se invocó para justificar la necesidad de la contratación la próxima finalización del contrato vigente en ese momento, el 31 de marzo de 2012. Por otra parte, el contrato ahora examinado no se formalizó hasta el 1 de junio de 2012, por lo que, desde el 31 de marzo hasta el 1 de junio de 2012, el servicio se prestó sin cobertura contractual al no tramitarse el nuevo contrato con la suficiente antelación, lo que implica una inadecuada planificación”.

Prestaciones realizadas sin contrato. La realización de prestaciones con carácter previo a la formalización del contrato resulta contraria al artículo 156.5 del TRLCSP, salvo que nos encontremos ante procedimientos de emergencia.

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

Ejecución del contrato: prestaciones a la conclusión del contrato. Una vez finalizado el plazo de duración del contrato, no resulta ajustado a la norma establecer en los PCAP, la obligación del adjudicatario de continuar con la prestación en caso de que la nueva licitación no hubiera concluido.

“En los PCAP de los contratos de servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Val de San Vicente (número 32 del Anexo) y de servicio de ayuda a domicilio, adjudicado por la Mancomunidad de Municipios Costa Occidental (número 35 del Anexo), tras establecerse la improcedencia de prórroga alguna se disponía, incongruentemente con lo anterior, que si a la terminación del plazo de ejecución del contrato, la Entidad no hubiera concluido el proceso para adjudicar de nuevo el contrato, el adjudicatario vendría obligado a continuar con la prestación de todos los servicios contratados, con los medios existentes hasta que concluya dicho proceso, con el límite máximo de 6 meses. Igual situación se producirá en los supuestos de rescisión o de resolución del contrato. Ciertamente, la fijación del tiempo de prolongación del contrato no resulta congruente con la incertidumbre del periodo temporal al que podría afectar al desconocerse, en el momento de elaboración del PCAP, la duración del tiempo entre la expiración del plazo del actual servicio y el comienzo del plazo de la siguiente. Además, la hipotética concesión de dicha prórroga pondría de manifiesto una falta de diligencia de la Entidad

siendo así que la tramitación de la nueva licitación debería iniciarse con la antelación suficiente para que el nuevo contratista comenzase a prestar el servicio al término del contrato anterior, sin necesidad de prorrogarlo”.

IV. RECOMENDACIONES

1. Deberían habilitar las entidades locales mecanismos que impulsen y garanticen el envío regular al Tribunal de Cuentas de la información relativa a su actividad contractual.
2. Debería hacerse constar y acreditarse con precisión por las entidades locales en las actuaciones preparatorias e incorporarse mediante los correspondientes informes en los expedientes de contratación, la existencia de las necesidades públicas que fundamenten la celebración de los contratos, así como la idoneidad del objeto de cada contrato y de su contenido para satisfacerlas, con referencias específicas a las particulares circunstancias concurrentes en el momento en que se proponga la tramitación de cada expediente de contratación y del gasto que conlleva, más allá de la mera invocación de las genéricas competencias de cada Administración contratante, favoreciéndose así la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.
3. Habrían de establecerse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, con mayor claridad y precisión, criterios de adjudicación justificados y directamente vinculados con el objeto de los contratos, así como especificarse los métodos o formas de valoración de los mismos, coherentemente con los principios de publicidad, transparencia y objetividad informadores de la contratación pública, a fin de que todas las empresas interesadas en las licitaciones puedan conocerlos adecuadamente con suficiente antelación para preparar las ofertas de acuerdo con sus posibilidades y con los requerimientos y las necesidades específicas de las Administraciones contratantes. De este modo se contribuirá a evitar modificaciones de los contratos, retrasos u otros incumplimientos en el desarrollo de la ejecución.
4. Deberían primarse en la valoración de los precios de las ofertas las mayores bajas, sin perjuicio de valorar, además, otros aspectos de las ofertas distintos del precio, con exclusión de ofertas con bajas anormales o desproporcionadas, previa audiencia a los licitadores que las hubieran presentado y de acuerdo con las reglas objetivas que se establezcan al efecto en los pliegos, de acuerdo con los principios de economía en la gestión de fondos públicos y de adecuación del precio de los contratos al precio general de mercado.
5. Deberían explicarse y motivarse suficientemente los informes técnicos de valoración de las ofertas de los licitadores de modo que pueda examinarse de forma adecuada y transparente que las puntuaciones han sido otorgadas correctamente con sujeción a los principios de objetividad y transparencia.
6. Habría de observarse por las entidades locales un mayor rigor en la tramitación de las fases de preparación y adjudicación de los contratos, a fin de evitar modificaciones o demoras y retrasos en los mismos derivados de deficiencias en dichas fases o de causas que no respondan a las previstas legalmente y que, frecuentemente, implican incrementos de costes y desviaciones temporales, que desvirtúen las condiciones en las que fueron originariamente licitados. Esto redundará en la mejora de

la economía y en la eficacia de la gestión de los recursos públicos destinados a la contratación, así como en beneficio de los principios de igualdad, transparencia y objetividad que han de presidir la contratación administrativa.

7. Debería reforzarse por las entidades locales la observancia de los principios de economía, y de diligencia y eficiencia en la gestión del gasto derivado de las contrataciones.

8. Debería requerirse por las entidades locales una mayor diligencia en la vigilancia y control de la ejecución de los contratos, para que estos se cumplan con las condiciones y en los plazos establecidos, y detectarse y resolverse con celeridad e inmediatez las incidencias producidas durante la ejecución, tramitándose, con rigor y celeridad, los expedientes de imposición de penalidades y la reclamación de daños y perjuicios a los contratistas por demoras o por cualquier otro incumplimiento contractual que les fuese imputable.

9. Sería conveniente que las entidades locales considerasen aplicar las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, tendentes a promover dicha igualdad a través de la contratación, sin perjuicio de su carácter potestativo.

Madrid, 24 de septiembre de 2015.