



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y DE SERVICIOS EN MUNICIPIOS CON POBLACIÓN COMPRENDIDA ENTRE 25.000 Y 50.000 HABITANTES

Las Corporaciones locales pueden efectuar contratos de consultoría y asistencia y de servicios con personas o empresas externas a su propia organización cuando carezcan de los medios personales y materiales necesarios para realizar alguna de las actividades o servicios propios de su competencia.

Los de consultoría y asistencia tienen por objeto la realización de prestaciones en las que predomine el componente intelectual, en particular, los celebrados con profesionales en función de su titulación académica (redacción de proyectos técnicos, asesoramiento, estudios y asistencias, defensa jurídica, elaboración de informes, etc.). Por su parte, los de servicio se caracterizan por tratarse de prestaciones fundamentalmente manuales (mantenimiento, conservación, limpieza, vigilancia, etc.).

En todo caso, se debe tener en cuenta que, en algunos supuestos, estas actividades o servicios se pueden formalizar como contratos de naturaleza privada, como por ejemplo, los de seguros, bancarios, artísticos, de espectáculos, etc.

Se han fiscalizado 28 expedientes tramitados por 13 de los 24 municipios de Andalucía con una población comprendida entre 25.000 y 50.000 habitantes, por un importe de 4.436.222,67€. De los 28 contratos, 8 son de consultoría y asistencia, 17 de servicios y 3 de naturaleza privada.

A todos ellos se les aplicaba la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de 16 de junio de 2000, y sus normas de desarrollo. En todo caso, se debe tener en cuenta que esta legislación normativa ha sido derogada por la actual Ley de Contratos del Sector Público.

Actuaciones administrativas preparatorias

Para que las Corporaciones locales puedan efectuar estos contratos, previamente deben elaborar un informe en el que justifiquen que carecen de los medios personales y materiales necesarios para prestar el servicio. (art. 202 LCAP). Dicho informe solo se incluye en 5 de los 28 expedientes auditados, todos los demás han incumplido este precepto.

Por otro lado, los cinco expedientes fiscalizados del Ayuntamiento de La Rinconada incumplen los artículos 14 de la LCAP y 56.1 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, pues figuran con un precio indeterminado.

En tal sentido, se debe tener en cuenta que el precio constituye un elemento esencial del contrato (determina los umbrales para la aplicación de la normativa comunitaria, establece el límite para utilizar el procedimiento negociado o la contratación menor, etc.). Así, la normativa aplicable



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

exige que los contratos tengan siempre un precio cierto (art. 14 LCAP), es decir, que sea concreto y determinado. A su vez, la obligación de establecer un precio cierto obedece también a la necesidad de asegurar la cobertura presupuestaria suficiente para las obligaciones que se van a contraer (el artículo 56.1 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, define la disposición o compromiso como el acto en virtud del cual se acuerda la realización de gastos previamente autorizados, por un importe exactamente determinado).

En suma, la conjunción de ambos preceptos cierra toda posibilidad a que se puedan tramitar expedientes de contratación con precio indeterminado. Además, la certeza del precio no solo es una garantía para la Administración, sino también, como es lógico, para el contratista, pues impide al órgano de contratación alterar el precio fijado en los PCAP, sin perjuicio de su posterior revisión o, en su caso, actualización.

Adjudicación de los contratos

La forma normal de adjudicación de estos contratos es el concurso (de los 28 expedientes fiscalizados solo 11 han seguido esta tramitación). Se podrá utilizar también el procedimiento negociado en los supuestos taxativamente contemplados en la ley, que deberán ser justificados debidamente en el expediente (10 contratos se han adjudicado por este procedimiento). Por otro lado, cuando la cuantía de la prestación o servicio no exceda de 12.020,24€, es posible acudir a la contratación menor que solo requiere la aprobación del gasto y la incorporación de la factura al expediente (se han auditado 4 contratos de este tipo, todos en el mismo municipio). Y, por último, también se han fiscalizado 3 contratos de naturaleza privada.

El 39% de los expedientes analizados se han tramitado por el procedimiento abierto y como forma de adjudicación el concurso. En los 17 restantes (61%), se han utilizado procedimientos que permiten elegir directamente al contratista.

Contratos adjudicados por concurso

En estos casos, la selección del contratista se efectúa a favor de la proposición más ventajosa para la Administración, en atención a una serie de criterios (plazo de ejecución o entrega, coste de utilización, mantenimiento, etc.), previamente establecidos por ésta y conocidos por los posibles licitadores (arts. 74, 85 y 86 LCAP).

En los contratos auditados, los criterios más frecuentes han sido: la oferta económica, los equipos y medios técnicos y humanos, la experiencia, la situación laboral y retributiva de los trabajadores, así como la ampliación del plazo de garantía. En todo caso, el precio ha sido el criterio más puntuado en cinco de los once expedientes tramitados por este procedimiento. Por contra, en dos el precio no figura como criterio de adjudicación y esta posibilidad, que se tiene que considerar como excepcional, debería haberse justificado en el expediente.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

La Mesa de contratación asiste al órgano competente para adjudicar el contrato y le remite la correspondiente propuesta. Previamente, aquélla puede solicitar cuantos informes técnicos considere precisos. Con la finalidad de que la propuesta de adjudicación efectuada por la Mesa sea lo más objetiva e independiente posible, la Cámara de Cuentas considera conveniente que tales informes se emitan por personas que no formen parte de la misma. Esta situación sólo se ha producido en dos ocasiones. En todos los demás contratos, el informe técnico lo emite o realiza un vocal de la Mesa.

Contratos adjudicados por el procedimiento negociado

Este procedimiento solo se puede utilizar en los supuestos taxativamente establecidos en la Ley, que se deben interpretar restrictivamente y justificarse de forma adecuada en el expediente administrativo (arts. 75 y 210 LCAP). En siete casos, el procedimiento se utiliza en función de la cuantía; en dos, por ser los ganadores de sendos concursos de proyectos y en uno por tratarse de una prestación que solo podía realizarla un empresario.

En el expediente del Ayuntamiento de Utrera “*Servicio denominado Red de Servicios empresariales para Utrera, sus pedanías y El Palmar de Troya, en el marco del proyecto –Ciudad Digital de Utrera*”, no se considera que la causa aludida para utilizar este procedimiento (que la ejecución del proyecto “Ciudad Digital” corre a cargo de una empresa de telefonía y su grupo) sea suficiente, pues por este razonamiento siempre habría que contratar con la misma empresa.

En el Ayuntamiento de La Rinconada se han fiscalizado dos contratos con el mismo objeto: “*Servicio de instalación, recogida y transporte de cubas de residuos*”, el primero se adjudica por el procedimiento negociado y el segundo por el procedimiento abierto y como forma de adjudicación el concurso. En ambos casos el contratista seleccionado ha sido el mismo, pero es que, además, al concurso solo se presenta la empresa que con anterioridad prestaba el servicio (seleccionada de manera directa).

Esta práctica de otorgar directamente un contrato (procedimiento negociado sin publicidad) y más tarde convocar el procedimiento abierto, que respeta los principios de publicidad y concurrencia, aunque no incumple formalmente la legislación aplicable, debe ser criticada pues coloca al contratista en una posición de ventaja sobre otros posibles licitadores que podrían efectuar el servicio. De esta forma, cuando se convoca el procedimiento abierto por concurso, la empresa que ya venía prestando el servicio es la que suele resultar adjudicataria; en el presente caso, ni siquiera se llegaron a presentar otros posibles licitadores y, en consecuencia, la Entidad local no ha podido obtener otras ofertas, con detrimento del principio de protección de los intereses económicos de la Administración.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Contratos menores

Aunque la tramitación de este tipo de contratos es bastante simple, pues solo requiere la aprobación del gasto y la incorporación de la correspondiente factura (arts. 56 y 201 LCAP), esta Institución considera conveniente que al expediente se incorpore, al menos, un documento que concrete el objeto y la finalidad de la prestación que se va a efectuar. Así, se podría adjuntar una propuesta descriptiva del servicio, de la periodicidad, plazo de ejecución, frecuencia de pago, etc., pues ello permitiría definir con mayor precisión los derechos y obligaciones de las partes del contrato. En tal sentido, se debe destacar que tres de los expedientes analizados en el municipio de Camas contienen propuestas razonadas sobre la necesidad del servicio y descriptivas de los extremos citados.

Por otra parte, estos contratos no pueden tener una duración superior al año; sin embargo, en dos expedientes del citado municipio: *“Contrato de servicio para el mantenimiento del sistema de seguridad en centro multifuncional”* y *“Servicio para el mantenimiento del ascensor del edificio de la Casa Consistorial, durante el año 2007”*, los contratos se han mantenido durante los ejercicios 2006 y 2007. Se contraviene, así, el artículo 56 in fine de la LCAP.

A su vez, se debe hacer especial mención al *“Contrato de consultoría y asistencia para actividad docente de monitora de manualidades en Carambolo”* [Camas], cuyo objeto es la impartición, por una persona física, de actividades vinculadas con la docencia. La Corporación no debe seguir formalizando estas relaciones a través de contratos de consultoría y asistencia, pues, por su propia naturaleza, éstos deben tener carácter excepcional y no pueden convertirse en habituales, como sucede en el expediente fiscalizado.

Contratos privados

Los contratos privados se caracterizan porque su preparación y adjudicación se rige por los preceptos de la LCAP, y sus efectos y extinción por el Derecho privado (art. 9.1 LCAP).

En tal sentido, y como parte integrante de la fase preparatoria de estos expedientes, ha de incluirse necesariamente el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, documento contractual que ha de aprobarse y debe recoger los derechos y obligaciones que asumen cada una de las partes. En el expediente *“Contratación de artistas para la feria del municipio, durante los días 29 de agosto al 2 de septiembre de 2007”* [Los Palacios y Villafranca] no consta el citado Pliego de Cláusulas.

Garantía definitiva

En ninguno de los contratos fiscalizados del Ayuntamiento de San Roque, consta la fianza definitiva del 4% del importe de adjudicación que obligatoriamente debe constituir el contratista (art. 36.1 LCAP).



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Esta fianza se puede dispensar cuando así se haga constar en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y se motiven en el expediente las causas de tal dispensa (art. 37 LCAP). En el contrato “*Servicio denominado Red de Servicios empresariales para Utrera, sus pedanías y El Palmar de Troya, en el marco del proyecto -Ciudad Digital de Utrera-*” [Utrera], no constan las razones que han llevado a tal dispensa y se incumple, de este modo, el citado precepto legal.

Por último, en los expedientes remitidos por el Ayuntamiento de San Roque no consta el documento administrativo de formalización del contrato.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.