



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SUS ENTIDADES VINCULADAS: ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE EMERGENCIA TRAMITADAS AL AMPARO DEL ARTÍCULO 120 DE LA LCSP

EJERCICIOS 2018 Y 2019

Habida cuenta del riesgo que supone la inaplicación a los contratos tramitados por la *vía excepcional de emergencia*, de los principios que disciplinan con carácter general la contratación pública, enumerados en el artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2020 el informe *“Fiscalización de cumplimiento de la contratación pública de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades vinculadas: Análisis de las actuaciones de emergencia tramitadas al amparo del artículo 120 de la LCSP. Ejercicios 2018 y 2019”* (JA 10/2020).

En consonancia con el artículo 4º.1.d) de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, que singulariza como función propia la de fiscalizar especialmente los contratos administrativos, los objetivos generales que se persiguen en esta actuación son los siguientes:

- Comprobar que las entidades integrantes de la Administración de la Junta de Andalucía cumplen la obligación de remitir, a esta Institución de Control, la información establecida en la Resolución de 19 de diciembre de 2018, de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
- Comprobar que los contratos tramitados por la vía de emergencia, que sean objeto de fiscalización, se ajustan al régimen excepcional previsto en el artículo 120 de la LCSP y se adecuan a los supuestos que justifican la tramitación de emergencia y a las condiciones y límites establecidos a su ejercicio.

La fiscalización llevada a cabo ha tenido el siguiente alcance:

- a) Tratamiento estadístico de los datos relativos a todos los contratos formalizados durante los ejercicios 2018 y 2019 por todos los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales, los consorcios y las entidades vinculadas.
- b) Fiscalización de una muestra de 46 actuaciones de emergencia, que ha comprendido un análisis de 101 contratos que cuelgan de las referidas actuaciones, que tienen un importe total de 47.234,88m€, tramitados, al amparo del artículo 120 de la LCSP, en los ejercicios 2018 y 2019 por las Consejerías y Agencias Administrativas de la Junta de Andalucía. La selección es representativa del 55,49% del número total de los expedientes tramitados en esos ejercicios y del 54,31% de la cuantía comprometida. Incluso para el 75% de las entidades fiscalizadas la muestra abarca el 100% de los contratos adjudicados.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

OPINIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, excepto por los incumplimientos descritos en el epígrafe del informe “Fundamentos de la opinión con salvedades”, la actividad contractual desarrollada por los órganos de contratación de las Consejerías y Agencias Administrativas de la Junta de Andalucía, a través de la tramitación de emergencia durante los ejercicios 2018 y 2019, así como la remisión de información contractual a la Institución de control, resulta conforme, en los aspectos significativos, con la normativa aplicable.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

1. FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓN CON SALVEDADEDES

Como resultado de la fiscalización efectuada a continuación se recogen algunos incumplimientos legales significativos, que dan lugar a salvedades en la opinión de cumplimiento de la normativa aplicable a la contratación pública:

Incumplimientos referidos a la remisión de la información contractual a la Cámara de Cuentas de Andalucía y al Registro de Contratos de la Junta de Andalucía

- La Dirección General de Contratación (Consejería de Hacienda y Financiación Europea) ha incumplido los plazos establecidos en la Resolución de 19 de diciembre de 2018, de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en el envío a esta Institución, de la información sobre la contratación formalizada durante 2018 y 2019 por las entidades que componen el sector público de la Administración de la Junta de Andalucía¹.

- En los datos contenidos en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía se continúan detectando campos no cumplimentados, incorrecciones e incoherencias que conducen a errores en la explotación y en el tratamiento de dichos datos, afectando a la calidad de estos y obstaculizando, en definitiva, su análisis y seguimiento.

Por las incidencias detectadas, la Dirección General de Contratación debe adoptar las medidas adecuadas para que la comunicación de los datos de los contratos a esta Institución de control sea completa y adecuada en tiempo y forma. Asimismo, ha de articular los mecanismos y sistemas de coordinación y supervisión necesarios que permitan controlar y verificar la calidad y veracidad de la información grabada en el Registro de Contratos, lo que redundará en una mayor eficacia en la gestión la misma.

¹ Dicha Resolución exige su remisión antes del 1 de marzo del ejercicio siguiente al que se hubiesen formalizado. Sin embargo, la información referida a los contratos adjudicados en 2018 fue recibida de forma provisional el 26 de junio de 2019 (3 meses y 26 días de retraso). Los datos definitivos y la Memoria anual de contratación Pública no se recibieron hasta el 17 de enero de 2020 (10 meses y 16 días de retraso). Con respecto al ejercicio 2019 la Dirección General de Contratación ha efectuado 4 envíos de información siendo el último en el mes de abril de 2021 (13 meses después del plazo reglamentariamente exigido). A la fecha de cierre de los trabajos de campo (febrero/2021) no se encontraba elaborada la Memoria anual relativa al ejercicio 2019.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Incumplimientos relativos a la contratación de emergencia fiscalizada

Sobre la justificación de la tramitación de emergencia

- En el 39,13% de los expedientes fiscalizados (18/46) no se justifica la concurrencia de los supuestos taxativos previstos en el artículo 120.1 de la LCSP para la utilización de este régimen excepcional, ya que, en esos casos, la tramitación de emergencia se ha empleado para cubrir necesidades que podrían ser consideradas urgentes, pero no se acredita que hayan surgido de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro, o que afectasen a la defensa nacional.
- En el 50% de los supuestos analizados (23/46) no queda justificado que no hubiese sido posible remediar los daños utilizando otros procedimientos menos restrictivos de la concurrencia, tales como la tramitación abreviada o urgente regulada en el artículo 119 de la LCSP, o utilizando el procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia del artículo 168.b).
- En el 32,60% de los expedientes (15/46) no queda suficientemente acreditado que la tramitación de emergencia se limitase a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para remediar los daños derivados de esa situación, de manera que no se justifica que la totalidad de las obras fueran indispensables para aliviar o evitar los daños derivados del acontecimiento catastrófico producido. Incluso en algunas de ellas pudieron exceder del daño causado y ser aprovechadas para acometer una mejora en las infraestructuras necesitadas de un mantenimiento ordinario.
- En el 13,04% de los expedientes (6/46) el tiempo transcurrido entre la producción del daño y la declaración de emergencia emitida por el órgano de contratación o el inicio de su reparación hace cuestionable el cumplimiento del límite temporal que ha de operar en las actuaciones de emergencia, límite que requiere la inmediatez con la acción que la justifica.
- El 36,95% de las actuaciones de emergencia fiscalizadas (17/46), obedecen a una necesidad que fue previsible y no sobrevenida para el órgano de contratación. De esta manera, el recurso a la tramitación de emergencia respondió más a la carencia de una diligente planificación o programación, que a la concurrencia de alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 120 de la misma norma. El 60,86% de esos expedientes (14/23) han sido tramitados durante 2019 por la Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio.
- El 19,56% de los expedientes de la muestra (9/46), tramitados todos por la Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio en 2019, incluyen prestaciones en el objeto de estos contratos que no contemplan un hecho cierto, determinado y concreto que tenga cabida en los supuestos de hecho contemplados en el artículo 120.1 de LCSP, ni tampoco tienen encaje en el concepto de inmediatez (actuación inmediata) que requiere dicha tramitación excepcional. El importe de estos contratos es representativo de un 46,99% de la muestra correspondiente a ese órgano gestor.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Por su carácter excepcionalidad, los poderes adjudicadores deben evitar y restringir el uso de la tramitación de emergencia, empleándola solo cuando resulte imprescindible de acuerdo con criterios de necesidad y proporcionalidad. Asimismo, se recomienda justificar, motivar e intensificar la concreción de las razones que han determinado su utilización, de forma que se demuestre que se ha hecho un uso adecuado de esa figura.

Sobre las tomas de razón por el Consejo de Gobierno

-La Dirección General de Infraestructuras (Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio) elevó al Consejo de Gobierno la toma de conocimiento del periodo inicial de las 9 actuaciones de emergencias tramitadas en 2019 referidas a los “servicios mínimos de diversas operaciones de conservación de las carreteras en varias provincias,” pero no se produjo la dación de cuenta de las 16 ampliaciones de esos servicios que posteriormente tuvieron lugar. La cuantía de estas (10.082,10m€) es significativa de un 21,34% del importe total de la muestra.

- En el 8,70% de los expedientes (4/46), la dación de cuenta de los acuerdos de declaración de emergencia al Consejo de Gobierno para su toma de razón ha tenido lugar excediéndose del plazo de dos meses preceptuado en el artículo 120 b) de la LCSP.

Sobre la fase de ejecución de los contratos

- El 32,60% de los expedientes fiscalizados (15/46) han tenido prorrogas y ampliaciones en los plazos inicialmente establecidos para el desarrollo de la prestación. El incremento medio de los plazos originarios alcanza el 125%. Las ampliaciones aprobadas en 2019 por la Dirección General de Infraestructuras (Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio) incrementaron un 178,06% el importe de las actuaciones de emergencias originarias y un 164% (66 meses) los plazos de iniciales de ejecución. En algunas de ellas esos incrementos se cifraron en un 700%. Esta extensión de los plazos iniciales hace cuestionar su definición como actuaciones de emergencias.

- En el 45,65% de los expedientes (21/46) no consta el acta formal de recepción de la prestación, exigida por el artículo 243 de la LCSP, y el 72,72% de las recepcionadas lo fueron con un retraso medio de 159 días (superior a 5 meses) con respecto al plazo legalmente estipulado². Estas circunstancias además de incumplir lo preceptuado en los artículos 120 d) y 243 de la LCSP, no resultan coherentes con el concepto de emergencia que se basa, precisamente, en la necesidad de paliar el daño ocurrido cuanto antes³.

² En el caso de los contratos de obra los artículos 243. 6 de la LCSP y 168 del RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el RGLCAP permiten, aun sin el cumplimiento del acto formal de recepción, la ocupación efectiva de las mismas o su puesta en servicio para el uso público, si bien ello solo procede por razones excepcionales de interés público que deben motivarse en el expediente.

³ Debe recordarse que la recepción es un acto formal de conformidad con la prestación realizada por el contratista mediante el que la Administración da por recibido el contrato entregándolo desde ese momento al uso o servicio correspondiente, comenzando desde esta fecha el plazo de garantía.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Sobre la publicidad y transparencia de los contratos

- En el 76,08% de las actuaciones (35/46) no consta que se haya llevado a cabo la publicación en el perfil del contratante de la adjudicación y formalización de los correspondientes contratos con las empresas adjudicatarias (actuación acorde con los artículos 151 y 154 de la LCSP y 63 de la LCSP). Al 9,90% de los contratos se le ha dado publicidad en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía con un retraso medio de 123 días sobre el plazo legalmente establecido.

2. OTROS ASPECTOS QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN

Sobre la población de contratos formalizados en 2018 y 2019

- El número total de contratos formalizados por la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades que conforman el Sector Público Andaluz durante el año 2018 e inscritos en el Registro de contratos fue de 68.214, por importe de 2.507,91 m€. Durante 2019 se han formalizado, según dicho Registro, un mayor número de contratos, 79.018 contratos (que supone un incremento de un 15,84%) por un importe total de 3.162,56 m€ (significativos de un incremento sobre 2018 de un 26,10%).

El Servicio Andaluz de Salud es la Agencia que formalizó en esos ejercicios el mayor número de contratos y comprometió el mayor gasto, 90,15% en número de contratos y el 86,12% en cuantía, en 2018, y 87,43% y 56,99% respectivamente en 2019.

Sobre la contratación menor en 2018 y 2019

- Resulta destacable el ingente volumen que representa la contratación menor respecto al total de contratos formalizados, en 2018 como en 2019, y el uso tan generalizado de esta figura, sobre todo en el SAS. De esta manera, los contratos menores, en número de 61.217, suponen un 89,74% del número total de los adjudicados por el sector público de Andalucía en el ejercicio 2018 y un 26,27% del importe global invertido en dicho ejercicio. Estos porcentajes ascienden respectivamente al 86,14% y al 21,23% en el ejercicio 2019.

- El SAS acapara el 91,74% de los contratos menores formalizados por la Administración de la Junta de Andalucía (Junta de Andalucía, Agencias Administrativas y de Régimen Especial) y el 89,94% de la cuantía global de los mismos en 2018. Porcentajes que ascienden al 91,05% y 89,13% en 2019.

Sobre los procedimientos de adjudicación en 2018 y 2019

- En 2018 solo el 1,43% del número total de los contratos adjudicados por la Administración de la Junta de Andalucía (Junta de Andalucía, Agencias Administrativas y de Régimen Especial) se adjudicaron por procedimiento abierto (31,56% atendiendo a la cuantía), un 0,16% por procedimiento negociado (3,97% atendiendo al importe) y el 95,95% mediante la contratación menor (32,30% invertido). Porcentajes similares a los ocurridos en el ejercicio 2019 (2,96% abiertos; 0,26% negociados y 93,09% mediante contratación menor).



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

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.