CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS TRAMITADOS DE EMERGENCIA EN 2020 Y LA CONTRATACIÓN MENOR CELEBRADA POR EL AYUNTAMIENTO DE CONSTANTINA EN 2021

Se ha realizado una auditoria de cumplimiento en un contexto de seguridad razonable, con el objetivo de obtener evidencia adecuada, suficiente y pertinente para emitir una opinión sobre si los contratos de emergencias y contratos menores tramitados por la entidad fiscalizada cumplen en todos los aspectos significativos con la normativa que les he de aplicación.

El alcance temporal del trabajo es el ejercicio 2021, no obstante, y dado que durante el citado ejercicio no se ha tramitado ningún contrato de emergencia, se ha analizado la contratación de emergencia referida al 2020.

La contratación pública constituye una de las actividades más importantes que realizan las Entidades Locales para la satisfacción del interés público, la prestación de los servicios municipales y la realización de los fines que le son propios. El volumen de recursos que el Ayuntamiento de Constantina en el ejercicio 2021 gestiona mediante contratación pública asciende a 978.426,74 €, que supone un 26,57% del total del presupuesto de los capítulos 2 y 6 del ejercicio 2021.

El 98% de los contratos celebrados son contratos menores, absorbiendo esos contratos menores el 58% de los recursos (563.901,58 €).

La opinión que se desprende del trabajo realizado respecto de la contratación de emergencia llevada a cabo en el ejercicio 2020 por el Ayuntamiento de Constantina resulta conforme al marco normativo aplicable.

Con respecto a la fiscalización de la contratación menor en el ejercicio 2021, la opinión que se deduce del trabajo realizado es que este tipo de contratación no se ajusta al marco jurídico aplicable.

La regulación contenida en la LCSP sobre el contrato menor refuerza el carácter excepcional de esta figura, además de reducirse los umbrales para la celebración de los contratos menores, la obligatoriedad de justificar la necesidad y causa de su falta de planificación, excluye del objeto de estos contratos las prestaciones que tengan carácter recurrente o aquellas necesidades íntimamente ligadas al normal desarrollo de un servicio. Para este tipo de necesidades la Ley de Contratos del Sector Público regula las figuras del procedimiento abierto simplificado y el simplificado abreviado, cuya creación responde a la necesidad de agilizar la contratación administrativa, sin el menoscabo de los principios de transparencia, publicidad y concurrencia de la contratación menor.

Entre los incumplimientos recogidos en el informe se destaca:

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

La Entidad local carece de una programación de la actividad contractual tal como establece el art. 28.4 de la LCSP. Una de las consecuencias directas de la falta de planificación de la actividad contractual es el elevado uso de la contratación menor, atendiéndose las necesidades recurrentes y permanentes cuando se demandan sin previsión alguna, siendo esta forma de actuación contraria a un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Los expedientes carecen de formato electrónico. La obligación del formato electrónico viene establecida en el artículo 70.2 de la Ley 39/2915, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, refuerza aún más la citada obligatoriedad.

Por otro lado, tal como recoge la disposición adicional decimoquinta de la LCSP relativa a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos de contratación, tanto la presentación de ofertas y solicitudes de participación como las notificaciones se deben llevar utilizando medios electrónicos. En el caso de los expedientes analizados en el Ayuntamiento de Constantina ni la licitación ni las notificaciones han sido electrónicas.

Por tanto, lo que en la Ley se regula como un procedimiento excepcional es empleado por el Ayuntamiento como el procedimiento habitual para tramitar y satisfacer sus necesidades de suministros, servicios y obras. Tanto en número de contratos, (99% y 100%) como en volumen de euros contratados, (92% y 100%) las necesidades de Servicios y Suministro del Ayuntamiento son cubiertas bajo la modalidad de contrato menor, dicho proceder no solo conculca los principios de transparencia y fomento de la concurrencia a los que se refiere el art. 1 de la LCSP, sino también la eficacia y eficiencia derivada del excesivo número de expedientes que han sido objeto de tramitación.

En todos los contratos menores analizados se incumple el art.118.2 de la LCSP en lo que se refiere justificación de la necesidad y la causa de la falta de planificación de una manera suficiente y detallada. Así, tanto la providencia como la propuesta del órgano gestor son informes estándar de puro trámite para cubrir una formalidad sin que se puedan considerar suficientemente motivados. En los 46 expedientes analizados el informe de justificación de la necesidad incluye una manifestación genérica de que la necesidad a satisfacer reúne las características “puntual, esporádica, perfectamente definida, urgente e imprevisible” que deben tener los contratos menores.

En 18 expedientes analizados se constata una alteración del objeto del contrato contraria a lo previsto en el art.118.2 de la LCSP con el fin de no aplicar las reglas generales de la contratación recogidas en el art. 1 de la LCSP.

Un total de 943 facturas (69,18%) de las 1.363 facturas analizadas, carecen de procedimiento de contratación y éstas comportan 423.433,64 €, un 36,06% del total facturado al ayuntamiento.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

En estos supuestos se produce una contratación verbal, que es una práctica ilegal y expresamente prohibida en el art. 37.1 de la LCSP, y que conculca el carácter formal de la contratación del sector público. Dicha práctica solo está permitida en la contratación de emergencia, extremo que no se ha dado en ninguno de las facturas reparadas.

Esta circunstancia permite apreciar la concurrencia de causa de nulidad prevista en el art. 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dado que en los actos dictados se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y en consecuencia la actividad contractual de la Corporación no se ajusta a los principios generales de contratación del sector público recogidos en el art. 1 de la LCSP, que incluyen la libertad de acceso a las licitaciones, así como la publicidad y transparencia en los procedimientos.

Además, la defectuosa tramitación de las prestaciones puede ser causa de exigencia de responsabilidad tanto en el ámbito patrimonial como en el disciplinario, al amparo de lo establecido en la D.A. 28ª de la LCSP.

Por otra parte, según la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía, cuando se hayan realizado prestaciones para la administración sometidas a la normativa contractual, prescindiendo del procedimiento establecido y/o sin la necesaria consignación presupuestaria, se debe declarar la nulidad del contrato para evitar supuestos de enriquecimiento injusto. En estos supuestos de nulidad contractual, la restitución que ha de realizar la administración sólo incluye el coste efectivo de la prestación realizada con exclusión del beneficio industrial (Dictámenes 307/2016, de 11 de mayo y 337/2017, de 31 de mayo, entre otros).

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.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46