CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS Y CONVENIOS FORMALIZADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA
Ejercicio 2017

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha efectuado una fiscalización acerca de la actividad contractual[1] y los convenios formalizados durante el año 2017, excluidos los contratos menores.

El objetivo general perseguido con la fiscalización es el de emitir una opinión acerca de si las actuaciones y operaciones en el área de contratación y convenios se han desarrollado sujetándose, en todos los aspectos significativos, al marco normativo que resulta de aplicación a la entidad fiscalizada.

En opinión de la Cámara de Cuentas la actividad contractual y de convenios desarrollada por el Ayuntamiento de Sevilla durante el ejercicio 2017 resulta conforme, en sus aspectos significativos, con el marco normativo aplicable, salvo por los incumplimientos recogidos en el informe entre los que se destacan:

Contratos

Incidencias relacionadas con la tramitación de los expedientes

De los 24 contratos adjudicados en 2017 examinados, 17 de ellos, que totalizan 35.894.528,91 €, han sido tramitados por la vía de urgencia, con arreglo a lo establecido en el art. 112 del TRLCSP. Sin embargo, en 13 expedientes se considera que los motivos alegados no justifican suficientemente tal declaración. Ésta responde a una imprevisión en la programación de las actuaciones encaminadas a la satisfacción de las necesidades que se pretenden cubrir.

Esta especial tramitación puede incidir negativamente en el principio de concurrencia consagrado en el art. 1 del TRLCSP al implicar la reducción a la mitad de los plazos establecidos en la Ley (menor tiempo de publicidad, menor tiempo para el estudio de proyectos y para la preparación de las ofertas). En 2 expedientes de los 6 que concurren un solo licitador, la urgencia ha supuesto una reducción de los plazos de presentación de ofertas.

Incidencias relacionadas con la preparación de los contratos

-Concreción de la solvencia

En el expediente tramitado por Fiestas Mayores, en el apartado *2.2.4, Concreción de la solvencia (art. 64 TRLCSP) del Anexo I* del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), se estableció, como obligación contractual de carácter esencial, el compromiso de adscripción de unos medios personales (10 vigilantes como mínimo y 4 auxiliares de servicio como mínimo) y unos medios materiales necesarios para la prestación del servicio (4 vehículos como mínimo). En el expediente no se acreditan estas obligaciones esenciales.

[1] En el ejercicio 2017 objeto de fiscalización estaba vigente el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

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

- Supervisión de la ejecución del contrato

En ninguno de los expedientes examinados, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares han recogido con detalle y garantías suficientes el modo en que el órgano de contratación ha de llevar a cabo la supervisión de la actuación del contratista en el desarrollo de la ejecución del contrato, con la precisión que requiere el art. 94 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En 10 expedientes no se concreta en sus Pliegos de Prescripciones Técnicas el modo en que por parte del órgano de contratación va a ejercer la supervisión durante la ejecución del contrato.

Incidencias que pudieran haberse evitado con una adecuada supervisión del contrato se han detectado en un expediente, donde no se da cumplimiento a la totalidad de las prestaciones incluidas en el Pliego de Prescripciones Técnica. El contrato tenía un plazo de ejecución de 30 días desde la formalización, que tuvo lugar el 13 de noviembre de 2017. A fecha de abril de 2019 una vez que por parte de este órgano fiscalizador se detectó la inejecución del contrato, se han iniciado las actuaciones para la resolución del referido contrato. En el expediente no consta la imposición de penalidades específicamente formuladas para este expediente en el apartado *7, Penalidades del Anexo I* del PCAP. Tampoco consta en el expediente, actuaciones por parte del responsable del contrato si éste estaba formalmente designado.

- Control jurídico

En 3 expedientes en los que se han detectado incidencias respecto a los criterios de adjudicación, no se ha emitido ninguna observación por parte de la Secretaría del Ayuntamiento sobre la idoneidad de los criterios, todo ello en el marco del control jurídico previsto en la Disposición Adicional 2ª en su apartado 7º del TRLCSP.

Incidencias relacionadas con la fase de adjudicación

-Bajas temerarias

En el expediente gestionado por el servicio de Fiestas Mayores, la oferta que resulta adjudicataria incurre en una baja del 18,50%. La citada empresa no acredita "*(…) la posibilidad de cumplimiento de la oferta con el Convenio Colectivo de aplicación",* requisito éste exigido en el apartado *5, del Anexo I* del PCAP. Este requisito tal como se cita en el PCAP se establece como un parámetro objetivo "*para la consideración, en su caso, de los valores de la oferta económica como anormales o desproporcionados*". Además, el informe técnico que valora las ofertas para proponer la adjudicación ya se advierte de la necesidad de solicitar la justificación del citado extremo.

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

-Notificación de la adjudicación

Se constata un incumplimiento del art. 151.4 del TRLCSP en 6 expedientes, ya que la resolución de la Junta de Gobierno Local que es objeto de notificación a los licitadores carece de la motivación que sustenta la correspondiente adjudicación, y coloca al resto de candidatos descartados en una situación de indefensión.

Incidencias relacionadas con los criterios de adjudicación

-Criterios de adjudicación y formulas

En 1 expediente, tramitado por el servicio de Parques y Jardines, no se establecen los límites que deben operar respecto a los metros cuadrados máximo a ofertar en la licitación. Éste es uno los requisitos necesarios para poder valorar las mejoras recogidos en el art.67.2 j) del RGLCAP. Estos requisitos tratan de garantizar que los licitadores concurran en condiciones de igualdad, tal como se establece en los artículos 1 y 139 del TRLCSP.

Del análisis del grado de concreción y razonabilidad de los criterios subjetivos se constata que otro expediente, tramitado por el servicio de Fiestas Mayores, presenta un mayor margen de discrecionalidad en el criterio subjetivo establecido, puesto que no concreta ni se recurre a parámetros que favorezcan el reparto de puntos y por tanto reduzcan el peso de subjetividad de la valoración técnica. La ambigüedad y falta de concreción de los criterios subjetivos contraviene los principios rectores de la contratación pública: objetividad, publicidad y transparencia recogidos en el art. 1 del TRLCSP.

En 1 expediente la mejora sobre "*Mayor reducción en el plazo del plan para la implantación y puesta en marcha del servicio sobre el plazo máximo de 1 mes*", favorece a la empresa que en el momento de celebrarse la contratación está prestando el servicio, contraviniéndose de esta manera el principio de igualdad de trato que ha de regir la contratación. Es además esa empresa la única que concurre a la licitación, ofertando en este subcriterio la no interrupción del servicio.

En cuanto al uso de las fórmulas matemáticas para el reparto de puntos en los criterios automáticos, en el expediente tramitado por el servicio de Tráfico, se recurre a una fórmula compleja para valorar la oferta económica. El propósito de dicha fórmula es el de reducir el efecto que la baja económica pudiera tener sobre el reparto de puntos.

Incidencias relacionadas con la ejecución de los contratos

- Servicios facturados

En 1 expediente el importe total facturado 83.025,36 € es superior al importe por el que fue adjudicado 72.587,90 €. Se ha constatado que en la primera factura se contienen servicios prestado en abril y mayo de 2017 que carecen de cobertura legal, tratándose de uno de los supuestos previstos en el art. 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por cuanto que el contrato se formalizó el 13 de junio del 2017.

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

-Modificados

El expediente examinado, gestionado por el Servicio de Fiestas Mayores, sufre una modificación del 10,64% respecto al importe de adjudicación, superando el 10% previsto en el art. 107.3, d) del TRLCSP, entendiéndose por tanto que se alteran las condiciones esenciales de licitación y adjudicación. Además, la citada modificación es ejecutada prescindiendo del procedimiento legalmente establecido en el TRLCSP y sin consignación presupuestaria.

-Pago

El promedio de días que transcurren entre la conformidad de la factura y su pago es de 40, produciéndose un incumplimiento del plazo de 30 días previsto en el art. 216.4 del TRLCSP.

Prestaciones sin cobertura contractual

Todos los supuestos analizados de prestación sin cobertura contractual, conforme a la regulación contenida en el art. 32 a) del TRLCSP y en el art. 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, son nulos de pleno derecho puesto que prescinden total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. El total de gasto sin cobertura contractual analizado asciende 12.727.782,14 €.

En todos los casos la regularización ha tenido lugar mediante la tramitación de un expediente de Reconocimiento Extrajudicial de Crédito. Sin embargo, según la Doctrina emanada del Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 270/2002, de 23 de octubre señala que "*Es cierto que la Administración está obligada a abonar las obras o servicios ejecutados aunque su contratación no haya sido válidamente gestada, evitando ciertamente un enriquecimiento injusto, sin embargo, no lo es menos que el reconocimiento de tal obligación pasa ineludiblemente por la previa tramitación de un procedimiento para la declaración de nulidad y por la aplicación de las consecuencias jurídicas que el legislador ha establecido para los contratos nulos de pleno derecho".*

En tales casos, y teniendo en cuenta el dictamen 307/2016 del citado órgano consultivo, del valor de los servicios prestados habría que deducir el importe correspondiente al beneficio industrial cuando pueda calificarse al contratista como participe de la nulidad.

Convenios

El art. 15 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, recoge la obligatoriedad de hacer pública a través del Portal de Transparencia de la Entidad de información sobre los convenios suscritos. Dicha obligación no es atendida por el Ayuntamiento de Sevilla que, además, y a diferencia con los contratos, no dispone de ningún órgano de tipo transversal que asuma las funciones de coordinación y mantenimiento de un registro de convenios.

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

La información sobre los convenios proporcionada por el Ayuntamiento cuantifica en 9 los convenios con contenido económico celebrados por el Ayuntamiento de Sevilla. El criterio de selección cuantitativo ha centrado el análisis en el "Convenio marco de colaboración entre el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla y las entidades mayoritarias representativas del sector del taxi, para la puesta en marcha de un plan de mejora de los niveles de calidad del servicio del auto-taxi, del trabajo de los profesionales del sector y de su viabilidad productiva" (Convenio) que comporta 9.817.890,60 € (98%) del total de 10.062.159,60 €.

La estipulación decimoquinta del citado Convenio contempla la constitución de una Comisión Mixta de Seguimiento que tendrá como funciones realizar el seguimiento de las acciones reflejadas en el convenio y se reunirá como mínimo cada seis meses. En la practica la citada Comisión no se ha reunido nada más que en una ocasión. De las diferentes estipulaciones contempladas en el convenio, a la fecha de los trabajos de campo, está sin desarrollo la sexta "sobre servicios de asistencia y asesoramiento", la octava relativa a "la elaboración de una Carta de Servicio" y la novena de "Gestión de Flota", se encuentra en un primer estadio no habiéndose iniciado la licitación de la plataforma de gestión de flota.

Párrafo de énfasis

La estipulación segunda del "Convenio marco de colaboración entre el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla y las entidades mayoritarias representativas del sector del taxi, para la puesta en marcha de un plan de mejora de los niveles de calidad del servicio del auto-taxi, del trabajo de los profesionales del sector y de su viabilidad productiva" (Convenio) contempla un Plan de rescate de 140 licencias para su amortización con un coste total de 9.817.890,60 €. El citado rescate se instrumentaliza como una subvención con convocatoria pública anual, destinada a "*fomentar el cese de actividad mediante el rescate de licencias*".

En los preceptivos informes para la tramitación de la convocatoria correspondiente al año 2018 ya se apunta a la necesidad de retomar los estudios sobre la oferta y la demanda del servicio, por cuanto las circunstancias socio económicas han variado sustancialmente desde el 2011 y por tanto, podría no encontrar justificación el interés general que sustenta la convocatoria de ayudas de nuevos rescates, estos argumentos son igualmente sostenidos por la intervención del Ayuntamiento.

Los recursos contencioso-administrativos interpuestos ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, a las resoluciones del Tribunal de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Sevilla (TARCAS), que se encuentran pendiente de sentencia, pueden tener una repercusión económica de 100.282.491,19 €, siendo los actos impugnados, por un lado, los acuerdos de la mesa de contratación y, por otro, la adjudicación del contrato.

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

Recomendaciones

Por último, entre las recomendaciones recogidas en el informe se destacan las siguientes:

Se recomienda a las diferentes unidades tramitadoras de expedientes de contratación, mejoren las fases de planificación y programación de las contrataciones, a fin de evitar urgencias innecesarias en la tramitación de los procedimientos o periodos sin cobertura de prestaciones, deficiencias en la descripción técnica de las necesidades a cubrir o presupuestación incorrectas.

Se recomienda que en la determinación de los criterios de adjudicación que incorporen juicios de valor, se incluyan los elementos que se tendrán en cuenta para esa evaluación cualitativa de forma que acoten, en la medida de lo posible, la subjetividad propia de los mismos, debiendo explicarse el mecanismo y los parámetros que determinan la progresividad de las puntuaciones para minimizar los posibles excesos de discrecionalidad.

La efectividad de la negociación, que es un elemento consustancial (su ausencia supone la omisión de un trámite esencial) en los procedimientos negociados, resulta recomendable incluso, en los expedientes en los que se presente una sola oferta. La negociación debe redundar en la obtención de mejoras económicas y en las condiciones de la prestación objeto del contrato.

Se recomienda tener en cuenta el criterio mantenido por la jurisprudencia comunitaria, donde el precio debe ponderarse de modo que la oferta más baja obtenga siempre la mejor puntuación, desautorizando la atribución de puntos que resulten de la utilización de fórmulas matemáticas complejas que desincentivan las rebajas del importe de licitación por cuanto en la práctica conducen a que la importancia relativa de la oferta económica sea inferior a la importancia relativa teórica que el PCAP estableció para ese criterio.

En el marco de la contratación pública como instrumento para la consecución de fines sociales, se recomienda la inclusión de cláusulas sociales que generen y mejoren la calidad de la oferta y la competitividad sana entre licitadores, para contribuir con ello a la integración de las inquietudes sociales en el ámbito competencial de las administraciones públicas.

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