



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

III LEGISLATURA

Año II

16 de Diciembre de 1992

Núm. 135

INDICE

INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS

Pág.

EN TRAMITE

IAC-38

INFORME DE FISCALIZACION DE LA CONTRATACION DEL AYUNTAMIENTO DE YAIZA, EJERCICIOS 1989 Y 1990.

1683

**INFORMES DE LA AUDIENCIA DE
CUENTAS DE CANARIAS**

**TRATACION DEL AYUNTAMIENTO DE YAIZA,
EJERCICIOS 1989 Y 1990.**

EN TRAMITE

IAC-38

PRESIDENCIA

INFORME DE FISCALIZACION DE LA CON-

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el

día 4 de diciembre de 1992, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

7.- INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS:

INFORME DE FISCALIZACION.

Informe de fiscalización de la contratación del Ayuntamiento de Yaiza, ejercicios 1989 y 1990.

Acuerdo:

En conformidad con lo previsto en los artículos 19.1 y 39 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, y según lo dispuesto en el artículo 1.1.- de la Resolución de la Presidencia, de 28 de febrero de 1991, por la que se dictan normas de procedimiento en relación con los Informes de la Audiencia de Cuentas de Canarias en ejercicio de la actividad fiscalizadora, se acuerda remitir el Informe de referencia a la Comisión de Presupuestos y Hacienda y ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

De este acuerdo se dará traslado a la Audiencia de Cuentas de Canarias.

En ejecución de dicho acuerdo, y en conformidad con lo previsto en el artículo 97. del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la Sede del Parlamento, a 14 de diciembre de 1992.- EL PRESIDENTE, Victoriano Ríos Pérez.

INFORME DE FISCALIZACION DE LA CONTRATACION DEL AYUNTAMIENTO DE YAIZA

1.- INTRODUCCION.

En cumplimiento del acuerdo del Pleno de esta Audiencia de Cuentas de 10 de abril de 1991, tomado en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.d) de la Ley Territorial 4/89, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, y referido a la realización de una actuación en materia de contratos del Ayuntamiento de Yaiza, se solicitó con fecha 30 de abril copia de once expedientes de contratación, cinco adjudicados en 1989 y seis en 1990.

La documentación solicitada tuvo entrada en esta Audiencia el día 4 de junio.

De los once contratos solicitados, nueve son administrativos (seis de obras y tres de suministros) y dos

privados (los contratos patrimoniales analizados en el apartado 3).

En el anexo del presente informe se incluye una relación detallada de cada uno de los expedientes analizados.

2.- CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS Y SUMINISTROS.

2.1. ASPECTOS GENERALES.

La normativa de contratación administrativa se desarrolla, básicamente, en las siguientes normas:

- Ley de Bases de Régimen Local (L.B.R.L.).

- Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (R.D.L. 781/86).

- Ley de Contratos del Estado (L.C.E.).

- Reglamento General de Contratos del Estado (R.G.C.E.).

- Decreto 1.005/74 Regulador de Contratos de asistencia y servicios.

El análisis contractual se ha orientado, además de a la comprobación de la legalidad, al control de la gestión que en este orden ha realizado la Entidad, fundamentalmente en la contratación y ejecución de las obras.

Con carácter previo, y antes de entrar en el análisis pormenorizado de las clases de los contratos, se estima procedente indicar dos aspectos, uno en orden al control interno y el otro relativo a la consecución de los resultados pretendidos.

En relación al primero, las normas generales de la contratación pública y las específicas del régimen local establecen los dictámenes preceptivos y previos de los acuerdos jurídicos y de la Intervención de orden a la conformación de la voluntad del órgano contractual en relación con acuerdos tan importantes como son los de aprobación de los pliegos de condiciones, de las modificaciones del contrato y de sus resoluciones. En este sentido, es de señalar que la Corporación no ha sido rigurosa en el cumplimiento y exigencia del informe de Intervención, pues no se acredita en ningún expediente su emisión.

Con referencia a la consecución de los objetivos pretendidos es de señalar que la tónica general es la del cumplimiento de las obligaciones concertadas.

Los datos referentes a la selección de contratos se detallan en el cuadro siguiente:

CLASIFICACION DE LOS CONTRATOS SELECCIONADOS

| | TOTAL | OBJETO | | | FORMA DE ADJUDICACION | | |
|---------|-------------|-------------|-------------|---------------|-----------------------|---------------|----------|
| | | OBRAS | SUMINISTROS | PATRIMONIALES | SUBASTA | CONT. DIRECTA | CONCURSO |
| NUMERO | 11 | 6 | 3 | 2 | --- | 11 | --- |
| IMPORTE | 431.943.148 | 292.480.272 | 21.012.000 | 118.450.876 | 0 | 431.943.148 | 0 |

CUADRO Nº 1

2.2. COMPETENCIA DE LOS ORGANOS DE CONTRATACION.

Este importante aspecto del contrato, que en muchos casos puede ser vital para su validez, pues no hemos de olvidar que el contrato otorgado por órgano manifiestamente incompetente puede dar lugar a que el mismo sea declarado nulo de pleno derecho, ha sido objeto de nuestro análisis, con el siguiente resultado:

- En 2 casos actúa como órgano de contratación la Comisión de Gobierno.

- En 5 casos actúa como órgano de contratación el Alcalde.

- En 2 casos se observa que la competencia se ejerce de forma indistinta por la Comisión de Gobierno y el Alcalde.

La competencia en materia de contratación se atribuye por el artículo 21.1 de la L. B.R.L. al Alcalde, si bien con ciertos límites. Sin embargo, las competencias del Alcalde en este orden se ven ampliadas por el artículo 24 c) del R.D.L. 781/86 a aquellos contratos que no tenga una duración superior a un año y no exijan créditos superiores al consignado en el Presupuesto anual.

De ello se deduce que cualquier contrato que reúna las dos características señaladas será competencia del Alcalde.

De otra parte según el artículo 14 de la Ley 4/1990 de 29 de junio de P.G.E. para 1990 en los expedientes de más de 50.000.000 y menos de 75.000.000 ptas. tiene que actuar forzosamente como órgano de contratación el Pleno publicando en el B.O.E. y B.O.P.

las condiciones técnicas y financieras de la obra a ejecutar, lo que no se ha cumplido en 4 expedientes.

Sin embargo, en dos de los contratos examinados han actuado indistintamente el Alcalde y la Comisión de Gobierno, suponemos que el último ejerciendo competencias delegadas por el Alcalde, habida cuenta de que, si bien no está previsto que la comisión de Gobierno ostente esta competencia, los artículos 43 y 51 del R.O.F. establecen la posibilidad de que tanto el Pleno como el Alcalde puedan delegar en la Comisión de Gobierno ciertas competencias, entre las que figuran las de contratación.

De otra parte, en 2 de los contratos examinados ha recaído tal atribución en la Comisión de Gobierno suponemos que ejerciendo competencias delegadas, bien por el Alcalde, bien por el Pleno Municipal, habida cuenta de que, si bien no está previsto que este órgano ostente esta competencia, los artículos 43 y 51 de R.O.F. establecen, la posibilidad de que tanto el Pleno como el Alcalde puedan delegar en la Comisión de Gobierno ciertas competencias, entre las que figuran las de contratación.

2.3. SISTEMAS DE SELECCION UTILIZADOS.

En los contratos de obras en el ejercicio 1990 la subasta y el concurso son los sistemas normales de selección, pero estos no han sido utilizados en ninguno de los 6 expedientes verificados. Por el contrario, siendo excepcional la contratación directa, se ha utilizado en todas las ocasiones.

En los contratos de suministros, el concurso, que es el sistema normal de selección, no ha sido utilizado en ninguno de los 3 expedientes verificados, en tanto que la contratación directa lo ha sido en todos los casos.

En cuanto a la contratación directa, de los 9 expedientes adjudicados mediante este sistema de selección, en 1 caso se sobrepasa el límite fijado con carácter general para la contratación directa en la Administración del Estado. En tanto que en los 8 casos restantes aunque se han respetado dichos límites es de destacar que, tal como señala el artículo 125.1 del R.D. 781/86, no podrá fraccionarse en partes o grupos el objeto de los contratos salvo que sean susceptibles de utilización independiente o puedan ser sustancialmente definidos; tanto la obra terminación Instituto 1ª y 2ª Fase, como Carretera Femes Playa Blanca 1ª y 2ª Fase, no parecen encontrarse en las excepciones citadas en dicho artículo por lo que podrían haberse encuadrado en un solo contrato.

2.4. CONTRATOS DE OBRAS.

El informe se fundamenta en el análisis de la documentación de 6 expedientes contractuales por un importe global de 292.480.272 ptas., presentándose el examen diferenciado en las fases de preparación, selección, adjudicación y formalización, así como también en las de ejecución y terminación.

Todos ellos fueron contabilizados en Presupuesto.

2.4.1. Preparación del contrato.

En todo contrato administrativo, y específicamente en los de obras, es preciso que, con anterioridad a que la Administración haga pública su intención de recurrir a la contratación con los particulares, consten en el expediente aquellos documentos que, estando preceptuados legalmente, van dirigidos a asegurar la corrección y viabilidad de la obra.

Los órganos de contratación local han realizado la determinación del objeto del contrato mediante la aprobación de los correspondientes proyectos técnicos de las obras.

No obstante, del análisis de la muestra se deducen las anomalías siguientes:

- Inexistencia de orden de elaboración del proyecto.
- Omisión de los certificados de existencia de crédito.
- Omisión del informe preceptivo y previo de Intervención.
- Inexistencia de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que hace que el contrato quede privado de su documento fundamental.

2.4.2.- Selección del contratista.

Del análisis de la muestra, se deducen las siguientes anomalías:

- En 4 casos no aparecen documentalmente en el expediente las peticiones de oferta solicitada. Esto hace suponer que, si bien se promovió en la mayor parte de los casos una limitada concurrencia, las gestiones se efectuaron de forma verbal con lo que se ha incumplido la obligatoriedad de la constancia documental prevista para las consultas previas a las adjudicaciones directas.

- La documentación presentada por los licitadores se limita en todos los casos a la proposición económica, aunque la empresa adjudicataria en 4 de ellos si presenta más documentación. Conviene poner de relieve este grave defecto que, de confirmarse, supondría la nulidad del contrato, por cuanto que sin la presentación de la documentación exigida no cabe acreditar la personalidad del contratante ni que él mismo no esté incurso en alguna de las prohibiciones para contratar con la Administración.

2.4.3. Adjudicación y formalización.

Los órganos de contratación han dejado constancia del acuerdo de adjudicación del contrato en los expedientes analizados, siendo de señalar como anomalías las siguientes:

- Siendo todos los contratos sometidos a examen de importe superior a diez millones de pesetas, era preciso que se hubiese exigido el certificado de clasificación expedido por el Registro de Contratistas. Sin embargo, en ninguno de ellos se cumple con tal requisito.

- Las notificaciones de adjudicación se han efectuado exclusivamente a las empresas adjudicatarias.

- En todo contrato administrativo la presentación de fianza definitiva cobra especial relevancia como garantía de su ejecución. Si embargo, en ninguno de los contratos se ha apreciado constancia fehaciente de su constitución.

- No consta formalización del contrato administrativo en 4 casos.

2.4.4. Ejecución del contrato.

Por lo general, se ha apreciado la existencia del acta de comprobación del replanteo, así como las correspondientes liquidaciones y recepciones del contrato expresivas, respectivamente, del saldo resultante y del cumplimiento correcto del mismo.

Asimismo, en lo que respecta al plazo de ejecución de los contratos analizados, se ha observado un cumplimiento habitual de los mismos. No obstante, se ha constatado un incumplimiento del plazo en uno de los contratos, sin que el órgano de contratación haya adoptado ninguna de las medidas previstas en el artículo 137 y siguientes del R.G.C.E.

2.4.5. Terminación del contrato.

- No consta la recepción provisional en 1 caso mientras que en otros 2 se ha producido con cierto retraso. Asimismo, no consta la presencia del Interventor en las recepciones correspondientes a los 5 contratos por importe superior a 50.000.000 ptas.

- Inexistencia en todos los casos de la medición general y definitiva que ha de efectuarse con asistencia del contratista una vez recibidas provisionalmente las obras.

No consta la liquidación provisional firmada por el facultativo de la Corporación una vez recibidas provisionalmente las obras.

2.5. CONTRATOS DE SUMINISTROS.

Su examen se refiere a 3 expedientes de contratación para la adquisición de diverso material para los equipamientos de los servicios locales.

Las principales anomalías detectadas se refieren, en cuanto a las actuaciones preparatorias, a la:

- Ausencia de la orden de iniciación por el órgano de contratación, determinando la necesidad de la adquisición.

- Inexistencia del informe razonado del servicio.

- Omisión del certificado de existencia de crédito.

- Ausencia de pliegos de bases.

- Ausencia de la fiscalización previa.

- No se ha llevado a efecto la aprobación del gasto.

En cuanto al procedimiento de adjudicación, las anomalías se refieren a:

- El contrato de adquisición de un vehículo camión por 10.500.000 ptas. supera el límite establecido en el artículo 247.3 del Reglamento General de Contratación por lo que en este caso debería haberse optado por la adjudicación mediante concurso tal como estable-

ce el artículo 118.3 del Real Decreto 781/86 salvo que se hubiera acreditado en el expediente el cumplimiento de alguno de los requisitos contenidos en el artículo 247 del R.G.C.E., y que permiten la contratación directa por importes superiores al antes indicado.

- En ninguno de los expedientes aparecen documentalmente las peticiones de ofertas solicitadas.

- No recae en la proposición más ventajosa, en 1 caso, sin que figure justificación adicional.

- No consta en 2 casos las notificaciones que se deben efectuar a los interesados en el procedimiento de adjudicación y en 1 expediente sólo se incluye la que se realiza al adjudicatario.

- No se ha dejado constancia, en ningún expediente, del depósito de la fianza definitiva por el adjudicatario.

Las anomalías detectadas en la formalización se refieren al incumplimiento de forma reiterada de la obligación de formalizar el contrato establecida en el capítulo IV del R.G.C.E., de tal modo que en ningún caso se llega a firmar el contrato en documento administrativo, así como a la ausencia, en todos los casos, de la factura comercial.

En la fase de ejecución se destacan como anomalías la no constancia, de todos los casos, del plazo de entrega; asimismo, la no acreditación documental de la recepción en ningún caso.

En consecuencia, tal contratación no se adecúa a los mínimos legales exigibles al carecer de elementos tan esenciales como pliego de cláusulas administrativas, fianza, petición de ofertas, constatación de consignación presupuestaria, etc.

3.- CONTRATOS PATRIMONIALES.

3.1. NATURALEZA.

Los contratos patrimoniales son, por regla general, contratos privados. En este sentido, el artículo 112.2.3ª del R.D.L. 781/86 establece que tendrán la consideración de contratos privados de Entidades locales los de contenido patrimonial, de préstamo, depósito, transporte, arrendamiento y sociedad, en los que no concurra alguna de las circunstancias siguientes: ser declarados administrativos por una ley, estar vinculados al desenvolvimiento regular de un servicio público o revestir características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato.

3.2. REGIMEN JURIDICO.

Los contratos patrimoniales privados de las Entidades locales se rigen:

a) En cuanto a su preparación y adjudicación, por el R.D.L. 781/86, así como por la restante legislación del Estado y, supletoriamente, por las demás normas del Derecho Administrativo. En defecto de este último, será de aplicación las normas del Derecho privado.

b) En cuanto a la competencia, por la L.B.R.L. y R.D.L. 781/86.

c) En cuanto a sus efectos y extinción, por las normas del Derecho privado que les sean aplicables en cada caso, en defecto de sus normas especiales, si las hubiera.

Son reglas generales sobre preparación, competencia y adjudicación aplicables a todos los contratos de las Entidades locales, las siguientes:

1. La necesidad de consignación presupuestaria previa, si el contrato origina gastos para la Entidad.

2. La competencia para celebrarlos del Pleno u Organismo o Autoridad en quien se delegue.

3. La preparación mediante expediente, donde constarán las cláusulas administrativas y técnicas del contrato a celebrar y la aprobación del gasto, en su caso.

En especial, se incluirán las cláusulas administrativas que resulten más convenientes a los fines administrativos a que sirve el contrato.

4. La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, relativos a los contratos, en los términos previstos en el artículo 200 de la Ley 39/88.

5. Informe previo pericial, en todos los casos de adquisición de inmueble.

6. La adjudicación del contrato atendiendo a lo principios de publicidad y concurrencia, salvo que esto no sea posible o conveniente a los intereses públicos.

7. La formalización del contrato en documento notarial o administrativo.

3.3. INCIDENCIAS OBSERVADAS.

Se ha seleccionado para este análisis 2 contratos referidos a la adquisición de bienes inmuebles y en los que no existe una mínima documentación que los haga

susceptibles de análisis. No obstante, se realiza seguidamente un breve comentario de cada uno de ellos.

- Adquisición de terrenos en Capitas. De la documentación obrante con respecto a esta contratación se deduce que el informe pericial previo y el contrato privado de compraventa figuran con la misma fecha, constando asimismo una certificación del acuerdo de la Comisión de Gobierno en el que se ratifica dicho contrato, sin que figure constancia alguna de que dicha actuación lo sea en virtud de facultades delegadas por el Pleno.

- Adquisición de terrenos en Las Gavias. En la documentación remitida figura una certificación del acuerdo de la Comisión de Gobierno sobre la adquisición de los terrenos, sin que se deje constancia de la delegación de dicha facultad por el Pleno.

En consecuencia, tal contratación no se adecúa a los mínimos legales exigibles al carecer de elementos tan esenciales como: pliego de cláusulas administrativas, aprobación del gasto, fianza, constatación de la consignación presupuestaria, etc.

4.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Se debe proceder a la tramitación de los expedientes con mayor rigor y cumplimiento legal. Dado que una gran parte del gasto municipal se realiza a través de los contratos administrativos, se debe prestar a los mismos la máxima atención, como garantía de objetividad, transparencia y eficacia en la gestión de los fondos públicos.

Las irregularidades de todo tipo a que se ha hecho mención con anterioridad patentizan que gran parte de los mismos pudieron haberse evitado de existir un servicio de contratación que, como órgano especializado, hubiese suplido las carencias. En tal sentido, parece oportuno señalar la conveniencia (caso que no existan) de la creación de tal servicio que como oficina especializada habría de llevar a efecto los trámites de los expedientes.

La contratación administrativa es propicia para la elaboración de un gran número de documentos normalizados. Una buena normalización documental podría evitar gran parte de las irregularidades detectadas.

Muchas de las deficiencias descritas debieron de haberse puesto de manifiesto en las correspondientes notas de reparos del Interventor. Por tanto, debe procederse a la evacuación en los expedientes de gastos de todos y cada uno de los informes considerados como preceptivos por la Ley 39/88 en este sentido, convendría definir informes normalizados en los que consten las

comprobaciones realizadas, reservando un espacio por los reparos en caso de que éstos existan.

La supervisión por la Oficina Técnica no parece aplicable en todos los casos al ámbito municipal, que se caracteriza, en general, por la existencia de un único centro de confección de proyectos. Pero, debería estudiarse la implantación de este control de calidad para proyectos complejos y de importe elevado.

A modo de conclusión de este informe, debe re-

saltarse el incumplimiento generalizado de disposiciones legales en materia de contratación por parte de la Corporación, lo que unido a un uso excesivo de la contratación directa ha conllevado el no respeto de los principios de publicidad y concurrencia, presupuestos básicos imprescindibles cuando se trata de la inversión de fondos públicos.

Santa Cruz de Tenerife, a 25 de junio de 1992.-
EL PRESIDENTE, Antonio Márquez Fernández.

ANEXO

EXPEDIENTES ANALIZADOS

| DESCRIPCION | IMPORTE | FORMA DE ADJUDICACION |
|---|------------|-----------------------|
| OBRAS | | |
| Aparcamiento en Femes | 19.924.096 | C.D |
| Plaza Pública en Yaiza, 1ª fase | 52.808.403 | C.D |
| Terminación del Instituto de B.U.P. y C.O.U. en Capitas, 1ª fase | 52.563.464 | C.D |
| Terminación del Instituto de B.U.P. y C.O.U. en Capitas, 2ª fase | 58.304.309 | C.D |
| Carretera Femes a Playa Blanca por Maciot, 1ª fase | 54.200.000 | C.D |
| Carretera Femes a Playa Blanca por Maciot, 2ª fase | 54.680.000 | C.D |
| SUMINISTROS | | |
| Adquisición vehículo camión con destino a los servicios municipales | 10.500.000 | C.D |
| Adquisición vehículo furgoneta con destino a los servicios municipales | 2.690.000 | C.D |
| Adquisición camión-cisterna de 10.000 litros de capacidad | 78.220.000 | C.D |
| PATRIMONIALES | | |
| Adquisición de terrenos en Capitas, propiedad de D. Félix Díaz Padrón | 84.908.376 | C.D |
| Adquisición de unos terrenos y gavias ubicados en la finca Las Gavias, de Don Gonzalo Lleo Gardenes | 33.542.500 | C.D |

(Parlamento de Canarias: Registro de Entrada nº 2.085, de 26 de noviembre de 1992).

