

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

2856 *Resolución de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre los Convenios de Colaboración y la Contratación celebrados por el Instituto de la Juventud.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de diciembre de 2012, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre los Convenios de Colaboración y la Contratación celebrados por el Instituto de la Juventud, acuerda:

Se insta al Gobierno a que:

1. Promueva la elaboración y aprobación de un marco jurídico sustantivo y de procedimiento que regule los convenios de colaboración formalizados por las Administraciones Públicas. Esta norma jurídica debería regular y delimitar el concepto de convenio de colaboración, la determinación de su objeto e importe, el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, las actuaciones de seguimiento y de control del cumplimiento, incluyendo y concretando los indicadores de cumplimiento, las consecuencias y penalidades aplicables en caso de incumplimiento y las causas de resolución de los convenios.

2. Dé instrucciones concretas al órgano de control interno, la Intervención General de la Administración del Estado, y al Servicio Jurídico del Estado en orden a velar que por la Administración General del Estado se cumplan los principios generales de buena gestión en materia convencional y que ésta sea conforme a la legalidad.

3. Dé instrucciones a las Subsecretarías de los Departamentos ministeriales, y éstas a los órganos directivos y organismo públicos, con objeto de garantizar el más estricto cumplimiento de la Ley de Contratos del Sector Público, en lo relativo a: la preparación, adjudicación y formalización de los contratos (justificación de la forma de elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación utilizados, motivación de la utilización de la tramitación urgente, acreditación en el expediente de la realización de la preceptiva publicidad, constitución de la preceptiva garantía definitiva y acreditación en el expediente del acuerdo de la adjudicación provisional); la preparación y cumplimiento de los pliegos y cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares; y la inclusión en los pliegos de condiciones especiales de ejecución de los contratos, con la finalidad de promover una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo que establezca al respecto el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.1 de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2012.—El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Ricardo Tarno Blanco.—La Secretaria Primera de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Celia Alberto Pérez.

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y LA CONTRATACIÓN CELEBRADOS POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición, así como en el artículo 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 28 de abril de 2011, el «Informe de Fiscalización sobre los convenios de colaboración y la contratación celebrados por el Instituto de la Juventud», y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril.

ÍNDICE

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES.

1. Iniciativa del procedimiento fiscalizador.
2. Naturaleza y régimen jurídico del Instituto de la Juventud.
3. Marco normativo.
4. Estructura orgánica, principios y fines del Instituto de la Juventud.
5. Magnitudes generales de la fiscalización.

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Objetivos y alcance.
2. Trámite de alegaciones.
3. Conclusiones y recomendaciones.
 - 3.1 Conclusiones.
 - 3.2 Recomendaciones.

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD.

1. Los Convenios de Colaboración formalizados por el Instituto de la Juventud.
 - 1.1 Consideraciones generales y régimen jurídico aplicable.
 - 1.2 Análisis de los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Juventud (ejercicios 2008-2009).
 - 1.2.1 Análisis de los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Juventud con organismos o entidades públicos.
 - 1.2.2 Análisis de los Convenios de colaboración celebrados por el Instituto de la Juventud con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado.
 - 1.2.3 Otras deficiencias observadas en los Convenios de colaboración celebrados por el Instituto de la Juventud.
2. La contratación celebrada por el Instituto de la Juventud.
 - 2.1 Consideraciones previas. Difusión del perfil del contratante del Instituto de la Juventud a través de internet.
 - 2.2 Análisis de los contratos celebrados por el Instituto de la juventud (ejercicios 2008 y 2009).
 - 2.2.1 Resultados obtenidos del análisis de la preparación, la adjudicación y la formalización de los contratos.
 - 2.2.2 Resultados obtenidos del análisis de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares.
 - 2.2.3 Resultados obtenidos del análisis de la ejecución, cumplimiento o recepción del contrato.
3. Cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

INJUVE	Instituto de la Juventud.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CEULAJ	Centro Euro-Latinoamericano de la Juventud.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público.
LOI	Ley Orgánica para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres.
LOTCu	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LGP	Ley General Presupuestaria.
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LRJAP y PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LGS	Ley General de Subvenciones.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.

La realización de este Informe de Fiscalización se lleva a cabo, en el ejercicio de la función fiscalizadora que la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su Funcionamiento, atribuyen al Tribunal de Cuentas, y a iniciativa del propio Tribunal, una vez acordada por el Pleno su inclusión en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2009, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de enero de 2010.

2. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD.

El Instituto de la Juventud (en adelante INJUVE), fue creado por Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo, como un Organismo Autónomo de los entonces denominados organismos de «carácter comercial».

Posteriormente, con la entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), desapareció la clasificación que diferenciaba entre los organismos autónomos de carácter administrativo y los organismos autónomos de carácter comercial, industrial financiero o análogo, pasando a clasificarse, los primeros, como Organismos Autónomos, y, los segundos, como Entidades Públicas Empresariales.

En concreto, el artículo 43.1.a) de la LOFAGE, reclasificó los Organismos públicos en; a) Organismos Autónomos, sujetos al Derecho administrativo b) Entidades Públicas Empresariales, sujetas al Derecho privado¹, y c) Agencias Estatales², que se rigen por su normativa específica y, supletoriamente, por la propia LOFAGE.

¹ Las Entidades Públicas Empresariales están sujetas al Derecho privado excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus Estatutos y en la legislación presupuestaria (artículo 53.1 de la LOFAGE).

² Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, que modificó el artículo 43 de la LOFAGE.

Posteriormente, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden Social (en su artículo 60), clasificó expresamente al INJUVE, que hasta la citada modificación legislativa era calificado como un organismo de «carácter comercial», como un Organismo Autónomo de los incluidos en el citado artículo 43.1.a) de la LOFAGE.

Esta Ley 50/1998, de 30 de diciembre, acabada de citar, estableció el régimen jurídico transitorio, en materia presupuestaria, que sería aplicable a estos concretos organismos autónomos (antes denominados de carácter comercial), entre ellos el INJUVE, hasta el momento en que se produjera la correspondiente modificación y adaptación normativa.

En particular, el ya citado artículo 60, apartado 5.º, dispuso que, en tanto no se produjera «... la modificación del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, los Organismos autónomos citados, se regirán en las correspondientes materias, por los preceptos del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aplicables a los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos».

Esta remisión al régimen jurídico-presupuestario se mantuvo con la posterior Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, actualmente vigente, que, en su Disposición transitoria primera contempló el siguiente régimen jurídico aplicable a los organismos a los que se refieren los artículos 60 y 61 de Ley 50/1998, de 30 de diciembre, organismos entre los que se encuentra el INJUVE:

1) «En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se procederá a la adaptación de la normativa reguladora de los organismos autónomos a los que se refiere el apartado uno del artículo 60 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social,...a las disposiciones contenidas en esta Ley, atendiendo a las peculiaridades derivadas de la actividad ejercida por dichos organismos.

2) En tanto no se proceda a la adaptación prevista en el apartado 1 de esta disposición, los citados organismos públicos se ajustarán en su régimen presupuestario a lo previsto para los organismos autónomos en esta Ley, sin perjuicio de las especialidades que se deriven de las operaciones de carácter comercial, industrial, financiero y análogo reguladas en el capítulo II del título II del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

En su régimen económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero, se regirán por lo dispuesto en los artículos 60, apartado cinco... de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.»

Posteriormente, el Real Decreto 486/2005, por el que fue aprobado el Estatuto del INJUVE, reguló la estructura orgánica, los principios y fines del INJUVE, así como su régimen jurídico, económico-financiero y de contratación.

El citado Real Decreto señala en su Exposición de Motivos que «el artículo 60 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, otorgó al Instituto de la Juventud la condición de organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1.a) de la referida Ley 6/1997, de 14 de abril, y adecuó su régimen jurídico al establecido para estos en la citada ley, por lo que resulta necesario trasladar estas previsiones a la regulación reglamentaria del Instituto».

Así, en su artículo 1, el Real Decreto 486/2005 define al INJUVE como un «Organismo Autónomo» de los previstos en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Por tanto, de conformidad con la normativa acabada de exponer el INJUVE tiene naturaleza jurídica de Organismo Autónomo (Sector público administrativo). No obstante, este Tribunal ha comprobado las siguientes singularidades en su régimen presupuestario, contable y de control interno, más propias de las Entidades Públicas Empresariales que de los Organismos Autónomos:

– El INJUVE, presenta, incorporada en sus presupuestos la denominada «cuenta resumen de operaciones comerciales». Y ello, en virtud de lo previsto en la ya citada Disposición transitoria primera de la LGP, que estableció un régimen transitorio, con

algunas especialidades en la presentación de su información presupuestaria, para aquellos organismos a los que se refieren los antes mencionados artículos 60 y 61 de Ley 50/1998, de 30 de diciembre, organismos entre los que se encuentra el INJUVE.

– Asimismo, presenta, formando parte del contenido de sus cuentas anuales, dentro del apartado correspondiente al estado de liquidación del presupuesto del ejercicio, la información del organismo relativa al «resultado de operaciones comerciales», en virtud de lo dispuesto en el artículo primero apartado C.3) de la Orden EHA/405 de 2006³, de 10 de febrero.

³ Orden por la que se modifican: la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, la Orden EHA/777/2005, de 21 de marzo, por la que se regula el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales de las Entidades Estatales de Derecho público a las que les sea de aplicación la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, y la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996.

– No está sujeto a función interventora, que es el régimen general de control interno previsto para los Organismos Autónomos en el artículo 149 de la LGP, sino, únicamente, a control financiero permanente. Y ello, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 8 de enero de 1999, sobre régimen de control económico-financiero aplicable por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Este Acuerdo, en su Exposición de Motivos, expresaba que, debido, principalmente, a las modificaciones que supuso la entrada en vigor de la LOFAGE respecto de la entonces denominada «Administración Institucional», y a causa de la «transitoriedad del régimen presupuestario y económico-financiero...», que estas modificaciones produjeron, resultaba «necesario, utilizar, con carácter transitorio, la previsión contenida en el artículo 99 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria...».

En su virtud, el apartado tercero del citado Acuerdo del Consejo de Ministros, dispuso la aplicación del control financiero permanente «como único sistema de control» a «Los organismos autónomos y Entidades Públicas Empresariales que con anterioridad a su adaptación a la Ley 6/1997 (LOFAGE) tuvieran la condición de organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos», caso en el que se encontraba el INJUVE, ya que, como se ha expuesto, antes de la entrada en vigor de la LOFAGE era considerado un Organismo de carácter comercial.

3. MARCO NORMATIVO.

El marco normativo de la actividad contractual y convencional del Instituto de la Juventud es el siguiente:

– Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), vigente hasta el 29 de abril del año 2008.

– Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC).

– Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

– Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones.

– Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, modificada parcialmente por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre.

– Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

– Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público⁴ (LCSP).

⁴ La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, vigente desde el 30 de abril del año 2008.

- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres (LOI).
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).
- Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Instituto de la Juventud.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
- Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y por el que se crea el Ministerio de Igualdad.
- Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad.
- Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales, se suprime el Ministerio de Igualdad, y se atribuyen sus competencias al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Orden de 26 de marzo de 1997, sobre normas específicas reguladoras de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado del Ministerio de Trabajo.
- Orden EHA/1220/2008, de 30 de abril, por la que se aprueban las Instrucciones para operar en la Plataforma de Contratación del Estado.
- Orden IGD/1375/2008, de 14 de mayo, por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del departamento y sus organismos públicos dependientes.
- Orden IGD/3564/2008, de 26 de noviembre, por la que se delega y se aprueban las delegaciones de competencias en los órganos administrativos del departamento y sus organismos públicos dependientes.
- Orden Ministerial Comunicada, de 18 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, que entró en vigor el 1 de enero de 2009.
- Resolución de 18 de junio de 2007, del Instituto de la Juventud, sobre delegación de competencias en materia de gestión económica y financiera, patrimonial, de contratación administrativa y de gestión de personal.

En este apartado relativo al marco jurídico cabe señalar que, en el análisis de la contratación celebrada y de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009, ha sido preciso tener en cuenta la aplicación de dos normas jurídicas, el TRLCAP, que estuvo en vigor hasta el 29 de abril del año 2008, y la vigente LCSP durante el resto del periodo fiscalizado, tal y como se expone en el Apartado 2 de la Sección III del presente Informe.

Asimismo, en el análisis de la contratación celebrada por el INJUVE durante el período fiscalizado, este Tribunal ha tenido en cuenta la entrada en vigor⁵, en fecha 16 de junio del año 2009, del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

⁵ El Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público entró en vigor transcurrido un mes a partir del día siguiente al de su publicación en el «BOE», la cual se produjo el 15 de mayo de 2009.

Por último, cabe añadir que la LCSP ha sido modificada por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores

del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras. No obstante, esta modificación no resultó aplicable a la contratación a la que se refiere la presente Fiscalización (ejercicios 2008-2009).

4. ESTRUCTURA ORGÁNICA, PRINCIPIOS Y FINES DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD.

El INJUVE, en la actualidad, está adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, si bien durante todo el período fiscalizado (ejercicios 2008 y 2009), y hasta la reestructuración de los Departamentos Ministeriales llevada a cabo por el Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, estuvo adscrito al Ministerio de Igualdad, y previamente, hasta el Real Decreto 438/2008⁶, de 14 de abril de 2008, al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración).

⁶ Modificado por el Real Decreto 640/2009, de 17 de abril, y sustituido, por razones de seguridad jurídica y técnica legislativa por el Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

La estructura orgánica del INJUVE, según establece el citado Real Decreto 486/2005, esta constituida por los siguientes órganos rectores:

- a) La Presidencia, ejercida por el Titular del Departamento Ministerial al que está adscrito,
- b) El Consejo Rector, que es un órgano colegiado de carácter ministerial con representación de las asociaciones juveniles para la participación en políticas gubernamentales en materia de juventud, y
- c) La Dirección General del Instituto, titular de las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del organismo.

Entre estas competencias del Director General del INJUVE se encuentran la de contratar en nombre del organismo y la de suscribir convenios de colaboración, destinados al cumplimiento de sus fines con efectos económicos a cargo a los presupuestos del Instituto.

Asimismo, por Resolución, de fecha de 18 de junio de 2007, del INJUVE sobre delegación de competencias en materia de gestión económica y financiera, patrimonial, de contratación administrativa y de gestión de personal, el Secretario General del Instituto de la Juventud tiene delegadas, entre otras, las competencias de la contratación, incluidas todas las facultades propias del órgano de contratación dispuestas en la normativa vigente, cuando el importe de licitación no exceda de 300.000 euros.

A su vez, de la Dirección General del Instituto dependen dos unidades con rango de Subdirecciones Generales (la Secretaría General y la Subdirección de General de Cooperación Interior y Exterior), el Centro Eurolatino-Americano de la Juventud (CEULAJ) y una División de Programas, a la que le corresponde, entre otras funciones, la organización y gestión de los programas del INJUVE y la elaboración, publicación y difusión de encuestas, estudios e informes sobre juventud.

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto, la actuación del INJUVE está presidida por los siguientes principios generales:

- 1) Promover la igualdad de oportunidades entre los jóvenes;
- 2) Propiciar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España;
- 3) Impulsar la colaboración con los restantes departamentos ministeriales y las demás Administraciones Públicas, cuyas actividades inciden sobre este sector de la población.

Asimismo, siguiendo estos principios, sus fines son los siguientes:

- a) El fomento del asociacionismo juvenil y la colaboración para su avance.
- b) El desarrollo y coordinación de un sistema de información y comunicación en materia de juventud.

- c) El fomento de las relaciones y de la cooperación internacional en materia de juventud.
- d) La promoción cultural de la juventud y el conocimiento de otras realidades culturales.
- e) El fomento de la formación en los valores de solidaridad e igualdad.
- f) El desarrollo de las condiciones sociales y políticas necesarias para la emancipación de los jóvenes.
- g) La promoción de las acciones que redunden en el desarrollo sostenible y en hábitos de vida saludable de la juventud.
- h) En general, la ejecución de las políticas del departamento respecto de la juventud.

Además, para el cumplimiento de sus fines, el INJUVE está facultado para desarrollar, en el ámbito de las competencias estatales en esta materia, las siguientes funciones:

- a) El desarrollo de la cooperación con las Administraciones Públicas en materia de juventud.
- b) El fomento de la comunicación, los intercambios y la movilidad de los jóvenes españoles en el ámbito nacional e internacional.
- c) El análisis y la investigación de la realidad juvenil.
- d) La promoción de la participación del Consejo de la Juventud de España y de los jóvenes en general en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud del Gobierno.
- e) El fomento de la cooperación territorial en el desarrollo de las políticas de juventud.
- f) La prestación de cualesquiera otros servicios adecuados para el cumplimiento de sus fines específicos.

5. MAGNITUDES GENERALES DE LA FISCALIZACIÓN.

El INJUVE, ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización ciento quince convenios de colaboración y cincuenta y siete contratos correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, por un importe total de 21.637 miles de euros.

En el cuadro siguiente (cuadro n.º 1) se reflejan el número e importe de los expedientes tanto de los convenios de colaboración, como los expedientes de contratación remitidos y que han sido fiscalizados en su totalidad por este Tribunal de Cuentas.

CUADRO N.º 1

CONVENIOS COLABORACIÓN Y CONTRATOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (2008-2009)

(Importe en miles de euros)

Convenios de colaboración/ contratos	2008		2009		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Expedientes de convenios de colaboración	55	8.620	60	5.142	115	13.762
Expedientes de contratación	24	4.000	33	3.875	57	7.875
Totales	79	12.620	93	9.017	172	21.637

Tal y como se observa en el cuadro anterior, el INJUVE remitió para su fiscalización por este Tribunal de Cuentas los ciento quince convenios de colaboración formalizados durante los ejercicios 2008 y 2009 acabados de señalar, por un importe de 13.762 miles de euros. Asimismo como se ha indicado, el INJUVE remitió cincuenta y siete expedientes de contratación, correspondientes al mismo período, que sumaron un importe de 7.875 miles.

De los datos incluidos en el cuadro cabe destacar que, el 67% de los expedientes remitidos por el INJUVE para su fiscalización por este Tribunal correspondieron a convenios de colaboración, lo que, a su vez, constituyó el 63,6% del importe total de los expedientes de convenios y contratos remitidos por ese Instituto.

A) MAGNITUDES DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN.

A continuación se reflejan en el cuadro n.º 2, los datos relativos a los convenios de colaboración remitidos y fiscalizados por el Tribunal de Cuentas correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, por el importe total indicado de 13.762 miles de euros, distinguiéndose entre los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con otros organismos y entidades públicos y aquéllos otros convenios que fueron celebrados con entidades sujetas al Derecho privado.

CUADRO N.º 2

CONVENIOS DE COLABORACIÓN REMITIDOS Y FISCALIZADOS (2008-2009) CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ENTIDADES INTERVINIENTES

(Importes en miles de euros)

Convenios	Ejercicios		TOTAL	
	2008	2009		
Con Entidades Públicas	Nº	51	55	106
	Importe	8.160	5.012	13.172
	% sobre Importes	95	97	96
Con Entidades privadas	Nº	4	5	9
	Importe	460	130	590
	% sobre Importes	5	3	4
TOTAL	Nº	55	60	115
	Importes	8.620	5.142	13.762
	% sobre Importes	100	100	100

Tal y como se observa en el cuadro anterior, del total de los ciento quince convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009, ciento seis convenios fueron suscritos con otras entidades y organismos públicos (principalmente con Comunidades Autónomas y con Ayuntamientos), mientras que sólo nueve fueron celebrados con entidades sujetas al Derecho privado.

B) MAGNITUDES DE LA CONTRATACIÓN.

En el cuadro n.º 3 siguiente, se refleja el total de los cincuenta y siete expedientes de contratación remitidos por el INJUVE y fiscalizados por este Tribunal de Cuentas, correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009. Se incluyen en el cuadro tanto los contratos sujetos al TRLCAP como aquellos a los que resultó aplicable la LCSP, y figuran clasificados en función de la naturaleza de los contratos y del procedimiento y sistema de adjudicación.

CUADRO N.º 3

CONTRATOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD (2008-2009) CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA Y DEL PROCEDIMIENTO Y SISTEMA DE ADJUDICACIÓN

(Importes en miles de euros)

Naturaleza contrato	Procedimiento/ Sistema de adjudicación	2008				2009				TOTAL			
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe (miles de euros)	%	Nº	%	Importe (miles de euros)	%
Servicios ¹	Abierto con mas de un criterio de adjudicación/ Concurso	10	50	1.337	44	13	72	2.827	92	23	60	4.164	69
	Negociado	4	20	171	6	5	28	243	8	9	24	414	7
	Prórroga	6	30	1.487	50	-	-	--	-	6	16	1.487	24
Total Servicios		20	84	2.995	75	18	55	3.070	79	38	67	6.065	77
Suministro	Abierto único criterio precio/subasta	1	100	125	100	1	8	63	21	2	15	188	44
	Negociado	-	-	--	-	11	92	235	79	11	85	235	56
Total Suministro		1	4	125	3	12	36	298	8	13	23	423	6
Obras	Abierto con mas de un criterio de adjudicación/ Concurso	1	50	244	87	2	100	454	100	3	75	698	95
	Negociado	1	50	36	13	-	-	--	-	1	25	36	5
Total Obras		2	8	280	7	2	6	454	12	4	7	734	9
Otros contratos	Negociado	-	-	--	-	1	100	53	100	1	50	53	8
	Prórroga	1	100	600	100	-	-	--	-	1	50	600	92
Total otros		1	4	600	15	1	3	53	1	2	3	653	8
T O T A L		24	42	4.000	51	33	58	3.875	49	57	100	7.875	100

1. El cuadro incluye la categoría de los contratos de consultoría asistencia y de servicios, existente con el anterior TRLCAP y que desapareció con la entrada en vigor de la LCSP. Asimismo, con objeto de recoger toda la información de la contratación del organismo durante el período fiscalizado, se han incluido en el cuadro todos los expedientes de contratación remitidos y fiscalizados por este Tribunal, incluyendo también las prórrogas.

De la información contenida en el cuadro anterior cabe destacar la importancia de los veintiséis contratos celebrados por el INJUVE y que fueron adjudicados por procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (caso de la LCSP) y por procedimiento de concurso (caso del TRLCAP), contratos que supusieron un importe de 4.862 miles de euros, lo que constituyó el 62% del importe total adjudicado por el INJUVE en el periodo analizado (7.875 miles de euros). Asimismo, en el cuadro n.º 3 cabe destacar la importancia de los contratos de servicios que constituyeron el 77% del importe global adjudicado, y un total de treinta y ocho de los cincuenta y siete contratos remitidos y fiscalizados en la presente Fiscalización.

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente Fiscalización, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de este Tribunal, en su sesión de 29 de noviembre de 2009, ha consistido en analizar los convenios de colaboración y los contratos celebrados por el INJUVE, verificando si su actuación en estos ámbitos ha sido acorde con la legislación vigente que resulte de aplicación en cada caso, con los principios de eficacia, eficiencia y economía, exigibles para toda la gestión del gasto público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.2 de nuestra Constitución, así como con los principios contractuales de concurrencia y publicidad, que deben presidir toda contratación que se realice con cargo a fondos públicos.

El ámbito temporal de la Fiscalización ha abarcado los convenios de colaboración y los contratos celebrados por el INJUVE correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, por lo

que únicamente se han analizado las actuaciones relacionadas con los convenios y los contratos celebrados por el INJUVE anteriores a dichos ejercicios, cuando ello ha resultado necesario para analizar la evolución temporal de los convenios y de los contratos, o cuando se ha referido a actos de ejecución de convenios o de contratos ya celebrados.

Asimismo, la Fiscalización se ha extendido al análisis de aquellos contratos y convenios que han guardado relación, se derivan, o son complementarios de otros que se hayan celebrado en los ejercicios 2008 y 2009.

Debe destacarse particularmente, la reforma legal que se ha producido durante el periodo fiscalizado, con la entrada en vigor, el 30 de abril de 2008, de la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Por ello, en el análisis de la contratación celebrada por el INJUVE durante parte del ejercicio 2008 ha sido preciso diferenciar entre aquéllos de sus contratos que estaban sujetos a las disposiciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y aquellos otros contratos a los que ha resultado aplicable la actualmente vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), de conformidad con lo dispuesto en la Disposición transitoria primera de la propia Ley 30/2007.

Para la consecución de los objetivos previstos, el alcance de la Fiscalización se ha extendido a los siguientes extremos de acuerdo con las citadas Directrices Técnicas:

a) Verificar el cumplimiento de la normativa vigente en los contratos celebrados por el INJUVE que en cada caso ha resultado aplicable (el TRLCAP o la LCSP), examinar el respeto a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, objetividad y no discriminación, exigibles en toda la contratación, así como analizar el cumplimiento de los principios de economía y eficiencia exigibles en todo procedimiento de ejecución del gasto público.

Para ello se ha analizado el modo en el que el INJUVE ha promovido la concurrencia de ofertas y realizado la publicidad de su contratación, así como los criterios de objetividad que han sido utilizados en los procedimientos de adjudicación de los diferentes contratos.

b) Analizar el contenido y el cumplimiento de los pliegos de cláusulas administrativas, aplicables a cada uno de los contratos analizados, por parte del órgano de contratación del INJUVE competente para su elaboración y aplicación.

c) Verificar el grado de eficacia alcanzado por el INJUVE en su actividad contractual, comprobando los plazos, el grado de ejecución y el cumplimiento de los contratos celebrados en los ejercicios fiscalizados, examinando para ello las liquidaciones, facturaciones, certificaciones de conformidad, justificaciones de pago, etc., así como la documentación existente sobre prórrogas, revisiones de precios o ejecución de todos los contratos celebrados durante el periodo fiscalizado.

d) Analizar los convenios de colaboración que haya celebrado el INJUVE durante el período que abarca la Fiscalización, ya sean o no generadores de gasto, incluyendo en este análisis tanto los convenios de colaboración suscritos por el INJUVE con otras entidades pertenecientes al Sector público, como aquellos convenios que hayan sido celebrados, en su caso, con personas físicas o jurídicas sometidas al Derecho privado.

En particular se ha analizado la regularidad del procedimiento seguido para la celebración de cada convenio y su adecuación a las Instrucciones internas en la materia que resultaron aplicables y que fueron aprobadas por el Departamento Ministerial correspondiente, así como la adecuación de estas Instrucciones a la normativa aplicable.

De igual modo se ha examinado la procedencia y correcta determinación de las cantidades económicas a aportar, en su caso, por el INJUVE para la financiación del respectivo convenio, y la efectiva correspondencia entre los resultados obtenidos con los distintos convenios de colaboración suscritos y los objetivos previstos con su celebración. Para ello se han analizado los trabajos de las Comisiones de Seguimiento que fueron constituidas en ejecución de lo dispuesto en el clausulado de los propios convenios.

e) Cualesquiera otras cuestiones cuyo análisis ha resultado necesario para alcanzar los objetivos antes señalados, en relación con los contratos y los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el periodo fiscalizado, y sus consecuencias hasta que finalizaron los trabajos de campo.

f) Finalmente, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, que han surgido en el curso de los trabajos de fiscalización.

2. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue puesto de manifiesto para la formulación de alegaciones al Director General del Instituto de la Juventud como máximo responsable de la entidad fiscalizada, así como a quien ocupó dicho cargo durante parte (hasta el mes de abril del año 2008) del período fiscalizado (2008-2009).

Por otra parte, también se dio traslado de dicho Anteproyecto de Informe para su conocimiento a la entonces Ministra de Igualdad, como persona titular del Departamento Ministerial al que estaba adscrito el Instituto de la Juventud en el momento de realizarse el trámite de alegaciones.

En contestación a la remisión efectuada, fueron recibidas en este Tribunal las alegaciones remitidas por el Director General del Instituto de la Juventud.

A la vista de las alegaciones formuladas, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización y se han incorporado notas a pie de página cuando se ha estimado relevante. En todo caso la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al presente de Informe de Fiscalización.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

3.1 Conclusiones.

Del análisis de los convenios de colaboración suscritos y de la contratación celebrada por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009 cabe extraer las siguientes conclusiones:

3.1.1 Conclusiones relativas a los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE (Sección III, Epígrafe 1, Apartados 1.1 y 1.2).

El INJUVE formalizó durante el período fiscalizado (2008-2009) ciento quince convenios de colaboración, en virtud de la competencia que le atribuye el propio Estatuto del INJUVE a su Director General para celebrar convenios de colaboración que contribuyan al cumplimiento de los fines de ese Instituto.

Del análisis realizado por este Tribunal de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado (2008-2009) cabe destacar las siguientes Conclusiones:

A) Conclusiones relativas al Régimen Jurídico aplicable a los convenios de colaboración de las Administraciones Públicas (Apartado 1.1 de la Sección III).

1. En primer lugar, este Tribunal considera necesario poner de manifiesto, una vez más, la falta de una definición legal de la figura del convenio de colaboración y la ausencia de una regulación sistemática y específica de los convenios. Esta cuestión ya ha sido manifestada por este Tribunal de Cuentas en distintos Informes de Fiscalización⁷, así como en la «Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas», aprobada por el Pleno en su sesión de 30 de noviembre de 2010, en el sentido de que esta situación dificulta el análisis de la naturaleza jurídica de los convenios y la posibilidad de emitir una opinión sobre la justificación y procedencia o sobre la no procedencia del empleo de esta concreta figura jurídica, utilizada de forma habitual por todas las Administraciones Públicas.

⁷ Ver nota al pie número 12.

En efecto, el marco jurídico aplicable actualmente a los convenios de colaboración está constituido por diferentes disposiciones jurídicas dispersas, aplicables a los convenios de colaboración celebrados por las Administraciones Públicas y sus entidades y organismos públicos dependientes, como es el INJUVE, disposiciones que resultan distintas según se formalicen los convenios con otras entidades públicas, o si la otra parte interviniente es una persona o entidad sujeta al Derecho privado.

2. Sin perjuicio de lo acabado de exponer relativo a la insuficiente y dispersa regulación normativa de los convenios de colaboración, cabe señalar que resultaron aplicables a los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE, durante el período fiscalizado, dos normas internas de carácter sectorial, aplicables a nivel del propio Departamento Ministerial al que estaba adscrito ese Instituto (el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Igualdad). Concretamente, estas normas fueron la Orden de 26 de marzo de 1997 sobre normas específicas reguladoras de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, y la Orden Ministerial Comunicada por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, de 18 de noviembre de 2008, que entró en vigor el 1 de enero del año 2009.

Estas disposiciones, si bien establecieron algunas reglas específicas, principalmente de carácter procedimental y de tramitación de los expedientes de los convenios de colaboración en el ámbito de actuación propio Departamento Ministerial y sus Organismos Públicos adscritos, no constituyeron, a juicio de este Tribunal, un marco jurídico sustantivo suficiente, regulador de aspectos, tales como la justificación de su celebración, la forma de determinación de su importe, el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, las penalidades aplicables en caso de incumplimiento, etc.

B) Conclusiones relativas a la utilización inadecuada de la figura jurídica del convenio de colaboración (Apartados 1.2.1 y 1.2.2, Sección III).

1. A juicio de este Tribunal, dos de los convenios celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado con entidades y organismos sujetos al Derecho privado debieron ser objeto de un contrato y no de un convenio de colaboración, por lo que, en esos casos, el empleo de la figura jurídica del convenio de colaboración por parte de ese Instituto no fue correcta.

Concretamente, estos convenios fueron:

a) El convenio celebrado en el ejercicio 2009 con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., que tuvo por objeto la prestación de diversos servicios postales y telegráficos⁸, algunos de los cuales no estaban reservados con carácter exclusivo a la citada Sociedad Estatal (como prestadora del servicio postal universal), y, por tanto, debieron haber sido contratados por el INJUVE en régimen de competencia, de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia, tal y como dispone la LCSP.

⁸ Este Tribunal ha comprobado que, tal y como manifiesta el Director General del INJUVE en el trámite de alegaciones, a partir del ejercicio 2010, el Instituto ha procedido a formalizar la contratación de los servicios postales y telegráficos, de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia y de acuerdo con los procedimientos de adjudicación previstos en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

b) El convenio celebrado, en fecha 7 de febrero del ejercicio 2008, con la Entidad financiera privada Microbank (perteneciente al grupo de una Caja de Ahorros de implantación nacional), y con siete denominadas «Entidades Intermedias» (Entidades sin ánimo de lucro), para el desarrollo del denominado Programa de Microcréditos, cuya finalidad era facilitar a los jóvenes de hasta 35 años, «en situación desfavorecida» que les impidiera «... acceder a la financiación por el cauce habitual», el acceso a una financiación de carácter específico (microcréditos), a efectos de la puesta en marcha, promoción y apoyo financiero de proyectos empresariales.

En efecto, parte del objeto de este convenio consistió en la prestación, por parte de las mencionadas Entidades Intermedias (entre ellas, la Cruz Roja, la Unión de Profesionales Trabajadores Autónomos, la Fundación Secretariado Gitano, etc.), de determinados servicios de información, de orientación y de asesoramiento técnico-empresarial en desarrollo del citado Programa, servicios que el INJUVE se comprometió a sufragar íntegramente con una cantidad de hasta 73.500 euros. Por lo tanto, a juicio de este Tribunal, el objeto del convenio, en lo que respecta a las específicas relaciones jurídicas establecidas entre el INJUVE y las citadas Entidades Intermedias, es susceptible de ser considerado como un contrato administrativo de servicios regulado en los artículos 196 y siguientes del TRLCAP, razón por la cual debió formalizarse de conformidad con los procedimientos de adjudicación previstos en el TRLCAP entonces vigente.

2. Asimismo, a juicio de este Tribunal, a través de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con veinticinco Ayuntamientos y con la Generalidad de Cataluña, «para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», cuyo importe sumó 3.683 miles de euros, se pudo evitar, la aplicación de la legislación reguladora de las subvenciones públicas.

En efecto, el INJUVE realizó entregas dinerarias a las Entidades Públicas con las que suscribió convenios de colaboración para el cumplimiento de un fin de interés social (la creación de un denominado «Espacio de Creación Joven»), cuya naturaleza puede plantear dudas, a los efectos de si resultaba o no resultaba aplicable la legislación de las subvenciones, porque, aunque es cierto que en tales convenios se incluye una cláusula en la que se reconoce que el INJUVE pueda utilizar los denominados «Espacios de Creación Joven» para desarrollar actividades propias de su competencia, sin embargo, la imprecisión con la que está redactada dicha cláusula permite también considerar que se trate, en lugar de una verdadera contraprestación impropia de una subvención, de una condición impuesta para percibir la cantidad convenida, de cuyo cumplimiento dependa que la aportación económica quede definitivamente en poder de la Entidad que la percibe, en cuyo caso, los convenios habrían debido estar sujetos a la legislación reguladora de las subvenciones públicas.

Por lo tanto, la mecánica de estos convenios consistía en entregas dinerarias realizadas por el INJUVE a las Entidades Públicas participantes de los convenios, para el cumplimiento de un fin de interés social, entregas que, por no tener claramente prevista contraprestación alguna, podrían ser calificadas como de subvenciones públicas, pese a lo cual no se ajustaron al procedimiento de concesión previsto legalmente para las mismas, por haberse utilizado para ello el procedimiento propio del negocio jurídico a través del cual se instrumentó la entrega de fondos dispuestos para la consecución de la finalidad prevista.

En este mismo sentido expuesto se expresó también la Intervención Delegada del Ministerio de Igualdad en su Informe definitivo de control financiero permanente correspondiente al ejercicio 2007, fechado el 10 de marzo de 2009, considerando que estos convenios debían ajustarse a la regulación de las subvenciones públicas, recomendación que fue aceptada y asumida por el propio INJUVE. Por último, cabe añadir que el INJUVE aceptó esta misma tesis en su escrito de alegaciones al Anteproyecto de Informe, de fecha 19 de octubre de 2010.

C) Conclusiones relativas a la tramitación del expediente de los convenios de colaboración [Apartado 1.2.3.A), Sección III].

1. Este Tribunal ha detectado diversas deficiencias en la tramitación de los expedientes de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, incumpliendo lo dispuesto en relación con la tramitación de los convenios de colaboración, tanto en la Ley 30/1992, de RJAP y PAC (artículo 8.2 y Disposición adicional decimotercera), como en la propia Orden Ministerial Comunicada, de fecha 18 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos.

Estas deficiencias consistieron, principalmente, en la ausencia, en todos los convenios formalizados en el ejercicio 2008 y en dos convenios formalizados en el ejercicio 2009, del Informe previo y preceptivo de la Secretaría General Técnica del Departamento Ministerial correspondiente (Ministerio de Trabajo o Ministerio de Igualdad), la falta, en todos los convenios, de la obligatoria comunicación al Senado de los convenios celebrados con Comunidades Autónomas, y la emisión a posteriori de los actos de tramitación del expediente, de modo que, en algunos convenios, los informes preceptivos tanto de la Abogacía del Estado, como de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad y de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, constan fechados con posterioridad a la fecha de la firma de los propios convenios.

2. Asimismo, en cuatro convenios de colaboración formalizados con Comunidades Autónomas para el desarrollo del Programa para la Promoción de Igualdad de Oportunidades, la publicidad obligatoria en el «BOE» se produjo con posterioridad a la finalización del período de vigencia del propio convenio, por lo que, en estos casos, la publicidad perdió prácticamente toda su virtualidad, generándose además un gasto inútil por tal publicación.

Por otra parte, resultó frecuente que en los convenios de colaboración celebrados con Comunidades Autónomas la publicidad en el «BOE» se realizase en un plazo que, en algunos casos, superó los seis meses, a contar desde la fecha de su formalización, plazo que resultó excesivo, a juicio de este Tribunal, más aun teniendo en cuenta que la práctica totalidad de los convenios analizados tenían un período de vigencia de sólo un año.

3. En ninguno de los ciento quince convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, quedó acreditado en el expediente la realización de actuaciones por parte del INJUVE dirigidas a promover la concurrencia de terceros posibles participantes en la celebración de los convenios, ni tampoco quedó constancia en los expedientes de las circunstancias que, en su caso, pudieron haber justificado esta falta de concurrencia, como habría resultado conveniente.

A juicio de este Tribunal, esta práctica no resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 4 de la LCSP que prevé la posible aplicación a los convenios de colaboración de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, de publicidad y transparencia de los procedimientos, y de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

En este sentido, la ausencia de promoción de concurrencia de terceros tuvo una especial relevancia en el caso de los convenios celebrados por el INJUVE con numerosos Ayuntamientos para «...la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», que son analizados específicamente en el Apartado 1.2.1 de la Sección III del presente Informe, en los que el INJUVE seleccionó discrecionalmente a los veinticinco Ayuntamientos con los que firmó los citados convenios.

No obstante, cabe señalar que, en el caso de los convenios celebrados por el INJUVE con Comunidades Autónomas para el desarrollo del Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades, la falta de promoción concurrencia no tuvo incidencia alguna puesto que estos convenios fueron suscritos con la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas (todas, excepto la del País Vasco y la Foral de Navarra, (debido a su «Régimen Fiscal de Haciendas Forales», según consta expresamente en el «Memorándum de Actividades» del INJUVE del ejercicio 2009), así como con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

D) Conclusiones relativas al seguimiento y control de la ejecución de los convenios, al adecuado cumplimiento de sus objetivos y a la justificación de la correcta aplicación de los fondos a los fines previstos en los convenios [Apartado 1.2.3.B) Sección III].

Relativas al seguimiento y control de la ejecución de los convenios:

1. Este Tribunal ha comprobado la escasa o nula actividad de las Comisiones de Seguimiento y Control de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, comisiones paritarias, que estaban integradas por representantes del INJUVE y por representantes de la entidad firmante del convenio respectivo. En efecto, con excesiva frecuencia, no quedó acreditado en el expediente la

realización de ningún tipo de actuación de seguimiento y control del cumplimiento de los convenios durante la ejecución de los mismos. Así, a pesar de los requerimientos de este Tribunal, no fueron remitidas las Actas de la Comisión de Seguimiento, los Informes, o cualquier otra documentación que acreditase el seguimiento efectivo del convenio, habiendo concluido ya su período de vigencia.

2. En este sentido, cabe señalar que la constitución de las Comisiones de Seguimiento estaba prevista en el clausulado de todos los convenios, resultando preceptivo que esta Comisión se hubiera reunido, en la mayoría de los casos, al menos, una vez al año, lo que supuso, en estos concretos supuestos, un incumplimiento del clausulado de los convenios y puso de manifiesto, deficiencias de seguimiento y de control de su cumplimiento por parte del INJUVE.

Relativas al cumplimiento de los convenios:

1. Los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, especificaron en cada caso la distinta documentación justificativa (Actas, Memorias periódicas, Memorias finales, Informes, certificaciones, relaciones de facturas, etc.), que debían remitir las entidades públicas o privadas firmantes de los convenios, acreditativa tanto del cumplimiento de los convenios, como de la aplicación de las aportaciones económicas realizadas por el INJUVE a los fines previstos en los respectivos convenios. Por el contrario, no constaba en el clausulado de los convenios ninguna referencia a la forma de justificar o acreditar la correcta aplicación de las aportaciones económicas que, por su parte, se comprometieron a realizar estas entidades participantes, por lo que no ha resultado posible para el Tribunal de Cuentas la comprobación de este extremo concreto.

2. A juicio de este Tribunal, cabe destacar los escasos resultados obtenidos en los convenios celebrados entre el INJUVE y la entidad financiera Microbank (perteneciente al grupo de una Caja de Ahorros de implantación nacional), cuyo objeto fue el desarrollo del «Programa de Microcréditos» para los jóvenes, en los ejercicios 2008 y 2009 [Apartado 1.2.3.A), Sección III]. Esta circunstancia fue atribuida por el INJUVE, en parte, a que el desarrollo del citado Programa «sufrió mucho retraso en su puesta en marcha», según se refleja en la información incluida en la propia documentación justificativa de su cumplimiento. En concreto, según consta en la citada documentación, en el ejercicio 2008 fueron concedidos trece microcréditos y en lo que respecta al segundo convenio relativo al ejercicio 2009, fueron concedidos únicamente ocho microcréditos.

3. Por último, en este apartado cabe citar también, específicamente, un convenio de colaboración celebrado en el ejercicio 2008, entre el INJUVE y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que tuvo por objeto «la promoción de la igualdad de oportunidades de los y las jóvenes», por un importe de 969,55 miles de euros a cargo del INJUVE, y de 360,6 miles a cargo de la FEMP, cantidades cuyo destino era financiar, mediante la concesión de ayudas económicas, las actividades desarrolladas por las Corporaciones Locales para promover la igualdad de oportunidades.

El criterio de selección y de reparto de las citadas ayudas económicas aplicado hasta el ejercicio 2008, consistió en repartir las ayudas «de forma directamente proporcional a la cuota de representación de cada partido político en la FEMP», criterio que resultaba incongruente por no ser la FEMP una asociación de representación de los partidos políticos, sino de las Entidades Locales, además de ser un criterio que no estaba relacionado, en absoluto, con el objeto del convenio.

No obstante, este problema se ha solucionado tras la modificación en los criterios de reparto de las ayudas económicas previstas efectuada por el Instituto en el ejercicio 2008. En efecto, en este ejercicio, el citado criterio de reparto fue sustituido por otros criterios de valoración, incluidos en las «Bases de la Convocatoria de Ayudas para actividades a desarrollar por las Corporaciones Locales», que sí tenían relación directa con el objeto del convenio, es decir, criterios de valoración que estaban debidamente relacionados con la realización de actividades dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre los jóvenes y que, a juicio de este Tribunal, deberían continuar aplicándose en los futuros convenios que pueda celebrar el INJUVE con este tipo de entidades.

Relativas a la justificación de la aplicación de los fondos a los fines previstos en los convenios:

En el análisis realizado por este Tribunal de Cuentas de la documentación incluida en cada expediente, justificativa de la aplicación de los fondos económicos recibidos del INJUVE por las distintas entidades con las que formalizó los convenios a los fines de estos, se ha observado que, con excesiva frecuencia, los convenios de colaboración celebrados con Comunidades y Ciudades Autónomas y algunos de los convenios celebrados con entidades sujetas al Derecho privado, incluyeron actuaciones y actividades, e incluso, en algún caso, facturas de gastos, cuyas fechas de realización eran anteriores a la fecha de la firma de los propios convenios a los que se referían, lo que resulta incoherente en sus propios términos.

3.1.2 Conclusiones relativas a la contratación celebrada por el INJUVE (Sección III, epígrafe 2, apartados 2.1 y 2.2).

En primer lugar cabe señalar que, en el análisis de la contratación celebrada por el INJUVE, ha sido preciso tener en cuenta que, durante el período fiscalizado, han resultado sucesivamente aplicables a los contratos del Sector público dos normas jurídicas; el TRLCAP, que estuvo en vigor hasta el 29 de abril del año 2008, y la actualmente vigente LCSP.

En concreto, del total de los cincuenta y siete contratos remitidos por el INJUVE celebrados en los ejercicios 2008 y 2009 (excluidos los contratos menores), y que han sido fiscalizados en su totalidad por este tribunal de Cuentas, cuarenta y tres contratos estaban sujetos a la LCSP, lo que constituyó el 75,4% de los contratos fiscalizados y el 67% de su importe total, mientras que sólo a catorce contratos les resultó aplicable el TRLCAP.

Cabe destacar asimismo que, de los cincuenta y siete contratos celebrados por el INJUVE en los ejercicios 2008 y 2009, veintiséis fueron adjudicados por procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (anterior concurso), lo que constituyó el 46% del número total de los contratos celebrados y fiscalizados y el 62% del importe total adjudicado por el INJUVE en el periodo analizado (2008-2009).

Del análisis realizado por este Tribunal de los contratos celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado cabe destacar las siguientes Conclusiones:

A) Conclusiones relativas a la preparación, adjudicación y formalización de los contratos. (Apartado 2.2.1. Sección III).

1. Con carácter general, la justificación en el expediente de la forma de la elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación utilizados, se limitó a citar de forma genérica los artículos de la LCSP que regulan los distintos procedimientos de adjudicación de los contratos, sin mayor concreción al respecto, lo que no resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la LCSP, que exige la adecuada justificación en el expediente de la elección del procedimiento y la de los criterios de adjudicación del contrato (y en el artículo 75 del TRLCAP).

En concreto, cabe citar específicamente, cuatro contratos, en los que el INJUVE no justificó suficientemente la elección del procedimiento de adjudicación utilizado: el procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia, que resulta de aplicación excepcional por su carácter restrictivo de las garantías de la contratación. A juicio de este Tribunal, no se cumplían los requisitos que establece el artículo 154.d) de la LCSP, en cuya virtud, los contratos que celebren las Administraciones Públicas pueden adjudicarse por este procedimiento, «cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado».

En efecto, en estos casos, el INJUVE justificó la elección del procedimiento en circunstancias, tales como, el grado de «complejidad y exigencias técnicas «del contrato, que, si bien, pudieron explicar la idoneidad de la empresa adjudicataria para llevar a cabo

la ejecución del contrato, sin embargo no fueron suficientes, a juicio de este Tribunal, para justificar, tal y como exige el citado artículo 154.d) de la LCSP, la existencia de un único empresario que pudiera realizar el objeto del contrato, circunstancia que, en su caso, tendría que haberse puesto de manifiesto como resultado final de la licitación pública que, a juicio de este Tribunal, el INJUVE pudo y debió promover.

2. En cuatro contratos, sujetos todos ellos a la LCSP, no estuvo suficientemente motivada la utilización de la tramitación urgente de los expedientes de contratación, ya que no estaba justificada, a juicio de este Tribunal, en la existencia de una «necesidad inaplazable» o que fuera «preciso acelerar (la contratación) por razones de interés público», en los términos previstos en el artículo 96 de la LCSP, artículo que, dado el carácter excepcional de la tramitación urgente, debe interpretarse con carácter restrictivo.

En efecto, la declaración de urgencia no estuvo motivada en la concurrencia de circunstancias que no hubieran podido preverse con una adecuada planificación de la contratación por parte del órgano de contratación del INJUVE, sin necesidad de recurrir a este tipo de tramitación abreviada y claramente más restrictiva de la concurrencia. Por el contrario, a juicio de este Tribunal, al menos en tres de los contratos analizados, la urgencia invocada derivó de la propia inactividad previa del INJUVE que convirtió en pretendidamente inaplazable una necesidad que pudo y debió haber sido prevista, pues era conocida con la suficiente antelación por el propio órgano gestor del INJUVE.

3. En tres contratos celebrados por el INJUVE no quedó acreditada en el expediente la realización de la preceptiva publicidad⁹ en el «BOE» de la adjudicación definitiva del contrato, resultando esta publicidad obligatoria por ser la «cuantía» (valor estimado, IVA excluido), de los citados contratos superior a 100.000 € (artículo 138 de la LCSP).

⁹ En el trámite de alegaciones el INJUVE argumenta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 138 de la LCSP, la publicidad de la adjudicación en el «BOE» no resultaba obligatoria, por razón del importe de los contratos (que era inferior a 100.000 euros, IVA excluido). Sin embargo, esta alegación no puede ser admitida pues el citado artículo 138 de la LCSP establece que es la cuantía del contrato (no el importe de la adjudicación) lo que determina el carácter preceptivo de la publicidad en el «BOE», por lo que, en los tres contratos citados, cuya cuantía superaba 100.000 euros, IVA excluido, la publicidad resultaba obligatoria.

No obstante, cabe señalar que, en relación con el cumplimiento del principio de publicidad, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que el INJUVE cumplió con la obligación legal introducida por la LCSP relativa a la publicidad de la contratación a través del Perfil del contratante. En efecto, el INJUVE ha difundido a través de Internet diversa información relativa a su actividad contractual, tal y como establece el artículo 42 de la LCSP (los anuncios de licitación, las adjudicaciones provisionales, las adjudicaciones definitivas, los pliegos de cláusulas administrativas aplicables a los contratos, etc.), publicando esta información en Internet, tanto en su propia página Web («www.injuve.migualdad.es»), como en la Plataforma de Contratación del Estado («www.contrataciondelestado.es»).

Por otra parte, este Tribunal ha observado que, en la práctica totalidad de los contratos analizados, en los anuncios de licitación en el «BOE» de los contratos para su publicación, no constaba el importe máximo de los gastos de publicidad, a cargo del adjudicatario, que, siguiendo el modelo establecido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g) del citado RGLCAP.

4. En dos contratos (uno de ellos sujeto al TRLCAP y el otro sujeto a la LCSP) no le fue exigido al licitador la constitución de la preceptiva garantía definitiva, sin que se diera ninguno de los supuestos de dispensa y exención de la constitución de la citada garantía previstos en los artículos 37, 39 y 40 del TRLCAP, incumpliendo, por tanto, el INJUVE el artículo 36 del TRLCAP, así como el artículo 83 de la LCSP.

5. En dos contratos adjudicados mediante procedimiento negociado no quedó acreditado en el expediente el acuerdo de la adjudicación provisional¹⁰ por el órgano de contratación, por lo que el INJUVE incumplió lo dispuesto en el artículo 135 de la LCSP, que no establece excepciones a la realización de este trámite, cuando dispone que «la adjudicación provisional se acordará por el órgano de contratación en resolución motivada que deberá notificarse a los candidatos o licitadores y publicarse en un diario oficial o en el perfil de contratante del órgano de contratación, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 137 en cuanto a la información que debe facilitarse a aquéllos aunque el plazo para su remisión será de cinco días hábiles. En los procedimientos negociados y de diálogo competitivo, la adjudicación provisional concretará y fijará los términos definitivos del contrato.»

¹⁰ Ver nota al pie número 23.

6. Con carácter general, en los contratos adjudicados por el INJUVE mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (concurso en los contratos sujetos al TRLCAP), las Actas de la Mesa de Contratación remitidas a este Tribunal reflejaron un resumen de las actuaciones llevadas a cabo durante la tramitación del expediente, e incluyeron actuaciones de la Mesa (como la valoración de las ofertas técnicas de los licitadores), que aparecen fechadas con posterioridad a la fecha de celebración que constaba en la propia Acta, lo que resultaba incoherente en sus propios términos. A juicio de este Tribunal, resulta imprescindible que todas las Actas de la Mesa de Contratación reflejen, fielmente extendidas en la fecha de celebración de las licitaciones, lo sucedido en cada sesión celebrada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 81.3 y 87.3 del RGLCAP, artículos que regulan el alcance y contenido de las Actas.

B) Conclusiones relativas a los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares (Apartado 2.2.2. Sección III).

1. Con carácter general, el INJUVE no acreditó en el expediente el cumplimiento del preceptivo trámite del Informe del Servicio Jurídico del Estado sobre los pliegos de cláusulas administrativas, exigido en el artículo 99 de la LCSP.

En efecto, a juicio de este Tribunal, la práctica habitual consistente en incluir una diligencia en el pliego particular para hacer constar que este pliego particular constituye fiel reflejo del Pliego Tipo o modelo de pliego, que ya ha sido informado previamente por el Servicio Jurídico del Estado, no resulta suficiente para acreditar el cumplimiento del trámite del informe previo del Servicio Jurídico, en los numerosos supuestos de pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicados por el INJUVE que modificaron sustancialmente su contenido con respecto al del propio Pliego Tipo.

2. En la práctica totalidad de los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (anterior concurso), fueron valorados indebidamente como criterios objetivos de adjudicación factores o requisitos determinantes en realidad de la solvencia técnica de las empresas licitadoras (determinantes de la aptitud de estas empresas), tales como la experiencia previa, los medios personales o materiales del licitador o la disposición por éste de certificados de aseguramiento de la calidad (certificados AENOR, ISO, etc.), factores que no son susceptibles de tal valoración de acuerdo con lo previsto en los artículos 17 y 86 del anterior TRLCAP, y en los artículos 67, 53.2 y 134.1 de la vigente LCSP.

3. Con carácter general, los pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicables a los contratos contemplaron la apertura, previa al acto público de licitación, de cierta información y documentación relativas a determinados aspectos técnicos constitutivos de las proposiciones de los licitadores, que eran evaluables como criterios objetivos de adjudicación (es decir, criterios cuya ponderación dependía de un juicio de valor).

Esta práctica habitual no resultó acorde con el carácter secreto que deben tener las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, de conformidad con lo establecido en los artículos 129.2 de la LCSP y 79 del TRLCAP, al tiempo que redundaba en perjuicio del principio de transparencia que debe regir en la contratación administrativa, principio recogido en los artículos 1 y 123, ambos de la LCSP.

4. En la práctica totalidad de los contratos analizados, los pliegos de cláusulas administrativas no detallaron adecuadamente el contenido o la forma de valoración de alguno de los criterios objetivos de adjudicación que resultaban aplicables, tal y como resulta exigible en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.2 de la LCSP y en los artículos 86 y 88.2 del TRLCAP.

Así, resultó excesivamente frecuente que fuera incluido en el pliego de cláusulas el criterio de valoración de las mejoras o prestaciones adicionales que pudieran ofertar los propios licitadores, tales como, las «propuestas y sugerencias que mejoren las condiciones de este proyecto sin alterar sus características técnicas», las «propuestas de tipo técnico, operativo o funcional» y las «propuestas de carácter económico». Esta falta de la suficiente concreción previa requirió que la valoración fuera determinada por la propia Mesa de Contratación en un momento posterior a la apertura de las proposiciones de los licitadores, introduciendo, a juicio de este Tribunal, un excesivo grado de subjetividad y discrecionalidad en el procedimiento de adjudicación, en perjuicio de la transparencia del procedimiento y de la objetividad que exigen los artículos 1 y 123, de la LCSP y el artículo 86 del anterior TRLCAP.

5. Con carácter general, los pliegos incluyeron una fórmula para valorar el criterio precio que asignó la máxima puntuación prevista a la oferta más barata, prescindiendo del valor relativo que la propia baja o economía representase respecto del presupuesto de licitación del contrato, de manera que con este sistema pueden obtener esa máxima puntuación tanto bajas insignificantes, como otras que supongan verdaderas economías. Es decir, si bien este método de valoración permite una correcta ordenación de las ofertas en función del precio, sin embargo, no es adecuado para la ponderación del criterio precio con respecto de los restantes criterios de adjudicación, en virtud de lo dispuesto en 134 de la LCSP y el artículo 86 del TRLCAP, ni resulta acorde con el principio de eficiencia aplicable en la ejecución del gasto público.

6. En la totalidad de los contratos analizados, este Tribunal ha detectado que los pliegos de prescripciones técnicas incluyeron aspectos, tales como los criterios de adjudicación, el presupuesto máximo, el plazo de ejecución del contrato o la forma de pago, que deben figurar previstos únicamente en el pliego de cláusulas administrativas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 67, en relación con el artículo 68.3, ambos del RGLCAP.

3.1.3 Conclusión específica relativa al cumplimiento de las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, De 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

En lo que respecta al grado de cumplimiento por parte del INJUVE de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres (en adelante LOI), en aquéllas cuestiones observadas en el curso de la presente Fiscalización, cabe señalar que, durante el período fiscalizado (2008-2009), el INJUVE ha cumplido adecuadamente la citada norma en lo que respecta a la forma de presentación de los resultados de sus estudios y estadísticas, incluyendo en ellos la variable del sexo, de acuerdo con lo dispuesto en este sentido en el artículo 20 de la LOI.

Por otra parte, en cuanto a si las previsiones en materia de contratación pública de la LOI han sido adecuadamente aplicadas por este Instituto, cabe señalar que el INJUVE, durante el período fiscalizado, no hizo uso de las posibilidades previstas en los artículos 33 y 34 de la LOI, ya que, ni los contratos celebrados por el INJUVE establecieron «condiciones especiales de ejecución», las cuales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 de la LCSP, pueden referirse, entre otras, «... a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de

inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado...», ni tampoco los pliegos aprobados por el órgano de contratación del INJUVE contemplaron cláusulas específicas tendentes a promover la igualdad entre mujeres y hombres, en los términos establecidos en el artículo 34.2 de la LOI, en relación con la Disposición adicional octava del TRLCAP, que debe entenderse referida a la Disposición adicional sexta de la vigente LCSP.

Por último, en relación con la información que presenta en su Informe-Memoria Anual correspondiente al ejercicio 2009, referida a la distribución de la plantilla de su personal, el INJUVE presentó efectivamente la distribución global de la plantilla de su personal en función del sexo, pero no desagregó, como debiera, esta información, en función de cada distinto grupo de titulación, del nivel de complemento de destino y de las retribuciones promediadas de su personal, de conformidad con lo previsto en la LOI (artículos 20 y 63 de la LOI).

Por todo lo anteriormente expuesto, en el presente Epígrafe este Tribunal considera preciso realizar las siguientes Recomendaciones.

3.2 Recomendaciones.

A) Dirigidas al Gobierno.

Este Tribunal de Cuentas considera necesario que, tal y como se señala en la «Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas», aprobada por el Pleno en su sesión de 30 de noviembre de 2010, el Gobierno promueva la elaboración y aprobación de un marco jurídico sustantivo y de procedimiento que regule los convenios de colaboración formalizados por las Administraciones Públicas. Esta norma jurídica debería regular y delimitar el concepto de convenio de colaboración, los aspectos relativos a la competencia para su celebración, la justificación de su celebración, la determinación de su objeto e importe, el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, las consecuencias y penalidades aplicables en caso de incumplimiento, las causas de resolución de los convenios, etc.

B) Dirigidas al INJUVE.

1. A juicio de este Tribunal, el INJUVE debería velar por el cumplimiento más riguroso de los algunos aspectos formales, procedimentales y de publicidad de los convenios de colaboración, así como, impulsar la mejora de las actuaciones de seguimiento y control del cumplimiento de los convenios, ya sean estos celebrados con otras Entidades de Derecho público, como con organismos o entidades sujetos al Derecho privado.

En particular, convendría que el INJUVE adoptase las siguientes medidas en el ámbito de su actividad convencional:

a. Promover el adecuado cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia en el ámbito de su actividad convencional, más aun en aquellos casos en los que la firma del convenio conlleve la transferencia de fondos económicos del INJUVE en favor de las entidades participantes de los convenios.

b. Velar por el adecuado cumplimiento del cauce formal previsto para la emisión de los informes preceptivos respecto de los convenios, de forma que estos informes, que resultan obligados, tengan el necesario carácter previo a la suscripción de los convenios.

c. Adoptar las medidas necesarias en orden a corregir y mejorar sus actuaciones de seguimiento y de control del cumplimiento de los convenios de colaboración. En concreto, debería promover e impulsar la actividad de las Comisiones de Seguimiento y Control de cada uno de los convenios de colaboración, más aún teniendo en cuenta que, el propio clausulado de los convenios que suscribe contempla habitualmente la constitución obligatoria de estas Comisiones de Seguimiento.

d. Incluir y concretar en los propios convenios, con carácter previo, los indicadores de cumplimiento correspondientes que permitan realizar un adecuado seguimiento durante su ejecución del grado de cumplimiento de las actividades y de los objetivos previstos en cada uno de los convenios.

2. En el ámbito de la contratación, convendría que el INJUVE velase por el mayor grado de cumplimiento de la LCSP y adoptase las medidas necesarias dirigidas a la mejora de la gestión contractual de ese Instituto, principalmente, en los siguientes aspectos:

a. Mejorar la planificación de sus necesidades de contratación, con el importante objetivo de limitar estrictamente la utilización de la tramitación urgente de los expedientes de contratación a los supuestos previstos en el artículo 96 de la LCSP, al tratarse de un tipo de tramitación abreviada y claramente más restrictiva de la concurrencia.

b. Justificar adecuadamente en el expediente de contratación la elección del procedimiento de adjudicación y, en su caso, la de los criterios objetivos de adjudicación aplicables a los contratos que celebre, en los términos dispuestos en el artículo 93.4 de la LCSP, no limitándose a hacer una mera remisión genérica en el expediente a los artículos que regulan los distintos procedimientos de contratación regulados en la LCSP.

c. Adoptar las medidas necesarias para corregir las deficiencias observadas por este Tribunal de Cuentas en el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares. En concreto, resultaría conveniente corregir los siguientes aspectos regulados en los pliegos:

– Los pliegos deberían garantizar el respeto al carácter secreto que deben tener las proposiciones de los licitadores, y evitar la práctica habitual, consistente en proceder a la apertura previa, al acto público de licitación, de aspectos técnicos valorables como criterios de adjudicación, lo que redundaría en un mayor respeto del principio de transparencia que debe regir en la contratación administrativa, principio recogido en los artículos 1 y 123, ambos de la LCSP.

– Los criterios objetivos de adjudicación aplicables a los contratos deben estar relacionados directamente con las características de la prestación o con sus condiciones de ejecución, y deben permitir discernir que oferta es la más ventajosa sin que, a estos efectos, tengan trascendencia las características de las empresas licitadoras, su experiencia, o la presentación certificados de garantía de calidad. Y ello, en virtud de lo dispuesto en los artículos 67, 53.2 y 134.1 de la vigente LCSP.

– En especial, el INJUVE debería concretar suficientemente en los pliegos el contenido y el método de valoración de las mejoras o prestaciones adicionales que puedan ofertar los licitadores, lo que redundaría en un mayor respeto del principio de transparencia y garantizaría una mayor objetividad que exigen los artículos 1 y 123, de la LCSP.

– Resultaría conveniente evitar la aplicación de fórmulas para valorar el criterio objetivo de adjudicación del precio, que ponderan respecto de las bajas de las ofertas y no respecto del precio de licitación, ya que su aplicación no resulta acorde con el criterio de eficiencia. En efecto, estas fórmulas de valoración, si bien permiten una correcta ordenación de las ofertas en función del precio, sin embargo no resultan adecuadas para la ponderación del criterio precio con respecto de los restantes criterios de adjudicación.

– Los pliegos de prescripciones técnicas no deberían, en ningún caso, incluir aspectos, tales como, los criterios objetivos de adjudicación, el presupuesto máximo, el plazo de ejecución del contrato o la forma de pago, que deben figurar previstos únicamente en el pliego de cláusulas administrativas, por resultar contrario a lo dispuesto en el artículo 67, en relación con el artículo 68.3, ambos del RGLCAP.

3. Por último, resultaría aconsejable, a juicio de este Tribunal, que, si en el futuro, el INJUVE, incluyera algún tipo de condiciones especiales de ejecución de los contratos o de cláusulas específicas en sus pliegos, con la finalidad de promover una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, lo hiciera de acuerdo con lo que, en su caso, establezca al respecto el correspondiente y anual Acuerdo del Consejo de Ministros, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.1 de la LOI.

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD

En esta Sección del presente Informe se reflejan los resultados más relevantes obtenidos del análisis de los convenios de colaboración suscritos y de la contratación celebrada por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009.

En primer lugar, se reflejan los resultados obtenidos por este Tribunal del examen realizado de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE y, en segundo lugar, se expondrán las deficiencias observadas en el análisis de la contratación celebrada por ese Instituto durante el citado periodo fiscalizado.

1. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD.

1.1 Consideraciones generales y régimen jurídico aplicable.

El INJUVE ha remitido a petición de este Tribunal de Cuentas un total de ciento quince convenios de colaboración correspondientes al período fiscalizado (ejercicios 2008-2009). Estos convenios fueron formalizados con otras entidades de Derecho público (en su mayoría con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), así como con entidades sujetas a Derecho privado (empresas, asociaciones, fundaciones privadas, etc.).

Con carácter previo al análisis de los resultados obtenidos del examen realizado por este Tribunal de Cuentas de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE, resulta preciso, a juicio de este Tribunal, poner de manifiesto las siguientes cuestiones de carácter general relativas al análisis de los convenios de colaboración:

– En primer lugar debe destacarse la falta de una definición legal de la figura del convenio de colaboración y la ausencia de una regulación sistemática y específica de los convenios. Cuestión ya manifestada de forma crítica y reiterada por este Tribunal de Cuentas en distintos Informes de Fiscalización¹¹, así como en la «Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas», aprobada por el Pleno en su sesión de 30 de noviembre de 2010, que dificulta el análisis de la naturaleza jurídica de los convenios y la posibilidad de emitir una opinión sobre la justificación y procedencia o sobre la no procedencia del empleo de esta figura jurídica, utilizada de forma habitual por las Administraciones Públicas.

¹¹ En este sentido, ver a título de ejemplo, el «Informe de Fiscalización de los fondos públicos destinados por el IMSERSO a la financiación de los Programas de Accesibilidad durante el periodo 2001-2003», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de marzo de 2007, el «Informe de Fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de abril de 2008, el «Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo» aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de noviembre de 2008, o el «Informe de Fiscalización sobre la gestión y la contratación de la Fundación Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares (CNIC) Carlos III», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 23 de julio de 2009.

– La existencia de una normativa, que, de forma dispersa, resulta aplicable a los convenios de colaboración celebrados por las Administraciones Públicas y sus entidades y organismos públicos dependientes, normativa que resulta distinta según se formalicen los convenios con otras entidades públicas, o si la otra parte interviniente es una persona o entidad sujetas al Derecho privado.

Tal y como se acaba de señalar, la participación en el convenio de unas u otras entidades conlleva también la aplicación de un régimen jurídico distinto, en el sentido que se expone a continuación:

1. Los convenios de colaboración celebrados entre Administraciones Públicas encuentran la habilitación legal genérica para su celebración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que define y regula este instrumento jurídico de colaboración como propio del ámbito de la actuación interadministrativa, esto es, la que se desarrolla entre distintas Administraciones Públicas (artículos 6 y siguientes y disposición adicional decimotercera).

2. Asimismo, en el ámbito de la Administración Local cabe citar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuyo artículo 57 dispone que: «la cooperación económica, técnica y administrativa entre la administración local y las administraciones del estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información».

3. Por otra parte, de acuerdo con la vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, los convenios de colaboración, ya sean estos formalizados con entidades de Derecho público como con personas físicas y jurídicas sujetas al Derecho privado, están excluidos, con condiciones, de su ámbito de aplicación [artículo 4.1, letras c) y d)], como también los excluía el artículo 3 del derogado TRLCAP, que estuvo vigente durante parte del período fiscalizado (hasta el mes de abril del año 2008), en los siguientes términos:

El artículo 3 del TRLCAP disponía que:

«1. Quedan fuera del ámbito de la presente Ley:

c) Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí, siempre que la materia sobre la que verse no sea objeto de un contrato de obras, de suministro, de consultoría y asistencia o de servicios, o que siendo objeto de tales contratos su importe sea inferior, respectivamente, a las cuantías que se especifican en los artículos 135.1, 177.2 y 203.2.

d) Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.»

Es decir, en virtud de lo dispuesto en este apartado c) del artículo 3, resultaba aplicable el TRLCAP a aquellos convenios formalizados por el INJUVE durante parte del ejercicio 2008 (hasta la entrada en vigor de la LCSP) con otros Organismos públicos, cuyo objeto fuera el propio de un contrato de obras, de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios y su importe superase las cuantías de 5.150 miles de euros en los contratos de obras y de 133 miles, en el caso de los contratos de suministro y de consultoría y asistencia y los de servicios, salvo en los contratos de la categoría 8 y en los contratos de la categoría 5 consistentes en servicios de difusión de emisiones de televisión y de radio, en servicios de conexión y en servicios integrados de telecomunicaciones para los que el importe aplicable era de 200 miles de euros, que eran los umbrales cuantitativos vigentes durante el ejercicio 2008.

Por su parte, el artículo 4 de la vigente LCSP establece lo siguiente:

«1. Están excluidos del ámbito de la presente Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas:

c) Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley.

d) Los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.»

Por lo tanto, la LCSP sigue excluyendo a los convenios de colaboración de su ámbito de aplicación, tanto a los celebrados con entidades de Derecho público como a los celebrados con personas físicas y jurídicas sujetas al Derecho privado, pero, en ambos supuestos, la vigente Ley limita, en todo caso (por consiguiente sin umbrales cuantitativos), dicha exclusión a los casos en que los convenios no encubran, bien por razón de su objeto, o bien por su naturaleza jurídica, un contrato de los sujetos a dicha Ley, es decir, un contrato oneroso celebrado por cualquier entidad del Sector público. Con ello, la LCSP ha reducido sustancialmente los supuestos a los que resulta aplicable la figura de los convenios de colaboración.

Los convenios de colaboración excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP, se regirán, en virtud de lo dispuesto en artículo 4.2) de la propia LCSP, por sus «normas especiales», aplicándose los principios de la Ley de Contratos para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse, es decir, los «principios de libertad de acceso a las licitaciones, de publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos».

Es decir, la LCSP requiere o, al menos, presume expresamente la existencia de «normas especiales» que regulen los convenios, lo que implica la necesidad de la existencia previa de una norma que habilite (de forma genérica o específica) a la Administración Pública para proceder a su celebración. En el mismo sentido que la LCSP, se pronuncia al respecto el artículo 88 de la Ley de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando dispone que los convenios deben tener el alcance, los efectos y el régimen jurídico que en cada caso prevea la disposición que lo regule.

Según se desprende de lo expuesto, resulta preciso disponer de un marco jurídico sustantivo y de procedimiento que regule los convenios de colaboración formalizados por las Administraciones Públicas. Esta norma jurídica, que aún no existe en nuestro Ordenamiento Jurídico, debería regular el concepto de convenio de colaboración, la competencia para su celebración, la correcta delimitación del objeto de los convenios, la justificación de su celebración, la determinación de su importe, el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, las consecuencias y penalidades aplicables en caso de incumplimiento, las causas de resolución, etc.

4. A nivel sectorial, existía, durante el período fiscalizado, el siguiente marco jurídico específico de actuación del INJUVE, en este ámbito:

– La Orden de 26 de marzo de 1997 sobre normas específicas reguladoras de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que resultó aplicable al INJUVE durante parte del período fiscalizado en el que el Instituto estuvo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actual Ministerio de Trabajo e Inmigración). Esta Orden

resultó, a juicio de este Tribunal, un marco jurídico insuficiente, pues se limitó a establecer una mínima y escueta mención del objeto de los convenios, de la competencia para convenir, y de su contenido mínimo.

– La Orden Ministerial Comunicada por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, de 18 de noviembre de 2008, que entró en vigor el 1 de enero del año 2009, ha resultado aplicable a los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE, como Organismo Público adscrito al Ministerio de Igualdad durante el período fiscalizado (2008-2009), en virtud del citado Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, ya fueran estos convenios suscritos con otros Organismos Públicos, como con entidades sujetas al Derecho privado. Esta norma regula el procedimiento de tramitación, la suscripción, publicación y custodia de los convenios, así como su ejecución y seguimiento, cualquiera que sea su denominación y contenido, que suscriban los órganos competentes del Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos.

La mencionada Orden Ministerial, si bien desarrolla, en mayor medida que la anterior Orden de 26 de marzo de 1997, algunas normas y reglas específicas, principalmente de carácter procedimental y de tramitación, aplicables a los convenios de colaboración que celebre el INJUVE, tanto con otros Organismos Públicos como con entidades sujetas al Derecho privado, no constituye, a juicio de este Tribunal, un marco jurídico sustantivo suficiente.

Hechas estas consideraciones generales, a continuación, se exponen los resultados obtenidos del análisis realizado por este Tribunal de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE durante los ejercicios 2008-2009.

1.2 Análisis de los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Juventud (ejercicios 2008-2009).

En virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del INJUVE, es competencia del Director General del Instituto la suscripción de convenios de colaboración, con cargo a los presupuestos del Instituto, destinados al cumplimiento de sus fines.

Estos fines, ya señalados en el presente Informe (Sección I, Apartado 4), constan definidos en el citado Real Decreto 486/2005, en su artículo 2.2., y son los siguientes:

a) el fomento del asociacionismo juvenil y la colaboración para su avance; b) el desarrollo y coordinación de un sistema de información y comunicación en materia de juventud; c) el fomento de las relaciones y de la cooperación internacional en materia de juventud; d) la promoción cultural de la juventud y el conocimiento de otras realidades culturales; e) el fomento de la formación en los valores de solidaridad e igualdad; f) el desarrollo de las condiciones sociales y políticas necesarias para la emancipación de los jóvenes; g) la promoción de las acciones que redunden en el desarrollo sostenible y en hábitos de vida saludable de la juventud y h) en general, la ejecución de las políticas del departamento respecto de la juventud.

El INJUVE ha remitido a este Tribunal de Cuentas un total de ciento quince convenios celebrados durante el período fiscalizado (2008-2009), que han sido fiscalizados en su totalidad. El siguiente cuadro n.º 4 refleja los convenios de colaboración remitidos por el INJUVE y fiscalizados por este Tribunal de Cuentas clasificados por razón de su objeto.

CUADRO N.º 4
CONVENIOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (EJERCICIOS 2008 Y 2009)
CLASIFICADOS POR RAZÓN DE SU OBJETO ¹²

(Importe en miles de euros)

Clasificación por razón del objeto de los convenios	Ejercicios		Importe (en miles de euros)	
	2008	2009		
Promoción de la Igualdad de oportunidades de los y las jóvenes mediante distintos programas	Nº	19	17	36
	Importe	3.731	2.664	6.395
	%/Importe	43	52	47
Promoción del empleo	Nº	4	9	13
	Importe	460	130	590
	%/Importe	5	3	4
Bolsa de Vivienda Joven en alquiler	Nº	10	11	21
	Importe	776	776	1.552
	%/Importe	9	15	11
Formación	Nº	6	1	7
	Importe	654	160	814
	%/Importe	8	3	6
Promoción del ocio y la cultura	Nº	16	21	37
	Importe	2.999	1.412	4.411
	%/Importe	35	27	32
Total	Nº	55	59	114
	Importe	8.620	5.142	13.762
	%/Importe	100	100	100

¹² En este cuadro no se ha incluido un convenio remitido por el INJUVE celebrado con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos.

En el cuadro anterior se observa que, del total de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE durante el período fiscalizado, treinta y seis de ellos tuvieron por objeto la Promoción de Igualdad de Oportunidades de los y las jóvenes, por un importe de 6.395 miles de euros, lo que constituyó el 32% de los convenios formalizados por el INJUVE y el 47% de su importe total (13.762 miles de euros).

Asimismo, destacan los treinta y siete convenios formalizados en los ejercicios 2008 y 2009, cuyo objeto fue la Promoción del Ocio y la Cultura entre la juventud, cuya cuantía ascendió a 4.411 miles de euros, lo que constituyó el 32% del importe de los convenios. Ambos tipos de convenios de colaboración sumaron conjuntamente casi el 80% del importe total de los convenios remitidos por ese Instituto y fiscalizados por el Tribunal, correspondientes al período fiscalizado.

Desde otro punto de vista clasificatorio, en el siguiente cuadro n.º 5, se incluyen los convenios de colaboración que fueron suscritos por el INJUVE tanto con otros organismos y entidades de Derecho público (artículos 4.1. c) de la LCSP y 3.1.c) del anterior TRLCAP), como los celebrados con entidades sujetas al Derecho privado (artículos 4.1.d) y 3.1d) respectivamente de los citados textos legales).

Además, tal y como se refleja en el mismo cuadro, el INJUVE incluyó en la relación certificada de los convenios de colaboración remitida (y con esa impropia denominación) una encomienda de gestión con el «Boletín Oficial del Estado» («BOE»), celebrada al amparo y con los requisitos del artículo 4.1.n) de la LCSP, al tener dicho organismo la condición de «medio propio» de la Administración. Concretamente, la Agencia Estatal «Boletín Oficial del Estado» ¹³ se constituyó como un organismo especializado de la Administración para la edición y distribución de publicaciones oficiales y tiene la consideración de medio propio instrumental de la Administración General del Estado y de sus Organismos y Entidades de Derecho público para las materias que constituyen sus fines.

¹³ En desarrollo de lo dispuesto en la Disposición adicional segunda de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, el Real Decreto 495/2007, de 12 de noviembre, por el que se crea la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y se aprueba su Estatuto, regula la condición de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado como medio propio instrumental de la Administración General del Estado y de sus organismos y entidades de Derecho público en las materias que constituyen sus fines.

CUADRO N.º 5

CONVENIOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (2008-2009) CLASIFICADOS EN FUNCIÓN DE LAS ENTIDADES PARTICIPANTES

(Importes en miles de euros)

Convenios celebrados con entes públicos y privados (LCSP/TRLCAP)		EJERCICIOS		TOTAL
		2008	2009	
Entes y organismos públicos (artículo 4.1 c) LCSP y artículo 3.1.c) del TRLCAP)	Nº	49	55	104
	Importe	7.187	5.012	12.199
	%/Importe	83	97	89
Entidades jurídico-privadas (artículo 4.1.d) LCSP y artículo 3.1.d) del TRLCAP)	Nº	5	4	9
	Importe	1.429	130	1.559
	%/Importe	17	3	11
Medio propio (artículo 4.1.n) de la LCSP)	Nº	1	-	1
	Importe	4	--	4
	%/Importe	0	-	0
TOTALES		55	59	114
		8.620	5.142	13.762
		100	100	100

En el cuadro anterior no se refleja el convenio de colaboración celebrado entre el INJUVE y la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, puesto que, a juicio de este Tribunal, su calificación como convenio de colaboración fue incorrecta. Su calificación y naturaleza jurídica debió ser la de un contrato administrativo de servicios, y, por tanto, debió estar sujeto a la LCSP, tal y como se expondrá en el Apartado 1.2.2 del presente Informe, relativo al análisis de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con organismos y entidades sujetos al Derecho privado.

Como puede observarse en el cuadro anterior, el INJUVE celebró un total de ciento catorce convenios de colaboración durante el período fiscalizado, de los que, la práctica totalidad, ciento cinco, fueron celebrados con otros entes y organismos de Derecho público, mientras que sólo nueve convenios se formalizaron con entidades sujetas al Derecho privado.

Asimismo, y con mayor desglose, en el siguiente cuadro n.º 6 se refleja la clasificación de los convenios celebrados por el INJUVE con las distintas entidades y organismo públicos.

CUADRO N.º 6

CONVENIOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (EJERCICIOS 2008 Y 2009) CELEBRADOS CON ENTIDADES Y ORGANISMOS PÚBLICOS

(Importes en miles de euros)

Organismos y Entidades Públicas		Ejercicios		Importe
		2008	2009	
Comunidades Autónomas	Nº	25	30	55
	Importe	3.688	3.440	7.128
	%/Importe	51	68	59
Ayuntamientos	Nº	15	22	37
	Importe	2.251	1.289	3.540
	%/Importe	31	26	29
Agencias Estatales	Nº	3	-	3
	Importe	148	--	148
	%/Importe	2		1
Otras entidades públicas	Nº	7	3	10
	Importe	1.104	283	1.387
	%/Importe	16	6	11
TOTAL	Nº	50	55	105
	Importe	7.191	5.012	12.203
	%/Importe	100	100	100

Como puede observarse en el cuadro n.º 6 de los ciento cinco convenios celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado con otras entidades públicas, noventa y dos fueron formalizados con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, lo que constituyó el 87% del total de este tipo de convenios.

El INJUVE utilizó como instrumento de formalización de los convenios de colaboración analizados a continuación, modelos de «convenio de colaboración tipo», informados por la Abogacía del Estado.

En concreto, los convenios de colaboración «tipo» aplicados por el INJUVE regulaban los siguientes aspectos generales en su clausulado: a) la identificación de las partes intervinientes; b) la determinación de su objeto y de los diferentes programas y actividades específicos a desarrollar mediante el convenio; c) las obligaciones de las partes; d) la financiación de las actividades y programas objeto de los convenios y las aportaciones económicas de cada entidad participante; e) la forma de justificar documentalmente (Memorias de seguimiento, Memoria final, Informes) el cumplimiento de cada convenio, así como la certificación de la adecuada aplicación de las cantidades recibidas por la entidad a los fines del convenio; f) la constitución de una Comisión de Seguimiento y Control del cumplimiento del convenio; g) el plazo de vigencia y, en su caso, la posibilidad de prorrogar expresamente el convenio y h) las consecuencias derivadas de su incumplimiento y las causas de resolución de los convenios.

1.2.1 Análisis de los Convenios de colaboración formalizados por el Instituto de la Juventud con Organismos o Entidades públicos.

En este Apartado se recogen los resultados obtenidos del análisis realizado por este Tribunal de la totalidad de los convenios de colaboración remitidos por el INJUVE y que fueron celebrados con otras Entidades y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus fines.

El INJUVE formalizó, como se ha indicado, noventa y dos convenios de colaboración con Comunidades y Ciudades Autónomas y con Ayuntamientos durante el período fiscalizado, lo que representó el 87% del total de los ciento cinco convenios y el 87% del importe total de los convenios formalizados por ese Instituto en los ejercicios 2008 y 2009 con otras Entidades de Derecho público.

En concreto, los cincuenta y cinco convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con Comunidades Autónomas y con las Ciudades de Ceuta y Melilla fueron los siguientes:

1. Treinta y cinco convenios celebrados por el INJUVE con Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas «para la promoción de la igualdad de oportunidades de los y las jóvenes mediante el desarrollo de distintos programas dirigidos a la juventud», como los programas de emancipación, de cooperación bilateral, de formación de los y las jóvenes; de promoción del ocio, del tiempo libre y la cultura, etc.

2. Trece convenios celebrados entre el INJUVE y diferentes Comunidades Autónomas cuyo objeto fue promover la «Emancipación de la Vivienda», mediante la creación de la «Red de Bolsas de Vivienda Joven en Alquiler», programa dirigido a facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda en régimen de alquiler.

3. Seis «Anexos» celebrados entre el INJUVE y Comunidades Autónomas por los que se adhirieron al convenio formalizado por el INJUVE con Microbank (entidad financiera perteneciente al grupo de una Caja de Ahorros de implantación nacional), para «promocionar a la juventud emprendedora y empresarial, con el Programa de Microcréditos», dirigido a facilitar el acceso a líneas de financiación por parte de los jóvenes para la puesta en marcha y promoción de sus proyectos de empresariales.

4. Por último, un convenio celebrado entre el INJUVE y la Generalidad de Cataluña, para la «Promoción Socio-profesional, Cultural, Educativa y de Ocio y Tiempo Libre de la Juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven».

Asimismo, el INJUVE, durante los ejercicios 2008 y 2009, celebró treinta y siete convenios de colaboración con distintos Ayuntamientos y con una Diputación Provincial por un importe total de 3.540 miles de euros, lo que constituyó el 29% del importe de los convenios celebrados por este Instituto con otras Entidades y Organismos Públicos.

Estos convenios¹⁴ fueron los siguientes:

¹⁴ En la descripción de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con Ayuntamientos, a efectos de reflejar toda la información sobre su actividad convencional, se han incluido tres modificados de otros convenios ya suscritos, así como un Protocolo de Intenciones que posteriormente se concretó en un convenio de colaboración específico celebrado entre el INJUVE y el Ayuntamiento de Cáceres.

1. Veinticinco convenios de colaboración celebrados con distintos Ayuntamientos para favorecer «la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la creación de un Espacio de Creación Joven».

2. Dos modificaciones de convenios anteriormente suscritos en el ejercicio 2006 con el Ayuntamiento de Arahal (Sevilla) y con el Ayuntamiento de Tarrasa (Barcelona), para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la creación de un Espacio de Creación Joven», por los que se amplió el plazo de ejecución de los convenios.

3. Un modificado del convenio suscrito en el año 2000 con el Ayuntamiento de Alicante y la Universidad de Alicante para la construcción y equipamiento de viviendas destinadas a favorecer el acceso de los jóvenes a un alojamiento temporal vinculado a su promoción educativa y socio-cultural.

4. Un Protocolo de Intenciones para colaborar con el Ayuntamiento de Cáceres para favorecer «la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud».

5. Siete convenios de colaboración celebrados con distintos Ayuntamientos para la realización del programa «Bolsa de vivienda joven en alquiler», para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda en régimen de alquiler.

6. Un convenio suscrito en el ejercicio 2009 con la Diputación Provincial de Cádiz para la realización y ejecución de un Programa de Fomento de la Participación y desarrollo socio-cultural de los jóvenes de los municipios de la Provincia de Cádiz.

Por último, el INJUVE celebró trece convenios de colaboración con otros Organismos y Entes Públicos, entre otros, la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Consorcio Casa de America, etc.

Asimismo, con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos del análisis de los convenios, cabe señalar que, de conformidad con lo establecido en las Directrices Técnicas de la Fiscalización, este Tribunal ha comprobado que ninguno de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE, durante el período fiscalizado (2008-2009), con Entidades de Derecho público debían haber estado sujetos a las disposiciones de la LCSP ni tampoco del TRLCAP, por razón de su objeto, de modo que la calificación como tales convenios por parte del INJUVE fue correcta.

Por lo tanto, con carácter general, los convenios celebrados por el INJUVE, debían regirse, en virtud de lo previsto en el artículo 4.2 de la LCSP (y artículo 3.2 del anterior TRLCAP), «... por lo dispuesto por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que, en su caso, pudieran presentarse». Es decir, simplemente debieron aplicarse los principios de libertad de acceso a las licitaciones, de publicidad y transparencia de los procedimientos, y de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

Del análisis de los convenios celebrados por el INJUVE con otros Organismos y Entidades de Derecho público, y sin perjuicio de las deficiencias de carácter general expuestas en el Apartado 1.2.3 siguiente de esta Sección, cabe señalar las siguientes deficiencias de carácter específico detectadas en los convenios suscritos «para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven».

En efecto, el INJUVE celebró convenios con veinticinco Ayuntamientos y uno con la Generalidad de Cataluña «para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», por un importe de 3.683 miles de euros, lo que representó el 30% del importe total de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con otros Organismos y Entidades Públicas durante el período fiscalizado.

Del análisis realizado por el Tribunal de Cuentas de este tipo de convenios de colaboración cabe señalar lo siguiente:

A juicio de este Tribunal, tal y como se expone a continuación, mediante los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE con distintos Ayuntamientos y con la Generalidad de Cataluña, se pudo evitar la aplicación de la legislación reguladora de las subvenciones públicas, puesto que:

a) El INJUVE realizó entregas dinerarias a los Ayuntamientos participantes y a una Comunidad Autónoma (Generalidad de Cataluña), para sufragar los gastos de las obras de rehabilitación o construcción de un edificio, que debía ser destinado a «Espacio de Creación Joven».

b) Por su parte, los Ayuntamientos y la Comunidad Autónoma participantes en los convenios estaban obligados a justificar, en los plazos previstos, la aplicación a ese fin (la creación del denominado «Espacio de Creación Joven») de las cantidades recibidas del INJUVE, para lo cual debían remitir la documentación acreditativa del proyecto de obra y las certificaciones de obra correspondientes que lo justificasen.

c) La titularidad del edificio dedicado al «Espacio de Creación Joven» correspondía a los Ayuntamientos, si bien debía ser destinado obligatoriamente a una finalidad pública durante el plazo de vigencia establecido en cada convenio. Concretamente, a las actividades de promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud.

d) Aun cuando los convenios incluyeron una cláusula conforme a la cual, durante la vigencia de los mismos, los «Espacios de creación Joven» podrían ser utilizados para desarrollar actividades, por entre otras entidades, el propio INJUVE, sin embargo, la imprecisión con la que está redactada dicha cláusula permite considerar también que se trate, en lugar de una verdadera contraprestación impropia de una subvención, de una condición impuesta para percibir la cantidad convenida, de cuyo cumplimiento dependa que la aportación económica quede definitivamente en poder de la Entidad que la percibe, en cuyo caso, estos convenios habrían debido estar sujetos a la legislación reguladora de las subvenciones públicas.

Por lo tanto, la mecánica de estos convenios consistía en entregas dinerarias realizadas por el INJUVE a las Entidades Públicas participantes de los convenios, para el cumplimiento de un fin de interés social, entregas que, por no tener claramente prevista contraprestación alguna, podrían ser calificadas como subvenciones públicas, pese a lo cual no se ajustaron al procedimiento de concesión previsto legalmente para las mismas por haberse utilizado para ello el procedimiento propio del negocio jurídico a través del cual se instrumentó la entrega de fondos dispuestos para la consecución de la finalidad prevista.

En este mismo sentido acabado de señalar, se expresó la propia Intervención Delegada del Ministerio de Igualdad cuando, en su Informe definitivo de control financiero permanente correspondiente al ejercicio 2007, relativo al área de transferencias del INJUVE: convenios de colaboración (conceptos 751 y 761), fechado el 10 de marzo de 2009, señala que; «las cantidades entregadas por el INJUVE a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para la rehabilitación de edificios de propiedad autonómica y local, para ser destinados a espacios para la creación joven, instrumentados a través de convenios de colaboración e imputados a los conceptos 751 y 761, tienen la naturaleza de subvenciones. Se entiende que son disposiciones dinerarias sin contraprestación, para fomentar la realización de una actividad de utilidad pública o interés social (artículo 2 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones).» Asimismo, en este mismo Informe se expresa que «sería más adecuado» que, en estos casos, el Organismo se ajustase a los procedimientos previstos en la citada Ley 38/2003, General de Subvenciones.

Estas conclusiones y recomendaciones realizadas por la Intervención Delegada del Ministerio de Igualdad en relación con los convenios de colaboración para la creación de «Espacios de Creación Joven», fueron asumidas por el propio INJUVE, cuyo Director General, en su escrito de alegaciones al Informe provisional de la Intervención Delegada, fechado el 17 de febrero de 2009, señala que, «en lugar de colaborar con las CC.AA. y Ayuntamientos a través de convenios de colaboración para la rehabilitación de edificios», el Organismo estaba «estudiando la posibilidad de articular las ayudas a través de subvenciones de forma concurrencial».

Por último, cabe añadir que el INJUVE aceptó el planteamiento expresado en el Anteproyecto de Informe de Fiscalización en relación con la cuestión aquí planteada. Concretamente, en su escrito de alegaciones, de fecha 19 de octubre de 2010, con respecto a las observaciones realizadas como consecuencia del análisis de estos convenios de colaboración asumió la tesis de la Intervención y de este Tribunal y manifestó que; «En cuanto a la posibilidad de articular las ayudas para infraestructuras a las Entidades Locales a través de subvenciones, que propicien los principios de publicidad, concurrencia y transparencia, se informa que en el presupuesto de este año, en materia del capítulo 7, siguiendo la recomendación hecha por la Intervención Delegada en sus informes de control a este organismo, ya se contempla únicamente una subvención nominativa a favor de Ceuta, no habiendo más crédito destinado a colaborar con Entidades Locales en el citado capítulo».

La información relativa a los Ayuntamientos participantes de los convenios y a la cuantía de las aportaciones económicas realizadas por el INJUVE se refleja en el cuadro n.º 7 siguiente:

CUADRO N.º 7

AYUNTAMIENTOS PARTICIPANTES EN LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN CELEBRADOS CON EL INJUVE PARA LA PROMOCIÓN SOCIOPROFESIONAL, CULTURAL, EDUCATIVA Y DE OCIO Y DE TIEMPO LIBRE DE LA JUVENTUD MEDIANTE LA PUESTA EN SERVICIO DE ESPACIOS PARA LA CREACIÓN JOVEN (2008-2009)

(Importe en miles de euros)

AYUNTAMIENTOS	ejercicio 2008 importe	ejercicio 2009 importe	Total
CÁCERES	600	--	600
ILLESCAS (TOLEDO)	300	--	300
SANTOÑA (CANTABRIA)	300	--	300
BAÑOS DE RIO TOBÍA (LARIOJA)	81	--	81
PUENTE GENIL (CÓRDOBA)	220	--	220
ALCALÁ DE LOS GAZULES (CÁDIZ)	200	--	200
ALMADÉN (CIUDAD REAL)	300	--	300
SALAS (ASTURIAS)	250	--	250
ZAHARA DE LA SIERRA (CÁDIZ)	--	90	90
VILLANUEVA DE LA JARA (CUENCA)	--	15	15
BOLAÑOS DE CALATRAVA (CIUDAD REAL)	--	25	25
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	--	60	60
NUEVA JARILLA DE JEREZ DE LA FRONTERA (CÁDIZ)	--	12	12
MAIRENA DEL ALCOR (SEVILLA)	--	150	150
MOLINS DE REI (BARCELONA)	--	20	20
SANTA COLOMA DE CERVELLÓ (BARCELONA)	--	30	30
VILANOVA I LA GELTRÚ (BARCELONA)	--	100	100
ALGECIRAS (CÁDIZ)	--	120	120
MULA (MURCIA)	--	150	150
JEREZ DE LA FRONTERA (CÁDIZ)	--	300	300
TORRALBA DE CALATRAVA (CIUDAD REAL)	--	20	20
ALHENDÍN (GRANADA)	--	20	20
GUAREÑA (BADAJOZ)	--	100	100
AZUQUECA DE HENARES (GUADALAJARA)	--	50	50
ALMEDINA (CIUDAD REAL)	--	20	20
TOTAL	2.251	1.282	3.533

Como puede observarse en el cuadro n.º 7, durante los ejercicios 2008 y 2009, únicamente veinticinco Ayuntamientos participaron y se beneficiaron de las aportaciones económicas del INJUVE previstas en los convenios para la Promoción Socio-Profesional, Cultural, Educativa y de Ocio y de Tiempo Libre de la Juventud.

A juicio de este Tribunal, la escasa cuantía de las aportaciones económicas destinadas por el INJUVE al desarrollo de este programa dirigido a la Juventud (3.533 miles de euros en los dos ejercicios fiscalizados), en relación con el elevado número de Ayuntamientos (más de 8.000) y de Comunidades Autónomas existentes en España, aconsejan que, en el futuro, las entregas dinerarias que realice el INJUVE en favor de los Ayuntamientos y de las Comunidades Autónomas participantes en este tipo de convenios, se ajusten en su procedimiento de concesión a los principios de publicidad y concurrencia previstos en la Ley General de Subvenciones.

1.2.2 Análisis de los Convenios de colaboración celebrados por el Instituto de la Juventud con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado.

En este apartado del Informe se analizan los convenios remitidos por el INJUVE y celebrados con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado (empresas, asociaciones, fundaciones, etc.), excluidos de la aplicación de la LCSP, en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.d), «... siempre que su objeto no este comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales». Estos convenios se rigen por las normas específicas que los regulan y supletoriamente por los principios inspiradores de la LCSP.

Este Tribunal ha fiscalizado todos los convenios remitidos por el INJUVE analizando especialmente el objeto o la prestación concreta a la que se obligaba cada una de las partes intervinientes en los diferentes convenios, con objeto de poder emitir una opinión fundada sobre la naturaleza jurídica de los pactos celebrados entre el INJUVE y las entidades sujetas al Derecho privado. Ello permite delimitar el régimen jurídico que resultaba aplicable en cada caso, sin perjuicio de la denominación o calificación jurídica que hubiera, en cada caso, otorgado el INJUVE a los convenios examinados.

En tres de los nueve convenios formalizados por el INJUVE con entidades y organismos sujetos al Derecho privado, se han observado deficiencias específicas reseñables, tal y como se expone a continuación.

A) Convenio para la prestación de servicios postales y telegráficos entre la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. y el Instituto de la Juventud.

El INJUVE formalizó, en el ejercicio 2009, un convenio de colaboración con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., cuyo objeto fue la prestación de diversos servicios postales y telegráficos, algunos de los cuales fueron excluidos indebidamente, a juicio de este Tribunal, del ámbito de aplicación de la LCSP, como se demuestra a continuación.

En efecto, del análisis del convenio de colaboración celebrado en este ámbito por el INJUVE destaca, a juicio de este Tribunal, que el convenio analizado tuvo por objeto distintos servicios postales, algunos de los cuales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (LSPU y LS), están reservados con carácter exclusivo a la citada Sociedad Estatal (como prestadora del servicio postal universal), mientras que otros servicios, que también constituían objeto del convenio, no estaban reservados a la mencionada Sociedad Estatal y, por lo tanto, pudieron y debieron haber sido contratados por el INJUVE en régimen de competencia con los otros operadores autorizados, de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia, tal y como dispone la LCSP, lo que el INJUVE no hizo.

El INJUVE celebró el convenio de colaboración al amparo de la habilitación legal expresa prevista en el artículo 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden Social, en cuya virtud, «las Administraciones públicas podrán celebrar convenios de colaboración a los que se refiere el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima, para la prestación de las actividades propias de su objeto social».

Sin embargo, la habilitación legal a las Administraciones Públicas para celebrar convenios de colaboración establecida en el citado artículo 58 de la Ley 14/2000, en modo alguno implicaba la exclusión automática y general de la aplicación de las disposiciones de la LCSP, en virtud de lo dispuesto, en sus propios términos, por el también citado artículo 4 de la LCSP. Muy al contrario, de conformidad con este artículo, al estar comprendido el objeto de los convenios analizados en los contratos de servicios regulados en la normativa pública de contratos, y no tratarse en su totalidad de servicios postales reservados en exclusiva a la citada Sociedad Estatal, las contrataciones de estos servicios por parte del INJUVE pudieron y debieron sujetarse a las disposiciones de la LCSP.

Por lo tanto, aquella parte de los servicios que constituyeron el objeto del convenio de colaboración analizado que estaban liberalizados, debieron ser objeto de un contrato y no de un convenio, y ser contratados de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia y de acuerdo con los procedimientos de adjudicación previstos en la LCSP.

En este mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ¹⁵ (TJUE), que si bien admite que las Administraciones Públicas celebren convenios de colaboración sobre servicios postales reservados, al margen de la normativa pública, sin embargo consideró ilegal que utilizando la figura del convenio actúen al margen de las normas de adjudicación de los contratos públicos y encarguen la prestación todo tipo de servicios postales a las Sociedades Estatales del tipo de Correos y Telégrafos.

¹⁵ La Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2007 («Asunto C-220/2006, Contratación pública –Liberalización de los servicios postales– Directivas 92/50/CEE y 97/67/CE, Artículos 43 CE, 49 CE y 86 CE»), resolvió una cuestión prejudicial planteada por la Audiencia Nacional en el procedimiento entre una Asociación profesional de empresas de reparto y manipulado de correspondencia contra Correos y Telégrafos y la Administración del Estado y, en síntesis, manifestó que la aplicación de la normativa española controvertida en el litigio principal supondría que, en la práctica, todos los servicios postales que cualquier entidad pública española necesitara podrían ser potencialmente prestados por Correos, con exclusión de cualquier otro operador postal, lo que resultaría manifiestamente contrario a la finalidad de las Directivas en vigor sobre la Contratación Pública.

Por ello, el INJUVE ¹⁶ no debe celebrar convenios de colaboración con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos sin respetar los principios de libre competencia, fuera de los casos excepcionales en que se trate de servicios que le estén reservados en exclusiva a dicha Sociedad, por mandato de la citada Ley 24/1998. Y ello máxime teniendo en cuenta que la liberalización total de los servicios postales en nuestro país se producirá obligatoriamente durante el presente año 2010.

¹⁶ Este Tribunal ha comprobado que, tal y como manifiesta el Director General del INJUVE en el trámite de alegaciones, a partir del ejercicio 2010, el Instituto ha procedido a formalizar la contratación de los servicios postales y telegráficos, de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia y de acuerdo con los procedimientos de adjudicación previstos en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).7

B) Convenio de colaboración entre el INJUVE y la Federación Española de Municipios y Provincias, para la promoción de la igualdad de oportunidades dirigidas a los jóvenes mediante el desarrollo del programa en el ámbito local.

El convenio de colaboración celebrado entre el INJUVE y la Federación Española de Municipios y Provincias ¹⁷ (en adelante FEMP) tuvo por objeto, «la promoción de la igualdad de oportunidades de los y las jóvenes».

¹⁷ La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es la Asociación de Entidades Locales de ámbito Estatal, declarada Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985. Se trata de una Asociación de las definidas en el artículo 3.1.i) de la LCSP y se configura, a efectos contractuales, como un Poder adjudicador.

Con objeto de promover la igualdad, el convenio contemplaba la realización de numerosas actuaciones, entre las que cabe citar «la organización, desarrollo y participación en actuaciones en materia de juventud, dirigidas a la formación y encuentro de miembros de la Comisión de Juventud, Concejales y Técnicos de Juventud; actuaciones dirigidas a promover la emancipación de los y las jóvenes, aumentando su grado de autonomía personal y su integración social; programas de fomento de las oportunidades de acceso a la vivienda para los jóvenes; actuaciones dirigidas a promover la participación social de los y las jóvenes y al desarrollo de actividades de ocio y tiempo libre; actividades que promuevan la igualdad y la convivencia entre los y las jóvenes a través de la educación en valores», etc.

Según lo dispuesto en el convenio, la participación económica del INJUVE para el desarrollo de este Programa de Igualdad de Oportunidades en el ejercicio 2008 ascendió a un importe de 969,55 miles de euros, mientras que la aportación de la FEMP fue de 360,6 miles, cantidades cuyo destino era financiar, mediante la concesión de ayudas económicas, las actividades desarrolladas por las Corporaciones Locales para promover la igualdad de oportunidades.

Los criterios de selección de las Corporaciones Locales beneficiarias de las citadas ayudas económicas fueron incluidos en las denominadas «Bases de la Convocatoria de Ayudas a desarrollar por las Corporaciones Locales», aprobadas por la propia Comisión de Seguimiento del convenio, integrada por representantes del INJUVE y de la FEMP.

En este sentido, no resultó adecuado que, hasta el año 2008, según constaba en el propio expediente, «el reparto del crédito...» previsto en el convenio para la convocatoria de ayudas a municipios, «... se ha venido distribuyendo de forma directamente proporcional a la cuota de representación de cada partido político en la FEMP», criterio que resultaba, a juicio de este Tribunal, incongruente, puesto que la FEMP no es una asociación representativa de los partidos políticos, sino de las Entidades Locales, además de tratarse de un criterio que no tenía ninguna relación con el objeto del convenio.

No obstante, este problema se ha solucionado tras la modificación de los citados criterios de reparto de las ayudas económicas previstas efectuada por el Instituto en el ejercicio 2008, año en el que fueron incluidos en las «Bases de la Convocatoria de Ayudas para actividades a desarrollar por las Corporaciones Locales», criterios de valoración que estaban adecuadamente relacionados con el objeto del convenio, es decir, con la realización de actividades dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre los jóvenes.

C) Convenios de colaboración entre el Instituto de la Juventud y la Entidad financiera Microbank, perteneciente al grupo de una Caja de Ahorros de implantación nacional, para realizar actuaciones de promoción y apoyo a la juventud emprendedora y empresarial enmarcadas en el desarrollo del programa de microcréditos del INJUVE.

El INJUVE celebró, durante los ejercicios 2008 y 2009, dos convenios de colaboración con Microbank cuya finalidad era facilitar a los jóvenes de hasta 35 años «en situación desfavorecida» que les impidiera «... acceder a la financiación por el cauce habitual», el acceso a una financiación de carácter específico (microcréditos), a efectos de la puesta en marcha, promoción y apoyo financiero de sus proyectos empresariales. Tal y como ya quedó apuntado anteriormente (Apartado 1.2.1), a estos convenios se adhirieron (mediante Anexo) distintas Comunidades Autónomas.

En concreto estos dos convenios sucesivos fueron:

a) El Convenio de colaboración celebrado en el ejercicio 2008 entre el INJUVE y Microbank y otras Entidades sin fin lucrativo.

El primer convenio de colaboración fue celebrado, en fecha 7 de febrero de 2008, para el desarrollo del Programa de Microcréditos, por un importe, íntegramente a cargo del INJUVE, de 73.500 euros. En este convenio participaron el INJUVE, Microbank y lo que el propio convenio denominó como «Entidades Intermedias», que eran Entidades sin ánimo de lucro, cuyos fines debían ser, necesariamente, entre otros, «dar respuesta al problema del desempleo, promoviendo actuaciones que permitan la inserción sociolaboral de los y las jóvenes con dificultades para acceder al empleo».

En concreto, el objeto del convenio firmado fue el siguiente:

– Por una parte, la Entidad financiera Microbank se comprometió con el INJUVE a habilitar una línea específica de financiación para jóvenes emprendedores de hasta 35 años «en situación desfavorecida», así como a dar difusión al Programa de Microcréditos y a facilitar a ese Instituto la información correspondiente de los microcréditos concedidos.

– Por su parte, las siete Entidades Intermedias citadas (entre ellas, la Cruz Roja, la Unión de Profesionales Trabajadores Autónomos, la Fundación Secretariado Gitano, etc.) se comprometieron con el INJUVE a prestar determinados servicios de información, de orientación y de asesoramiento técnico-empresarial para llevar a cabo el desarrollo del Programa de Microcréditos previsto en el convenio, servicios que el INJUVE se comprometió a sufragar con un importe de hasta 73.500 euros.

Del análisis del objeto de este primer convenio de colaboración correspondiente al ejercicio 2008, cabe señalar que las actividades objeto del convenio encajaban, al menos en parte, en el marco de los contratos de servicios, regulados en el artículo 196 y siguientes del anterior TRLCAP (aún vigente en la fecha de formalización del convenio), y definidos en el artículo 10 de la LCSP como «aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro».

En efecto, el INJUVE se comprometió a aportar como contraprestación por esos servicios un total de 73.500 euros a las Entidades participantes de los convenios. La mayor parte de este importe, hasta un máximo de 6.000 euros por cada Entidad, sufragó el pago de los servicios realizados. Concretamente, los gastos de los salarios y del desplazamiento de las personas contratadas por las mencionadas Entidades, que estuvieron dedicadas al desarrollo de las actividades derivadas del convenio, así como el reintegro del coste individualizado del servicio telefónico, mensajería y publicidad en que hubiera incurrido cada Entidad, para ese mismo fin convencional. Asimismo, el INJUVE pagó 150 euros por cada microcrédito concedido, hasta un máximo de 4.500 euros por cada Entidad.

A juicio de este Tribunal, el objeto del convenio de colaboración en lo que respecta a las relaciones jurídicas establecidas por el INJUVE con las Entidades Intermedias fue claramente el propio de los contratos administrativos de servicios regulados en el TRLCAP, y por tanto, el INJUVE debió haber formalizado un contrato administrativo, ajustado a los procedimientos de adjudicación previstos en el TRLCAP, en lugar de firmar un convenio de colaboración.

No obstante, cabe señalar que esta irregular circunstancia fue solventada satisfactoriamente en el convenio de colaboración celebrado en el ejercicio 2009.

b) El Convenio de colaboración celebrado en el ejercicio 2009 entre el INJUVE y Microbank.

En este segundo convenio de colaboración para el desarrollo de microcréditos celebrado con Microbank en el ejercicio 2009, no intervinieron las citadas Entidades Intermedias puesto que los servicios de información y de asesoramiento a los jóvenes en el marco del Programa de Microcréditos fueron realizados por las propias «Oficinas de Emancipación de las Comunidades Autónomas», que participaron en el desarrollo del convenio en el ejercicio 2009. Como consecuencia de ello, este convenio no supuso gasto alguno para el INJUVE.

1.2.3 Otras deficiencias observadas en los Convenios de colaboración celebrados por el Instituto de la Juventud.

Una vez expuestas las deficiencias específicas observadas por este Tribunal en el examen de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, a continuación se exponen las deficiencias generales extraídas del análisis de los convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado, tanto con otros Organismos Públicos como con entidades sujetas al Derecho privado.

A) Deficiencias relativas a la tramitación del expediente.

1. Ausencia del Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio.

En la práctica totalidad de los convenios de colaboración formalizados por el INJUVE en el ejercicio 2008 y en dos convenios celebrados en el año 2009 (uno con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el otro con el Principado de Asturias), no consta en el expediente el preceptivo Informe de la Secretaria General Técnica del Ministerio (del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Igualdad).

Este informe resultaba obligatorio en virtud de lo previsto en la Disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC y en el apartado vigésimo primero de la Resolución de 2 de junio de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos. Asimismo, a partir del 1 de enero del año 2009, fecha de entrada en vigor de la Orden Ministerial Comunicada, de fecha 18 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, el citado Informe resultaba exigible expresamente, con carácter preceptivo pero no vinculante.

2. Ausencia de la autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica.

En un convenio de colaboración formalizado con la Generalidad de Cataluña «para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», no quedó acreditado en el expediente la autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, autorización exigible, con carácter previo a la firma del convenio, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990.

3. Deficiencias en la publicidad de los convenios.

– Con carácter general, y con la única excepción de los convenios celebrados con Comunidades Autónomas, no consta en los expedientes la realización de ningún tipo de publicidad o anuncio oficial de los convenios suscritos por el INJUVE. Cabe señalar a este respecto que, si bien la publicidad en el «BOE» no resultaba obligatoria en estos casos, a juicio de este Tribunal, resultaría conveniente que, en cumplimiento del principio de transparencia, fuera también publicada la celebración de otros tipos de convenios, y no sólo de los celebrados con las Comunidades Autónomas. En este sentido, la propia Orden Ministerial Comunicada por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, señala que «la publicidad oficial en los demás convenios (no celebrados con Comunidades Autónomas) no es preceptiva..., no obstante..., podrá interesarse su publicación».

– En el convenio de colaboración celebrado con la Generalidad de Cataluña, acabado de citar en el punto anterior, no quedó acreditado en el expediente que el convenio fuera publicado en el «BOE», tal y como exige el artículo 8.2 de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC.

– En cuatro convenios de colaboración formalizados con Comunidades Autónomas para el desarrollo del programa para la Promoción de Igualdad de Oportunidades, la publicidad obligatoria en el «BOE» se produjo con posterioridad a la finalización del período de vigencia del propio convenio, por lo que, en estos casos, la publicidad perdió totalmente su virtualidad, generándose además un gasto inútil por tal publicación.

Estos cuatro convenios fueron: los convenios celebrados con la Comunidad Autónoma de La Rioja en los ejercicios 2008 y 2009, el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Generalidad de Cataluña y el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Comunidad Autónoma de Madrid.

– Asimismo, en los convenios de colaboración celebrados con Comunidades Autónomas la publicidad en el «BOE» fue realizada en diversas ocasiones en un plazo que, en algunos casos, superó los seis meses, a contar desde la fecha de su formalización, plazo que resultó excesivo, a juicio de este Tribunal. Más aun teniendo en cuenta que la práctica totalidad de los convenios analizados, tenían un período de vigencia de sólo un año.

Por último, a juicio de este Tribunal, resultaría particularmente conveniente que, en cumplimiento de los principios de igualdad y de libre concurrencia, la convocatoria de los convenios de colaboración fuera publicada previamente a su celebración, y, especialmente, en el caso de aquéllos convenios a través de los cuales los Organismos Públicos, en este caso el INJUVE, transfieran fondos a favor de las entidades que los suscriban.

4. Falta de promoción de concurrencia.

En ninguno de los ciento quince convenios de colaboración celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado quedó acreditado en el expediente la realización de actuaciones por parte del INJUVE dirigidas a promover la concurrencia de terceros posibles participantes en la suscripción de los convenios, ni tampoco quedó constancia en el expediente de las circunstancias que, en su caso, pudieron haber justificado esta falta de concurrencia, como habría resultado conveniente.

En efecto, el artículo 4 de la LCSP prevé la posible aplicación a los convenios de colaboración de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, de publicidad y transparencia de los procedimientos, y de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, por lo que, a juicio de este Tribunal, debería quedar constancia en el expediente de cada convenio de las razones que justifiquen la elección directa por parte del INJUVE de un organismo o de una entidad concreta como suscriptor del convenio y no de otras posibles entidades objetivamente válidas para ello, más aun en los casos en los que la firma del convenio conlleva la transferencia de fondos del INJUVE en favor de las entidades participantes de los convenios.

En este sentido, la ausencia de promoción de concurrencia de terceros tuvo una especial trascendencia en el caso, ya citado, de los convenios celebrados por el INJUVE con numerosos Ayuntamientos para «... la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», analizados específicamente en el anterior Apartado 1.2.1 de la presente Sección, en los que se seleccionó discrecionalmente a los Ayuntamientos con los que se firmaron los convenios.

No obstante, cabe señalar que, en el caso de los convenios celebrados con Comunidades Autónomas para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades, esta circunstancia no tuvo ninguna incidencia puesto que estos convenios fueron suscritos con la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas (todas, excepto la del País Vasco y la Foral de Navarra, debido a su «Régimen Fiscal de Haciendas Forales», según consta expresamente en el «Memorándum de Actividades» del INJUVE del ejercicio 2009), y con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

5. Falta la comunicación al Senado de los Convenios celebrados con Comunidades Autónomas.

En ninguno de los expedientes de los convenios de colaboración celebrados con Comunidades Autónomas consta la comunicación al Senado de la formalización de los convenios, que viene exigida en el artículo 8.2 de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC.

6. Deficiencias en el procedimiento de gasto.

En treinta y tres (de los treinta y seis) expedientes de convenios de colaboración celebrados con Comunidades y Ciudades Autónomas, es decir, en prácticamente todos los casos, y en dieciocho (de los treinta y cinco) expedientes de convenios celebrados con Ayuntamientos, el documento contable AD, de autorización y compromiso del gasto, estaba fechado con anterioridad a la fecha de la firma de los propios convenios, lo que no resultó acorde con el procedimiento correcto de ejecución del gasto público. En efecto, el compromiso del gasto, fase D, es el acto administrativo por el que la Administración queda vinculada con un tercero, en virtud de lo dispuesto en el acuerdo o concierto que suscriban, y, por lo tanto, este acto debió producirse a partir del momento de la formalización del convenio de colaboración entre el INJUVE y la Comunidad Autónoma o el Ayuntamiento interviniente, y no antes.

Cabe citar como ejemplo, un convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el que el documento (AD) está fechado en el mes de junio del año 2008, pero el convenio no fue formalizado hasta cuatro meses después, en el mes de octubre de ese mismo ejercicio 2008.

7. Otras deficiencias formales de procedimiento.

– En cuatro convenios de colaboración celebrados por el INJUVE con Comunidades y Ciudades Autónomas, los informes preceptivos de la Abogacía del Estado, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad y de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, tenían fecha posterior a la fecha de la firma de los convenios, incumpliendo las disposiciones sobre la tramitación de los convenios establecidas en la Orden Ministerial Comunicada por la que se aprueba el procedimiento de tramitación y registro de los convenios de colaboración a celebrar por el Ministerio de Igualdad y sus Organismos Públicos adscritos, de 18 de noviembre de 2008, que prevé, como es lógico, el cumplimiento de estos trámites con carácter previo a la formalización de los convenios que son objeto de informe.

Estos cuatro convenios fueron: los convenios de colaboración celebrados con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y con la Comunidad Autónoma de Cantabria, cuyo objeto fue el desarrollo del Programa de Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler; y los convenios de colaboración celebrados con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo objeto fue el desarrollo del Programa de Igualdad de Oportunidades.

– En un convenio de colaboración celebrado con la Comunidad Autónoma de Galicia, cuyo objeto fue el desarrollo del Programa de Igualdad de Oportunidades, la prórroga del convenio del ejercicio 2009 fue acordada incumpliendo el plazo mínimo de un mes de antelación previsto en el propio convenio para acordar la prórroga.

– Por último, en algunos casos, este Tribunal ha observado otras deficiencias formales en la tramitación del expediente, tales como, la falta de la firma o de la fecha en el documento de formalización del convenio.

B) Deficiencias en el seguimiento, la ejecución y la justificación de los convenios.

1. Escasa o nula actividad de las Comisiones de Seguimiento y Control de los convenios.

– En siete convenios de colaboración celebrados con Ayuntamientos y en un convenio celebrado con la Generalidad de Cataluña, cuyo primer año de vigencia había concluido, no quedó acreditado en el expediente (mediante la correspondiente Acta u otra documentación) la celebración de ninguna reunión de la Comisión de Seguimiento del propio convenio, cuya constitución estaba prevista en su clausulado, resultando preceptivo, según lo dispuesto en los propios convenios, que esta Comisión se hubiera reunido, al menos, una vez al año, lo que supuso un incumplimiento de los citados convenios y puso de manifiesto deficiencias de seguimiento y de control de su cumplimiento por parte del INJUVE.

Estas deficiencias se produjeron en los siguientes convenios de colaboración, cuyo objeto fue la Promoción Socio-profesional, Cultural, Educativa y de Ocio y Tiempo Libre de la Juventud:

El convenio celebrado con el Ayuntamiento de Cáceres; el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Illescas (Toledo); el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Santoña (Cantabria); el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Baños de Río Tobía (La Rioja); el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Almadén (Ciudad Real); el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Salas (Asturias); el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Mairena del Alcor (Sevilla); y el convenio celebrado con la Generalidad de Cataluña.

– Asimismo, en diecinueve (de los cincuenta y cinco) convenios de colaboración celebrados con Comunidades y Ciudades Autónomas, y en siete (de los treinta y dos) celebrados con Ayuntamientos, no quedó acreditado en el expediente la realización de ningún tipo de actuación de seguimiento y control del cumplimiento de los convenios durante la ejecución de los mismos, mediante la remisión de las Actas de la Comisión de Seguimiento, Informes, o cualquier otra documentación acreditativa del seguimiento del convenio, habiendo concluido ya su período de vigencia.

En este sentido, cabe señalar que, si bien estos convenios acabados de citar no previeron en su clausulado expresamente la obligación de celebrar un número mínimo de reuniones, resulta evidente, a juicio de este Tribunal, que, estando contemplado en su clausulado la constitución de una Comisión de Seguimiento, esta debería haberse reunido, al menos una vez, durante la vigencia de los convenios, en orden a cumplir las funciones de control y seguimiento que tenía atribuidas.

Estas deficiencias se produjeron en los siguientes convenios, cuyo objeto fue la Promoción de la Igualdad de Oportunidades:

El convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el convenio, celebrado con la Comunidad Autónoma de Galicia, el convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de La Rioja, el convenio celebrado con la Generalidad de Cataluña, el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Comunidad de Madrid, el convenio celebrado con la Ciudad Autónoma de Melilla, el convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de Cantabria, el convenio, el celebrado con Generalidad de Cataluña, y el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se produjo también en los siguientes convenios, cuyo objeto fue el Programa de Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler:

El convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Ciudad Autónoma de Ceuta; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Generalidad de Cataluña; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Región de Murcia; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con la Comunidad Autónoma de Cantabria; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con la Comunidad Valenciana; el convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de Extremadura; el convenio el celebrado con la Región Murcia; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con la Ciudad Autónoma de Ceuta; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con al Generalidad de Cataluña; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con el Ayuntamiento de San Sebastián; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con el Ayuntamiento de Vitoria; el convenio celebrado en el ejercicio 2008 con el Ayuntamiento de Palma de Mallorca; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con el Ayuntamiento Palma de Mallorca; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con el Ayuntamiento de San Sebastián; el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con el Ayuntamiento de Zaragoza; y el convenio celebrado en el ejercicio 2009 con el Ayuntamiento de Vitoria.

2. Deficiencias en el cumplimiento de los convenios y en la justificación de la aplicación de los fondos a los fines previstos en los convenios.

Los convenios de colaboración analizados especificaron la distinta documentación justificativa (Actas, Memorias periódicas de seguimiento, Memorias finales, Informes, certificaciones, relaciones de facturas, etc.), que debían remitir las entidades participantes, acreditativa tanto del cumplimiento de los convenios, como de la aplicación de las aportaciones económicas realizadas por el INJUVE a los fines previstos en los respectivos convenios. Por el contrario, no constaba en el clausulado de los convenios ninguna referencia a la forma de justificar o acreditar la correcta aplicación de las aportaciones económicas que, por su parte, se comprometieron a realizar las entidades participantes, por lo que no resultó posible para el Tribunal de Cuentas la comprobación de este extremo concreto.

Del examen realizado por este Tribunal de la citada documentación cabe reseñar las siguientes deficiencias:

A) En la documentación justificativa del cumplimiento de los convenios.

– Con carácter general, las Memorias periódicas de seguimiento y las Memorias finales de cumplimiento incorporadas a los expedientes, incluyeron información relativa al grado de cumplimiento de las actividades y de los objetivos previstos, a través de distintos indicadores que, a juicio de este Tribunal, resultaron en general razonables (así, por ejemplo, para el Programa de Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler el indicador utilizado fue el número de pólizas de seguro de vivienda contratadas). No obstante, estos indicadores de cumplimiento no estaban concretados previamente en los propios convenios, como, a juicio de este Tribunal, habría resultado adecuado, sino que fueron determinados con posterioridad, durante la ejecución de los convenios.

– Específicamente, cabe señalar los escasos resultados obtenidos, a juicio de este Tribunal, en los dos convenios de colaboración celebrados con la entidad financiera Microbank en los ejercicios 2008 y 2009, cuyo objeto fue el desarrollo del «Programa de Microcréditos» para los jóvenes (analizado en el Apartado 1.2.2.C) de esta Sección), justificados por el INJUVE, en parte, en que el desarrollo del Programa «sufrió mucho retraso en su puesta en marcha»:

Los resultados obtenidos en cada uno de los convenios de colaboración correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, fueron los siguientes:

a) En relación con el primer convenio, suscrito en fecha 7 de febrero del ejercicio 2008 y cuyo plazo de vigencia finalizaba el 31 de diciembre de 2008, cabe señalar que, en fecha 12 de mayo de 2008, es decir, más de tres meses después de su firma, aún no se había constituido ningún microcrédito, según consta en el Acta de la Comisión de Seguimiento del propio convenio, de esa misma fecha, lo que reflejó, a juicio de este Tribunal, una ineficiente gestión del convenio en el que participó el INJUVE.

En concreto, en el ejercicio 2008, según consta en la documentación justificativa del cumplimiento del convenio incorporada al expediente, fueron iniciados 461 proyectos, fueron formalmente solicitados 28 créditos y sólo 13 microcréditos fueron finalmente concedidos, en lo que parece, a juicio de este Tribunal, un escaso resultado.

El desarrollo de este convenio supuso para el INJUVE un coste económico de 44.171,56 euros, correspondientes al pago realizado a favor de las siete «Entidades Intermedias» participantes en el convenio, por los servicios de información y asesoramiento técnico que estas Entidades prestaron a los jóvenes para desarrollar del Programa de microcréditos.

b) En lo que respecta al segundo convenio, formalizado entre el INJUVE y al entidad Microbank, en fecha 22 de abril del ejercicio 2009, consta en la documentación justificativa incorporada al expediente que fueron iniciadas 13 solicitudes de microcréditos y, únicamente, fueron concedidos 8. Al menos, en este caso el convenio, aunque produjo pobres resultados, no supuso gasto alguno para el INJUVE.

Comparando los resultados obtenidos en ambos ejercicios, se observa que, con el segundo convenio de colaboración los resultados obtenidos en el ejercicio 2009 (8 microcréditos) fueron muy similares a los obtenidos en el año 2008 (13 microcréditos), si bien, a diferencia del convenio del ejercicio 2008, el convenio suscrito en el año 2009 no supuso gasto alguno para el INJUVE, puesto que los servicios de información y asesoramiento técnico a los jóvenes no los realizaron las mencionadas «Entidades Intermedias», sino que fueron prestados por las propias «Oficinas de Emancipación» de las Comunidades Autónomas que participaron en el desarrollo del convenio.

B) En la documentación justificativa de la aplicación de los fondos a los fines previstos en los convenios.

Con carácter general, en los expedientes de los convenios de colaboración analizados constaba la certificación emitida por el órgano competente previsto expresamente en cada convenio (el Secretario del Ayuntamiento, el Interventor, el Alcalde, el órgano gestor responsable, etc.) que acreditaba que el importe de los fondos aportados por el INJUVE fue aplicado a los fines de los convenios. En cuanto a la documentación justificativa de los gastos que acompañaba a la citada certificación (relaciones de facturas, documentos contables, etc.), se encontraba referida al importe de los gastos realizados en desarrollo del programa respectivo, al menos, por la cuantía de la aportación realizada por el INJUVE.

No obstante, cabe señalar en este ámbito las siguientes deficiencias:

– La práctica totalidad de los convenios de colaboración celebrados con Comunidades y Ciudades Autónomas, cuyo objeto fue la Promoción de Igualdad de Oportunidades, incluyeron actuaciones y actividades cuya realización estaba previsto llevar a cabo en fechas anteriores a la fecha de la firma de los propios convenios, lo que resultaba incoherente en sus propios términos.

Así por ejemplo, el convenio celebrado con la Comunidad de Madrid fue firmado, en fecha 10 de noviembre del año 2008, con un período de vigencia de menos de un mes (hasta el 30 de noviembre de 2008). Sin embargo, el propio expediente del convenio incluyó un calendario de actuaciones y actividades a desarrollar desde el día 1 de enero de 2008, por tanto, en fecha muy anterior a la fecha de la firma del propio convenio (firmado como se indica en noviembre de 2008), lo que, como acaba de señalarse, no resultaba en absoluto coherente.

– Asimismo, tres convenios de colaboración incluyeron facturas justificativas del gasto de actuaciones en ejecución de los convenios, de fechas anteriores a la fecha de la su propia formalización, por lo que se trataba actuaciones que carecían en el momento de su realización del adecuado soporte formal.

Así, cabe citar como ejemplo de esta deficiencia, un convenio de colaboración celebrado con la Ciudad de Ceuta, cuyo objeto fue la Promoción de la Igualdad de Oportunidades, formalizado en fecha 18 de septiembre de 2008, que incluyó facturas de gastos correspondientes a los meses de marzo, mayo, julio y agosto del mismo año 2008, es decir, facturas que tenían fecha anterior a la fecha de la firma del propio convenio, de lo que se desprende que el convenio comenzó a ejecutarse, en realidad, meses antes de su formalización.

A juicio de este Tribunal, todo ello pudiera explicar también el breve plazo de vigencia previsto en algunos de los convenios analizados. En efecto, los plazos contemplados en algunos de los convenios resultaban poco factibles de cumplir, teniendo en cuenta las numerosas actividades previstas para su desarrollo, a no ser que, parte de estas actuaciones, hubieran sido iniciadas antes de la fecha de su formalización, como, de hecho, resulta evidente que sucedió, según se deduce de lo acabado de exponer.

Estos tres convenios citados fueron: El citado convenio de colaboración cuyo objeto fue la Promoción de la Igualdad de Oportunidades, celebrado con la Ciudad de Ceuta, el convenio de colaboración celebrado con la entidad Microbank en el ejercicio 2008, cuyo objeto fue el desarrollo del Programa de Microcréditos, y el convenio de colaboración celebrado con la Confederación Española de Asociaciones de Jóvenes Empresarios en el ejercicio 2009, cuyo objeto fue facilitar el acceso a la juventud al autoempleo.

– En dos convenios de colaboración formalizados por el INJUVE con distintos Ayuntamientos «para favorecer la promoción socio-profesional, cultural, educativa y de ocio y de tiempo libre de la juventud mediante la puesta en servicio de Espacios para la Creación Joven», se han observado las siguientes deficiencias extraídas del análisis de la documentación justificativa del cumplimiento de los convenios:

• En el convenio celebrado, en fecha 28 de diciembre de 2009, con el Ayuntamiento de Molins de Rei (Barcelona), el INJUVE, en virtud de la autorización del Pleno del Ayuntamiento, de fecha 23 de diciembre de 2009, realizó el pago de 20.000 euros a favor

del Ayuntamiento, en fecha 26 de enero de 2010, sin que éste hubiera remitido previamente la aprobación del proyecto de iniciación de las obras, constituyendo éste documento un requisito previo obligatorio para que el INJUVE pudiera proceder a realizar el pago. En efecto, según dispuso el propio convenio, la aportación económica de ese Instituto sólo debía ser transferida a favor del Ayuntamiento cuando el INJUVE tuviera constancia documental de la aprobación del correspondiente proyecto de obras, proyecto del que, en el momento de finalizar los trabajos de la presente Fiscalización, aún no existía constancia en el expediente remitido a este Tribunal.

Asimismo, tampoco quedó acreditado en el expediente la existencia de las certificaciones de obra justificativas de la aplicación de los fondos transferidos por el INJUVE al Ayuntamiento, si bien, en este caso concreto, en el momento de finalizar los trabajos correspondientes a esta Fiscalización, aún no había concluido el plazo máximo establecido en el convenio para la remisión de la citada documentación justificativa. En este sentido, cabe señalar que consta en el expediente escrito de solicitud de esta documentación, firmado por el Director General del INJUVE, en fecha 24 de febrero de 2010.

• Por otra parte, en el convenio celebrado, en fecha 22 de diciembre de 2009, con el Ayuntamiento de Mula (Murcia), como en el caso antes señalado, el INJUVE realizó indebidamente la transferencia de fondos a favor del Ayuntamiento, por importe de 150 miles de euros, antes de la fecha de la aprobación del proyecto básico y de ejecución del «Espacio de Creación Joven» por parte de la Junta de Gobierno Local, tal y como exigía el propio convenio como requisito previo al pago. No obstante, en ese caso, a diferencia del convenio antes citado, sí consta en el expediente la justificación del proyecto de obras aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento, de fecha 26 de enero de 2010, aunque esta acreditación fuera de fecha posterior al citado pago, fechado el 21 de enero de ese mismo ejercicio 2010.

2. LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE LA JUVENTUD.

En este apartado del presente Informe se desarrollan los resultados más significativos obtenidos por este Tribunal del examen realizado de la contratación celebrada por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009.

En el análisis de la contratación, ha sido preciso tener en cuenta que, durante el período fiscalizado, han resultado aplicables a los contratos del Sector público dos normas jurídicas; el TRLCAP, que estuvo en vigor hasta el 29 de abril del año 2008, y la vigente LCSP.

Por ello, antes de exponer los resultados obtenidos resulta conveniente, a juicio de este Tribunal, hacer algunas consideraciones previas.

2.1 Consideraciones previas. Difusión del perfil del contratante del Instituto de la Juventud a través de internet.

A) Consideraciones previas.

Este Tribunal ha analizado los contratos celebrados por el INJUVE en los ejercicios 2008 y 2009 comprobando el grado de cumplimiento por parte de ese Instituto de la normativa que, en cada momento, resultaba aplicable (el TRLCAP o la LCSP), de conformidad con los siguientes criterios de aplicación previstos en la Disposición transitoria primera de la LCSP:

«1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomara en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prorrogas, por la normativa anterior.»

Por lo tanto, en una interpretación literal, los contratos adjudicados con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP¹⁸ pero cuya tramitación comenzó con anterioridad a su entrada en vigor, debían regirse por la LCSP en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas.

¹⁸ La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, entró en vigor a los seis meses de su publicación en el «BOE», en fecha 31 de octubre del año 2007.

En relación con la aplicación de este último criterio, este Tribunal ha comprobado que los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que constituyen *lex contractus*, con fuerza vinculante para las partes, regularon todas sus cláusulas de conformidad con la norma jurídica que estaba vigente en el momento de su redacción y aprobación (TRLCAP o LCSP), incluyendo las cláusulas que regulaban los efectos, cumplimiento y extinción, duración y régimen de prórrogas de los contratos.

Por tanto, ninguno de los pliegos de cláusulas administrativas aprobados por el INJUVE durante el período fiscalizado, fue redactado contemplando en sus cláusulas la aplicación de la LCSP (en cuanto a los efectos y extinción), a aquellos contratos que fueran adjudicados en fecha posterior a la entrada en vigor de la LCSP, no previendo los pliegos, como correspondía haber hecho, la aplicación del criterio establecido en la Disposición transitoria, que por tanto fue incumplido y no tuvo, en realidad, ninguna aplicación práctica.

Por último, sobre esta cuestión resulta conveniente citar, a juicio de este Tribunal, el Informe 43/08, de 28 de julio de 2008, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, emitido con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, que responde precisamente a una consulta formulada sobre la normativa aplicable a los contratos cuya tramitación comenzó con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP y que fueron adjudicados con posterioridad a su entrada en vigor.

Este informe, si bien, en una primera argumentación admite expresamente que de la redacción de la mencionada Disposición transitoria «no se desprende la posibilidad de hacer una interpretación que no se ajuste literalmente a ella», sin embargo, para los supuestos, que de hecho se habían producido, en los que los pliegos no hubieran previsto la aplicación de la LCSP a los efectos, extinción, duración y régimen de prórrogas del contrato, matiza esta primera interpretación literal y, finalmente, concluye que: «Los efectos derivados de la mención en los pliegos de algún elemento contractual, cuando vengan establecidos en la norma vigente en el momento de aprobarse los pliegos, serán los determinados por esta norma, aunque sean distintos de los previstos en la Ley de Contratos del Sector Público, y ello aunque la adjudicación se hubiera efectuado con posterioridad a la entrada en vigor de esta última».

B) El perfil del contratante.

Este Tribunal ha considerado de especial interés para la Fiscalización analizar el cumplimiento por parte del INJUVE de su obligación de publicar diversa información de carácter contractual a través del denominado Perfil del Contratante, importante novedad introducida por la LCSP, basada a su vez en el «Perfil de Comprador» previsto en la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

El Perfil del Contratante permite el acceso público a la información contractual del Instituto a través de Internet, con los distintos efectos en relación con la publicidad que la propia LCSP señala (en el Título I del Libro III). El carácter obligatorio del establecimiento y mantenimiento del respectivo Perfil de Contratante está recogido en el artículo 42 de la LCSP en los siguientes términos:

«1. Con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por esta Ley o por las normas autonómicas de

desarrollo o en los que así se decida voluntariamente, los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante. La forma de acceso al perfil de contratante deberá especificarse en las páginas Web institucionales que mantengan los entes del sector público, en la Plataforma de Contratación del Estado y en los pliegos y anuncios de licitación.

2. El perfil de contratante podrá incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación, tales como los anuncios de información previa contemplados en el artículo 125, las licitaciones abiertas o en curso y la documentación relativa a las mismas, las contrataciones programadas, los contratos adjudicados, los procedimientos anulados, y cualquier otra información útil de tipo general, como puntos de contacto y medios de comunicación que pueden utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación. En todo caso deberá publicarse en el perfil de contratante la adjudicación provisional de los contratos.

3. El sistema informático que soporte el perfil de contratante deberá contar con un dispositivo que permita acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que se incluya en el mismo.

4. La difusión a través del perfil de contratante de la información relativa a los procedimientos de adjudicación de contratos surtirá los efectos previstos en el Título I del Libro III.»

Por su parte, el artículo 309 de la propia LCSP en relación con la Plataforma de Contratación del Estado señala lo siguiente:

«La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, a través de sus órganos de apoyo técnico, pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permita dar publicidad a través de Internet a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. En todo caso, los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales deberán publicar en esta plataforma su perfil de contratante.»

Por tanto, la LCSP otorga carácter obligatorio al Perfil del Contratante para todos los órganos de contratación del Sector público, debiéndose ubicar en Internet como sede electrónica. A su vez, el concepto de «sede electrónica» se define, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos¹⁹, como «aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias...».

¹⁹ El Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, entró en vigor el 19 de noviembre de 2009.

En este sentido, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que el INJUVE cumplió con la obligación legal introducida por la LCSP relativa a la publicidad de la contratación a través del Perfil del contratante. En efecto, el INJUVE ha difundido a través de Internet diversa información relativa a su actividad contractual, tal y como establece el citado artículo 42 de la LCSP (los anuncios de licitación, las adjudicaciones provisionales, las adjudicaciones definitivas, los pliegos de cláusulas administrativas aplicables a los contratos, etc.), publicando esta información en Internet, tanto en su propia página web («www.injuve.migualdad.es»), como en la anteriormente citada Plataforma de Contratación del Estado («www.contrataciondelestado.es»).

C) Análisis del cumplimiento de la obligación legal de remisión de documentación al Tribunal de Cuentas.

El INJUVE, ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización cincuenta y siete contratos correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, por un importe total de 7.875 miles de euros.

Esta información ha sido contrastada con otros antecedentes a disposición de este Tribunal, incluidos los remitidos por el Registro Público de Contratos, con el siguiente resultado:

– Debe ponerse de manifiesto que el INJUVE, ha remitido las relaciones certificadas de contratos de los años 2008 y 2009, tal y como exige el artículo 40.2 de la LFTCu. Este Tribunal ha comprobando que los contratos incluidos en las relaciones certificadas figuraban también incluidos en el citado Registro Público.

– Examinada la información contractual de que dispone este Tribunal, referida exclusivamente al ejercicio 2008, última facilitada por el Registro Público de Contratos al Tribunal de Cuentas, y contrastada con las relaciones certificadas remitidas por el INJUVE a este Tribunal, no se apreció ninguna incidencia reseñable.

– Asimismo, debe señalarse que el INJUVE ha dado adecuado cumplimiento a la obligación, establecida en el artículo 29 de la LCSP y en el artículo 57 del anterior TRLCAP, de remitir al Tribunal de Cuentas la totalidad de los extractos de los expedientes de contratación de obras, gestión de servicios públicos, suministro, consultoría y asistencia técnica y de servicios, y administrativos especiales, que hubiese celebrado y que superen los importes fijados en el citado artículo.

Hechas estas consideraciones previas, a continuación se reflejan las incidencias más significativas observadas por este Tribunal como resultado del examen realizado de la contratación celebrada por el INJUVE durante los ejercicios 2008 y 2009.

2.2 Análisis de los contratos celebrados por el Instituto de la Juventud (ejercicios 2008 y 2009).

Este Tribunal, ha analizado conjuntamente los contratos celebrados por el INJUVE en los ejercicios 2008 y 2009 comprobando el grado de cumplimiento por parte del propio INJUVE de la normativa vigente que, en cada caso, resultaba aplicable (el TRLCAP o la LCSP), así como la observancia de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, objetividad y no discriminación, exigibles en toda la contratación administrativa, y el cumplimiento de los principios de eficiencia y economía que deben presidir la ejecución del gasto público.

En el siguiente Cuadro n.º 8, se reflejan los datos relativos al número de contratos remitidos por el INJUVE y fiscalizados por este Tribunal, diferenciando tanto los ejercicios de su celebración como los contratos que estaban sujetos al TRLCAP de los contratos a los que resultó aplicable la LCSP.

CUADRO N.º 8

CONTRATOS CELEBRADOS POR EL INJUVE REMITIDOS Y FISCALIZADOS
CLASIFICADOS POR RAZÓN DE LA APLICACIÓN DEL TRLCAP Y DE LA LCSP

(Importe en miles de euros)

Clasificación por razón de la normativa aplicable	2008			2009			TOTAL		
	Nº	Importe	%	Nº	Importe	%	Nº	Importe	%
TRLCAP	14	2.614	65	-	--	-	14	2.614	33
LCSP	10	1.386	35	33	3.875	100	43	5.261	67
TOTAL	24	4.000	51	33	3.875	49	57	7.875	100

Como puede observarse en el cuadro n.º 8 del total de la contratación remitida por el INJUVE celebrada en los ejercicios 2008 y 2009 (excluidos los contratos menores), cuarenta y tres contratos estaban sujetos a la LCSP, lo que constituyó el 75,4% de los contratos fiscalizados y el 67% de su importe total, mientras que sólo a catorce contratos les resultó aplicable el TRLCAP.

A continuación, en el cuadro n.º 9 se reflejan los datos relativos a los cincuenta y siete contratos remitidos y que han sido fiscalizados en su totalidad por este Tribunal de Cuentas, distinguiéndolos en función del procedimiento de adjudicación; procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (denominado concurso en el TRLCAP), procedimiento abierto en el que el precio fue el único criterio de adjudicación, (denominado subasta en el TRLCAP) y procedimiento negociado. Asimismo, en el cuadro se incluyen separadamente los contratos adjudicados mediante contratación centralizada, derivados de un concurso previo de adopción del tipo (a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado), así como las prórrogas de otros contratos anteriores.

CUADRO N.º 9

CONTRATOS REMITIDOS Y FISCALIZADOS (2008-2009) CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN²⁰

(Importe en miles de euros)

Procedimiento de adjudicación	2008			2009			TOTAL		
	Nº	Importe	%	Nº	Importe	%	Nº	Importe	%
Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	11	1.581	40	15	3.281	85	26	4.862	62
Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta	1	125	3	1	63	1	2	188	2
Negociado (con promoción de concurrencia)	2	104	3	2	105	3	4	209	3
Negociado (sin promoción de concurrencia)	3	103	2	3	142	4	6	245	3
Contratación centralizada (derivada de un concurso previo de adopción del tipo)	-	--	-	12	284	7	12	284	4
Prórroga	7	2.087	52	-	--	-	7	2.087	26
TOTAL	24	4.000	51	33	3.875	49	57	7.875	100

²⁰ En el cuadro se incluye la denominación de los procedimientos de adjudicación de los contratos utilizada tanto por la LCSP como por el TRLCAP. Asimismo, se recogen los supuestos de contratación centralizada y las prórrogas, a los efectos de reflejar de forma completa la información contractual.

De los datos del cuadro anterior, cabe destacar que, de los cincuenta y siete contratos celebrados por el INJUVE en los ejercicios 2008 y 2009, veintiséis fueron adjudicados por procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (anterior concurso), lo que constituyó el 46% del número total de los contratos celebrados y fiscalizados (cincuenta y siete) y el 62% del importe total adjudicado por el INJUVE en el periodo analizado 2008-2009.

Por otra parte, en el cuadro siguiente se recogen los datos de la contratación menor incluida en las relaciones certificadas remitidas por el INJUVE a petición de este Tribunal, correspondientes a los ejercicios fiscalizados 2008 y 2009, distinguiendo por razón de la naturaleza de los contratos.

CUADRO N.º 10

CONTRATOS MENORES CERTIFICADOS POR EL INSTITUTO
DE LA JUVENTUD (2008-2009)
CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA

(Importes en miles de euros)

Naturaleza contrato	2008				2009				TOTAL			
	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Servicios	41	76	420	67	38	85	442	75	79	80	862	71
Suministro	10	18	105	17	2	4	8	1	12	12	113	9
Obras	3	6	102	16	4	9	130	22	7	7	232	19
Otros contratos	-	-	--		1	2	12	2	1	1	12	1
TOTAL	54	55	627	51	45	45	592	49	99	100	1.219	100

Del cuadro n.º 10 anterior cabe destacar que la contratación menor constituyó el 15,7% del gasto de contratación del año 2008 (4.000 miles de euros) y el 15,3% en el ejercicio 2009 (3.845 miles). Destaca especialmente el importe de los contratos menores de servicios (420 miles de euros en el ejercicio 2008 y 442 miles en el 2009), importes que constituyeron el 67% del total del gasto en contratación menor del organismo en el ejercicio 2008, y el 75% en el ejercicio 2009.

Asimismo, de la información incluida en las relaciones certificadas remitidas por el INJUVE cabe reseñar que un contrato de servicios incluido en esta relación, por un importe de 18.052 euros, IVA excluido, no debió ser adjudicado por el INJUVE de forma directa como contrato menor, ya que superaba el importe máximo de 18.000 euros previsto en el artículo 122 de la LCSP para este tipo de contratación.

2.2.1 Resultados obtenidos del análisis de la preparación, la adjudicación y la formalización de los contratos.

En el análisis efectuado por este Tribunal de las fases de preparación, adjudicación y formalización de los contratos, se han observado las siguientes incidencias:

- a) Incidencias en la Justificación de la necesidad de contratar.

En dos contratos, cuyo objeto fue la prestación de distintos servicios de carácter administrativo, para la tramitación, gestión y apoyo en el control de subvenciones concedidas por el INJUVE, la justificación de la necesidad de contratar prevista en el artículo 22 de la LCSP (artículo 13 del TRLCAP), estuvo basada en la insuficiencia de medios personales propios, lo que, a juicio de este Tribunal, pudiera introducir el riesgo de que el INJUVE utilice este tipo de contrataciones, para cubrir carencias estructurales de personal, al margen de la legislación laboral y de la función pública.

Estos dos contratos fueron: El contrato cuyo objeto fue la asistencia técnica a la revisión de la justificación de subvenciones del régimen general del INJUVE 2008, y el contrato cuyo objeto fue el apoyo a la revisión de informes finales e implementación de estrategias de información, comunicación, difusión y explotación del Programa Juventud en Acción.

- b) Insuficiente justificación de la elección del procedimiento de adjudicación.

En cuatro contratos, el INJUVE no justificó suficientemente la elección del procedimiento de adjudicación, concretamente el negociado sin publicidad ni concurrencia, por no cumplirse los requisitos que establece el artículo 154. d) de la LCSP, en cuya virtud, los contratos que celebren las Administraciones Públicas pueden adjudicarse por

este procedimiento, «Cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado». Estos cuatro contratos son analizados a continuación:

– En dos de los contratos examinados, el contrato cuyo objeto fue la contratación de salas de concierto y teatro para la realización de conciertos y obras de teatro del Programa Creación INJUVE 2008, y el contrato cuyo objeto fue la contratación de salas de concierto y teatro para realizar las actividades escénicas del Programa Creación INJUVE 2009, la justificación para la utilización del procedimiento negociado fue que, «... dada la dimensión y características del evento, su complejidad y exigencias técnicas así como la cesión de salas y exposiciones que se viene realizando, se considera necesario que la presentación del programa Creación INJUVE 2009, se lleve a cabo en el Círculo de Bellas Artes de Madrid, ya que es el único de la ciudad cuyas características concuerdan con las necesidades del programa y permite mostrarlo de manera conjunta y unitaria en espacio y tiempo».

Con este argumento, el INJUVE pudo explicar la idoneidad de la entidad finalmente adjudicataria para realizar la ejecución del contrato pero no fue suficiente, a juicio de este Tribunal, para justificar, tal y como exige el citado artículo 154.d) de la LCSP, la existencia de un único empresario que pudiera realizar el objeto del contrato, circunstancia que, en su caso, tendría que haberse puesto de manifiesto como resultado final de la licitación pública que, a juicio de este Tribunal, el INJUVE debió promover.

– En los otros dos contratos analizados, cuyo objeto fue el alojamiento y manutención para los participantes en los encuentros de Cabueñes para los ejercicios 2008 y 2009, respectivamente, la justificación del procedimiento negociado amparado en el artículo 154. d) de LCSP, fue motivado por el INJUVE en que resultaba «imprescindible» contratar con la empresa adjudicataria ya que era «el único en la ciudad» (Gijón) con capacidad para ejecutar el contrato. A juicio de este Tribunal, esta circunstancia no resultó suficientemente acreditada en el expediente para justificar la pretendida existencia de un único establecimiento hotelero en la ciudad de Gijón en el que pudiera realizarse el objeto del contrato, por lo que, en este caso, la utilización de este procedimiento de adjudicación pudo resultar limitativo de la concurrencia.

– Asimismo, con frecuencia, la justificación en el expediente de la elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación utilizados, se limitó a citar de forma genérica los artículos de la LCSP que regulan los distintos procedimientos de adjudicación de los contratos, sin mayor concreción al respecto, lo que no resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la LCSP, que exige la adecuada justificación en el expediente de la elección del procedimiento y la de los criterios de adjudicación del contrato (y en el artículo 75 del TRLCAP). Así por ejemplo, en un contrato cuyo objeto fue el acondicionamiento de la sede del INJUVE en la c/ Ortega y Gasset, 71, de Madrid, el pliego de cláusulas administrativas particulares justificó de forma genérica la utilización del procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación, en la aplicación de lo dispuesto en los artículos 134, 135 y 141 a 145 de la LCSP, artículos que regulan, con carácter general, este tipo de procedimiento de adjudicación.

c) Insuficiente motivación de la tramitación urgente del expediente.

En cuatro contratos, sujetos todos ellos a la LCSP, no estuvo suficientemente motivada la utilización de la tramitación urgente de los expedientes de contratación, ya que no estaba justificada, a juicio de este Tribunal, la existencia de una «necesidad inaplazable» o que fuera «preciso acelerar (la contratación) por razones de interés público», en los términos previstos en el artículo 96 de la LCSP, tal y como se expone a continuación:

– En tres de los contratos analizados, la declaración de urgencia no estuvo motivada en la concurrencia de circunstancias que no hubieran podido preverse con una adecuada planificación de la contratación por parte del órgano de contratación del INJUVE, sin necesidad de recurrir a este tipo de tramitación abreviada y claramente más restrictiva de la concurrencia.

Así, en dos de los contratos citados la justificación de la urgencia por parte del INJUVE se basó en la oportunidad de aprovechar el periodo comprendido entre el 20 de diciembre y el 10 de enero del ejercicio siguiente, período en el que el CEULAJ no tiene habitualmente actividad, «aprovechándose estas fechas», para realizar determinadas actuaciones de mantenimiento ordinario (pequeñas reparaciones, revisión de las instalaciones y maquinarias, etc.).

Esta circunstancia no justificó, a juicio del Tribunal de Cuentas, por sí sola, la tramitación urgente de los expedientes, puesto que las circunstancias citadas (la necesidad de realizar actuaciones de mantenimiento), no se pueden calificar de imprevisibles al ser conocidas previamente por el órgano contratación, que pudo haber planificado adecuadamente la contratación, sin recurrir a este tipo de tramitación más restrictiva de la concurrencia. Y ello, sin perjuicio de que el citado período resultase efectivamente el más oportuno para llevar a cabo este tipo de actividades de mantenimiento del edificio.

Estos dos contratos fueron: el contrato cuyo objeto fue el suministro de gasóleo para el Centro Euro-latinoamericano de la Juventud (CEULAJ), y el contrato cuyo objeto fueron las obras de renovación de las redes generales y de distribución para agua fría y caliente del mismo Centro (CEULAJ).

Asimismo, en otro contrato, cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de la salud para el personal del INJUVE, la justificación que consta en la declaración de urgencia, fechada el 30 de octubre de 2008, fue la finalización (en fecha 15 de diciembre de 2008) del plazo de ejecución del contrato anterior firmado con la empresa que, hasta ese momento, estaba encargada de realizar los reconocimientos médicos a los trabajadores del organismo, así como la finalización, en fecha 31 de diciembre de 2008, del contrato celebrado «... con una licenciada en medicina para cubrir la vigilancia de la salud», circunstancias, ambas, que eran sobradamente conocidas con la suficiente antelación por el órgano de contratación, que pudo y debió planificar la contratación de estos servicios sin necesidad de recurrir a la tramitación de urgencia del expediente.

Por todo ello, la pretendida urgencia invocada en estos tres contratos citados se derivó, a juicio de este Tribunal, de la propia inactividad previa del INJUVE que convirtió en inaplazable una necesidad que pudo y debió haber sido prevista, pues era conocida con la suficiente antelación por el órgano gestor.

– Por último, en el cuarto contrato, cuyo objeto fue la realización de una encuesta telefónica sobre actitudes y opiniones de la población joven, el INJUVE motivó la urgencia en la tramitación del expediente para la contratación de una «encuesta dirigida a la población mayor de 16 años», en «la crisis económica y la emergencia de fenómenos sociales novedosos que le afectan, así como la próxima elaboración del Libro Blanco Juventud 2020», lo que hacía preciso «contar con carácter inmediato con datos suficientes sobre la actitud de la juventud respecto de diversos temas, así como el análisis de los mismos».

A juicio de este Tribunal, las circunstancias expresadas fueron excesivamente genéricas, y no justificaron ni concretaron suficientemente las razones de interés público, o las necesidades inaplazables que hacían preciso para el INJUVE conocer con «carácter inmediato» los datos que iban a ser obtenidos de la encuesta sobre actitudes y opiniones a la población joven, que constituyó el objeto del contrato. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 96 de la LCSP, artículo que, con carácter general, debe ser interpretado de una forma restrictiva por su carácter excepcional.

d) Deficiencias relativas a la publicidad de los contratos.

– En tres contratos celebrados por el INJUVE no quedó acreditado en el expediente la realización de la preceptiva publicidad en el «BOE» de la adjudicación definitiva del contrato, resultando esta publicidad obligatoria por ser la «cuantía»²¹ (valor estimado, IVA excluido), de los citados contratos superior a 100.000 € (artículo 138 de la LCSP).

²¹ En el trámite de alegaciones el INJUVE argumenta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 138 de la LCSP, la publicidad de la adjudicación en el «BOE» no resultaba obligatoria, por razón del importe de los contratos (que era inferior a 100 euros, IVA excluido). Sin embargo, esta alegación no puede ser admitida pues el citado artículo 138 de la LCSP establece que es la cuantía del contrato, no el importe de la adjudicación, lo que determina el carácter preceptivo de la publicidad en el «BOE» de la adjudicación, por lo que, en los tres contratos citados, cuya cuantía superaba 100.000 euros, IVA excluido, la publicidad resultaba obligatoria.

Estos contratos fueron: el contrato cuyo objeto fue el acondicionamiento de la sede del INJUVE en la C/ Ortega y Gasset, 71, de Madrid; el contrato cuyo objeto fue el apoyo a la implementación de la estrategia de formación en España del Programa Juventud en Acción y el contrato cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral de las sedes del INJUVE en Madrid.

– Asimismo, este Tribunal ha observado que, en la práctica totalidad de los contratos analizados, en los anuncios de licitación en el «BOE» de los contratos para su publicación, no constaba el importe máximo de los gastos de publicidad, a cargo del adjudicatario, que, siguiendo el modelo establecido en el anexo VII del RGLCAP, deben figurar por el mismo importe máximo que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares, según lo establecido en el artículo 67.2.g) del citado RGLCAP.

e) Deficiencias en la constitución de la garantía definitiva.

– En un contrato, cuyo objeto fueron las obras complementarias en la cubierta de un edificio del INJUVE en Madrid, y que estuvo sujeto al TRLCAP, el pliego de cláusulas administrativas eximió al licitador de la constitución de la garantía definitiva, sin que se diera ninguno de los supuestos de dispensa y exención de la constitución de la citada garantía previstos en los artículos 37, 39 y 40 del TRLCAP, incumpliendo, por tanto, el INJUVE el artículo 36 del TRLCAP en cuya virtud; «Los adjudicatarios de los contratos regulados en esta Ley están obligados a constituir una garantía definitiva por el importe del 4 por 100 del importe de adjudicación, a disposición del órgano de contratación, cualquiera que haya sido el procedimiento y la forma de adjudicación del contrato».

– Asimismo, en un contrato, cuyo objeto fue la contratación de salas de concierto y teatro para realizar las actividades escénicas que conforman el Programa Creación INJUVE 2009, el INJUVE no exigió la constitución de la garantía definitiva al adjudicatario provisional, sin que esta exención en la constitución de la garantía fuera justificada adecuadamente en el pliego, tal y como exige el artículo 83 de la LCSP, en cuya virtud, «los que resulten adjudicatarios provisionales de los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán constituir a disposición del órgano de contratación una garantía de un 5 % del importe de adjudicación, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido...», no obstante, «atendidas las circunstancias concurrentes en el contrato, el órgano de contratación podrá eximir al adjudicatario de la obligación de constituir garantía, justificándolo adecuadamente en los pliegos...».

– Por último, en otros dos contratos, el importe de la garantía definitiva constituida no fue el resultado de aplicar el 5% al importe de la adjudicación (IVA excluido), incumpliendo lo dispuesto en el artículo 83 .1 de la LCSP. En efecto, el importe de la garantía fue el resultado de aplicar el 4,8% en uno de los contratos y el 5,8% en el otro.

Estos dos contratos fueron: el contrato cuyo objeto fue la contratación de salas de concierto y teatro para la realización de conciertos y obras de teatro del Programa Creación INJUVE 2008; y el contrato cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad en las sedes del INJUVE para el año 2010.

f) Ausencia o falta de acreditación de la adjudicación provisional²².

²² Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, ha refundido en uno sólo los actos de adjudicación provisional y definitiva, haciendo coincidir la perfección del contrato con la formalización del mismo.

– En dos contratos, que tuvieron por objeto la contratación de salas de concierto y teatro para la realización de conciertos y obras de teatro del Programa Creación INJUVE (ejercicios 2008 y 2009), no quedó acreditada en el expediente la adjudicación provisional del contrato. En concreto, en el segundo contrato citado, el INJUVE manifestó expresamente que no realizó la adjudicación provisional, «al no recibir comunicación por

el Círculo de Bellas Artes con suficiente antelación de las salas disponibles para la realización del programa Creación INJUVE, siendo esta institución la única licitadora al contrato», por lo que incumplió lo dispuesto en el artículo 135 de la LCSP, en cuya virtud, «la adjudicación provisional se acordará por el órgano de contratación en resolución motivada que deberá notificarse a los candidatos o licitadores y publicarse en un diario oficial o en el perfil de contratante del órgano de contratación, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 137 en cuanto a la información que debe facilitarse a aquéllos aunque el plazo para su remisión será de cinco días hábiles. En los procedimientos negociados y de diálogo competitivo, la adjudicación provisional concretará y fijará los términos definitivos del contrato».

g) Deficiencias en la formalización de los contratos.

– En un contrato, cuyo objeto fueron las obras de acondicionamiento de la sede del INJUVE en la c/ Ortega y Gasset 71, de Madrid, adjudicado mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación, el documento de formalización incluyó un plazo máximo para la ejecución de la obra de tres meses, siendo este plazo superior al que había sido ofertado por la propia empresa adjudicataria y valorado como criterio de adjudicación por la Mesa de Contratación.

En efecto, la empresa que resultó adjudicataria ofertó como mejora una reducción en el plazo de ejecución del contrato hasta las diez semanas, con respecto al plazo máximo de tres meses previsto en el pliego. Esta reducción en el plazo de ejecución fue valorada por la Mesa de Contratación (como criterio de adjudicación) pero no fue incluida, como debiera, en el contrato formalizado por el INJUVE con la empresa adjudicataria. Esta deficiencia no queda desvirtuada por el hecho de que, en este caso concreto, el adjudicatario cumpliera el plazo ofertado de diez semanas.

A este respecto, cabe señalar que las mejoras o prestaciones adicionales ofertadas en las propuestas de los licitadores y valoradas por la Mesa de Contratación, mejoras que, en ocasiones, resultan determinantes en el resultado de la adjudicación en favor de un concreto licitador, deben ser incluidas expresamente en las cláusulas correspondientes del documento de formalización del contrato que suscriben las partes, cuyo contenido se encuentra regulado en el artículo 71 del RGLCAP.

– En tres expedientes de contratación se han observado errores materiales manifiestos en las fechas que constaban en los documentos de formalización de los contratos, fechando la formalización de los mismos en el ejercicio 2007, cuando se trataba de expedientes que fueron tramitados en los ejercicios 2008 y 2009.

Estos tres contratos fueron: el contrato cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral en el CEULAJ durante los años 2009 y 2010; el contrato cuyo objeto fue el servicio de limpieza del (CEULAJ) durante los años 2009 y 2010; y el contrato cuyo objeto fue la realización de las obras de renovación de las redes para agua fría y caliente del Centro Euro-latinoamericano de la Juventud (CEULAJ).

h) Deficiencias formales observadas en las Actas de la Mesa de Contratación.

Con carácter general, en los contratos adjudicados por el INJUVE mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (concurso en los contratos sujetos al TRLCAP), las Actas de la Mesa de Contratación remitidas a este Tribunal, reflejaron un resumen de las actuaciones llevadas a cabo durante la tramitación del expediente, e incluyeron actuaciones de la Mesa (como la valoración las ofertas técnicas de los licitadores), fechadas con posterioridad a la fecha de celebración que constaba en la propia Acta, lo que resultaba incoherente en sus propios términos. A juicio de este Tribunal, resulta imprescindible que todas las Actas de la Mesa de Contratación reflejen, fielmente extendidas en la fecha celebración de las licitaciones, lo sucedido en cada sesión celebrada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 81.3 y 87.3 del RGLCAP, artículos que regulan el alcance y contenido de las Actas.

2.2.2 Resultados obtenidos del análisis de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares.

Como resultado del análisis realizado de los pliegos, la práctica totalidad de ellos, aplicados a contratos adjudicados por el INJUVE mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (según la LCSP) y mediante concurso (según el TRLCAP), cabe señalar las siguientes deficiencias:

a) Deficiencias en el Informe de la Asesoría Jurídica de los pliegos de cláusulas administrativas.

Con carácter general, el INJUVE acreditó el cumplimiento del preceptivo trámite del Informe del Servicio Jurídico de los pliegos de cláusulas administrativas, exigido en el artículo 99 de la LCSP, mediante la inclusión de una diligencia en cada pliego, para hacer constar que éste era fiel reflejo del Pliego Tipo o modelo de pliego, ya informado previamente por el Servicio Jurídico del Estado.

A juicio de este Tribunal, la inclusión de esta diligencia en el pliego particular, resultó suficiente para acreditar el cumplimiento del trámite del informe previo del Servicio Jurídico, únicamente, en aquellos pliegos de cláusulas administrativas particulares que no modificaron sustancialmente su contenido con respecto al del Pliego Tipo de general aplicación a los contratos de naturaleza análoga que se celebrasen por el INJUVE.

Así, el artículo 99 de la LCSP, prevé que el órgano de contratación «podrá aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga... La aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo. Este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares se ajuste a un modelo de pliego que haya sido previamente objeto de este informe».

Sin embargo, cabe señalar que resultó excesivamente frecuente que los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos suscritos por el INJUVE modificaran los criterios objetivos de adjudicación aplicables a cada contrato en particular, con respecto a los previstos en el Pliego tipo, lo que supuso una modificación sustancial de su contenido. Por tanto, en estos casos, a juicio de este Tribunal, habría resultado necesario el informe previo de la Asesoría Jurídica respecto del pliego de cláusulas administrativas particulares, al menos, en aquellos aspectos concretos que fueron objeto de modificación.

b) Los pliegos de cláusulas incluyeron como criterios objetivos de adjudicación la valoración de factores que eran determinantes de la solvencia técnica de los licitadores.

En la práctica totalidad de los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (anterior concurso), fueron valorados como criterios objetivos de adjudicación factores o requisitos de solvencia técnica de las empresas licitadoras (determinantes de la aptitud de estas empresas), tales como la experiencia previa, los medios personales o materiales del licitador o la disposición por éste de certificados de aseguramiento de la calidad (certificados AENOR, ISO, etc.), factores que no son susceptibles de tal valoración de acuerdo con lo previsto en los artículos 17 y 86 del anterior TRLCAP y en los artículos 67, 53.2 y 134.1 de la vigente LCSP.

Así, como ejemplo de esta deficiencia, en un contrato de servicios cuyo objeto fue el apoyo a la revisión de informes finales e implementación de estrategias de información, comunicación, difusión y explotación del «Programa Juventud en Acción», el pliego incluyó como criterio de adjudicación la valoración de «la competencia del equipo técnico: participación en actividades internacionales, diseño y realización de actividades formativas de programas europeos dirigidos a los jóvenes», criterio que, a juicio de este Tribunal, constituyó un factor de solvencia técnica o profesional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 67 de la LCSP.

Además, en este contrato, la valoración de este criterio de adjudicación por parte del Comité de Expertos resultó determinante en la elección de una de las dos empresas licitadoras. En efecto, al licitador que resultó adjudicatario del contrato el citado Comité de Expertos le asignó 20 puntos, otorgando cero puntos a la otra empresa licitadora participante en el procedimiento, por lo que, la utilización de este factor de solvencia de los licitadores como criterio de adjudicación pudo resultar, en este contrato, restrictivo de la concurrencia. Cabe añadir por último que, en este caso concreto, la adjudicación recayó en la oferta que obtuvo menos puntuación en la valoración del criterio objetivo del precio.

c) Los pliegos de cláusulas administrativas no garantizaron el secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública.

Con carácter general, los pliegos de cláusulas administrativas aplicables a los contratos contemplaron la apertura, previa al acto público de licitación, de cierta información y documentación relativas a determinados aspectos técnicos constitutivos de las proposiciones de los licitadores, que eran evaluables como criterios objetivos de adjudicación (es decir, criterios cuya ponderación dependía de un juicio de valor).

Esta práctica habitual, no resultó acorde con el carácter secreto que deben tener las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, de conformidad con lo establecido en los artículos 129.2 de la LCSP y 79 del TRLCAP, y redundaba en perjuicio del principio de transparencia que debe regir en la contratación administrativa, principio recogido en los artículos 1 y 122, ambos de la LCSP.

En estos mismos términos, cabe citar el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en cuya virtud, «la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos». Asimismo, el artículo 27 del citado Real Decreto dispone que, «a estos efectos, la apertura de tales documentaciones se llevara a cabo en un acto de carácter público, cuya celebración deberá tener lugar en un plazo no superior a siete días a contar desde la apertura de la documentación administrativa...».

d) Los pliegos no concretaron suficientemente el contenido o la forma de valoración de los criterios objetivos de adjudicación.

En la práctica totalidad de los contratos analizados, los pliegos de cláusulas administrativas no detallaron adecuadamente el contenido o la forma de valoración de alguno de los criterios objetivos de adjudicación que resultaban aplicables, tal y como resulta exigible en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.2 de la LCSP y en los artículos 86 y 88.2 del TRLCAP. Concretamente, los supuestos más frecuentes observados por este Tribunal fueron: la inclusión de mejoras indeterminadas, la ausencia de una fórmula para valorar el criterio precio y la insuficiente concreción de los criterios técnicos, tal y como se expone a continuación:

d.1) Con excesiva frecuencia, los pliegos incluyeron como criterio objetivo de adjudicación, las mejoras o prestaciones adicionales que pudieran ofertar los propios licitadores, tales como, las «propuestas y sugerencias que mejoren las condiciones de este proyecto sin alterar sus características técnicas», las «propuestas de tipo técnico, operativo o funcional» y las «propuestas de carácter económico». Y ello sin la suficiente determinación previa de su posible contenido, o sin concretar adecuadamente el método para su valoración, lo que requirió necesariamente que esta valoración fuera determinada por la propia Mesa de Contratación en un momento posterior a la apertura de las proposiciones de los licitadores, introduciendo un excesivo grado de subjetividad y discrecionalidad en el procedimiento de adjudicación, en perjuicio de la transparencia del procedimiento y de la objetividad que exigen los artículos 1 y 123, de la LCSP y el artículo 86 del anterior TRLCAP.

d.2) En un contrato, cuyo objeto fue la encuesta telefónica sobre actitudes de la población joven, el pliego de cláusulas no determinó ninguna fórmula de valoración del criterio precio, por lo que la fórmula fue concretada, a posteriori, por la propia Mesa de Contratación, lo cual no fue acorde con los principios de transparencia y objetividad que deben regir la contratación administrativa.

d.3) En la mayoría de los contratos los pliegos no concretaron suficientemente el contenido o la forma de valorar los criterios de adjudicación cuya cuantificación dependía de un juicio de valor, incluyendo criterios como la valoración del denominado «Plan de trabajo» o del «Proyecto técnico de ejecución del programa», sin mayor precisión al respecto. Esta insuficiente determinación previa en los pliegos restó transparencia y objetividad al procedimiento de licitación, ya que supuso que estos criterios, que por su propio carácter conllevan un elevado grado de subjetividad en su valoración, fueran definidos con posterioridad a la apertura de las proposiciones de los licitadores, incluyendo así un excesivo grado de discrecionalidad en la actuación de la Mesa de Contratación, o, en su caso, del Comité de Expertos designado al efecto. Comité este último que fue constituido en aquellos casos en los que los pliegos asignaron a los «criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor...», de acuerdo con el artículo 134.2 de la LCSP.

e) Los pliegos de cláusulas administrativas incluyeron fórmulas o métodos para valorar los criterios objetivos de adjudicación cuya aplicación no resulta acorde con el criterio de eficiencia.

– Con carácter general, los pliegos incluyeron una fórmula para valorar el criterio precio que asignó la máxima puntuación prevista a la oferta más barata, prescindiendo del valor relativo que la propia baja o economía representase respecto del presupuesto de licitación del contrato, de manera que con este sistema pueden obtener esa máxima puntuación tanto bajas insignificantes como otras que supongan verdaderas economías. Es decir, si bien este método de valoración permite una correcta ordenación de las ofertas en función del precio, sin embargo, no es adecuado para la ponderación del criterio precio con respecto de los restantes criterios de adjudicación, en virtud de lo dispuesto en 134 de la LCSP y el artículo 86 del TRLCAP, ni resulta acorde con el principio de eficiencia aplicable en la ejecución del gasto público.

Como ejemplo de la falta de eficiencia señalada, cabe citar un contrato, cuyo objeto fue la dinamización, desarrollo y gestión del Centro de Información Joven durante el año 2009, en el que la aplicación de este tipo de fórmula dio lugar a que una baja económica en una de las dos ofertas presentadas, por importe de 8.800 euros respecto del presupuesto de licitación (es decir, del 8%), fuese valorada con el máximo de puntuación posible (35 puntos), mientras que una baja económica por importe de 2.200 euros (es decir del 2%) se valoró únicamente con 8,75 puntos.

Como puede observarse, la aplicación de esta fórmula dio lugar a que una diferencia poco significativa (del 6%) en las bajas económicas de las dos ofertas económicas presentadas por los licitadores, diera como resultado una diferencia en la puntuación de 26,25 puntos diferencia de puntuación que fue determinante en el resultado de la adjudicación definitiva. Además cabe añadir que, en este contrato, la empresa adjudicataria obtuvo una puntuación en los criterios de carácter técnico sustancialmente menor, de 48 puntos (de los 65 posibles), mientras que la otra empresa licitadora obtuvo 63 (del total de 65 puntos posibles) en el mismo criterio técnico.

– En un contrato, cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral del (CEULAJ) durante los años 2009 y 2010, el pliego contempló la aplicación de un umbral de saciedad o límite en la valoración de las bajas económicas de las ofertas de los licitadores. Concretamente, el sistema previsto consistió en dar cero puntos en la valoración del criterio económico (cuya ponderación fue del 40%), a los licitadores que presentaran ofertas cuya baja fuera «mayor a 5 puntos porcentuales respecto de la baja media del conjunto», de forma que las empresas que se encontraran en esa circunstancia no obtendrían puntuación alguna en el criterio económico y difícilmente podrían resultar adjudicatarias del contrato.

A juicio de este Tribunal, la inclusión de estos topes máximos para la valoración de las bajas económicas ofertadas por los licitadores, respecto del presupuesto de licitación de los contratos implicó, de facto, una renuncia automática del órgano de contratación a la posibilidad de obtener una mayor economía, sin comprobar antes como hubiera sido lo procedente, mediante el correspondiente trámite de audiencia, la viabilidad de las ofertas económicas presentadas, tal y como prevén los artículos 83 y 86 del TRLCAP y 136 de la LCSP, para el caso de que una oferta, excesivamente baja respecto del precio de licitación, estuviera incurso en presunción de temeridad, de conformidad con los parámetros objetivos previstos en el propio pliego de cláusulas. No obstante, en este caso específico, en el que sólo se presentaron dos empresas licitadoras, esta deficiencia no tuvo trascendencia en el resultado de la adjudicación.

Por otra parte, el pliego contempló también la valoración como criterio de adjudicación de las mejoras o «propuestas de carácter económico de 0 a 0,25 puntos cada una» ofertadas por los licitadores, que podrían así mejorar su puntuación final planteando las citadas mejoras económicas, sin el riesgo de obtener cero puntos en el criterio económico, lo que pudiera haber desincentivado a los licitadores a realizar bajadas económicas en sus ofertas.

f) Los pliegos de prescripciones técnicas incluyeron cláusulas propias de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

En la totalidad de los contratos analizados se ha detectado que los pliegos de prescripciones técnicas incluyeron aspectos, tales como, los criterios de adjudicación, el presupuesto máximo, el plazo de ejecución del contrato o la forma de pago, que deben figurar previstos únicamente en el pliego de cláusulas administrativas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 67, en relación con el artículo 68.3, ambos del RGLCAP.

g) Errores en la valoración de los criterios de adjudicación.

– En un contrato, cuyo objeto fue el acondicionamiento de la sede del INJUVE en MADRID, fue valorado el criterio de las mejoras de los licitadores consistentes en las propuestas de reducción del plazo de ejecución del contrato respecto de plazo máximo previsto en el pliego (de tres meses, 12,86 semanas), sin que la forma de valorar esta mejora (que fue extemporáneamente concretada en el propio Informe de Valoración de la Mesa de Contratación y no antes), fuese exactamente proporcional, tal y como se señala a continuación:

a. Una reducción del plazo de ejecución de tres meses a diez semanas (es decir, 2,86 semanas menos) fue valorada con 0,25 puntos; b. una reducción del plazo máximo de ejecución en un mes (4,29 semanas menos) obtuvo 0,50 puntos; y c. una reducción del plazo de tres meses a dos meses y dos semanas (2,29 semanas menos) también obtuvo 0,25 puntos, por lo que la puntuación de estas mejoras no resultó exactamente proporcional en su valoración. A este respecto, cabe reseñar que, si bien las diferencias en la puntuación fueron poco significativas, sí pudieron haber resultado determinantes en el resultado de la adjudicación, si se tiene en cuenta que la empresa que resultó finalmente adjudicataria sólo obtuvo una centésima de punto más (0,01 puntos) en la puntuación total obtenida, con respecto a la puntuación obtenida por el siguiente licitador mejor valorado.

– En un contrato, cuyo objeto fue el diseño, producción, montaje y desmontaje de la Exposición «Creación Injuve 2008», este Tribunal ha observado la existencia de un error aritmético en el resultado obtenido de la aplicación de la fórmula prevista para la valoración del criterio precio. Así, según consta en el Informe de Valoración de la Mesa de Contratación, la oferta económica de la empresa que resultó adjudicataria, aplicando la fórmula de valoración del precio, obtuvo 2,40 puntos, cuando el resultado correcto de la puntuación aplicando la fórmula prevista debió ser de 2,31 puntos. No obstante, en este caso, el error aritmético apuntado no tuvo repercusión en el resultado de la adjudicación.

h) Otras deficiencias formales relativas a los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

– En un contrato, cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de la salud e higiene industrial para el personal del INJUVE, los pliegos incluyeron la regulación de la Mesa de Contratación en un contrato que fue adjudicado por procedimiento negociado y en el que la citada Mesa no fue constituida, por tener su constitución carácter potestativo. Este tipo de imprecisiones terminológicas deben evitarse en el futuro pues introducen cierta confusión y opacidad en el expediente de contratación.

2.2.3 Resultados obtenidos del análisis de la ejecución, cumplimiento o recepción del contrato.

En un contrato, cuyo objeto fue la prórroga del contrato privado de seguro por impago de rentas del programa «Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler», sujeto al TRLCAP (únicamente en su preparación y adjudicación), la prórroga del contrato por dos años más (ejercicios 2009 y 2010), fue suscrita pese al Informe desfavorable de la Abogacía del Estado, de fecha 17 de septiembre de 2008. Según este Informe, la prórroga acordada resultaba contraria a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, que regula el Contrato de Seguro (LCS), criterio que comparte este Tribunal. En efecto, en virtud del citado artículo 22, «la duración del contrato será determinada en la póliza, podrá establecerse que se prorrogue una o más veces por un período no superior a un año cada vez».

Y ello, no queda desvirtuado por el hecho de que el propio pliego de cláusulas administrativas particulares incluyera en su clausulado la posibilidad de prorrogar el contrato por un período de dos años, por resultar esta cláusula del pliego contraria a la citada Ley 50/1980.

Cabe añadir además que, en el pliego de cláusulas administrativas constaba diligencia de que éste pliego particular era «fiel reflejo del tipo informado favorablemente por el Servicio Jurídico del MTAS con fecha 21-03-2002, y aprobado por Resolución de la Directora General del Organismo Autónomo INJUVE con fecha 01 de abril del mismo año», motivo por el que no fue informado previamente por la Abogacía del Estado, al entenderse cumplido este trámite legal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49 del TRLCAP (y artículo 99 de la vigente LCSP).

A juicio de este Tribunal el INJUVE debió utilizar un pliego de cláusulas administrativas específico y previamente informado por la Abogacía del Estado, por tratarse de un contrato que no era de naturaleza análoga al regulado por el citado Pliego Tipo.

En efecto, el Pliego Tipo que era aplicable a los contratos administrativos de servicios fue utilizado por el INJUVE, de manera impropia, al contrato privado de seguro analizado, y, en consecuencia, el régimen de prórrogas fue regulado en el pliego de conformidad con lo dispuesto en el entonces vigente TRLCAP, que admitía la prórroga de los contratos de administrativos de servicios por un período de dos años, en contra de lo dispuesto en citada la Ley de Contrato de Seguro.

3. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

El Instituto de la Juventud, como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Igualdad, entre cuyos principios y fines se encuentra promover la igualdad de oportunidades entre los jóvenes y fomentar la formación de los jóvenes en los valores de solidaridad e igualdad, una parte de los contratos y convenios de colaboración que han sido celebrados por el INJUVE durante el período fiscalizado han tenido por objeto directo la promoción de la igualdad de oportunidades entre los y las jóvenes.

– Así, el INJUVE celebró durante los ejercicios 2008 y 2009, dos contratos cuyo objeto fue la realización de encuestas telefónicas sobre determinadas actitudes y

opiniones de la población joven, así como numerosos convenios de colaboración para el desarrollo del Programa para «la Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre los y las jóvenes». Los resultados obtenidos tanto de la ejecución de los contratos, como del cumplimiento de los convenios, reflejaron los diferentes datos estadísticos obtenidos, desagregándolos no sólo en función de la edad de los jóvenes sino también del sexo, por lo que, en este sentido, el INJUVE cumplió adecuadamente con las previsiones del artículo 20 de Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres.

En efecto, el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres prevé, como uno de los principios generales de las Políticas Públicas para la Igualdad, que, «al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta Ley y que se garantice la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria, los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas,» deberán, entre otras actuaciones, «incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo».

– Por otra parte, en materia de contratación pública la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres establece lo siguiente:

El artículo 33 dispone que:

«Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren, podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público.»

Asimismo, el artículo 34 dispone:

«1. Anualmente, el Consejo de Ministros, a la vista de la evolución e impacto de las políticas de igualdad en el mercado laboral, determinará los contratos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que obligatoriamente deberán incluir entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, conforme a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

En el Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrán establecerse, en su caso, las características de las condiciones que deban incluirse en los pliegos atendiendo a la naturaleza de los contratos y al sector de actividad donde se generen las prestaciones.

2. Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las directrices del apartado anterior, siempre que estas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base a la adjudicación y respetando, en todo caso, la prelación establecida en el apartado primero de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.»

En relación con las previsiones contempladas en estas dos disposiciones, cabe señalar que, el INJUVE, durante el período fiscalizado, no hizo uso de las posibilidades previstas en los dos artículos citados, ya que los contratos celebrados por el INJUVE no establecieron, en el marco de las prescripciones técnicas de los contratos, las citadas «condiciones especiales de ejecución», que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 de la LCSP, pueden referirse, entre otras, «... a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el

mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro...». Tampoco los pliegos aprobados por el órgano de contratación del INJUVE contemplaron cláusulas específicas tendentes a promover la igualdad entre mujeres y hombres, en los términos acabados de expresar en el artículo 34.2 de la LOI, en relación con la Disposición adicional octava del TRLCAP que debe entenderse referida a la Disposición adicional sexta de la LCSP.

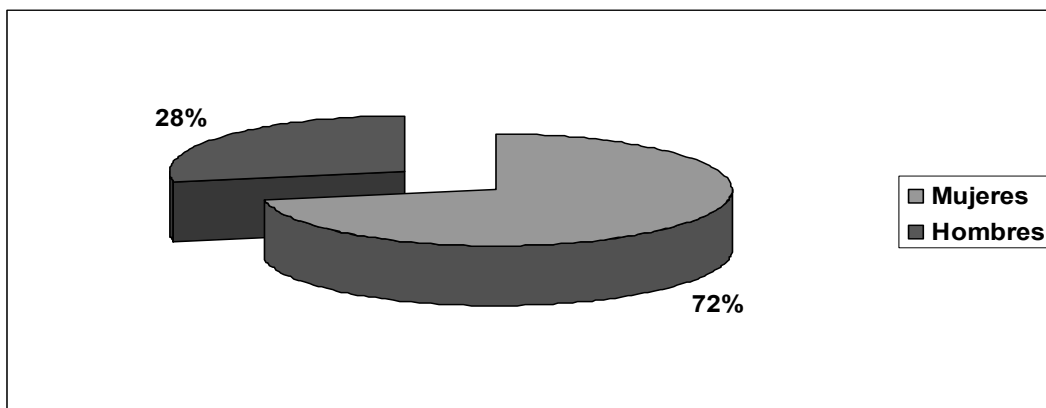
A este respecto, resultaría aconsejable, a juicio de este Tribunal, que, si en el futuro, el INJUVE, incluyera este tipo de condiciones especiales de ejecución de los contratos o de cláusulas específicas en sus pliegos, con la finalidad de promover la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, lo hiciera de acuerdo con lo que, en su caso, establezca al respecto el correspondiente y anual Acuerdo del Consejo de Ministros, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.1 de la LOI, acabado de citar.

– Por último, el artículo 63 de la propia LOI, en relación con la evaluación sobre la situación de la igualdad efectiva en el empleo público, dispone que: «Todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas, información relativa a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante la desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal».

En este sentido, el «Informe-Memoria de Programas, Actividades y Funciones del Instituto de la Juventud» correspondiente al ejercicio 2009, recoge, entre otros aspectos, la información global relativa a la distribución de la plantilla de personal funcionario y laboral del INJUVE en función de su sexo, si bien, esta información no desagrega, como resultaría adecuado, los datos por cada diferente grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal.

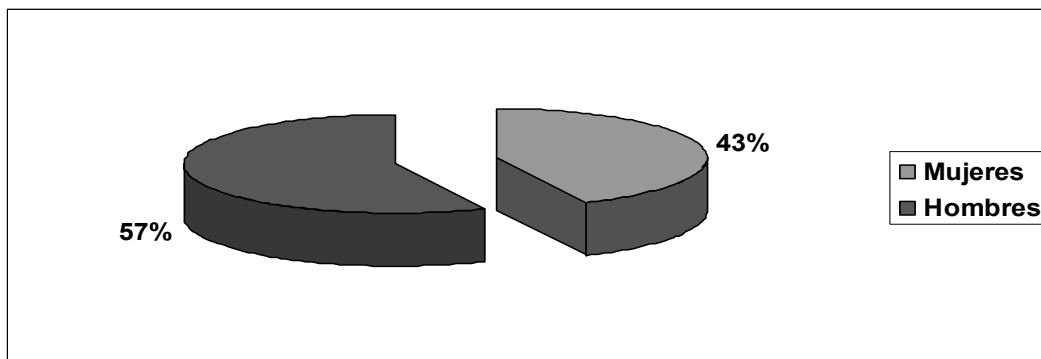
A continuación, en los gráficos n.º 1 y n.º 2, se reflejan los datos globales relativos a la distribución por sexos de los 186 trabajadores (funcionarios y contratados laborales), que prestaban sus servicios en el INJUVE, a fecha 31 de diciembre de 2009, tal y como aparecen incluidos en el citado Informe-Memoria:

GRÁFICO N.º 1
DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL FUNCIONARIO POR SEXO (EJERCICIO 2009)



Como puede observarse del gráfico anterior, de los 137 funcionarios que prestaban sus servicios en el INJUVE, a fecha 31 de diciembre de 2009, la distribución por sexos era del 28% de hombres, mientras que el 72% del personal funcionario eran mujeres.

GRÁFICO N.º 2
DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL LABORAL POR SEXO (EJERCICIO 2009)



Por su parte, tal y como se refleja en el gráfico n.º 2, de los 48 contratados laborales que prestaban sus servicios en el INJUVE, a fecha 31 de diciembre de 2009, el 57% del personal laboral contratado eran hombres mientras que el otro 43% del personal laboral eran mujeres.

Por lo tanto, según lo expuesto, en lo que respecta al grado de cumplimiento por parte del INJUVE de las previsiones contenidas en la LOI, en aquellas cuestiones observadas en el curso de la presente Fiscalización, cabe señalar que, durante el período fiscalizado (2008-2009), el INJUVE ha cumplido adecuadamente la citada norma en lo que respecta a la forma de presentación de sus estudios y estadísticas, incluyendo en ellos debidamente la variable del sexo, de acuerdo con lo dispuesto en este sentido en el citado artículo 20 de la LOI.

No obstante, en relación con la información que presenta en su Informe-Memoria anual correspondiente al ejercicio 2009, en lo que respecta a la distribución de la plantilla de su personal, el INJUVE debería desagregar la mencionada información, en posteriores Informes, no solo en función del sexo, sino también en función de cada distinto grupo de titulación, del nivel de complemento de destino y de las retribuciones promediadas de su personal, de conformidad con lo previsto los antes mencionados artículos 20 y 63 de la LOI.

Madrid, 28 de abril de 2011.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, Manuel Núñez Pérez.