

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

- 3245** *Resolución de 21 de diciembre de 2016, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las incidencias producidas durante el año 2012 en la ejecución de los contratos celebrados por las Entidades Locales de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 21 de diciembre de 2016, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las incidencias producidas durante el año 2012 en la ejecución de los contratos celebrados por las Entidades Locales de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio, acuerda:

Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de diciembre de 2016.—El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Eloy Suárez Lamata.—El Secretario Primero de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Saúl Ramírez Freire.

**TRIBUNAL DE CUENTAS****Nº 1.022****INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS INCIDENCIAS
PRODUCIDAS DURANTE EL AÑO 2012 EN LA
EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR
LAS ENTIDADES LOCALES DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE
CONTROL EXTERNO PROPIO**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 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 y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 30 de enero de 2014, el ***Informe de Fiscalización de las incidencias producidas durante el año 2012 en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales de las Comunidades Autónomas sin Órgano de Control Externo propio*** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	7
I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN	8
I.2. MARCO NORMATIVO	10
I.3. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES	11
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	12
II.1. CONSIDERACIONES PREVIAS	12
II.1.1. Resolución de los contratos	12
II.1.2. Modificación de los contratos	14
II.1.3. Incidencias que afectan al plazo de ejecución	16
II.1.4. Incumplimientos que origina la imposición de penalidades	17
II.1.5. Revisión de precios	18
II.2. REMISIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES DE INFORMACIÓN SOBRE LAS INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS	19
II.3. INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS A LAS ENTIDADES LOCALES SOBRE LAS INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS	21
II.4. ANÁLISIS DE LAS INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES	23
II.4.1. Expedientes contractuales seleccionados	23
II.4.2. Contratos de obras: Incidencias en su ejecución	25
II.4.3. Contratos de concesión de obras públicas: Incidencias en su ejecución	58
II.4.4. Contratos de suministro: Incidencias en su ejecución	63
II.4.5. Contratos de servicios: Incidencias en su ejecución	65
II.4.6. Contratos de gestión de servicios públicos: Incidencias en su ejecución	74
II.5. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	85
III. CONCLUSIONES	87
IV. RECOMENDACIONES	90
ANEXO	

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IPC	Índice de Precios al Consumo
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LES	Ley de Economía Sostenible
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
Nº	Número
OCEX	Órgano de Control Externo
PCAP	Pliegos de cláusulas administrativas particulares
PIB	Producto Interior Bruto
PPT	Pliegos de prescripciones técnicas
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
UTE	Unión Temporal de Empresas

I. INTRODUCCIÓN

La contratación pública constituye una de las actividades más importantes que realizan las entidades locales para la satisfacción del interés público, la prestación de los servicios públicos municipales y la realización de los fines que les son propios, siendo la misma una de las áreas a la que se aplica mayor volumen de recursos económicos. De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en relación con la liquidación de los presupuestos de las entidades locales referidos al ejercicio 2011¹, los gastos consolidados del total nacional correspondientes a los capítulos 2 “*Gastos corrientes en bienes y servicios*” y 6 “*Inversiones reales*” -capítulos éstos afectados en gran medida por la actividad contractual llevada a cabo por las entidades locales- se elevaron a 18.914.785 y 9.899.594 miles de euros, respectivamente.

La importancia económica de la contratación justifica el interés de las instituciones comunitarias por establecer algunos aspectos esenciales que han de ser respetados por las normativas nacionales, proclamando como principios inspiradores de esta actividad los de transparencia, eficiencia e integridad. Estos principios no se limitan a las fases de preparación y adjudicación, ya que la “eficiencia contractual” también está ligada a la obtención del fin perseguido por el contrato. No en vano el impacto económico de los contratos públicos es de tal dimensión que afecta a la consecución del objetivo del mercado interior. Según los datos publicados por la Comisión Europea en el “Public Procurement Indicators 2011”², la compra de bienes, obras y servicios por parte del sector público en España representó en el año 2011 un volumen del 15,5% del PIB y en Europa una media del 19,0% del PIB europeo.

La especial trascendencia de la actividad contractual de las entidades locales justifica que sea una de las áreas que el Tribunal de Cuentas fiscaliza con regularidad y de forma recurrente, con el fin de comprobar su adecuación a los principios de legalidad, eficiencia y economía, analizando las distintas fases en la tramitación de los expedientes de contratación. Especial atención merece, entre ellas, la fase de ejecución, en la que surgen con habitualidad eventualidades e incidencias. Éstas vienen originadas, en unos casos, por necesidades nuevas o circunstancias imprevistas o de fuerza mayor, pero, en otros casos, resultan de prácticas irregulares o deficiencias en la tramitación de los expedientes contractuales, generando, en ocasiones, un abultado incremento del precio y/o ampliación del plazo previsto inicialmente, cuando no, incluso, el cambio de algunas de las condiciones originarias básicas que motivaron la propia adjudicación de los contratos.

La presente fiscalización pretende profundizar precisamente en esta área de la contratación de las entidades locales, la ejecución de los contratos, siendo así que presenta especiales riesgos. Se analizan, en particular, las incidencias surgidas en su devenir, habida cuenta del incremento del gasto público que las mismas, en muchas ocasiones, pueden llegar a producir. Esto se hace especialmente relevante en un contexto de crisis económico-financiera que obliga a la contención del gasto público con el fin de reducir el déficit, a evitar en lo posible el recurso al endeudamiento y a mantener el equilibrio presupuestario en términos reales y efectivos. Asimismo, resulta imprescindible que la gestión pública se someta en su integridad al principio de transparencia,

¹ 2011 es el último ejercicio respecto del que están disponibles a la fecha datos consolidados relativos a las entidades locales.

² 2011 es el último ejercicio respecto del que la Comisión Europea ha publicado datos sobre indicadores de contratación pública.

evitando que se encubran operaciones de distinta naturaleza, incluso irregulares, bajo figuras contractuales formalmente legales.

1.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de esta Institución, (LFTCu) aprobó, en sesión de 20 de diciembre de 2012, el Programa de Fiscalizaciones para el año 2013, en el que figura, entre las propuestas a iniciativa propia, la *“Fiscalización de las incidencias producidas durante el año 2012 en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio”*.

Se trata de una fiscalización de cumplimiento y operativa, cuyos objetivos generales están previstos en las Directrices Técnicas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de marzo de 2013, siendo éstos los siguientes:

- 1) Verificar el cumplimiento por parte de las entidades locales de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida por las normas legales y la Instrucción sobre Remisión de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local al Tribunal de Cuentas, en lo que se refiere a la comunicación de las incidencias producidas en la ejecución de los contratos.
- 2) Analizar las principales incidencias producidas o que estén en tramitación en el ejercicio 2012 en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales, con indicación de sus causas, así como de las repercusiones que afecten al coste, a las condiciones y a los objetivos de los contratos. Entre otros extremos, el análisis comprende:
 - a) Los retrasos en la ejecución de los contratos, examinando las prórrogas y/o suspensiones que pudieran haberse producido, así como sus causas, duración y consecuencias, con particular atención a la imposición de las penalidades por demora establecidas en la normativa cuando éstas fueren imputables a los contratistas. Asimismo, detectar y examinar otras demoras o paralizaciones que hubieran podido producirse al margen de los expedientes de prórroga o suspensiones tramitados, verificando todas las desviaciones temporales y su incidencia en la ejecución de los contratos.
 - b) Las modificaciones de los contratos producidas durante su ejecución o la tramitación de contratos complementarios, examinando su adecuación a los requisitos y condiciones establecidos en la normativa para este tipo de incidencias.

En cuanto a los contratos complementarios, se verificará que no encubran modificaciones de contratos en ejecución, ni tengan por objeto prestaciones independientes de las que fueron objeto de los respectivos contratos originarios, eludiéndose, de este modo, la aplicación de la correspondiente normativa reguladora de las modificaciones o de la tramitación de contratos independientes.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales 9

- c) Las cesiones de contratos y sucesiones de empresas adjudicatarias, examinando sus causas y efectos, así como el cumplimiento de los correspondientes requisitos legales.
- d) La extinción de los contratos, analizando la completa y correcta terminación de la ejecución mediante el examen de la recepción de los mismos y de la subsanación de las deficiencias o reparos que pudieran haberse puesto de manifiesto en la respectiva recepción.
- e) Las resoluciones de contratos, verificando la correcta tramitación de los correspondientes expedientes de acuerdo con la normativa, así como sus causas y efectos.

Cuando el motivo de la resolución del contrato sea imputable al contratista, se comprobará la existencia de la preceptiva valoración de daños y perjuicios, la incautación de fianzas y el resarcimiento de daños y perjuicios por la diferencia en los supuestos en los que el importe de éstos exceda del de las fianzas, así como la existencia de resoluciones indebidas de contratos de mutuo acuerdo, eludiendo, de este modo, las consecuencias antes mencionadas. Asimismo, se examinarán las liquidaciones de los contratos resueltos y, en su caso, la relación que guarden con los presupuestos de los contratos posteriormente formalizados para la terminación de sus objetos.

- f) Cualesquiera otras cuestiones, independientes o relacionadas con las anteriores, cuyo análisis resulte necesario o conveniente para alcanzar el objetivo antes señalado (incidencias tales como pago de intereses de demora, indemnizaciones a terceros, interposición de recursos, revisiones de precios, subcontrataciones, etc.).

Asimismo, se habría de verificar el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en todo aquello en que lo dispuesto en ella pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

La presente fiscalización se refiere a las incidencias surgidas o que estuvieran en tramitación durante el ejercicio 2012, y que han afectado a la ejecución de los contratos administrativos celebrados en 2012 o en ejercicios anteriores, por los ayuntamientos de municipios de más de 5.000 habitantes de aquellas Comunidades Autónomas que carecen de Órgano de Control Externo (OCEX) propio, esto es, Cantabria, Extremadura, La Rioja y la Región de Murcia. Se han excluido de la fiscalización los contratos menores, siendo éstos los contratos de obras inferiores a 50.000 euros y los de cualquier otra modalidad que no superen el importe de 18.000 euros.

Las actuaciones fiscalizadoras se han extendido, asimismo, a ejercicios anteriores y posteriores al referido, cuando en ellos se hubieran producido incidencias con transcendencia en la ejecución de los expedientes de contratación examinados.

Los trabajos de fiscalización han consistido, fundamentalmente, en analizar una muestra representativa de las principales incidencias identificadas en la ejecución de los contratos, sus causas y consecuencias. Esta muestra se ha extraído de la información facilitada por las entidades locales a través de una relación certificada cumplimentada específicamente para la presente fiscalización y a la que se hace mención en el subapartado II.3.

En los procedimientos de fiscalización se han realizado todas las pruebas y actuaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos señalados anteriormente, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría.

Limitaciones al alcance

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente colaboración las entidades fiscalizadas.

I.2. MARCO NORMATIVO

La contratación celebrada por las entidades locales queda sujeta en el ejercicio 2012, fundamentalmente, al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), cuya entrada en vigor tuvo lugar el 16 de diciembre de 2011. De acuerdo con el artículo 19.2 de este texto legal, los efectos y extinción de los contratos administrativos se rigen por el mismo y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente, por las restantes normas de derecho administrativo; y, en su defecto, por las normas de derecho privado.

No obstante, con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria primera de dicho texto legal, los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la mencionada Ley se rigen, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.

Igualmente, la respectiva disposición transitoria primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), determinaban el régimen jurídico aplicable a aquellos expedientes de contratación iniciados y adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

Por ello, siendo el objeto de la presente fiscalización el análisis de las incidencias producidas o en tramitación en el año 2012 en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales, habrán de observarse las previsiones contenidas en las citadas disposiciones transitorias para determinar el régimen jurídico aplicable a las incidencias examinadas.

En la presente fiscalización la normativa que ha de ser atendida en materia de contratación de las entidades locales es, esencialmente, la siguiente:

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (CE).
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales 11

- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, vigente hasta el 16 de diciembre de 2011.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, vigente parcialmente hasta el 16 de diciembre de 2011.
- Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- 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 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.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Resolución de 10 de mayo de 2012, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de abril de 2012, por el que se aprueba la Instrucción sobre Remisión de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local, al Tribunal de Cuentas.

I.3. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 de la LFTCu, se remitieron los resultados de la fiscalización de las incidencias en la ejecución de los expedientes de contratación analizados a los responsables del sector público fiscalizado y a quienes lo habían sido durante el periodo a que se extiende la fiscalización, para que procedieran a justificar o subsanar las deficiencias o irregularidades detectadas en las actuaciones practicadas.

Las justificaciones, explicaciones y subsanaciones realizadas han sido examinadas y tratadas, tomándose en consideración en el Informe e integrándose en el mismo en los casos en que se han estimado suficientemente fundamentadas y sustentadas.

Por el contrario, no se han tenido en consideración las alegaciones que son meras explicaciones de las actuaciones de la entidad o plantean criterios, consideraciones o argumentaciones carentes de fundamento o no soportadas documentalmente.

Se han recibido alegaciones adicionales fuera del plazo concedido, que también han sido analizadas e incorporadas, cuando se ha considerado oportuno, al texto del Informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Adjudicado y formalizado un contrato administrativo, debe iniciarse su ejecución en los términos que deriven de la Ley y de los documentos contractuales que la rigen. Así se desprende del artículo 208 del TRLCSP, que dispone que *“los efectos de los contratos administrativos se regirán por las normas a que hace referencia el artículo 19.2 y por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares”* y del artículo 192 del mismo texto legal que establece que *“los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas”*.

El TRLCSP, en su artículo 210, reconoce a la Administración Pública una serie de prerrogativas, que consisten en interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, así como acordar su resolución y determinar los efectos de ésta; prerrogativas que pueden incidir de manera muy significativa en la ejecución de los contratos.

Asimismo, durante la ejecución de los contratos administrativos pueden surgir eventualidades motivadas por necesidades nuevas o circunstancias imprevistas o de fuerza mayor, o por prácticas irregulares o deficiencias en la tramitación de los expedientes contractuales, que llegan a tener una especial incidencia en su importe, en el plazo de ejecución, en las obligaciones de las partes o en cualesquiera de las condiciones y términos establecidos en los pliegos y en el propio contrato.

A modo de exposición, previamente al análisis de las irregularidades identificadas en la presente fiscalización, y por considerarse interesante para comprender mejor y ponderadamente los resultados que se exponen en este Informe, se indican, a continuación, las principales notas características de las incidencias que se han detectado con más frecuencia en la ejecución de los contratos administrativos examinados.

II.1.1. Resolución de los contratos

La resolución del contrato se configura en el artículo 210 del TRLCSP como prerrogativa de la Administración, estableciendo el artículo 211 el procedimiento general para su ejercicio y el 213, el procedimiento particular para el supuesto de resolución por demora del contratista en la ejecución de los trabajos.

El mecanismo de la extinción anticipada del contrato por medio de su resolución constituye un medio de defensa de la parte cumplidora frente al incumplimiento de la otra parte, o frente a las alteraciones no justificadas de los términos en que fue concebido el equilibrio contractual en el momento de la conclusión del pacto.

Ahora bien, sólo el órgano de contratación ostenta la prerrogativa legal de acordar la resolución de los contratos y determinar los efectos de ésta. El contratista no conforme con la decisión adoptada por la Administración tiene la posibilidad de impugnarla ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, en su caso, solicitar ante la misma la suspensión de los efectos del acuerdo adoptado, pero no puede dejar de ejecutar sus prestaciones con fundamento en el incumplimiento

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales 13

por la Administración de sus obligaciones, salvo en aquellos casos en los que la Ley expresamente se lo permita.

No obstante, el que la resolución del contrato sea una prerrogativa de la Administración y a ella sola corresponda acordarla, no supone que el contratista en determinados supuestos no pueda instarla; es más, concurriendo alguno de los incumplimientos contractuales de la Administración para los que la Ley prevé la resolución contractual, sólo el contratista está legitimado para solicitarla.

El TRLCSP, en su artículo 221, establece de manera concisa las dos formas de extinción de los contratos: *“los contratos se extinguirán por cumplimiento o por resolución”*. Este texto legal regula las causas y efectos de la resolución comunes a todos los tipos de contratos en los artículos 223 a 225. Fuera de estas causas generales de resolución y de las específicas de cada modalidad de contrato, el artículo 99.2 contempla la resolución del contrato por no reposición de la garantía y el artículo 235.2, por la no subsanación de los defectos de ejecución observados.

Mención específica merece la resolución de mutuo acuerdo, medida especialmente empleada en los últimos tiempos en el contexto de crisis económica, bien como medida para la contención del gasto, bien porque el contratista no ha podido hacer frente a las obligaciones contractuales. El artículo 223.c) del TRLCSP contempla la posibilidad de resolver los contratos por *«mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista»*. Ahora bien, según el artículo 224.4 del TRLCSP, esta resolución *“sólo podrá tener lugar cuando no concorra otra causa de resolución que sea imputable al contratista, y siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato»*.

A estos requisitos se añade para el caso de las concesiones de obras públicas, el que *«la concesión no se encontrara sometida a secuestro acordado por infracción grave del concesionario y siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la continuación del contrato»* (artículo 270.4 del TRLCSP).

La viabilidad de este motivo resolutorio requiere, por consiguiente, que exista la voluntad común de las partes contratantes de resolver el contrato, aunque subordinada a la inexistencia de una causa de resolución imputable al contratista, y a la concurrencia de razones de interés público que hagan innecesaria o inconveniente la permanencia de la relación contractual.

La primera exigencia, esto es, que *«no concorra una causa de resolución que sea imputable al contratista»* ha de entenderse en el sentido de que no se haya producido un incumplimiento del contratista. Los pronunciamientos jurisprudenciales y de los órganos consultivos han admitido el mutuo acuerdo aun cuando la resolución haya sido imputable al contratista, excluyéndolo únicamente cuando éste último ha sido el culpable de la concurrencia de la causa de resolución.

La segunda de las exigencias tiene su razón de ser en que, si la causa de toda contratación pública ha de ser el interés público, la finalización de esa relación contractual, consecuentemente, ha de estar también informada por el mismo motivo, por lo que deberá valorarse si la causa resolutoria que da lugar al mutuo acuerdo tiene la entidad suficiente para hacer precisa la resolución.

El procedimiento de resolución es, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2000, un procedimiento *«esencialmente contradictorio»* en el que ha de quedar

garantizada la presencia del contratista durante toda su tramitación y que, en expresión de la Sentencia de ese mismo Tribunal de 4 de abril de 2006, tiende a «*garantizar al máximo que la actuación administrativa se ajuste a Derecho*». Las normas vigentes sobre la contratación del sector público siguen sin recoger un procedimiento completo al efecto, al estar previstos únicamente ciertos trámites en el artículo 109 del RGLCAP en tanto se produzca el necesario desarrollo reglamentario señalado en la disposición final 6ª del TRLCSP. Estos trámites a los que, en todo caso, ha de darse cumplimiento, se han de integrar en el procedimiento administrativo general regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), cuya supletoriedad en el ámbito de la contratación es expresamente reconocida por la disposición final 3ª.1 del citado Texto Refundido.

II.1.2. Modificación de los contratos

A diferencia de la contratación privada, basada en la paridad e igualdad de las partes, la contratación pública está presidida por el derecho que corresponde a la Administración de modificar por razón de interés público el vínculo contractual. La atribución de prerrogativas al órgano de contratación descansa en la idea tradicional en nuestro Derecho de conferir al poder contratante potestades que puede ejercitar unilateralmente con el fin de preservar y garantizar el interés público.

El “*ius variandi*” unilateral encuentra su réplica en la cláusula “*rebus sic stantibus*” que preside las relaciones contractuales durante todo el proceso de ejecución del contrato. Así, frente a la concepción privatista basada en el interés particular, en el contrato público, en general, y en el administrativo, en particular, trasciende la libertad de pactos para ser informada por el principio constitucional del interés general, reconocido en el artículo 103 de la CE, siendo necesario motivar este interés general en el expediente que soporta la modificación del contrato.

Esta concepción del interés público debe ser puesta en relación, asimismo, con los principios informadores de la contratación pública europea que están regulados en el artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, por el que los poderes adjudicadores deben dar un tratamiento igualitario y no discriminatorio y obrar con transparencia, tanto en la fase de adjudicación del contrato como en la fase de ejecución.

En este sentido, el artículo 101 del TRLCAP señalaba que, una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podría introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran cuando fueran debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente. Como quiera que esta previsión no cumplía con lo dispuesto por el Derecho de la Unión Europea, la LCSP añadió, en su artículo 202, que las modificaciones de los contratos no podrían afectar a las condiciones esenciales de éstos.

A pesar de esta regulación de la LCSP, la Comisión Europea advirtió que la aludida norma confería a los poderes adjudicadores facultades muy amplias para modificar el clausulado esencial de los contratos públicos una vez eran adjudicados, con lo que los principios de igualdad de trato entre los licitadores, no discriminación y transparencia, consagrados en el Derecho comunitario, se veían violentados.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales 15

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), trató de acomodar plenamente nuestro Derecho interno a la normativa comunitaria y, entre otros aspectos, abordó una importante reforma del régimen jurídico de los contratos públicos (artículos 92 bis a 95 quinquies de la LCSP). En este sentido, la LES, particularmente, su disposición final decimosexta, reformó la normativa de los modificados de obras, recogida en la entonces vigente LCSP, de acuerdo con las prácticas recomendadas por la Unión Europea, incrementando las cautelas, limitaciones y requisitos para su aprobación y teniendo en cuenta, especialmente, el criterio de la Comisión sobre modificaciones no previstas en los documentos de licitación y sobre el carácter de alteración sustancial de aquellas que excedieran en más de un 10 por ciento el precio inicial del contrato.

Al unificarse las disposiciones en materia de contratación del sector público contenidas en normas con rango de ley por el TRLCSP, los citados preceptos se reprodujeron en los artículos 105 a 108 del referido Texto Refundido.

El fundamento sobre el que, tras la reforma introducida por la LES, descansa el sistema de modificación de los contratos públicos es el siguiente: la prestación debe ejecutarse en la forma inicialmente pactada, admitiéndose únicamente variaciones al respecto cuando así se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación o en los casos y con los límites establecidos legalmente, por lo que, en cualesquiera otros supuestos, si fuese necesario que el contrato se llevase a cabo en modo diferente al acordado, deberá procederse a la resolución del mismo y a la celebración de otro bajo las condiciones legalmente pertinentes (artículo 105 del TRLCSP).

La modificación del contrato no podrá realizarse con el fin de adicionar prestaciones complementarias a las inicialmente contratadas, ampliar el objeto del contrato a fin de que pueda cumplir finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del mismo, o incorporar una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente. En estos supuestos deberá procederse a una nueva contratación de la prestación correspondiente, en la que podrá aplicarse el régimen establecido para la adjudicación de contratos complementarios –solo si concurren las circunstancias previstas en los artículos 171.b) y 174.b) del TRLCSP–.

Para ello el artículo 106 del TRLCSP desarrolla cómo se deberá tramitar la modificación, estableciendo que tal posibilidad se condiciona a que en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en las que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y los límites de las modificaciones que pueden acordarse, con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar y el procedimiento que haya de seguirse para ello.

Junto a los denominados modificados convencionales –previstos en el pliego– el TRLCSP prevé, con límites, los llamados modificados legales por imprevisibilidad, regulados en el artículo 107 del TRLCSP. Este precepto pretende limitar los supuestos de modificaciones no previstas en el pliego, tratando de dar cierto margen de actuación pública. Las modificaciones no previstas en el pliego o en el anuncio de licitación sólo podrán efectuarse cuando se justifique suficientemente la concurrencia de alguna de las circunstancias que contiene el citado artículo 107, en su apartado 1.

La modificación del contrato acordada conforme a lo dispuesto en dicho precepto, además de los topes aplicables a toda novación contractual, se ve afectada por los límites recogidos en el artículo 107.2 del TRLCSP: no alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación, y ceñirse a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la

haga necesaria. En definitiva, se considera que, como ocurre en cualquier supuesto de ejercicio de potestades exorbitantes, la Administración debe utilizarlas de forma coherente, asumiendo los límites legales y valorando las circunstancias del caso concreto.

II.1.3. Incidencias que afectan al plazo de ejecución

Uno de los elementos esenciales de todo contrato es el plazo de ejecución. Como dispone el RGLCAP, en su artículo 67, la fijación del plazo de ejecución o de duración del contrato se ha de indicar en el PCAP, con determinación, en su caso, de las prórrogas de duración, que serán acordadas de forma expresa. Igualmente habrá de constar en el propio contrato, salvo que ya se encuentre recogido en el PCAP -como establece el artículo 26 del TRLCSP que regula el contenido mínimo del contrato-, la duración de aquél o las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y para su finalización, así como la de la prórroga o prórrogas, si estuviesen previstas.

En este sentido, el artículo 23 del TRLCSP exige que la duración de los contratos del sector público se establezca teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, añadiendo que el contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los períodos de prórroga.

En estos casos, la prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes.

De acuerdo con estos preceptos, el plazo de ejecución constituye un factor esencial delimitador del contrato desde su inicio, en cuanto acota la ejecución de su objeto en el espacio temporal previsto por la Administración. Por el contrario, en el caso de la prórroga, aun cuando se exija su previsión en el pliego, su realización depende de que las necesidades de la Administración se prolonguen por un tiempo superior al inicialmente fijado.

Especial incidencia tiene el plazo de ejecución en los contratos de gestión de servicios públicos. Los principios de continuidad y regularidad en la prestación de los servicios públicos no convierten la duración de la concesión en un elemento accidental del contrato. Muy al contrario, la duración de la concesión, incluidas sus prórrogas, constituye un contenido esencial del mismo y requiere que la convocatoria de nuevas licitaciones, a la terminación de la duración total de la vigencia de la concesión, se lleven a cabo con la antelación suficiente.

El incumplimiento del plazo de ejecución por causas imputables al contratista dará lugar a la constitución en mora del mismo, que no necesitará intimación previa de la Administración, pudiendo ésta optar indistintamente por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades diarias, de conformidad con el artículo 212.4 del TRLCSP. Como declara el Consejo de Estado en su Dictamen de 30 de enero de 1997 *"el simple vencimiento de los plazos sin que la prestación del contratista esté realizada implica ipso jure la calificación de incumplimiento pues el contrato administrativo tiene como elemento característico ser un negocio a plazo fijo, en el que el tiempo constituye una condición esencial"*. En el caso de que el órgano de contratación opte por la imposición de penalidades, se deberá fijar la ampliación del plazo de ejecución del contrato que se

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales 17

estime resulte necesaria para la terminación del mismo, tal y como dispone el artículo 98 del RGLCAP.

Por el contrario, si el retraso no es imputable al contratista, procedería la prórroga en los términos del artículo 213.2 del TRLCSP, disponiendo al respecto que *“si el retraso fuese producido por motivos no imputables al contratista y éste ofreciera cumplir sus compromisos dándole prórroga del tiempo que se le había señalado, se concederá por la Administración un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor”*.

Junto a la prórroga, la suspensión de los contratos es otra de las incidencias que afectan al plazo de ejecución, pudiendo ser suspendido, por la propia Administración, en aras de una mejor protección al interés público cuando existan impedimentos que obstaculicen su cumplimiento, o, de acuerdo con el artículo 216.5 del TRLCSP, a solicitud del contratista, en caso de demora en el pago por tiempo superior a cuatro meses.

Si bien la suspensión no se encuentra entre las prerrogativas de la Administración enumeradas en el artículo 210 del TRLCSP, la doctrina y la jurisprudencia la consideran como una manifestación específica de la facultad de modificar unilateralmente el contrato *“ius variandi”*, que no afecta al objeto del contrato, pero sí al plazo de ejecución y a la forma de cumplimiento (Sentencias del Tribunal Supremo 3771/1989 y 4761/1989, Dictamen del Consejo de Estado 1093/1991), siendo algunos de sus efectos la interrupción del plazo de ejecución, la indemnización al contratista de daños y perjuicios e incluso, en determinados supuestos, el derecho del contratista a solicitar la resolución contractual.

II.1.4. Incumplimientos que origina la imposición de penalidades

El contratista está obligado a cumplir el contrato de forma ajustada a la prestación objeto del mismo y a los compromisos o condiciones especiales de ejecución, en los plazos totales o parciales fijados para la realización del mismo.

Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incumplido la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, ya sea en tiempo o en forma, la Administración podrá optar, indistintamente, por su resolución o por la imposición de las penalidades que, para tales supuestos, estarán previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

En este sentido, el artículo 212.1 del TRLCSP dispone que *“los pliegos o el documento contractual podrán prever penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo o para el supuesto de incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato que se hubiesen establecido conforme a los artículos 64.2 y 118.1. Estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y su cuantía no podrá ser superior al 10 por 100 del presupuesto del contrato”*.

Asimismo el artículo 212 del TRLCSP, en sus apartados 4 y 7, permite a la Administración optar por la extinción del vínculo contractual o por la imposición de penalidades, en el caso de demora en el cumplimiento de los plazos y en el de incumplimiento de las obligaciones contractuales.

El acuerdo por el que se impongan las penalidades será inmediatamente ejecutivo. Éstas se harán efectivas mediante deducción de las cantidades que, en concepto de pago parcial o total, deban

abonarse al contratista o sobre la garantía que se haya constituido cuando no puedan deducirse de las mencionadas certificaciones. En todo caso, la garantía responde de la efectividad de las penalidades, de conformidad con el artículo 100. a) del TRLCSP.

Sobre la naturaleza de las penalidades la jurisprudencia es dispar, siendo mayoritarias las sentencias que entienden que aquéllas tienen una finalidad coercitiva, ya que se imponen durante la fase de ejecución del contrato cuando el contratista incurre en un incumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo o en demora en el cumplimiento de la prestación, y su finalidad es la de estimular el cumplimiento (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1989, 10 de febrero de 1990 y 26 de diciembre de 1991).

La Sentencia de 6 de marzo de 1997, en su fundamento segundo la define como "(...) multa o penalidad que, en el seno de la contratación administrativa, permite a la Administración Pública ejercer facultades de coerción sobre los contratistas para una correcta ejecución del contrato" y continúa diciendo que "la naturaleza jurídica de estas penalidades, que constituyen un medio de presión que se aplica para asegurar el cumplimiento de regular de la obligación contractual, ha sido discutida en sede doctrinal, siendo subsumida en los poderes de dirección, inspección y control que, en garantía del interés público, se atribuyen a la Administración contratante".

Frente a esta doctrina, existe otra corriente jurisprudencial (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1965 y 21 de febrero de 1969) que considera que las penalidades poseen una finalidad sancionadora y compensatoria que tiene por objeto resarcir a la Administración de los daños y perjuicios causados por el contratista culpable. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1990 las denomina expresamente "sanciones" y sostiene que en su aplicación deben observarse principios del Derecho sancionador como el "non bis in idem".

Muy representativa es la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2005 que confiere a las penalidades una naturaleza principalmente coercitiva, si bien acoge también su finalidad resarcitoria, al afirmar que "independientemente de su denominación gramatical próxima al derecho punitivo, han de considerarse obligaciones con cláusula penal, desempeñando una función coercitiva para estimular el cumplimiento de la obligación principal, es decir, del contrato, pues, en caso contrario, deberá satisfacerse la pena pactada".

Y añade que "la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas". Para finalmente declarar que "vienen a sustituir a la indemnización por daños al fijarse una responsabilidad económica por la comisión de determinados hechos".

II.1.5. Revisión de precios

La institución de la revisión de precios responde a la necesidad de arbitrar mecanismos que aseguren la viabilidad del contrato ante el eventual concurso de determinadas circunstancias cuya incidencia en aquél podría alterar el equilibrio entre las partes.

La finalidad de asegurar la viabilidad del contrato reviste especial importancia en los contratos administrativos, no sólo por su extenso periodo temporal de ejecución, especialmente en los contratos de obras y en los de gestión de servicios, sino también por el interés público que ha de presidir su tramitación.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

19

Aunque el precio es un elemento esencial en la contratación, tradicionalmente se viene reconociendo la posibilidad de modificar el precio mediante la técnica de la revisión de precios, con objeto de asegurar el mantenimiento del equilibrio económico de las prestaciones. En este sentido, como ha precisado el Tribunal Supremo (Sentencia de 17 de diciembre de 1987), el instrumento o mecanismo de la revisión de precios en la contratación administrativa nace, precisamente, como una excepción a los principios de precio cierto y riesgo y ventura del contratista que constituyen la regla en los contratos administrativos. La legislación de contratos de las Administraciones Públicas concibe la revisión de precios como una cláusula de estabilidad o equilibrio financiero del contrato que implica una garantía frente a la inestabilidad económica, de suerte que en los contratos de larga duración o volumen importante, la prestación dineraria a favor del contratista no se vea perjudicada como consecuencia de la inflación.

Su relevancia como instrumento al servicio de la viabilidad del contrato ha sido reconocida expresamente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo - Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2009 -, que ha señalado de manera reiterada que en ocasiones sobrevienen sucesos, que alteran de forma muy notable el equilibrio económico y contractual existente en el momento de su celebración, sobrepasando los límites razonables de la aleatoriedad que comporta toda licitación. Por ello, los órganos de contratación, no sólo han de comprobar que el precio de los contratos sea adecuado al mercado, sino también han de fijar mecanismos legales para garantizar la equidad de prestaciones y el equilibrio financiero. Uno de estos mecanismos es la revisión de precios, cuya fórmula o sistema deberá venir detallado en el PCAP.

El artículo 89 del TRLCSP dispone cuándo procede la revisión de precios y sus límites, regulándose en los artículos siguientes los sistemas para llevar a cabo la revisión. La revisión de precios en los contratos de las Administraciones Públicas tendrá lugar en los términos establecidos en el TRLCSP, salvo que la improcedencia de la revisión se hubiese previsto expresamente en el pliego o pactado en el contrato. La posibilidad de no prever la revisión de precios para un determinado contrato es una prerrogativa administrativa que, aun pudiendo lesionar el equilibrio económico-financiero, se apoya en la libertad de pactos, reconocida en el artículo 25 del TRLCSP, aunque siempre habrá de motivarse tal exclusión.

II.2. REMISIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES DE INFORMACIÓN SOBRE LAS INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

La LFTCu dispone en su artículo 39 que están sujetos a la fiscalización del Tribunal de Cuentas los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del sector público y, en particular, aquéllos que superen determinadas cuantías según tipo de contratos. Igualmente lo están, todos los contratos de cuantía superior a 60.101,21 euros que hubieren sido objeto de ampliaciones o modificaciones posteriores a su celebración, que supongan incremento de gasto superior al 20 por ciento del presupuesto primitivo o eleven el precio total del contrato por encima de las cuantías anteriormente señaladas, así como los que hayan producido las mencionadas ampliaciones o modificaciones. También se recoge en la Ley una previsión específica para cualquier contrato administrativo que, superando la citada cuantía, hubiere sido objeto de resolución y, en su caso, para aquellos otros que se otorguen en sustitución del resuelto.

El artículo 40.1 de la LFTCu dispone que la fiscalización de los referidos contratos comprenderá los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción.

Esta misma Ley, en su artículo 40.2, establece que los centros, organismos o entidades que hubieren celebrado contratos de los indicados deberán enviar anualmente al Tribunal de Cuentas una relación de los mismos, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquéllos que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de aportar cualesquiera otros que el Tribunal requiriese.

El artículo 29 del TRLCSP regula la remisión de información sobre los contratos al Tribunal de Cuentas o a los OCEX, estableciendo, entre otras, la obligación de comunicar las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos y extinción de los contratos indicados en ese precepto, sin perjuicio de las facultades reconocidas a estas Instituciones para reclamar cuantos documentos y antecedentes estimen pertinentes en relación con los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.

Por su parte, la Instrucción sobre Remisión de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local al Tribunal de Cuentas, aprobada por el Pleno el 26 de abril de 2012, al igual que hacía la anterior Instrucción de 30 de marzo de 2005, concreta la información y documentación que ha de ser remitida en cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 40 de la LFTCu y 29 del TRLCSP. Entre otros extremos, determina la documentación que han de facilitar las entidades del sector público local con objeto de comunicar al Tribunal de Cuentas las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos y extinción de los contratos indicados en el mencionado artículo 29.

A pesar de estas previsiones normativas, la información remitida por las entidades locales en relación con las incidencias en la ejecución de los contratos celebrados es, con carácter general, significativamente insuficiente. Como ya ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas en anteriores Informes, como el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 y 2007 por las entidades sometidas al TRLCAP³ o el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2010 y 2011 por las entidades estatales que, de acuerdo con la LCSP, tienen la consideración de Administraciones Públicas⁴, las entidades incumplen mayoritariamente y de forma sistemática, o, en su caso, de manera deficiente, la obligación de remitir la información referente a la contratación celebrada y, más significativamente, en lo que se refiere a las incidencias en la ejecución de los contratos.

Esta circunstancia también se produce en el ámbito de las entidades locales. Así, los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes incluidos en el ámbito territorial de las comunidades autónomas carentes de OCEX, que son objeto de la presente fiscalización, y cuyo número asciende a 104⁵, únicamente comunicaron, en el ejercicio 2012, la modificación de 18 contratos, así como la prórroga de otros 7.

³ Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de marzo de 2011.

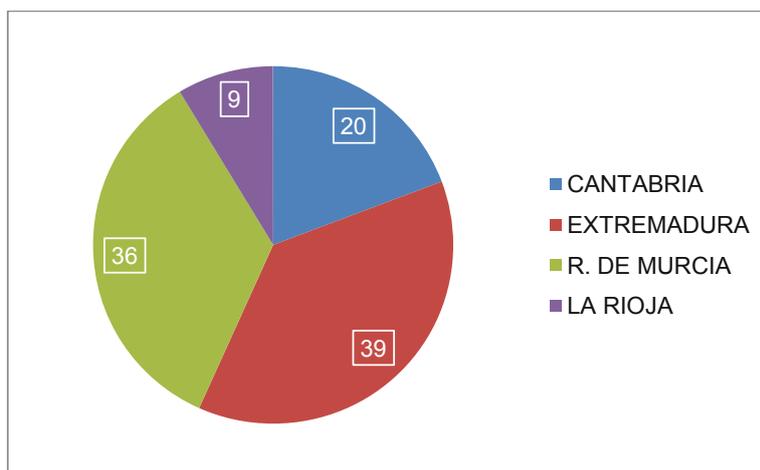
⁴ Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013.

⁵ Según cifras del padrón municipal a 1 de enero de 2012 publicadas por el Instituto Nacional de Estadística.

II.3. INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS A LAS ENTIDADES LOCALES SOBRE LAS INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Dada la escasa información remitida por las entidades locales en relación con la ejecución de los contratos celebrados, este Tribunal solicitó a los 104 ayuntamientos de más de 5.000 habitantes de las CCAA sin OCEX –cuya distribución por comunidades autónomas se expone en el gráfico siguiente- la cumplimentación de una relación certificada comprensiva de todas las incidencias producidas en la ejecución de los contratos celebrados, con objeto de tener conocimiento del número total de contratos que habían experimentado eventualidades en su ejecución y el alcance de estas incidencias.

Gráfico 1: Ayuntamientos por comunidades autónomas a los que se solicitó la cumplimentación de una relación certificada



Las entidades locales requeridas debían incluir en dicha relación todas las incidencias –ya producidas o en tramitación en 2012– en la ejecución de los contratos formalizados en el referido ejercicio 2012 o en ejercicios anteriores, exceptuados los contratos menores. En el caso de que los contratos celebrados por estas entidades no hubieran sufrido incidencia alguna de estas características, debía hacerse constar dicha circunstancia mediante una certificación negativa.

Las actuaciones fiscalizadoras se realizaron mediante la utilización de procedimientos informáticos, de forma que las relaciones que debían cumplimentar las entidades locales debían ser descargadas de la página web del Tribunal de Cuentas (www.tcu.es) previa remisión a cada una de las entidades de una contraseña. Asimismo, se les proporcionó una guía de ayuda, la cual contenía todas las instrucciones para su cumplimentación y posterior envío.

Todas las entidades locales requeridas cumplimentaron la solicitud formulada por este Tribunal, resultando que 73 entidades remitieron una relación certificada en la que incluyeron los contratos celebrados que habían sufrido alguna incidencia en su ejecución, mientras que 31 enviaron una certificación negativa, con el siguiente desglose por comunidad autónoma:

Cuadro 1: Número de entidades, por comunidades autónomas, que remitieron relación certificada de incidencias en la ejecución de los contratos o certificación negativa

Comunidad Autónoma	Entidades Locales	Ayuntamientos que han remitido relación certificada	Ayuntamientos que han remitido certificación negativa
Cantabria	20	16	4
Extremadura	39	17	22
Región de Murcia	36	32	4
La Rioja	9	8	1
TOTAL	104	73	31

De acuerdo con la información facilitada por los ayuntamientos que remitieron las relaciones certificadas de contratos con incidencias, los contratos formalizados en el ejercicio 2012 o en ejercicios anteriores que sufrieron incidencias en su ejecución -ya producidas o en tramitación en 2012- ascendieron a 599 por un importe total de 1.444.624.539 euros, siendo 724 el total de incidencias que surgieron en su tramitación.

Cuadro 2: Contratos que han sufrido incidencias en su ejecución, con indicación del número de incidencias acaecidas

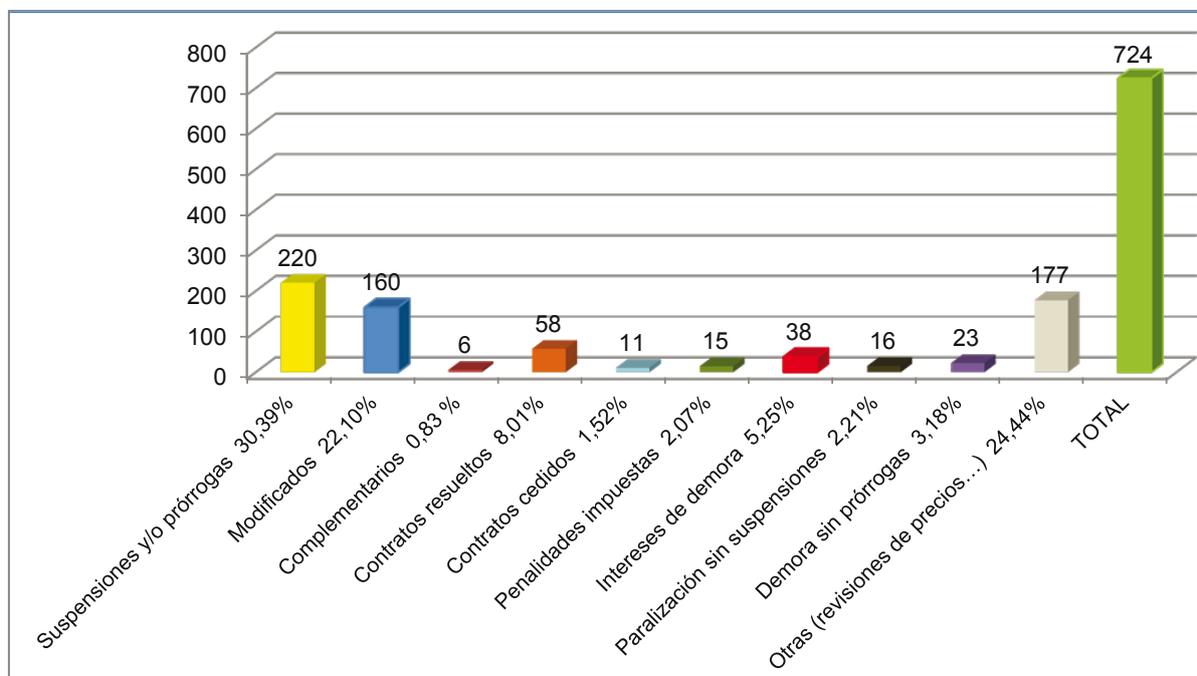
Comunidad Autónoma	Entidades Locales	Contratos que han sufrido incidencias		Incidencias en la ejecución	
		Nº	%/TOTAL	Nº	%/TOTAL
Cantabria	20	100	16,69	117	16,16
Extremadura	39	80	13,36	96	13,26
Región de Murcia	36	328	54,76	394	54,42
La Rioja	9	91	15,19	117	16,16
TOTAL	104	599	100	724	100

Como se desprende del cuadro anterior, los ayuntamientos que más incidencias han comunicado han sido los situados en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, seguida de La Rioja y Cantabria y, finalmente, Extremadura.

Asimismo, las relaciones certificadas remitidas al Tribunal de Cuentas incluían información sobre el tipo de incidencias surgidas en la contratación de las entidades locales siendo, en su mayor número, las que afectaron al plazo de ejecución, los modificados y las incluidas, con carácter residual, en la casilla "otras incidencias", como se expone en el gráfico siguiente:

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

23

Gráfico 2: Tipos de incidencias comunicadas al Tribunal de Cuentas

II.4. ANÁLISIS DE LAS INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES

II.4.1. Expedientes contractuales seleccionados

De la información suministrada por los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes requeridos, se seleccionó una muestra de 98 expedientes contractuales, por importe de 380.423.561 euros -que representa el 16% de los expedientes comunicados y el 26% del importe de contratación-, celebrados por 50 entidades.

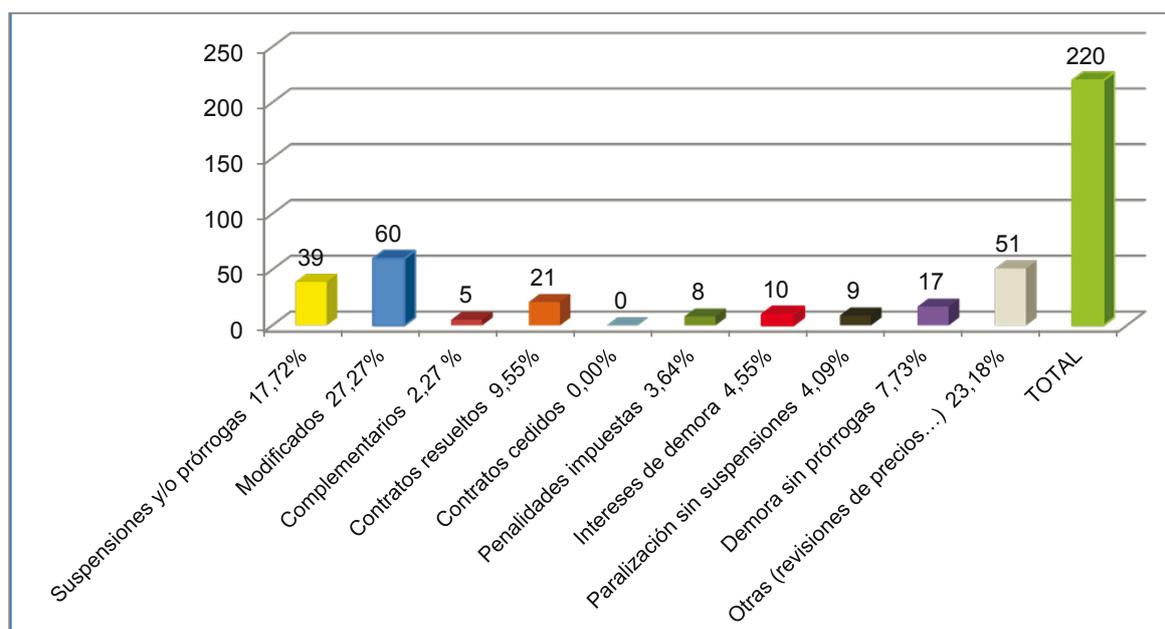
Para la determinación de la muestra se han atendido a diversos criterios. Se han seleccionado aquellos expedientes en los que se había producido más de una incidencia. Asimismo, se han seleccionado los expedientes de manera que se examinaran un similar porcentaje de contratación con incidencias por cada comunidad autónoma. También se han incluido en la muestra aquellos contratos que resultaban significativos por la singularidad de la actividad u objeto a que se refieren o por los riesgos que pudieran presentarse en su cumplimiento.

En el siguiente cuadro se reflejan los datos relativos al número de expedientes seleccionados, atendiendo a su objeto y a la comunidad autónoma en cuyo ámbito territorial se encuentran situados los ayuntamientos que celebraron dichos expedientes.

Cuadro 3: Expedientes contractuales seleccionados para su fiscalización

Comunidad Autónoma	Obras	Suministro	Servicios	Concesión obras públicas	Gestión servicios públicos
Cantabria	10	1	5	0	1
Extremadura	6	0	4	2	4
Región de Murcia	21	3	15	3	7
La Rioja	6	0	5	0	5
TOTAL	43	4	29	5	17

Los expedientes analizados suman un total de 220 incidencias, que representan el 30% de las incidencias comunicadas, cuyo desglose se indica en el gráfico siguiente. Asimismo, en el anexo I se relacionan los 98 contratos que integran la muestra de esta fiscalización, con indicación del número de incidencias habidas en su ejecución así como su naturaleza.

Gráfico 3: Tipos de incidencias en los expedientes contractuales examinados

Los resultados del análisis de la muestra seleccionada se exponen a continuación según el objeto del expediente contractual examinado y el tipo o naturaleza de la incidencia producida en el mismo. En aquellos casos en que en un mismo expediente han concurrido más de una incidencia, se ha tomado en consideración aquélla cuya transcendencia en la ejecución de los contratos ha sido mayor o ha resultado más significativa.

Indicar que las incidencias halladas en los contratos examinados son de diversa naturaleza: extinción de contratos -ya sea en su cumplimiento o por resolución-, modificaciones, prórrogas, suspensiones y revisiones de precios, entre otras-. No se han identificado en el examen de la muestra cesiones de contratos y sucesiones de empresas, como se refleja en el gráfico 3.

II.4.2. Contratos de obras: Incidencias en su ejecución

II.4.2.1. Resolución de contratos

– El Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2010, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2012, puso de manifiesto determinadas deficiencias detectadas en las distintas fases de tramitación del expediente del contrato de obras del Pabellón Polideportivo en Requejada, celebrado por el *Ayuntamiento de Polanco, Cantabria*, señalando al respecto que se había apreciado una preparación y licitación particularmente deficientes de este contrato, que tuvo consecuencias en la ejecución del mismo, en particular, en la modificación que se aprobó en el año 2011, con un incremento adicional del precio de 405.655 euros.

En la fiscalización de las incidencias en la ejecución de este contrato, se ha comprobado que la arquitecta técnica municipal, en un informe de 25 de febrero de 2013, dictaminó que dicho modificado se debió a excesos generalizados en la medición respecto al proyecto inicial y a la introducción masiva de nuevas unidades de obra, principalmente en los capítulos referentes a las instalaciones, concluyendo que *“resulta evidente que el proyecto modificado se redactó para salvar la situación sobrevenida a causa de las deficiencias del proyecto inicial descritas anteriormente, y no por las razones esgrimidas en el mismo”*. Igualmente, el informe de la Secretaria de la Corporación también cuestionó las causas invocadas por la dirección de obra para la modificación del contrato.

Todo lo expuesto refleja que la modificación del contrato no tuvo su origen en causas nuevas o imprevistas, como requiere el artículo 202.1 de la LCSP, a pesar de lo cual, el Ayuntamiento de Polanco no realizó actuación alguna encaminada al resarcimiento de los daños y perjuicios causados por los errores y deficiencias cometidos en la redacción del proyecto primitivo.

Las obras comenzaron en agosto de 2010, paralizándose gradualmente desde febrero de 2012, hasta su total abandono, lo que motivó que el Ayuntamiento de Polanco iniciara un expediente de resolución del contrato. La tramitación de este expediente se prolongó injustificadamente, dando lugar a su caducidad, lo que obligó a iniciar un nuevo expediente resolutorio en el que el Pleno municipal decidió abrir pieza separada para la determinación de los daños y perjuicios irrogados por el contratista, sin que se tenga constancia de otras actuaciones al respecto.

El acuerdo resolutorio aprobó la liquidación de las obras ejecutadas, resultando un saldo a favor del Ayuntamiento de 173.122 euros por obras ejecutadas que no podían ser recibidas. Con posterioridad, la arquitecta municipal, en el ya referido informe de febrero de 2013, confirmó, al analizar la comprobación, medición y liquidación de las obras, la existencia de unidades de obra adicionales no incluidas en los proyectos aprobados ni certificadas por importe de 15.524 euros. Asimismo puso de manifiesto ciertas discrepancias con la liquidación practicada, en particular, en lo que se refiere a las unidades de obras ejecutadas y certificadas respecto de las que no procedían su recepción, al valorarlas por un importe de 377.514 euros, mientras que en la liquidación se cuantificaron por un importe inferior, esto es, 197.923 euros. Igualmente, la liquidación aprobada reconocía unidades de obra ejecutadas y no certificadas por importe de 9.275 euros, valorándolas la arquitecta municipal en 10.489 euros.

Se aprobó también un proyecto técnico por las unidades pendientes de ejecución, cuyo importe ascendió a 1.081.827 euros –51,89% del precio del contrato primitivo–, cuando ya se habían

abonado al contratista diecisiete certificaciones de obras por un importe total acumulado de 2.212.485 euros, IVA incluido, que representaban un 90,72% del importe inicial.

Para la ejecución de estas obras, el Ayuntamiento de Polanco firmó un convenio con la Comunidad Autónoma de Cantabria para ejecutar las obras pendientes a través de la Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA), medio propio de la Administración, comprometiéndose el Consistorio al abono de los trabajos que se llevaran a cabo, hasta un límite de 1.081.827 euros. La ejecución de obras a través de medios propios estaba regulada en el artículo 24.6 de la LCSP, disponiendo al respecto que los entes, organismos y entidades del sector público podrían ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realizaran la parte esencial de su actividad cuando éstos ostentasen sobre los mismos un control análogo al que pudieran ejercer sobre sus propios servicios. En el caso que nos ocupa, TRAGSA tenía reconocida la condición de medio propio de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, no así de las entidades locales. En este sentido, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la Sentencia de 19 de abril de 2007, declaró la condición de medio propio de TRAGSA respecto de aquellas Administraciones que eran titulares de su capital, al considerar que las mismas cumplían los requisitos exigidos legalmente. Sin embargo, no podía decirse lo mismo respecto de las entidades locales, ya que no eran titulares de su capital ni disponían de ninguna acción de control sobre la actividad de TRAGSA. Además, el objeto de la encomienda no tenía relación directa con el objeto y funciones de la sociedad, ni se justificaron las razones que aconsejaban su utilización, sin promover la concurrencia a través de los procedimientos previstos en la legislación sobre contratación administrativa.

Finalmente, señalar que la dirección facultativa de la obras se contrató verbalmente, aun cuando estaba expresamente prohibido en el artículo 28.1 de la LCSP –salvo para situaciones de emergencia, que no concurrían en el caso–, ascendiendo los honorarios abonados, según la Entidad, a la cantidad de 110.209 euros. En julio de 2013 el Pleno municipal declaró la nulidad de pleno derecho del acto de adjudicación verbal, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido –artículo 62.1 de la LRJPAC–.

Igualmente, y de la documentación que obra en el expediente, se desprende que también se contrató verbalmente la redacción del proyecto, sin que se tenga conocimiento de que se haya tramitado un expediente de revisión de oficio por este motivo, ni tampoco del importe facturado y abonado por este concepto.

– El Ayuntamiento de Alburquerque, Extremadura, contrató la construcción de un matadero de cerdos ibéricos. Estas obras se ejecutaron en dos fases –no contempladas en el PCAP ni en el documento de formalización– y en un plazo de veinte meses, cuando el plazo de ejecución previsto era de tan solo ocho, sin que se conozcan las causas que motivaron esta demora.

Finalizado el plazo de garantía y habiéndose dado orden de que se iniciaran los trámites para liquidar el contrato y cancelar la fianza, se detectó la existencia de una serie de deficiencias y trabajos pendientes, valorados en 17.210 euros, más IVA, que impedían la puesta en marcha de las instalaciones. Con motivo de estos hechos, y a la vista de que el contratista no subsanaba tales deficiencias ni ejecutaba los trabajos pendientes, la Entidad acordó la resolución del contrato, con incautación de la garantía y la reclamación al contratista de los daños y perjuicios causados.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

27

Al respecto, hay que señalar que el artículo 147.2 del TRLCAP admitía la resolución de los contratos de obras cuando no podían ser recibidos de conformidad, no siendo posible su resolución, de acuerdo con los artículos 111 y 149 del TRLCAP, cuando las obras ya estaban recepcionadas. En este sentido, aunque en el momento de la recepción de las obras no se extinguieron todos los efectos del contrato, sí se entendió cumplido su objeto –la construcción de la obra– y comenzó el periodo de garantía, siendo improcedente la resolución del contrato por incumplimiento.

A mayor abundamiento, finalizado el periodo de garantía, –como ocurre en el expediente analizado– se extinguió la obligación a cargo del contratista de conservación de la obra y el deber de efectuar las reparaciones debidas, iniciándose el periodo de responsabilidad por vicios ocultos, de acuerdo con el artículo 148 del TRLCAP.

Como afirma el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 22 de octubre de 2007, la normativa en la materia distingue tres períodos perfectamente diferenciados en la responsabilidad de los contratistas: el primero se inicia con la recepción de la obra, momento en que se produce la entrega de la misma a la Administración y comienza el período de garantía, en el que el contratista responde de los defectos de construcción, quedando igualmente obligado a efectuar las labores de conservación y policía, asumiendo la Administración los demás riesgos, salvo por vicios ocultos; el segundo periodo comienza cuando se extingue el plazo de garantía y se refiere exclusivamente a los vicios ocultos por incumplimiento del contrato por parte del contratista, esto es, a aquéllos cuya existencia no se ha podido detectar en ese período anterior, precisamente porque no tenían una manifestación externa y, además, determinan la ruina de lo construido; el tercero y último es el que se inicia transcurridos los quince años desde la recepción, en el cual el contratista no tiene ninguna responsabilidad.

Añadir que, a fecha de redacción de este Informe, el matadero aún no se había puesto en marcha, sin que la Entidad haya dado información sobre las causas que lo han motivado.

– El *Ayuntamiento de Cáceres, Extremadura*, contrató las obras de adecuación de la bóveda y exteriores del edificio Embarcadero. En el trámite de alegaciones, se ha aportado diversa documentación de otro contrato, antecedente del ahora fiscalizado, que tuvo por objeto la redacción de proyecto y ejecución de obras de recuperación y ordenación del edificio, con un precio de 4.076.374 euros, en el que se produjo una significativa desviación temporal total del 448% del plazo previsto inicialmente.

La recepción de las obras de este expediente se llevó a cabo a pesar de que no estaban completamente terminadas, lo que fue contrario a lo dispuesto en el artículo 147.2 del TRLCAP y motivó un informe de disconformidad de la Secretaría General de la Corporación. Por otra parte, el importe de las obras que figura en la última certificación (4.678.885 euros) fue superior al precio primitivo del contrato, como consecuencia de dos modificaciones –aportadas en el trámite de alegaciones– con unos importes de 22.977 y 579.532 euros, respectivamente, y sin incremento del plazo primitivo.

Requerida la liquidación del contrato, ésta no se ha aportado aunque sí un informe técnico relativo a la misma, en el que se plantean diversas objeciones a la solicitud de liquidación presentada por el

adjudicatario y se ponen de manifiesto varias deficiencias en el proceso de ejecución, imputables al contratista de las obras, que había sido también el responsable de la redacción del proyecto.

El contrato de obras ahora fiscalizado se formalizó cuando todavía no se habían recibido las obras que estaban ejecutándose en el mismo edificio por el anterior adjudicatario, lo que fue improcedente ya que en ese momento el edificio no estaba disponible. Por otra parte, y según se desprende de la memoria del proyecto aportada en el trámite de alegaciones, a pesar de que la rehabilitación integral del edificio había sido objeto del contrato anterior, el contrato de adecuación de la bóveda tenía por objeto *"realizar un acondicionamiento del intradós de la bóveda de cubierta con el fin de ocultar las zonas rehabilitadas de la misma, logrando un aspecto más estético del espacio interior"*, así como *"lograr un aislamiento térmico de la cubierta y una mejora de las condiciones acústicas del espacio, bastante deficientes en la actualidad"*, lo que pone de manifiesto, nuevamente, la deficiente rehabilitación del edificio llevada a cabo hasta entonces.

El contratista solicitó reiteradamente que se le indicara dónde y cuándo debía depositar material acopiado y la persona encargada de su recepción, comunicándole la Entidad que no procedía la recepción de dicho material. A pesar de ello, se le abonaron diversas cantidades en concepto de acopios sin haberlos recibido, infringiendo el artículo 155.1.b) del RGLCAP.

El contrato se declaró resuelto por culpa del contratista, con incautación de la garantía y valoración de daños y perjuicios. El contratista, por su parte, argumentó que el proyecto tenía indefiniciones, errores e irregularidades y se opuso a la instalación de paneles de una marca determinada, argumentando que su instalación no estaba contemplada en el proyecto, así como a las exigencias injustificadas de la dirección de la obra de variar las mejoras ofertadas. Estos argumentos fueron rechazados por la dirección facultativa y por el responsable administrativo del contrato. A su vez, el contratista solicitó también la resolución del contrato por demora superior a ocho meses en el pago de certificaciones de obra.

En la tramitación del expediente de resolución del contrato, se produjeron extraordinarias dilaciones no justificadas, que motivaron dos declaraciones de caducidad del procedimiento. Aunque el Ayuntamiento ha alegado como circunstancias justificativas de la dilación, la intervención del Consejo Consultivo de Extremadura y la interposición de recursos administrativos por el contratista –algunos de los cuales están pendientes de resolución en el momento de redacción de este Informe–, sin embargo, tales circunstancias por sí solas no justifican suficientemente las demoras observadas.

El motivo invocado por el contratista para la resolución del contrato, referido a la demora en los pagos, guarda relación con los problemas y las vicisitudes existentes en la financiación de este contrato. Ya durante la tramitación del expediente de gasto, la Intervención municipal hizo constar que no existía saldo suficiente para la autorización del gasto, aunque en un informe posterior declaró que *"como consecuencia de las descertificaciones, y a pesar de la duplicidad en el gasto que esto supone, se ha generado crédito por importe de 421.014,78 euros, resultando insuficiente para hacer frente al gasto total... Como consecuencia, el importe restante de 195.933,24 euros puede financiarse con los recursos procedentes del producto de las enajenaciones de Patrimonio Municipal del Suelo, para lo cual es imprescindible la declaración de interés social de la obra de referencia por el Pleno de la Corporación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 92.1 b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura"*.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

29

Según la documentación aportada en el trámite de alegaciones, en un principio, las obras iban a ser financiadas con cargo a fondos FEDER; sin embargo, el pago de las certificaciones de obras ejecutadas n^{os} 1 y 2 se realizó en fecha posterior al final del periodo de admisibilidad de gastos, lo que originó la necesidad de descertificar dichas cantidades al no ser subvencionables y, por consiguiente, debieron ser asumidas con fondos municipales.

Asimismo, en un informe de fiscalización previa del gasto, el Interventor advirtió que no era posible formular dicho informe ya que no se había recibido determinada documentación exigida por el entonces vigente Acuerdo Plenario regulador de la Implantación del Sistema de Fiscalización Limitada Previa, cuya inexistencia *"podría implicar la nulidad de pleno derecho del expediente, de conformidad con el art. 62.1 de la Ley 30/1992"*. Igualmente, el Secretario General del Ayuntamiento informó desfavorablemente la tramitación del expediente por la falta de la preceptiva declaración previa de interés social y por la inexistencia de crédito disponible para la autorización del gasto. No obstante los anteriores informes, se autorizó el gasto, se aprobaron los pliegos y se declaró la apertura del procedimiento de adjudicación.

En el expediente de resolución del contrato figuran numerosos escritos de un particular, instando reiteradamente la resolución del mismo. Éste se identificó como representante de dos sociedades, una de las cuales era la fabricante y otra la distribuidora de unos paneles de una determinada marca que el adjudicatario se negó a instalar por considerar que la mención a esa marca en el proyecto era ilegal, lo que corroboró el Consejo Consultivo de Extremadura en su dictamen, al considerar que suponía una contravención del artículo 101 de la LCSP.

Respecto de la unión temporal de empresas (UTE) adjudicataria de las obras, indicar que la escritura de su constitución se formalizó con posterioridad a la firma del contrato, infringiendo el artículo 48 de la LCSP; además, la escritura fue suscrita por una persona en concepto de mandatario verbal de una de las empresas y no fue ratificada posteriormente por sus representantes legales, por lo que el contrato celebrado estaba viciado de nulidad.

En marzo de 2013 se abonaron intereses de demora por un importe de 13.449 euros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 200.4 de la LCSP, en concepto de retrasos en los pagos de las certificaciones 3^a y 4^a, que sumaban un total de 99.941 euros, sin que la Entidad haya dado información sobre los motivos justificativos de los mencionados retrasos.

En el trámite de alegaciones, también se ha aportado el expediente contractual que tuvo por objeto la ejecución de la pintura interior de la bóveda del edificio Embarcadero, con un importe de 54.569 euros, IVA incluido, que fue tramitado como un contrato menor. Este contrato fue una consecuencia directa de la resolución del contrato anterior y del consiguiente estado de paralización en que se hallaban las obras, por lo cual y teniendo en cuenta que la resolución de dicho contrato se había producido por una causa imputable al contratista, el coste del mismo debió tenerse en cuenta en la correspondiente liquidación, extremo éste que no consta.

Finalmente, indicar que desde que se formalizó el primer contrato para la rehabilitación y recuperación del edificio Embarcadero hasta la recepción de las últimas obras en dicho edificio, objeto del segundo contrato, transcurrieron siete años y tres meses y medio, lo que implicó, en su conjunto, una desviación temporal total del 480% con respecto al plazo inicialmente previsto.

– El *Ayuntamiento de Castuera, Extremadura*, contrató las obras del Albergue del Peregrino, por importe de 125.849 euros, más IVA, y con un plazo de ejecución de cuatro meses.

Examinadas las certificaciones de obras, se ha comprobado que las n^{os} 1 y 2 fueron de importe cero, sin que se tenga constancia de los acuerdos del órgano de contratación, de suspensión y de reanudación de las obras, que pudieran dar cobertura legal a las correspondientes paralizaciones de las obras. Asimismo, se expidieron nueve certificaciones, por un importe de 124.497 euros más IVA, siendo la última de diciembre de 2011, cuando las obras debían haber finalizado en marzo de ese mismo año y sin que se conozcan las causas que motivaron esta demora.

Transcurridos dieciséis meses desde la fecha prevista para la finalización de las obras, éstas aún no habían finalizado, llevando, además, cuatro meses paralizadas sin motivo justificado, sin que se haya remitido información sobre si en ese periodo el Ayuntamiento requirió al contratista para que reanudara y finalizara la obra así como si impuso las penalidades previstas en el artículo 196.4 de la LCSP.

Finalmente, la Entidad acordó incoar procedimiento de resolución del contrato por incumplimiento del plazo, con incautación de la garantía definitiva. De la documentación remitida no se tiene constancia de que, a la fecha de redacción de este Informe, se hiciera efectiva dicha incautación y si se cuantificó la indemnización a la que se refiere el artículo 208.3 de la LCSP.

Solicitada información al Ayuntamiento de Castuera sobre la obra efectivamente ejecutada así como el importe de la pendiente de ejecutar, la Entidad remitió un informe emitido por el arquitecto municipal en septiembre de 2013, en el que se indicaba que las partidas no ejecutadas ascendían a 18.412 euros. Sin embargo, en la liquidación emitida en esa misma fecha se certificó un total de obra ejecutada de 132.118 euros, superior al precio del contrato, sin que se haya aportado justificación sobre dicho exceso, incrementado por el importe correspondiente a las partidas pendientes de ejecutar.

La Entidad no ha informado sobre si ha finalizado la obra y el importe por el que, en su caso, se ha contratado la obra pendiente de ejecutar.

– El *Ayuntamiento de Alfaro, La Rioja*, contrató las obras de ampliación del cementerio municipal. Apenas iniciadas, el arquitecto director informó que era absolutamente imprescindible realizar un estudio geotécnico del solar, lo que motivó que se ordenara la paralización con carácter temporal y total de la obra, lo que no llevó aparejada la exigencia de responsabilidades por las deficiencias y/o errores en la redacción del proyecto primitivo –cuya redacción había sido adjudicada a terceros ajenos a la Administración (artículos 286 a 288 de la LCSP) y del que no consta su supervisión, de acuerdo con el artículo 109 de la LCSP–, alegando la Entidad que, una vez iniciado un expediente contradictorio para la depuración de estas responsabilidades –expediente que no ha sido remitido al Tribunal de Cuentas–, se demostró que el proyecto no tenía vicio alguno.

A la vista del nuevo estudio geotécnico realizado, fue necesario redactar un proyecto modificado para garantizar la seguridad y la estabilidad de la obra, imprescindible para su ejecución; no debiéndose, por tanto, la modificación contractual a causas nuevas o imprevistas, como requería el artículo 202 de la LCSP, sino a deficiencias en el estudio geotécnico previamente realizado. El proyecto modificado fue aprobado, con informe desfavorable del Secretario de la Corporación y sin informe previo escrito de la Intervención.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales 31

La modificación contractual supuso un incremento del 43,19% del precio primitivo, lo que constituía causa de resolución del contrato, en virtud de los artículos 92 bis y 206. g) de la LCSP, en la redacción dada por la LES.

Con motivo de la elaboración del nuevo estudio geotécnico y de la elaboración y la aprobación del proyecto, las obras se paralizaron casi seis meses, cuando el plazo inicial de ejecución era de nueve y el expediente principal se había tramitado por vía de urgencia.

A los seis meses de la reanudación de las obras, el director técnico de las mismas emitió un informe en el que puso de manifiesto que sufrían un retraso que hacía técnicamente imposible su cumplimiento en el plazo previsto.

Finalmente se aprobó la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, de acuerdo con el artículo 206. d) de la LCSP, al haber abandonado la obra, sin que se haya aportado la documentación acreditativa de la incautación efectiva de la fianza definitiva, el ingreso del saldo a favor del Ayuntamiento que se desprende de la liquidación aprobada por la Entidad y el expediente de valoración de los daños y perjuicios derivados de la resolución del contrato y su resarcimiento por la Administración.

Con el objeto de finalizar las obras, el Ayuntamiento de Alfaro procedió a celebrar un nuevo contrato, cuyos importes de licitación y adjudicación –396.373 y 271.515 euros, respectivamente– fueron superiores al importe que figuraba en la liquidación del contrato resuelto, en concepto de obras pendientes de ejecución, y que ascendía a 256.150 euros.

Como consecuencia de las incidencias descritas, las obras que debían ejecutarse en un plazo de nueve meses se recibieron con un retraso de dieciséis meses –177% del plazo inicial–.

– El *Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, La Rioja*, suscribió un contrato de obras de urbanización de la margen derecha de la calle Luis Ortún, con un plazo de ejecución de cuatro meses. Según consta en un informe de la Secretaría del Ayuntamiento, aportado en el trámite de alegaciones, en enero de 2012 se aprobó una prórroga de cuatro meses, prórroga claramente extemporánea, ya que el plazo de ejecución del contrato finalizaba en septiembre de 2011. Esta incidencia implicó una infracción del artículo 100 del RGLCAP, alcanzándose un período de ejecución de la obra que casi triplicó el inicialmente previsto.

Ese mismo año el Ayuntamiento resolvió el contrato, por incumplimiento culpable del contratista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 206. d) de la LCSP, al no haber ejecutado la totalidad de la obra en el plazo estipulado, cuantificando los daños y perjuicios en 21.929 euros.

Asimismo, se expidió el acta de comprobación, medición y liquidación, prevista en el artículo 222.1 de la LCSP, de la que resultó un saldo de 13.354 euros más IVA, en contra del contratista, resultante de la diferencia entre el valor de las obras de reparación por los desperfectos y deficiencias, y el importe de la obra ejecutada pendiente de certificar. En el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento ha manifestado que, una vez incautada la garantía definitiva, la cantidad restante adeudada por el contratista se encuentra pendiente para su exacción por vía ejecutiva.

Aunque según se desprende de las alegaciones las obras han finalizado, no se ha remitido información sobre el procedimiento y trámites llevados a cabo por la Entidad para la ejecución de la obra pendiente, incluidas las reparaciones por los desperfectos y deficiencias.

– El *Ayuntamiento de Abarán, Región de Murcia*, contrató las obras para la pavimentación, reposición de redes de abastecimiento, saneamiento y pluviales en la calle Luis Carrasco, entre la calle del Pino y calle Alfonso X El Sabio.

Transcurrido más de un año sin que tuviera lugar la comprobación del replanteo ni dieran comienzo las obras, se resolvió el contrato de mutuo acuerdo, sin que se haya dado información a este Tribunal acerca de las causas que motivaron su no iniciación y si ésta resultó imputable a alguna de las partes, en cuyo caso, no hubiera sido posible resolver de mutuo acuerdo, en tanto que de acuerdo con el artículo 207.4 de la LCSP sólo podía tener lugar cuando no concurriera otra causa de resolución que fuera imputable al contratista, y siempre que razones de interés público hicieran innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato.

Tampoco se ha aportado la documentación relativa al expediente de resolución del contrato, cuya tramitación debió ajustarse a lo dispuesto en los artículos 207 y 208 de la LCSP y 109 y siguientes del RGLCAP.

– El contrato de obras de ampliación de la Casa de Cultura Francisco Rabal, celebrado por el *Ayuntamiento de Águilas, Región de Murcia*, fue resuelto, por incumplimiento culpable del contratista, con incautación de la garantía definitiva por importe de 25.836 euros.

Con objeto de llevar a cabo las obras pendientes de ejecutar, se formalizó un segundo contrato, por 551.335 euros, y con un plazo de cuatro meses. Próxima la fecha de vencimiento de este segundo contrato, se aprobó un proyecto modificado, sin coste adicional alguno para el Ayuntamiento y con un plazo máximo de ejecución de tres meses, en el que se modificaron las condiciones referidas a la instalación de climatización y se mejoraron determinadas partidas, sin que se hayan acreditado suficientemente las necesidades nuevas o causas imprevistas que justificaron esta modificación, en contra de lo dispuesto en el artículo 202 de la LCSP, al fundamentarlo en que *“una vez retirada la instalación de climatización de la parte existente del edificio se ha comprobado que la opción más ventajosa económicamente, por reducción del presupuesto de ejecución material y por reducción de costes de mantenimiento para el Ayuntamiento, es no reutilizar dicha instalación sino ejecutar una nueva mediante sistema de fan coils y enfriadora de 150 KW. Ello supone un ahorro del presupuesto en esta partida. Como consecuencia de este ahorro se mejoran algunas partidas de obra como son los vuelos de la fachada volada, cerramientos de ladrillo, muro cortina y otros”*. La correspondiente alegación, referida exclusivamente al supuesto ahorro conseguido con esta modificación, omite el hecho de que también se incluyeron en la modificación otras obras, denominadas mejoras, que incrementaron el coste (vuelos de la fachada volada, cerramientos de ladrillo, muro cortina y otros), de manera que finalmente el ahorro de las primeras fue compensado con el mayor gasto de las segundas, resultando un importe cero.

Las obras objeto de esta modificación debían concluir en el plazo de tres meses. Sin embargo, el director facultativo de la obra puso de manifiesto que, casi once meses después de la firma del acta de comprobación del replanteo de las obras, aún no habían finalizado, existiendo un injustificado incumplimiento del plazo de ejecución, al quedar pendiente de certificar un 15% de la obra.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

33

Ante estas circunstancias, el Ayuntamiento acordó iniciar expediente de resolución del contrato, desconociéndose si la Entidad realizó previamente alguna actuación tendente a obligar a la ejecución en plazo de las obras, así como si procedió a la imposición de penalidades por la demora en la ejecución, previstas en el artículo 196 de la LCSP.

El acuerdo resolutorio preveía la incautación de la garantía depositada para responder de la correcta ejecución del contrato, que ascendía a 22.053 euros, sin que exista constancia de que se haya exigido, en su caso, indemnización por los daños y perjuicios causados en lo que excedan del importe de la garantía incautada, de conformidad con el artículo 208.3 de la LCSP.

Asimismo, se aprobó la liquidación de las obras, con fijación de un saldo a favor del Ayuntamiento por importe total, incluido el IVA, de 17.113 euros, señalando que las actuaciones pendientes de acometer debían continuarse con carácter de urgencia por otros empresarios, por motivos de seguridad y para evitar la ruina de lo construido.

Contra el acuerdo de resolución del contrato, la empresa formuló recurso contencioso administrativo, sin que a la fecha de redacción de este Informe se conozca el fallo de este recurso, así como tampoco si la obra ha finalizado y el procedimiento y trámites que ha llevado a cabo el Ayuntamiento para la contratación de la obra pendiente de ejecución.

Finalmente, señalar que las certificaciones mensuales de obras ejecutadas n^{os} 4^a, 5^a, 8^a a 10^a, 15^a y 16^a son de importe cero, lo que implicó paralizaciones de las obras no justificadas.

– En noviembre de 2009 le fue reconocida al *Ayuntamiento de Cartagena, Región de Murcia*, la concesión de una subvención para la financiación de la obra del carril bici e itinerario peatonal entre Cartagena y La Unión. A pesar de que el Municipio estaba obligado a justificar documentalmente la inversión de los fondos antes del 1 de mayo de 2011, el contrato no se formalizó hasta el 12 de abril de ese mismo año, haciendo materialmente imposible que las obras pudieran finalizar en la fecha prevista –el contrato tenía un plazo de duración de seis meses–.

Además, un mes después de la formalización, se suscribió el acta de comprobación de replanteo, en la que se acordó la suspensión temporal parcial de las obras, debido a un estrechamiento del carril, producido con posterioridad a la aprobación del proyecto, y que requería su modificación.

Aun cuando la suspensión acordada era únicamente parcial, las obras no llegaron a iniciarse, solicitando la empresa adjudicataria la resolución del contrato por desistimiento de la Administración, al amparo del artículo 222.4 de la LCSP, con abono de la correspondiente indemnización, equivalente al 6% del precio de las obras dejadas de ejecutar. De la documentación aportada, se desconoce el tratamiento dado por el Ayuntamiento de Cartagena a dicha petición.

Vencidos los plazos para proceder a la modificación del proyecto y poder justificar la inversión de la subvención en el plazo convenido, el Ayuntamiento acordó resolver el contrato.

Las incidencias descritas han supuesto que las obras no llegaran a ejecutarse y que el Ayuntamiento haya tenido que abonar al adjudicatario una indemnización por importe de 8.234 euros, por los gastos ocasionados por la contratación.

– El *Ayuntamiento de Lorquí, Región de Murcia*, contrató las obras de construcción de doce unidades de educación primaria y dependencias anejas del colegio Jesús García con una empresa

que había ofertado una baja del 21,96%. Ésta había justificado su oferta, entre otros extremos, en razonamientos genéricos, tales como, la estructura de la empresa –maquinaria amortizada, almacenes y talleres propios, personal fijo– y precios más bajos que los previstos en el proyecto, atendiendo a su experiencia contrastada en obras de características similares ejecutadas recientemente.

Sin embargo, la empresa sólo llegó a derribar parte del edificio a demoler, alegando deficiencias en el proyecto que requerían un incremento del importe del contrato de 595.732 euros. El Ayuntamiento, por el contrario, constató la situación irregular de la obra, la falta de medios personales y materiales suficientes adscritos y la paralización "de facto" de la obra, por lo que acordó iniciar expediente de resolución del contrato, por haber incurrido el contratista en incumplimiento culpable de sus obligaciones, en virtud de lo dispuesto en el artículo 111. g) del TRLCAP, así como reclamar la cantidad de 259.766 euros correspondiente a la garantía definitiva para responder de los daños ocasionados por el retraso de la inversión y los mayores gastos ocasionados (artículo 113.4 del TRLCAP).

Recurrida la decisión en vía contencioso-administrativa y resuelta en noviembre de 2012, el Ayuntamiento ha llevado a cabo las actuaciones pertinentes para hacer efectivo el pago de la cantidad reclamada por parte de la empresa incumplidora.

Los hechos descritos ponen de manifiesto que la empresa adjudicataria presentó una oferta que posteriormente no resultó viable, lo que trajo como consecuencia que la obra no pudiera ser ejecutada, generando un perjuicio al interés municipal. En este sentido, el informe técnico que debía ser emitido conforme el artículo 83.3 del TRLCAP se limitó a señalar que la oferta no se consideraba desproporcionada o temeraria, sin analizar los argumentos y los precios ofrecidos por la empresa para justificar su oferta.

– El Ayuntamiento de Blanca, Región de Murcia, formalizó un contrato de obras de construcción del edificio de Policía y Juzgados de Paz. Cuando restaba un mes para concluir el plazo de ejecución, la empresa solicitó la paralización de las obras, debido a los cambios de distribución que se estaban llevando a cabo en el proyecto por solicitud de la comandancia de policía. Sin embargo, ni fue autorizada la suspensión –a pesar de lo cual el contratista paralizó las obras durante tres meses– ni tampoco se tramitó el correspondiente expediente de modificación del contrato, de acuerdo con lo previsto en los artículos 202 y 217 de la LCSP, argumentando la Entidad que se trataban de modificaciones de poca envergadura.

Vencido el plazo de ejecución, el Ayuntamiento constató que las obras se encontraban paralizadas, estando pendientes de ejecutar obras por valor de 298.496 euros, por lo que la Junta de Gobierno Local acordó la imposición de una penalidad por importe de 14.614 euros, al amparo de lo previsto en el artículo 196.4 de la LCSP.

No es hasta que transcurre un año desde dicho acuerdo, cuando se reanudan las actuaciones con objeto de comprobar el estado de la obra, momento en el que se constata que continúa abandonada, habiendo superado en más de un año y medio el plazo de ejecución. Es entonces cuando la Junta de Gobierno Local acuerda la resolución del contrato, con incautación de la garantía definitiva por importe de 32.051 euros así como la tramitación del expediente de liquidación.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

35

Sin embargo, y según un informe de la Secretaría General de 1 de octubre de 2013, el trámite de liquidación de la obra no concluyó, incurriendo en causa de caducidad, sin que hasta la fecha de redacción de este Informe se hubiera reiniciado el expediente a fin de determinar los saldos resultantes a favor o en contra de la mercantil o del Ayuntamiento, y el alcance de los daños y perjuicios producidos en su caso.

Las certificaciones correspondientes a esta obra, emitidas en el periodo enero 2010–abril 2011 y por importe de 404.301 euros, fueron abonadas por el Ayuntamiento en mayo de 2012, acogiéndose al procedimiento para el pago a los proveedores de las entidades locales previsto en Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero.

II.4.2.2. Modificación de contratos

– El *Ayuntamiento de Castro-Urdiales, Cantabria*, suscribió un contrato de obras de saneamiento de Allendelagua Fase I, en el que, además, se incluía la introducción o mejora de otras redes e infraestructuras de servicios.

Estas obras debían terminar a los tres meses; sin embargo, días antes de la fecha prevista para su finalización, la adjudicataria solicitó una prórroga de tres meses, lo que significaba duplicar la duración del contrato, sin que se emitiera informe de la dirección facultativa ni acuerdo del órgano de contratación al respecto. Además, las tres primeras certificaciones emitidas acreditaron la ejecución de obra por importe de 99.423 euros, –26,33% del importe adjudicado–, lo que implicaba una demora en la ejecución del contrato.

Asimismo, la dirección facultativa puso de manifiesto la necesidad de redactar un modificado y un complementario, para llevar a cabo las acometidas domiciliarias por soterramiento de la red de electricidad y telecomunicaciones existente en la zona, así como para adaptar la red de alumbrado a la normativa vigente. El hecho de que se decidiera realizar dichas acometidas, una vez formalizado el contrato, reflejó una deficiente elaboración del proyecto previamente aprobado. En este sentido, el artículo 107 de la LCSP regulaba el contenido de los proyectos de obras, según el cual, en los proyectos debían figurar, al menos, los planos de conjunto y de detalle necesarios para que la obra quedara perfectamente definida, así como los que delimitaran la ocupación de los terrenos y la restitución de servidumbres y demás derechos reales, en su caso, y servicios afectados por su ejecución.

La aprobación de ambos expedientes se prolongó durante nueve meses, al no contar inicialmente con los informes favorables de la Secretaría General y de la Intervención, al estimar la primera de ellas que el proyecto complementario, con un presupuesto de ejecución por contrata de 222.320 euros, contenía obras que tenían el carácter de modificado, lo que exigía una tramitación independiente y, por tanto, la redacción de dos proyectos.

Esto obligó a que se redactasen dos proyectos, un modificado por importe de 75.210 euros, sin IVA –19,91% del contrato primitivo– y un complementario por importe de 120.155 euros, sin IVA –31,82% del contrato primitivo–. Sobre estos proyectos, el Interventor observó que varias de las unidades de obra que figuraban en ambos coincidían en su identificación y parte descriptiva, solicitando que se aclarase esta circunstancia y que se acreditase que las obras complementarias no incluían modificaciones.

Finalmente se formalizó la modificación, emitiéndose en esa misma fecha una factura por importe de 74.882 euros, con idéntico importe del modificado, de lo que se deduce que dichas obras se habían ejecutado con anterioridad a su formalización. Además, esta modificación alteraba las condiciones esenciales de licitación y adjudicación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92 quáter de la LCSP, al exceder del 10% del precio de adjudicación del contrato, por lo que debería haberse procedido conforme a lo dispuesto en el artículo 92 bis del mismo texto legal.

Respecto del complementario, éste se adjudicó al contratista de la obra principal, sin que en el expediente se acreditase que se trataba de obras que cumplieran los requisitos señalados en el artículo 155. b) de la LCSP para acudir al procedimiento negociado sin publicidad.

Las certificaciones nºs 10, 11, 12 y 13 se emitieron por importe cero, sin que conste acuerdo expreso de suspensión y reanudación de las obras que den cobertura legal a la paralización de las obras.

La modificación del contrato y el proyecto complementario supusieron un incremento del “precio primitivo” del contrato del 51,74%, retrasando la recepción de las obras en trece meses –433% del plazo inicialmente previsto–.

– El *Ayuntamiento de Marina de Cudeyo, Cantabria*, suscribió un contrato de obras de la casa club municipal de La Junquera y centro de interpretación del golf “Severiano Ballesteros” en Pedreña.

Nueve meses después de su formalización, el adjudicatario, aduciendo carencias e indefiniciones del proyecto, solicitó la redacción de un modificado que comprendía la introducción de unidades de obra no recogidas en el proyecto y el incremento de mediciones de otras unidades ya existentes; propuesta que fue cuestionada por el Interventor Accidental y la Secretaria General al estimar, entre otras razones, que se trataba de incluir mejoras o de suplir omisiones que pudieron preverse al tiempo de redactar el proyecto, sin que de ellos dependiera que la obra fuera susceptible de ser entregada al uso público.

Finalmente, el modificado, con la introducción de una serie de rectificaciones, fue aprobado por un importe adicional de 53.274 euros, lo que supuso un incremento del 8,72%, no concurriendo además en el mismo las circunstancias previstas en el artículo 92 quáter de la LCSP.

Cinco meses más tarde las obras se suspendieron durante un plazo de cuatro meses, dada la existencia de una línea aérea de alta tensión en la parcela objeto de actuación. Este mismo hecho fue uno de los motivos que sirvieron de fundamento para que, con posterioridad, se aprobara una prórroga por un plazo de cuarenta y dos días; no pudiendo, en consecuencia, considerarse justificada, al menos por lo que respecta a esta circunstancia, en tanto que había sido causa con anterioridad de la suspensión. Además, la existencia de este obstáculo debió hacerse constar en el acta de replanteo del proyecto y solucionarse previamente a la iniciación de las obras, lo que pone de manifiesto una deficiente preparación administrativa del contrato.

La petición de prórroga se formuló cuando había transcurrido un año desde que se tuvo conocimiento de la existencia del poste eléctrico y se hubiera subsanado dicha incidencia, infringiendo lo dispuesto en el artículo 100 del RGLCAP que requiere que la petición de prórroga por parte del contratista tenga lugar en un plazo máximo de quince días desde aquél en que se produzca la causa originaria del retraso.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

37

Las obras finalizaron en enero de 2013, incurriendo el contratista en demora respecto del cumplimiento del plazo total en veintinueve días.

Dictada un acta de no conformidad en la que se relacionaban 39 reparos, el Pleno municipal acordó incoar un expediente de resolución contractual, al amparo de lo previsto en el artículo 218.2 de la LCSP, cuantificando una indemnización por importe de 208.361 euros. Habiéndose formulado oposición por parte del contratista, a la fecha de redacción de este Informe, la Entidad aún no había recibido el dictamen solicitado al Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 97 del RGLCAP.

– El *Ayuntamiento de Santander, Cantabria*, contrató las obras de restauración y rehabilitación del Palacio de Riva Herrera para Centro de Enseñanzas Artísticas, las cuales debían concluir el 29 de noviembre 2010. Sin embargo, a esa fecha únicamente se habían emitido 10 certificaciones de obras ejecutadas por un importe total acumulado de 299.349 euros –20,10% del precio de adjudicación del contrato–, lo que implicó un importante retraso, sin que se aprobaran otras prórrogas o suspensiones durante ese periodo distintas de la suspensión temporal parcial acordada en noviembre de 2010.

Unos días antes de la fecha prevista para la terminación de las obras, la dirección facultativa solicitó autorización para la redacción de un proyecto modificado por cambio en el uso del edificio. El proyecto inicial configuraba un centro de enseñanzas artísticas genérico pero, posteriormente, se concretó su uso para la impartición de cursos de formación en el campo de las artes plásticas vinculadas a los medios audiovisuales, lo que exigió adaptar y rehacer todas las instalaciones, así como proyectar aquellas nuevas específicas para el nuevo uso. A este respecto, aun cuando esta modificación pudiera resultar necesaria para el interés público, no ha quedado acreditada la imposibilidad de previsión de estas necesidades en el proyecto primitivo, requerida por el artículo 202.2 de la LCSP.

Autorizada la redacción del proyecto modificado, se acordó la suspensión parcial de las obras, al existir unidades que no podían ser realizadas hasta la tramitación del proyecto modificado; tramitación en la que se produjo una significativa y no justificada dilación de diecisiete meses hasta la formalización de la modificación contractual, contraria a la inmediatez que debe caracterizar a esta figura.

Inicialmente, el proyecto modificado se aprobó con un presupuesto adicional líquido de 328.820 euros –incremento del 22,08% del precio primitivo del contrato–. Sin embargo, seis meses más tarde, el Servicio de Contratación manifestó que el expediente administrativo no había sido tramitado por falta de consignación presupuestaria e informó favorablemente la modificación pero por un presupuesto adicional de 297.791 euros –inferior al inicialmente previsto y que representaba un incremento del 20% del precio primitivo–, sin que se hayan justificado los motivos de esta minoración, alegándose únicamente que se trató de una rectificación realizada por la arquitecta redactora del proyecto.

Por otra parte, la oficina municipal de Supervisión de Proyecto supervisó un proyecto modificado con un presupuesto líquido total de 1.843.445 euros, distinto del presupuesto definitivo del proyecto, que ascendía a 1.786.751 euros.

Desde octubre de 2011 –certificación nº 21– hasta abril de 2012 –certificación nº 22– no se emitió certificación alguna, lo que resulta incongruente con la paralización parcial y no total de las obras y supuso una infracción de lo dispuesto en los artículos 148 a 150 del RGLCAP.

Habida cuenta de las incidencias antes comentadas, la recepción de las obras se produjo con un retraso total de un año y seis meses sobre un plazo contractual inicial de diez meses –desviación del 180%– y el precio primitivo se ha visto incrementado en un 26,52% -20% motivado por la modificación y 6,52% por la liquidación de las obras- .

Asimismo, la certificación final de las obras ejecutadas se aprobó superado el plazo establecido en el artículo 218.3 de la LCSP.

– Días antes de la fecha prevista para la terminación de las obras de construcción de un edificio para centro de acogida en la Avenida de Candina, contratadas por el *Ayuntamiento de Santander, Cantabria*, se autorizó la redacción de un proyecto modificado, invocándose causas sobrevenidas surgidas en la ejecución de la obra y circunstancias no conocidas en el momento de redactar el proyecto. Sin embargo, en dicho modificado se incluyeron actuaciones, algunas de las cuales –dotación de la lavandería, reordenación de espacios comunes, diseño y cálculo de paneles solares, urbanización exterior e interior de la parcela, mayor cerramiento y aislamiento térmico de la cubierta, entre otras– no se ha acreditado que fueran imprevisibles al redactarse el proyecto primitivo, por lo que la modificación no puede considerarse justificada a los efectos del artículo 101 del TRLCAP. La modificación tuvo un importe adicional de 745.514 euros, y supuso un incremento del 14,50% del precio primitivo así como una ampliación del plazo de dos meses.

En la certificación correspondiente al último mes del plazo de ejecución antes de la modificación, se acreditaron obras ejecutadas por un importe total acumulado de 3.734.111 euros, lo que representaba el 72,62% del precio de adjudicación e implicó una demora en su ejecución motivada, de acuerdo con las alegaciones formuladas, por la ralentización en la ejecución de aquellas unidades de obras que podían verse afectadas por la modificación.

Aunque la obra finalizó en la fecha prevista según el plazo modificado, el acta de recepción se firmó cinco meses después porque, finalizada la obra “*se produjo un retraso en la puesta en funcionamiento de las acometidas de agua, electricidad, gas y teléfono (...) y por problemas de pago de las obras necesarias para esta acometidas*”, incumpléndose el plazo de un mes establecido para este trámite en el artículo 110 del TRLCAP, así como el artículo 147.2 del TRLCAP, que exigía que, cuando las obras no se hallaran en estado de ser recibidas, se hiciera constar en el acta, señalándose por el director de las mismas los defectos observados y detallándose las instrucciones precisas fijando un plazo para remediarlos.

Como consecuencia de las incidencias anteriores y teniendo en cuenta la fecha de finalización inicialmente prevista, se produjo una desviación temporal del 62%.

Con posterioridad a la recepción y liquidación de las obras, se aprobó la revisión de precios por un importe de 374.741 euros, lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo 108 del TRLCAP, según el cual el importe de las revisiones debía hacerse efectivo mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales antes de la recepción o, excepcionalmente, en la liquidación del contrato. Aunque en alegaciones la Entidad afirma que

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

39

dicha revisión se produjo en la fase de liquidación, consta en el expediente que ésta se produjo posteriormente y de manera independiente.

Asimismo, se reconoció un importe de 48.376 euros en concepto de intereses de demora por retraso en el pago de 17 de las 22 certificaciones emitidas, así como en el pago de la certificación de revisión de precios, éste último en cumplimiento de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santander.

El coste final del contrato fue de, al menos, 6.797.943 euros, incluyendo en esta cuantía el precio primitivo, el importe de la modificación, la liquidación, el importe de la revisión de precios y los intereses de demora, todo lo cual ha supuesto un incremento del 32,22% del precio inicial.

– El PCAP del contrato de obras de adecuación del Palacio de Manzanedo 3ª fase, para Casa Consistorial, celebrado por el *Ayuntamiento de Santoña, Cantabria*, preveía que, una vez formalizado el contrato, se podría modificar su objeto en el sentido de suprimir determinadas unidades de obras, como la de suministro de luminaria o la cabecera del salón de Plenos.

Señalar al respecto que el artículo 92 ter de la LCSP permitía que los pliegos previeran la modificación de los contratos, siempre que se advirtiera expresamente esta posibilidad y se detallara de forma clara, concisa e inequívoca las condiciones en que se podría hacer uso de la misma, indicando el porcentaje del precio de contrato al que como máximo podía afectar. Sin embargo, el pliego no contenía todos estos extremos previstos en la LCSP, impidiendo que los licitadores pudieran conocerlos a efectos de formular su oferta. Además, esta modificación se llevó a cabo antes de la formalización del contrato, al ser en el acuerdo de adjudicación provisional donde se decidió suprimir dichas partidas, reduciendo proporcionalmente el importe de adjudicación.

Una vez formalizado el contrato, se acordó una nueva modificación contractual por importe de 24.978 euros, con el fin de llevar a cabo *“algunas intervenciones, de carácter puntual unas, y otras como pequeñas matizaciones de las obras incluidas en el proyecto, para ajustar de forma más real el estado final del edificio a las necesidades finales que el servicio que ha de prestarse dentro del edificio requiere”*.

Del examen de la memoria del proyecto modificado se concluye que algunas de esas obras no se debieron a necesidades que no fueran previsibles en la fase de preparación del contrato y de redacción del contrato, como exigía el artículo 92 quáter de la LCSP, además de incluir, entre sus partidas, la referida al suministro de luminaria, cuando precisamente ésta había sido suprimida con anterioridad.

– El *Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata, Extremadura*, celebró un contrato de adecuación del campo de fútbol municipal a hierba artificial, por importe de 232.581 euros, sin IVA, y con un plazo de ejecución de tres meses, que se inició con el acta de comprobación de replanteo –aportada con las alegaciones–, en la que no consta la firma ni la comparecencia del contratista, con infracción de lo dispuesto en el artículo 229 del TRLCSP.

Un mes más tarde, la Junta de Gobierno Local aprobó la modificación del proyecto, por importe de 21.173 euros, sin IVA, –9,10% del precio primitivo–, basada en la propuesta técnica efectuada por el redactor del proyecto y el director de la obra, en la que advertían la existencia de un error en la

redacción del proyecto técnico, que conllevaba una inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que pretendían cubrirse mediante el contrato, ya que *"la muestra de césped artificial entregada por el contratista no requiere las características y calidades esperadas"*. Además, la propuesta preveía el cambio del césped proyectado por uno de mayor calidad, considerando que *"el pavimento prescrito en el proyecto original se ha quedado obsoleto, tanto en calidad como en garantías"* y que *"el producto elegido para la modificación del contrato ha obtenido el máximo reconocimiento de la FIFA"*.

Estas circunstancias justificativas del modificado ponen de manifiesto una deficiente redacción del proyecto que motivó la modificación de las características y tipo de césped poco después de haberse formalizado el contrato. Incluso resulta cuestionable que el pavimento prescrito inicialmente hubiere quedado obsoleto en tan breve tiempo como para que precisara su sustitución por otro que ofreciera mayores garantías y calidad. En este sentido, un informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas Municipal sugería que la modificación propuesta se incluyera en el supuesto del artículo 107.1.a) del TRLCSP, al tratarse de errores padecidos en la redacción del proyecto.

La propuesta así como los informes emitidos al efecto entendían que esta modificación no alteraba las condiciones esenciales de la licitación y de la adjudicación, como requería el artículo 107.2 del TRLCSP, ni tampoco igualaba ni superaba el 10% del precio de adjudicación, por lo que estimaban que no se encontraba en ninguno de los supuestos del artículo 107.3 del mismo texto legal. Sin embargo, y a la vista de la justificación del modificado, y que concurrieron a la licitación más de treinta empresas, podría presumirse que, de haber sido conocidas previamente las nuevas condiciones de la contratación, hubiesen concurrido al procedimiento de adjudicación otros interesados, o que los licitadores hubieren presentado ofertas sustancialmente diferentes a las formuladas. En consecuencia, se estima que la modificación alteró las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación y, por tanto, se encontraba en el supuesto contemplado en el artículo 107.3.e) del TRLCSP, por lo que no puede considerarse justificada por aplicación del artículo 107.1 del TRLCSP.

– El Ayuntamiento de Logroño, La Rioja, contrató las obras de construcción del Centro de la Cultura de La Rioja y de 12 viviendas en El Peri Casa de la Virgen, con un plazo de ejecución de dieciséis meses. A lo largo de su ejecución se aprobaron dos modificados, no quedando debidamente acreditado que el segundo de ellos atendiera a causas imprevistas, como requería el artículo 202 de la LCSP. En este sentido, se desconoce la normativa que se invocó para justificar la modificación, ni consta que las reformas de las zonas afectadas por el Plan Museológico y las relativas al Vinobar fueran imprevisibles en el momento de la redacción del proyecto inicial. Aunque se ha alegado que la contratación del Plan Museológico fue posterior e independiente del proyecto de las obras, no se ha acreditado circunstancia alguna que impidiera la elaboración simultánea de ambos documentos, lo que hubiera sido razonable habida cuenta de la interrelación entre los mismos.

Del expediente administrativo del proyecto modificado nº 2 se desprende que más del 50% de las obras del mismo habían sido ya ejecutadas con carácter previo a su aprobación, pretendiéndose con esta tramitación a posteriori convalidar la ausencia previa de tramitación y subsanar la inobservancia de lo establecido en el artículo 1 de la LCSP, respecto a los principios fundamentales de la contratación pública, lo que podría haber sido evitado con una adecuada planificación y programación.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

41

Asimismo, en 2012 se elaboró un documento que englobó la revisión de precios correspondiente a la totalidad de la obra, por importe de 628.569 euros, no teniéndose en cuenta lo dispuesto en el artículo 82 de la LCSP, que disponía que el importe de las revisiones se haría efectivo en las certificaciones o pagos parciales o, excepcionalmente, en la liquidación del contrato. Esto supuso que la Entidad tuviera que abonar intereses de demora por el retraso en el pago de las cantidades correspondientes a la revisión de precios, por importe de 40.782 euros.

– El Ayuntamiento de Logroño, La Rioja, suscribió un contrato de obras de conservación y mejora de las instalaciones de alumbrado público exterior en cuyo PCAP no se recogía mención alguna a posibles prórrogas. Al proponerse una prórroga, se justificó su concesión por nueve meses aduciendo la implantación de un Centro de Coordinación Integrado de Servicios y la necesidad de disponer del tiempo necesario para elaborar un pliego y efectuar una contratación conjunta de los servicios de regulación de tráfico y de conservación y mejora de las instalaciones de alumbrado exterior público, obviando la posibilidad de haber previsto esta implantación con la antelación debida.

Por otra parte, el contrato fue modificado –sin que se formalizara conforme el artículo 202.3 de la LCSP–, rebajando su importe, a la vista de la reducción de la dotación presupuestaria para este contrato, sin tener en cuenta su incidencia en la calidad y en la eficiencia de la prestación del servicio. En este sentido, el informe de la Dirección General de Movilidad advertía expresamente que *“esta reducción del presupuesto conllevará una disminución en la calidad de la prestación del servicio”* y el informe de la adjunta a la Dirección General de Movilidad de contratación, al hilo de lo anterior, añade que *“esta actuación puede afectar a la eficiencia en la prestación de un servicio público y, además, no se motiva en ninguna razón de interés público ni en la necesidad de atender causas imprevistas”*.

– El Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar, Región de Murcia, contrató la construcción de un albergue juvenil por importe de 1.896.156 euros, IVA no incluido. Un mes antes de finalizar el plazo de ejecución, el contrato se prorrogó por un plazo de cinco meses y medio, a pesar de que el plazo de ejecución había sido uno de los criterios de adjudicación del contrato y de que se hubiera tramitado el expediente por el procedimiento de urgencia, con el fin de cumplir los plazos para justificar la subvención concedida por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para financiar las obras.

El escrito de solicitud de la ampliación presentado por la constructora enumeraba los motivos de dicha petición, entre los que se incluían no sólo extremos que habían causado un retraso justificado en la ejecución de la obra –periodo de lluvias– sino también indefiniciones en algunas unidades de obras –acometida eléctrica, climatización y sistema contra incendios– así como modificaciones contractuales –sustitución de puertas y trabajos complementarios no previstos en el proyecto–, sin que se tramitara en ese momento el correspondiente expediente de modificación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 217 de la LCSP.

Una vez expirado el plazo concedido para la terminación de la obra, se formalizó una modificación del contrato, con un plazo de dos meses, que representaba un 5% del importe de adjudicación, y que comprendía la sustitución e introducción de partidas de obras que no estaban en el proyecto así como la modificación de cantidades asignadas en la medición de algunas partidas, por importe de 99.797 euros, más IVA. La memoria justificativa motivó la modificación en la existencia de una

serie de servicios no contemplados en el proyecto –red de saneamiento, línea de media tensión y línea telefónica de una desaladora que había en el lugar de las obras, entre otros–y desconocidos hasta la fecha.

Al respecto señalar que de acuerdo con el artículo 202 de la LCSP, los contratos sólo podían ser modificados por razones de interés público y para atender a causas imprevistas. Sin embargo, las razones aludidas parecen responder a defectos en la elaboración del proyecto más que a causas imprevistas, como requería el citado precepto.

Las obras finalizaron el 19 de enero de 2013, incrementándose el plazo previsto al iniciar el expediente de contratación en veintidós meses –183% del plazo inicial–, motivado, además de por otras causas que no constan en el expediente, por la prórroga y la modificación acordadas.

Añadir que para la financiación de las obras, el Ayuntamiento formalizó un contrato de factoring con una entidad bancaria, a cuyo efecto la Corporación le cedió el crédito que ostentaba frente a la Comunidad Autónoma como consecuencia de la concesión de una subvención para la ejecución de las obras. Este contrato supuso para la Entidad el pago de unos intereses y de una comisión que ascendieron a 123.000 euros.

II.4.2.3. Obras complementarias

– El Ayuntamiento de Colindres, Cantabria, contrató las obras de recuperación de la Travesía calle La Mar, consistentes en la renovación de un colector general de saneamiento, que entroncaba finalmente en un pozo de registro de otro colector principal.

Estando próxima la finalización, se inició la tramitación de unas obras complementarias cuyo objeto consistió en realizar un cambio de traza del segundo colector, que obligó también a “*modificar un último pequeño tramo de saneamiento recién ejecutado de la Travesía calle la Mar*”, para conducirlo a su entronque final.

La ejecución de estas obras complementarias puso de manifiesto la deficiente planificación del Ayuntamiento respecto de las obras objeto de contratación, al prever que el colector tuviera que entroncar con otro que en anteriores ocasiones ya había causado problemas y respecto del cual se habían realizado de manera provisional “*soluciones parciales*”. En este sentido, para que las obras se consideren complementarias –de acuerdo con la Directiva 2004/18 y el artículo 155. b) de la LCSP– es necesario que vengan motivadas por la aparición de circunstancias imprevistas, extremo que en este caso no concurren.

El contrato complementario, según las alegaciones, tuvo como objeto principal obras de cambio de traza de otro colector general distinto al incluido en el contrato primitivo “*a efectos de que no pase por debajo del centro de transformación de EON existente, ni tampoco por debajo del edificio del Instituto*”, por lo que al tratarse de unas obras distintas y, en principio, independientes, no debieron haberse tramitado mediante un contrato adicional. Por otra parte, las obras complementarias incluyeron la modificación de parte de las ya realizadas de la obra principal, lo que, además de resultar contrario al principio de racionalidad del gasto público, no fue procedente al tratarse de una modificación del contrato principal.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

43

El contrato complementario supuso un incremento del precio del contrato primitivo de un 38,14%, porcentaje muy próximo a la baja económica que había ofertado la empresa adjudicataria.

De conformidad con el acta de recepción de las obras complementarias, éstas se ejecutaron en tan sólo nueve días, cuando la memoria preveía un plazo de ejecución de un mes y medio. Solicitada aclaración al respecto a la Entidad, el Ingeniero de Obras Públicas Municipal emitió un informe de 7 de septiembre del 2013 en el que reconocía que la fecha de recepción de las obras coincidió con la fecha máxima prevista para justificar la subvención recibida, que de otra forma se hubiere perdido, comprometiéndose el contratista a *“incrementar considerablemente la maquinaria y medios humanos”*. No obstante, resulta cuestionable que, dada la naturaleza de las obras, se hayan podido ejecutar en un plazo tan breve.

– El *Ayuntamiento de Santomera, Región de Murcia*, formalizó un contrato de obras con un plazo de ejecución de doce meses, para la construcción de un instituto de Enseñanza Secundaria.

Con objeto de iniciar estas obras se procedió a la comprobación del replanteo, siendo ésta negativa ante la existencia de una línea eléctrica aérea y de una tubería que atravesaba el solar que necesitaban ser desviadas con carácter previo al inicio de las obras; acordándose, en consecuencia, suspender el comienzo de los trabajos, hasta que no estuvieran ejecutados los desvíos de las líneas indicados anteriormente.

El hecho de que se detectara, una vez formalizado el contrato, la existencia de una línea eléctrica y de una tubería en el solar, pone de manifiesto una deficiente elaboración del proyecto previamente aprobado y regulado en el artículo 107 de la LCSP.

Para solventar esta incidencia, la Junta de Gobierno Local acordó la aprobación de un proyecto de obras previas complementarias, por importe de 74.613 euros, que debían ejecutarse en el plazo de dos meses. Sin embargo, estas obras no se hicieron en el plazo convenido, constando un informe de la Intervención en el que se subrayaba la necesidad de determinar los motivos concretos por los que se presentó la última certificación fuera del plazo de ejecución, con el fin de comprobar si se debió a causas imputables al contratista, a los efectos de proceder a la imposición de las penalidades por demora previstas en el artículo 196 de la LCSP y en el PCAP. Además, añadía que la presentación de la última certificación, transcurrido el plazo de ejecución, había producido un perjuicio al Ayuntamiento, debido a la subida del tipo impositivo del IVA (del 18 al 21%). Sin embargo, no consta a este Tribunal de Cuentas que el Ayuntamiento adoptara alguna de las medidas indicadas por el Interventor.

Posteriormente se aprobó un nuevo proyecto complementario, por importe de 302.578 euros, IVA incluido, con un plazo de ejecución de tres meses, al considerar que concurrían las circunstancias del artículo 171. b) del TRLCSP. Este proyecto tenía por objeto la ejecución de obras de infraestructura para posibilitar las acometidas de saneamiento y pluviales, así como la ejecución de accesos peatonales y de vehículos al centro educativo.

Señalar, en primer lugar, que dicho precepto no era de aplicación al contrato examinado, sino el 155.b) de la LCSP, a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria primera del TRLCSP. Asimismo, y tal como señalaba el Informe de Intervención *“no consta en el expediente supervisión del Proyecto modificado pues si bien respecto a este último la obra es inferior a 350.000,00 €, se desconoce por este Interventor si este Proyecto afecta a la estabilidad, seguridad o estanqueidad*

de la obra, en cuyo caso sería igualmente necesario. Considera que no es encuadrable este expediente en el artículo 171 b del RD Legislativo 3/2011, por lo que debería ser objeto de una contratación independiente, por el motivo de que en las causas alegadas por el arquitecto redactor del Proyecto complementario no se hace referencia a ninguna circunstancia imprevista, tal y como exige el precepto mencionado, en tanto que todo el objeto de las obras relacionadas en este proyecto no es claro que no fuese conocido en la fecha de la redacción del proyecto de la obra principal. Al faltar la situación imprevista, pese a cumplirse el requisito económico (el importe acumulado de las obras complementarias no supera el 50% del importe primitivo del contrato), no sería de aplicación el apartado b) del artículo 171. Así, esta Intervención considera que hay que ser especialmente cauteloso en el cumplimiento de estos requisitos del artículo 171, ya que los mismos son trascendentales a la hora de respetar los principios de transparencia, libre concurrencia y publicidad". A pesar de las observaciones planteadas por el Interventor, el Ayuntamiento continuó con la tramitación del expediente, formalizando el contrato de obras complementario.

Las alegaciones formuladas por la Entidad a este respecto resultan contradictorias al afirmar primeramente que el proyecto no afectaba a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra principal y, por tanto, no necesitaba supervisión, manteniendo más adelante que las obras de este contrato complementario eran "necesarias para el perfeccionamiento de la obra principal puesto que al canalizarse las aguas pluviales por la acera de la calle del Este a la que da frente el Instituto se evitarán posibles inundaciones del recinto educativo por anegación de los huertos adyacentes como tradicionalmente suele ocurrir con las lluvias en la zona".

En el transcurso de las obras se aprobaron tres prórrogas, sin que los motivos que fundamentaron la primera de ellas estuvieran justificados suficientemente. En este sentido, se ha de subrayar la necesidad de determinar la causa exacta de las ampliaciones en el plazo de ejecución para, en su caso, proceder a la depuración de responsabilidades, bien al contratista o bien al personal al servicio de la Administración responsable.

Las obras se recibieron con un retraso de dos meses con respecto al plazo de un mes establecido para dicho trámite en el artículo 205.2 de la LCSP, a lo que hubo que añadir los ocho meses por las tres prórrogas concedidas a lo largo de la ejecución de las obras.

Esta demora es especialmente significativa dado que el expediente contractual se había tramitado por el procedimiento de urgencia y que el contrato preveía un plazo de ejecución de doce meses, de acuerdo con la oferta presentada por el adjudicatario –el plazo de ejecución fue uno de los criterios de adjudicación, resultando finalmente desvirtuado por las sucesivas ampliaciones de plazo acordadas–.

II.4.2.4. Incidencias que afectan al plazo de ejecución

Prórrogas de los contratos

– El acta de comprobación de replanteo de las obras de la Rotonda sobre N-301, contratadas por el Ayuntamiento de Cieza, Región de Murcia, se expidió tres meses después de la formalización del contrato, superando el plazo de un mes establecido en el artículo 212 de la LCSP, sin que se hayan acreditado los motivos de este retraso que superó, incluso, el plazo total de ejecución.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales 45

Expirado ya el plazo de ejecución y con infracción, por tanto, del artículo 100 del RGLCAP, se concedió una prórroga de tres meses, encontrándose, entre las causas de esta prórroga, el retraso generado por la ejecución de trabajos no contemplados en el proyecto, lo que pone de manifiesto una deficiente elaboración del mismo.

Expirado nuevamente el plazo ampliado por la prórroga anterior y con igual infracción del RGLCAP, se concedió una segunda prórroga, próxima a dos meses, superior a la solicitada por el contratista.

La tercera prórroga se concedió dos meses después de haber finalizado el plazo ampliado por las dos prórrogas anteriores y, por consiguiente, con una nueva infracción del artículo 100 del RGLCAP.

Para la justificación de las prórrogas segunda y tercera, entre otras circunstancias, se invocó la tramitación de un contrato complementario sobre el que no se ha aportado documentación alguna, por lo que se desconocen su naturaleza y sus causas e impide verificar la justificación de las prórrogas.

Siendo el plazo inicial del contrato de dos meses y medio, éste experimentó, como consecuencia de las tres prórrogas, una ampliación total de diez meses y medio, lo que implicó una desviación temporal total del 420%.

A pesar de haber expirado el plazo ampliado por las tres prórrogas, diez meses después de la ejecución total del contrato no había finalizado, al encontrarse inconclusas las mejoras ofertadas por el contratista, por lo que no se había levantado el acta de recepción, lo que supuso una nueva y relevante demora no justificada ni amparada en la concesión de nuevas prórrogas o suspensiones, sin que se conozca la imposición al contratista de las penalidades por demora establecidas en el artículo 196 de la LCSP.

– Para la ejecución del contrato de consolidación del Palacio de Guevara, cuyo plazo inicial era de cinco meses, el *Ayuntamiento de Lorca, Región de Murcia*, aprobó dos prórrogas de tres meses cada una, produciéndose un incremento del plazo de ejecución del 120%.

La primera prórroga se motivó en *"la aparición de elementos estructurales en mal estado que han provocado que los trabajos de restauración se prolonguen más tiempo del previsto. Además, se está estudiando el estado actual del inmueble tras ser eliminados los revestimientos de los muros de fábrica, documentando todos los nuevos elementos constructivos hallados como arcos, cargaderos, huecos de paso, ventanas, etc., estudiando cuáles deben ser recuperados para devolver el Palacio a su estado original."* La segunda prórroga se justificó en la ralentización de las obras motivada por la supervisión llevada a cabo por la Dirección General de Bienes Culturales.

– El *Ayuntamiento de Torre-Pacheco, Región de Murcia*, contrató en un mismo expediente la construcción de la casa consistorial, la remodelación de parte del Paseo Villa Esperanza y la concesión de obra pública para la construcción de un aparcamiento subterráneo y explotación de la totalidad del mismo, justificándose en el expediente la necesidad de las obras y, en particular, la construcción de un aparcamiento subterráneo, pero no así su tramitación conjunta.

En el acta de comprobación de replanteo de este expediente, se decidió posponer el inicio de las obras, por coincidir con las fiestas navideñas. De acuerdo con el artículo 212 de la LCSP, la

ejecución del contrato de obras comienza con el acta de comprobación de replanteo, sin que se pueda acordar su inicio en una fecha posterior sin la previa aprobación del órgano de contratación. Por este motivo, el Servicio jurídico informó desfavorablemente y el Pleno del Ayuntamiento no admitió dicha decisión.

Durante la ejecución de las obras se aprobaron dos prórrogas de 156 y 146 días, respectivamente. Los motivos de la primera prórroga se relacionaron exclusivamente en un cuadro presentado por la empresa adjudicataria, sin que vinieran acompañados de una memoria justificativa, por lo que este Tribunal de Cuentas no ha podido valorar su procedencia.

Entre las razones que motivaron la segunda de las prórrogas se encontraban, además de inclemencias naturales, la realización de estudios para la eficiencia energética y domótica, así como cambios de distribución interior del edificio, circunstancias éstas últimas que encubrían modificaciones contractuales a las que no se les dio la debida tramitación, además de no deberse a necesidades nuevas o a circunstancias imprevistas, como requería el artículo 101 del TRLCAP.

Demoras en la ejecución de los contratos

– El Ayuntamiento de Alcantarilla, Región de Murcia, contrató las obras del centro de participación ciudadana. En el acta de comprobación del replanteo se puso de manifiesto que *“el comienzo de las obras no es viable, pues a la fecha de la presente Acta no ha sido posible la contratación de los técnicos competentes”*, lo que implicó una deficiente preparación administrativa del contrato y una demora injustificada en el inicio de las obras.

Este contrato fue modificado con objeto de variar algunas partidas del proyecto original, basándose en necesidades que no pueden considerarse imprevistas o nuevas a los efectos del artículo 202.1 de la LCSP, y sin que tal modificación se formalizara de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 202.3 de la misma Ley.

Solicitada la resolución del contrato por la empresa adjudicataria por la falta de pago de diez certificaciones de obra, la Junta de Gobierno Local dictó un acuerdo de resolución, que fue recurrido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Murcia. La sentencia declaró culpable a la Administración de la resolución del contrato, quedando ésta obligada a la devolución de la garantía prestada y al abono de 13.080 euros, más el interés legal del dinero devengado desde la fecha de la interposición del recurso contencioso. Con las alegaciones, se ha aportado la documentación acreditativa de la cancelación de la fianza y del abono de la mencionada cantidad al contratista.

De acuerdo con el plazo contractual, la ejecución de las obras debía finalizar el 8 de febrero de 2011; sin embargo y según consta en un informe técnico de 4 de enero de 2012, del director de ejecución, con el Vº Bº del director de obra, a 15 de noviembre de 2011 faltaban por ejecutarse varias partidas del proyecto, así como las mejoras ofertadas por el contratista, sin que conste la concesión de prórrogas o la declaración de suspensión de las obras ni la imposición al contratista de las penalidades por demora establecidas en la normativa.

Con las alegaciones, se ha aportado el acta de recepción de las obras, que pone de manifiesto un retraso de veintidós meses en la terminación de las mismas, constando en ella varias deficiencias cuya subsanación posterior no se ha acreditado.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

47

De acuerdo con la documentación aportada con las alegaciones, todos los informes de asesoramiento jurídico sobre las incidencias de la ejecución del contrato fueron elaborados por una empresa consultora en virtud de un contrato administrativo para la asistencia técnica y consultoría relativa a los servicios generales del Ayuntamiento de Alcantarilla, en materia jurídica, económica, organizativa y de desarrollo de sistemas de gestión de la administración municipal formalizado el 2 de enero de 1998 con un precio de 4.939.281 pesetas anuales, IVA incluido, –29.686 euros– y una duración de un año, prorrogable tácitamente, sin limitación del número de prórrogas, estableciéndose la variación anual del IPC como fórmula de revisión de precios; contrato que estaba en vigor en el ejercicio 2012 al haberse prorrogado sucesivamente el plazo durante quince años.

La duración indefinida del contrato no respetó las limitaciones temporales del artículo 199 de la LCAP, aplicable al contrato examinado, a cuyo tenor no podía tener un plazo de vigencia superior a cuatro años, sin que la duración total del contrato incluidas las prórrogas, pudiera exceder de seis años, y sin que fuera posible fundamentar esta duración indefinida en el número 4 de dicho precepto, que permitía que los contratos para la defensa jurídica y judicial de la Administración tuvieran la duración precisa para atender adecuadamente sus necesidades.

La emisión de informes por la empresa consultora y no por la Secretaría General del Ayuntamiento, particularmente de los informes previstos en la normativa reguladora de la contratación administrativa para la tramitación de las incidencias de ejecución de los contratos –artículo 97.3 del RGLCAP, entre otros–, implica el ejercicio de las funciones de asesoramiento legal preceptivo reservadas a la Secretaría General del Ayuntamiento por el Real Decreto 1174/1987, de 18 de octubre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, e incumple la cláusula primera del contrato de consultoría aportado con las alegaciones, según la cual dicho contrato tenía por objeto la emisión de todos los informes jurídicos que precise la Administración y el Gobierno Municipal *"a excepción de aquellos informes de carácter preceptivo que el ordenamiento atribuye al Secretario Municipal"*.

– Formalizado el contrato de obras de adaptación de espacio público para la instalación de una pista polideportiva en El Raiguero de Beniel y otros, celebrado por el *Ayuntamiento de Beniel, Región de Murcia*, el acta de comprobación de replanteo no se expidió hasta pasados siete meses, superando el plazo dispuesto en el PCAP, en relación con el artículo 212 de la LCSP, y la causa de resolución del contrato, conforme el artículo 220.a) de la LCSP.

Asimismo estas obras, que debían ejecutarse en un plazo de tres meses, se prolongaron siete meses más –233% del plazo inicial–, habiendo justificado el Ayuntamiento esta demora en los serios problemas económicos por los que atravesó la Tesorería Local, que imposibilitaron hacer frente al pago.

Al respecto señalar que, previamente a la adjudicación y formalización del contrato, se emitió el correspondiente certificado de existencia de crédito, que acreditaba que existía crédito suficiente en el presupuesto municipal para la financiación de las obras, sin que durante la tramitación del expediente se constatará documentalmente incidencia económica alguna. Únicamente se tiene conocimiento de que, en septiembre de 2012, la Junta de Gobierno Local, a la vista de que se podía superar el plazo para la justificación de la subvención concedida por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para financiar parte de las obras, manifestó los problemas económicos por

los que estaba atravesando la Corporación y acordó solicitar una ampliación del referido plazo de justificación.

De acuerdo con lo dispuesto en la LCSP y en el PCAP, la Entidad estaba obligada a abonar el precio en los plazos previstos legalmente y, en el caso de retraso en el pago, el contratista podía solicitar los intereses de demora reconocidos en el artículo 200.4 de la LCSP, lo que hubiera producido una merma de los fondos públicos, si bien esta circunstancia no ha llegado a producirse.

– Transcurrido un mes desde la firma del contrato de obras que tenía por objeto la construcción de un colegio público de seis unidades de Educación Infantil (1ª fase), celebrado por el *Ayuntamiento de La Unión, Región de Murcia*, se extendió el acta de comprobación de replanteo en el que se hacía constar que no era viable el inicio de las obras, al no haberse aprobado el plan de seguridad y salud –a pesar de que éste se había presentado por la empresa encargada de las obras en el plazo previsto contractualmente– y por existir un poste con línea de media tensión en la parcela, que impedía la construcción y que debía ser eliminado.

El hecho de que se detectara, una vez formalizado el contrato, la existencia de un poste eléctrico en la parcela, puso de manifiesto una deficiente elaboración del proyecto previamente aprobado, regulado en el artículo 107 de la LCSP.

Estas incidencias han ocasionado una demora en la ejecución de las obras de casi quince meses, lo que representa un 125% del plazo inicialmente previsto, cuando el expediente contractual se había tramitado por el procedimiento de urgencia, a fin de agilizar al máximo su comienzo y poder cumplir los plazos marcados por la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para justificar la subvención concedida para su financiación.

El Ayuntamiento, a pesar de los impedimentos para dar comienzo a la ejecución del contrato, no llegó a dictar acuerdo sobre la suspensión de la iniciación de las obras, aunque se comenzaron los trámites para ello. De acuerdo con el artículo 220 de la LCSP, la demora en la comprobación del replanteo así como la suspensión de la iniciación de las obras por plazo superior a seis meses eran motivos para que el contratista pudiera haber solicitado la resolución del contrato, teniendo derecho a haber exigido las indemnizaciones previstas en el artículo 222 del mismo texto legal –extremos éstos que no llegaron a producirse–.

– El *Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia*, contrató la elaboración del proyecto y ejecución de las obras de reforma interior del Teatro Romea, por importe de 1.950.000 euros, –con una baja del 37,4%– más 100.000 euros por redacción y presentación del proyecto, disponiendo de un plazo de un mes para la redacción del proyecto y cuatro meses para la ejecución de la obra.

La contratación conjunta del proyecto y la ejecución de las obras se encontraba regulada en el artículo 108 de la LCSP, a la que se atribuía carácter excepcional, sin que se consideren suficiente motivación en este caso *“las dificultades técnicas singulares, como ocurre con la instalación de los conductos del aire acondicionado en un edificio de las características de éste”*. Precisamente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Murcia, en Sentencia de 29 de mayo de 2013, declaró, en relación con el expediente examinado, que *“es difícil de entender que el Ayuntamiento no hubiera hecho de forma directa el proyecto, totalmente definido”*, añadiendo que *“no eran solo razones económicas las que aconsejaban la utilización de los profesionales*

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

49

municipales para la redacción del proyecto y la dirección de la obra, pues no hay en el expediente razón suficiente para pagar profesionales externos teniendo propios”.

Durante la ejecución de las obras se produjeron retrasos respecto al programa de trabajo previsto en el proyecto, figurando en el expediente diversos requerimientos formulados por la Junta de Gobierno Local a la adjudicataria para que dispusiera de los medios materiales y humanos suficientes para la finalización de las obras. En este sentido, la Sentencia anteriormente mencionada declaró que *“El retraso en esta obra es por lo tanto imputable solamente al contratista”.*

Asimismo, durante la ejecución de las obras se pusieron de manifiesto, en reiteradas ocasiones, discrepancias entre la Oficina Técnica de Proyectos (OTA) y la UTE adjudicataria del contrato, en cuanto a cumplimientos de los plazos, introducción de modificaciones, tanteo de precios, protección de elementos, ejecución de forjados, entre otros, motivadas, en unos casos, por las deficiencias del proyecto y, en otras, por las pretensiones económicas de la adjudicataria. Como declara la Sentencia citada, *“ambas partes son responsables del conflicto planteado, la Administración por no haber definido el contenido del contrato, incurriendo en vía de hecho, desnaturalizándose el contrato administrativo, y el contratista por haber aceptado realizar una obra de contenido indeterminado por un precio determinado, con la esperanza cierta de incrementar el precio y las partidas de obra”.*

Una de esas discrepancias giró en torno a la demolición del forjado del ala oeste del Teatro. En el expediente consta un informe técnico firmado por los responsables municipales que integraban la OTA, en el que se indicaba que resultaba *“inquietante que se demoliese el forjado de la zona oeste por acuerdo de todas las partes, y que al día de hoy, bien por indolencia o bien por dejadez de la UTE (...) no haber arriostado mínimamente dicho muro de fachada y dejara transcurrir el tiempo indefinidamente con el riesgo que conllevaría para la estabilidad del edificio el más mínimo movimiento sísmico”.*

Igualmente, estas discrepancias se pusieron de manifiesto respecto de la demolición del forjado del ala este. La OTA mantuvo que no procedía su demolición, sino únicamente su refuerzo, en contra de lo manifestado por la contratista y la dirección de la obra.

Asimismo, durante la ejecución de la obra se hubo de proceder a la demolición y sustitución del falso techo de los deambulatorios, trabajos que fueron adjudicados a otra empresa por importe de 17.010 euros, más IVA, dada la falta de acuerdo económico con la UTE.

Otra de las cuestiones respecto de la cual se produjeron incidencias fue la presentación y aprobación de un proyecto modificado. En sucesivas ocasiones, la UTE presentó “proyectos modificados” que no fueron aceptados por el órgano de contratación, por no ajustarse a las indicaciones contenidas en los informes de la Supervisión municipal, acordándose, finalmente, que la obra se ejecutara de acuerdo con el proyecto inicialmente aprobado. Puesto que no llegó a aprobarse el proyecto modificado, la Junta de Gobierno Local autorizó un gasto por 211.293 euros, con el fin de abonar la parte de la obra ejecutada por la adjudicataria bajo las órdenes de la dirección facultativa y no contemplada en el proyecto aprobado.

De acuerdo con el pliego de condiciones, el equipo facultativo para la dirección de las obras fue nombrado a propuesta de la UTE adjudicataria, cuando la dirección de obra se configuraba en la

LCSP como la representante de la Administración contratante, cuya función es controlar la correcta ejecución de las obras mediante las órdenes e instrucciones precisas para ello, de acuerdo con los artículos 213, 217.3, 218.2 y 3, entre otros. En este sentido, el director de la obra pública asume, por delegación, las funciones de dirección e inspección continuadas de la obra, tanto en su vertiente técnica como en su vertiente jurídico-administrativa, con sus competencias y responsabilidades, debiendo velar por los intereses públicos, exigiendo al contratista el estricto cumplimiento de lo pactado, todo ello en orden a la consecución del objetivo único del contrato: la ejecución de la obra de acuerdo con el proyecto aprobado y vigente, y a su propio riesgo y ventura. En este sentido, la Mesa de Contratación advirtió precisamente sobre el nombramiento de la dirección de la obra a instancia del contratista y sobre las funciones de vigilancia y supervisión de los directores.

Como consecuencia del incumplimiento del plazo de ejecución por parte de la UTE adjudicataria, la Junta de Gobierno Local le impuso una penalidad por importe de 124.607 euros –475,60 euros diarios–, desconociéndose si se ha hecho efectiva en su importe íntegro.

De acuerdo con la documentación facilitada, la UTE comunicó al Ayuntamiento la finalización de las obras, respecto de lo cual los Supervisores municipales informaron que la obra presentaba deficiencias y unidades por ejecutar, que debían ser realizadas antes de proceder a su recepción.

No se suscribió un acta de recepción de las obras por los representantes de la empresa y por los directores de obras, tal y como requiere el artículo 218 de la LCSP. En este sentido, reunidos con el fin de proceder a la firma de dicho acta, la UTE adjudicataria manifestó su negativa a la entrega de las obras, a tenor de la falta de respuesta municipal a los escritos de reclamaciones sobre precios contradictorios y otros extremos. Del mismo modo, los técnicos municipales manifestaron en escritos posteriores la existencia de deficiencias que debían ser subsanadas.

Fue más tarde cuando la Junta de Gobierno Local dio por recibidas las obras, con un retraso de un año y cinco meses respecto de la fecha prevista, acordando la iniciación de una pieza separada para la valoración de las deficiencias subsistentes, sin que se conozca el resultado de su tramitación.

Presentadas la certificación final y la liquidación de la obra, la OTA informó que no era aceptable la liquidación presentada hasta que se procediera a subsanar los numerosos defectos de acabado y se valorasen adecuadamente las mermas de calidad de las partidas de difícil o imposible reparación, sin que entre la documentación remitida conste si finalmente se ha aprobado tal liquidación.

Suspensión de contratos

– Transcurridos dos días desde la firma del acta de comprobación de replanteo, las obras de rehabilitación y consolidación del Castillo de San Juan, contratadas por el *Ayuntamiento de Calasparra, Región de Murcia*, tuvieron que ser paralizadas ante la necesidad de realizar un estudio geotécnico del terreno previo, lo que puso de manifiesto una deficiente elaboración del proyecto, puesto que el artículo 123.3 del TRLCSP requería que los proyectos de obras fueran acompañados, entre otros documentos, de un estudio geotécnico.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales 51

Reanudadas las obras siete meses y medio después, se paralizaron tres meses más tarde, al encontrarse restos arqueológicos, reiniciándose nuevamente a los dos meses, sin que la Entidad haya informado sobre si éstas han finalizado.

Las suspensiones descritas –nueve meses y medio– han ocasionado retrasos en la ejecución de las obras, que podrían provocar la pérdida de la subvención concedida por el Ministerio de Fomento. En este sentido, notificada al Ministerio la primera de las paralizaciones por la Corporación, éste le reprobó que no le hubiera informado puntualmente y le advirtió que de no darse solución de forma urgente a los problemas planteados se vería en la obligación de solicitar la devolución del importe subvencionado.

– El *Ayuntamiento de Lorca, Región de Murcia*, contrató las obras de construcción de una escuela de música, artes plásticas y sede de la banda de música, financiadas con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y Sostenibilidad Local, regulado en el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, lo que requería que finalizaran en una fecha determinada.

Sin embargo, el comienzo de las obras de construcción se retrasó seis meses, al aprobarse la sustitución del sistema de cimentación de la construcción, siendo necesaria la realización de un anexo al estudio geotécnico y un nuevo cálculo de la estructura del edificio. La justificación de este modificado se basó en “razones de economía de los trabajos y seguridad estructural”, circunstancias que pusieron de manifiesto que no se debieron a necesidades nuevas o a causas imprevistas, como requería el artículo 202 de la LCSP, sino a una deficiente redacción del proyecto, que afectaba incluso a la seguridad del edificio.

Igualmente, se produjeron demoras en la ejecución de las obras, debidas, por una parte, a los terremotos sufridos en la ciudad que habían provocado la pérdida de sesenta días de trabajo y, por otra, a la situación económica que atravesaba la empresa que había supuesto que dejara de trabajar, retrasándose las obras en unos cuatro meses.

A la vista de estos hechos, la Junta de Gobierno Local acordó la suspensión temporal, el inicio del expediente de clarificación y/o, en su caso, resolución contractual, así como la solicitud a la Dirección General de Cooperación Local de la prórroga excepcional prevista en la disposición adicional segunda de Ley 31/2011, de 4 de octubre.

Recibidas las alegaciones de la empresa y tras un nuevo informe del Jefe de Servicio de Contratación, la Junta de Gobierno Local acordó que se iniciara el procedimiento de resolución del contrato, así como que la dirección facultativa iniciara los trámites necesarios para la comprobación, mediación y liquidación de las obras con arreglo al proyecto, a tenor de lo establecido en el artículo 222 de la LCSP. No obstante, la tramitación del expediente de resolución del contrato se dilató indebidamente, teniendo que declararse su caducidad.

Posteriormente se extendió acta de reinicio de las obras y se aprobó un programa de trabajo de las obras pendientes, que fijaba un plazo de seis meses para su finalización. Sin embargo, según un informe emitido en septiembre de 2013 por la dirección facultativa de las obras, éstas aún no habían finalizado, quedando por ejecutar un 1,5% de la obra. En definitiva, las obras, que debían ejecutarse en seis meses, se han demorado en más de dieciocho meses, esto es, el triple del plazo previsto inicialmente. Si bien entre los motivos que causaron dicho retraso se encontraban los

movimientos sísmicos acaecidos en la ciudad de Lorca, en la documentación aportada figura que estos hechos provocaron la pérdida de tan sólo sesenta días de trabajo.

Además, y al haber superado la fecha máxima establecida en el Real Decreto-ley 13/2009 para la finalización del proyecto de inversión financiado con el referido Fondo, la Entidad está obligada a certificar que, sin ningún género de duda, dicho incumplimiento no se debió a una falta de diligencia, debiendo exponer las causas que motivaron el retraso y las razones por las que consideran que estas causas no fueron consecuencia de una falta de diligencia de la Corporación.

– En el Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2010, se señalaba que las obras del Espacio Público El Coso y Edificio de Oficinas Municipales, contratadas por el *Ayuntamiento de Cehegín, Región de Murcia*, no se habían ejecutado en el plazo previsto, al encontrarse paralizadas. De acuerdo con un acta expedida al efecto, se indicaba que diversos problemas con la ubicación real del firme y con la composición del terreno, así como la aparición de restos arqueológicos habían motivado dicha paralización. Con objeto de que no se desviara el presupuesto de ejecución material, en ese mismo acta se proponía la redacción de un modificado, no disponiendo este Tribunal de Cuentas de otra documentación al respecto.

En la presente fiscalización y con objeto de conocer si se habían solucionado las incidencias surgidas en este expediente, se solicitó documentación adicional. Entre dicha documentación figura un informe de la dirección de obra en el que se ponía de manifiesto que había aparecido un gran número de imprevistos ocultos, vinculados a la naturaleza del solar. Añadía que, al iniciarse los trabajos de ejecución se había comprobado por parte de la dirección facultativa, que los datos iniciales del levantamiento topográfico y del estudio geotécnico con los que se redactó el proyecto, no coincidían con la realidad del solar. También indicaba que se había detectado que el firme no estaba ubicado en las cotas indicadas en el estudio geotécnico, habiendo partido este estudio de un número reducido de sondeos. Por estos motivos, el informe solicitaba una prórroga de seis meses con el fin de realizar un nuevo levantamiento topográfico.

Las deficiencias descritas ponen de manifiesto una deficiente comprobación de la realidad del terreno, ante la insuficiencia del estudio geotécnico que debía acompañar al proyecto, de acuerdo con el artículo 107.3 de la LCSP, en particular, con el número de sondeos realizados. Añadir que el plazo de ejecución era uno de los criterios de adjudicación y el propio contrato establecía que las obras debían ejecutarse conforme a un ritmo suficiente a juicio de la dirección facultativa de las obras, con la finalidad de que el plazo de ejecución fijado pudiera cumplirse adecuadamente, lo que no se ha producido dadas las incidencias descritas anteriormente.

Con posterioridad la dirección facultativa emitió un informe en el que, además de las circunstancias anteriores, añadía que se habían encontrado restos arqueológicos, por lo que se solicitaba una modificación del contrato de obras. A la vista de este informe, la Junta de Gobierno Local aprobó paralizar las obras e iniciar el expediente de modificación del contrato de obras, sin que a la fecha de redacción de este Informe se haya aprobado dicha modificación.

II.4.2.5. Pago de intereses de demora

En el contrato de obras de accesibilidad en la calle Alceda, celebrado por el *Ayuntamiento de Santander, Cantabria*, la primera certificación se emitió cuatro meses después de haberse realizado la comprobación de replanteo. Según lo indicado en el trámite de alegaciones, esta demora se

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

53

debió a la ejecución de una serie de actuaciones, como la realización de pruebas geotécnicas, así como a la elaboración de un informe previo sobre el estado de los edificios, lo que pone de manifiesto una deficiente preparación del expediente.

Por otra parte, no se emitieron certificaciones en todos los meses de la ejecución de las obras, según exigen los artículos 145 del TRLCAP y 147 a 150 del RGLCAP, sin que se disponga de acuerdo expreso de suspensión y la posterior acta de reanudación de las obras, que pudieran dar cobertura legal a esta deficiencia.

Expirado el plazo de ejecución, el contrato fue modificado por un importe adicional de 191.105 euros, IVA incluido, lo que supuso un incremento del 12,59%, y un aumento del plazo de dos meses.

En el acta de recepción figuraba como fecha de terminación de las obras una anterior a la prevista contractualmente, por lo que el director de las obras en un informe de 18 de julio de 2013, aclaró que se recibieron con seis meses de retraso, por problemas técnicos en las escaleras, incumpliendo, en consecuencia, el artículo 147.2 de la TRLCAP que exige que, cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas, tal circunstancia se haga constar en el acta de recepción y el director de las mismas señale los defectos observados y detalle las instrucciones precisas, fijando un plazo para remediar los defectos.

Casi un año después de la fecha prevista para la terminación de las obras, el contratista reclamó intereses de demora por retrasos en el pago de certificaciones de obras ejecutadas, al amparo de los artículos 99 del TRLCAP y 5 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, por un importe de 19.796 euros; cantidad que, en un informe de la Intervención municipal, se rebajó a 14.555 euros, autorizándose y disponiéndose el gasto por éste último. No obstante, con posterioridad, y contradictoriamente con la resolución anterior, se autorizó y dispuso un gasto en concepto de intereses de demora por 19.796 euros. Finalmente, en enero de 2012, se abonó indebidamente al contratista la suma de ambos importes –34.351 euros–, procediéndose, con posterioridad, a su reintegro.

El importe finalmente certificado, incluida la modificación, más los intereses de demora abonados ascendió a 1.875.588 euros –incremento del 23,55% del precio inicial–.

En el contrato de reurbanización de la Avenida de Burgos, celebrado por el *Ayuntamiento de Logroño, La Rioja*, se produjeron demoras en el abono de dos certificaciones de obra, por lo que el Ayuntamiento tuvo que abonar al contratista 402 euros en concepto de intereses, a tenor de los artículos 99 de la LCSP y 5 de la Ley 3/2004.

El pago de las certificaciones de las obras de Urbanización Sector R-11 no se efectuó por el *Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, La Rioja*, en el plazo legalmente previsto, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 99.4 del TRLCAP, siendo éste el motivo por el que el Ayuntamiento fue condenado, mediante sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño, al pago de 242.453 euros, en concepto de intereses de demora, más el interés legal de la citada cantidad desde la fecha de interposición del recurso contencioso-administrativo.

El *Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia*, formalizó un contrato para la construcción de un centro municipal en Santiago y Zairaiche, en el que figura un modificado, sin alteración del plazo de ejecución, así como una demora de ocho meses en su ejecución, a la vista de la fecha de la última certificación de obras ejecutadas.

De acuerdo con la documentación remitida en alegaciones, se ha comprobado que, además de la aprobación de una prórroga de tres meses de duración, el retraso en la ejecución de las obras estuvo motivado por las desavenencias habidas entre la empresa adjudicataria y la dirección de la obra. En este sentido, el contratista alegó, entre otras razones, deficiencias en el proyecto, mientras que la dirección de la obra consideró que las deficiencias existentes en la ejecución eran imputables al contratista. Incluso, se llegó a iniciar un expediente de resolución del contrato por incumplimiento contractual, el cual, posteriormente, se dejó sin efecto, alegando razones de interés público, dada la necesidad de finalizar las obras y su entrega para el uso público.

Asimismo, varias certificaciones de obras excedieron del periodo de un mes, lo que no se ajustó a lo establecido en los artículos 145.1 del TRLCAP y 146 a 150 del RGLCAP.

Como consecuencia del retraso en el pago, el adjudicatario reclamó el pago de intereses de demora por un importe de 16.899 euros, liquidándose por el Ayuntamiento por un importe inferior, motivo por lo que fue recurrida, primero, en vía administrativa y, posteriormente, en vía jurisdiccional. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Murcia declaró la cláusula 19.7 del PCAP, que establecía el interés de demora fijado en la Ley de Presupuestos, incrementado en 1,5 puntos, abusiva conforme al artículo 9 de la Ley 3/2004, y que el interés de demora a abonar debía ser el previsto en esta Ley en detrimento del señalado en el pliego, condenando al Ayuntamiento de Murcia a satisfacer al contratista la suma de 14.619 euros, más los intereses legales devengados desde la fecha de interposición del recurso hasta la fecha de la liquidación. En ejecución de esta sentencia, el Ayuntamiento practicó una liquidación complementaria de intereses de demora por 5.067 euros.

– El *Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia*, contrató la construcción de un colegio de seis unidades de educación infantil (1ª fase) en El Palmar, con un precio de 727.758 euros, IVA excluido. Recepcionada la obra, se procedió a su medición general, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 166 del RGLCAP, advirtiendo un exceso de unidades de obra ejecutadas por el contratista por importe de 48.055 euros, equivalente al 6,60% sobre el importe de adjudicación del contrato y, por tanto, sin que superase el límite previsto en los artículos 217 de la LCSP y 160 del RGLCAP.

Asimismo, se produjeron demoras en el pago de seis certificaciones de obra, por lo que el Ayuntamiento tuvo que abonar al contratista los correspondientes intereses, por importe de 19.086 euros, a tenor de los artículos 99 de la LCSP y 5 de la Ley 3/2004.

II.4.2.6. Imposición de penalidades

– Recibidas las obras que tenían por objeto la construcción de las instalaciones deportivas “Antiguo Vivero” y finalizado el periodo de garantía, el *Ayuntamiento de Badajoz, Extremadura*, acordó la incautación de la garantía definitiva constituida por la UTE adjudicataria, en concepto de penalización, al tener conocimiento de que ésta, durante la ejecución del contrato, había subcontratado con dos empresas sin haber informado al Consistorio, incumpliendo lo dispuesto en

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

55

cláusula 32 del PCAP y el artículo 210.2 b) de la LCSP. Por este motivo, la Entidad impuso dos penalidades por importe de 1.942 y de 27.196 euros, respectivamente, haciéndolas efectivas con cargo a la fianza.

Como se ha indicado en el epígrafe II.1.4 de este Informe, la jurisprudencia dictada respecto de la naturaleza de las penalidades es dispar, siendo mayoritarias las sentencias que entienden que éstas tienen una finalidad coercitiva, aunque existe otra corriente jurisprudencial que considera que las penalidades poseen una finalidad sancionadora y compensatoria.

En el caso del expediente ahora analizado, el objeto del contrato fue recibido de conformidad y, por lo tanto, se entendió cumplido correctamente, no teniendo cabida la finalidad coercitiva de las penalidades, anteriormente apuntada. A este respecto, el incumplimiento que se imputó al contratista no afectaba al resultado de la prestación en sí misma considerada, esto es, a la construcción de las instalaciones deportivas, sino que se trataba del incumplimiento de una de las obligaciones previstas en el PCAP. Tampoco el Ayuntamiento constató la existencia de daño o perjuicio del que debiera ser resarcido.

Por tanto, las penalidades se impusieron con un carácter eminentemente sancionador, actuando como una auténtica multa por incumplimiento contractual.

– El Ayuntamiento de *Moraleja, Extremadura*, contrató las obras del Puente Nuevo por un importe de 1.208.250 euros, sin IVA. Este proyecto estaba financiado por el Fondo Estatal de Inversión Local, regulado por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, una de cuyas finalidades era la reactivación económica mediante la contratación de personal en desempleo, por lo que el PCAP preveía, entre las condiciones especiales de ejecución, que el nuevo personal que el adjudicatario necesitase emplear para la ejecución de las obras se encontrase en situación de desempleo. Asimismo, este mismo pliego incluía, entre los criterios de adjudicación, el número de unidades de trabajo con las que el licitador ejecutase la obra, entendiéndose como unidad de trabajo al trabajador contratado a jornada completa durante todo el desarrollo de la obra.

La UTE adjudicataria se había comprometido en su oferta a la creación de 25,47 unidades de trabajo. Sin embargo, ésta sólo ocupó 4,15 unidades, por lo que el Pleno municipal la condenó al pago de 140.157 euros, equivalente al 10% del presupuesto del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el PCAP, que preveía la imposición de penalidades por incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución y de los criterios de adjudicación.

Para hacer efectiva esta penalidad, el Ayuntamiento procedió a la ejecución de la garantía definitiva, que ascendía a 60.412 euros, de conformidad con el artículo 88.a) de la LCSP, sin que a la fecha de redacción de este Informe la Entidad haya aún percibido el importe restante, por valor de 79.745 euros.

De acuerdo con el artículo 10 del Real Decreto-ley 9/2008, la falta de justificación parcial o total de la aplicación de los recursos recibidos con cargo al Fondo implicaba la obligación de reintegrar las cantidades no justificadas, considerándose no justificadas aquellas partidas en las que se pusiera de manifiesto que los recursos del Fondo no se habían aplicado a los fines para los que fueron entregados o que se habían incumplido las condiciones establecidas en el Real Decreto.

Asimismo, y durante el periodo de garantía los Ingenieros Municipales, en calidad de integrantes de la dirección de las obras, emitieron un informe en el que pusieron de manifiesto diversas deficiencias que debían ser subsanadas por el contratista. Con las alegaciones, se ha aportado una resolución de la Alcaldía de octubre de 2013, acordando practicar la liquidación por *“incumplimiento Obra Puente Nuevo en Moraleja”*, por importe de 115.262 euros; cantidad resultante de la suma de la penalidad restante pendiente de cobro más las reparaciones por deficiencias. Entre tales deficiencias, algunas eran de especial relevancia: colapso con riesgo de derrumbe del muro de bloques de hormigón blanco, ejecutado en la zona del estribo este del puente, agrietado del hormigón en la zona de las gradas cercana al acceso, así como zonas fisuradas y levantadas. Esta resolución se notificó al adjudicatario el 24 de octubre de 2013 para su pago en periodo voluntario hasta el día 5 de diciembre del mismo año. Sin embargo, e incongruentemente con esa fecha, en el escrito de alegaciones, fechado el 7 de noviembre de 2013, se afirma que *“se está tramitando expediente para intentar el cobro de su importe por vía de apremio”*.

En el trámite de alegaciones, se ha aportado un acta de recepción de las obras carente de fecha, lo que impide constatar la completa terminación de las obras en el plazo contractual.

II.4.2.7. Otras incidencias

– Las obras de ampliación, reordenación y mejora del área de tenis-pádel contratadas por el *Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna, Cantabria*, se recibieron dos meses después del plazo previsto contractualmente, previa reparación de deficiencias superficiales detectadas en las pistas durante la inspección visual anterior a la recepción.

Un año después de su recepción –estando vigente el periodo de garantía–, los servicios técnicos municipales advirtieron sobre la *“muy deficiente puesta en obra y ejecución de los acabados superficiales de las pistas de tenis”*, encontrándose la pista *“enteramente cuarteada, levantada e, incluso presenta una grieta en toda su longitud”*. A la vista del mencionado informe, la Alcaldía acordó requerir la subsanación de los defectos detectados al contratista, otorgando un plazo de un mes para su cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 218 de la LCSP, apercibiendo de que, en su defecto, se procedería a la ejecución subsidiaria de las obras por el propio Ayuntamiento y a la ejecución de la garantía definitiva.

No obstante, aunque en las alegaciones se afirma que tales defectos tuvieron su origen en vicios ocultos no previsibles en el momento de la recepción, también se reconoce que el defecto no pudo ser detectado por *“el exceso de humedad en el asfalto a la hora de aplicar la primera capa o base de imprimación. Lo mismo ocurre con la grieta aparecida en la pista de dobles...”*, lo que pone de manifiesto una deficiente ejecución de las obras, dado que se debieron ejecutar con mejores condiciones climatológicas. En este sentido, señalar que, con anterioridad, el director de la obra ya reparó que se habían detectado *“pequeños encharcamientos y acumulaciones puntuales de pintura, en capas de alto espesas, que provocan su cuarteado o agrietamiento”*, que deberían ser reparados cuando la climatología lo permitiera.

Pasado más de un año desde el acuerdo de incautación de la garantía definitiva para llevar a cabo las obras de reparación, todavía no habían sido iniciadas, no estando debidamente justificada tal demora.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

57

La liquidación de las obras se practicó por un importe acumulado de 132.297 euros, sin IVA, que supuso un incremento del 9% del precio de contratación. Este incremento tuvo su origen en la necesidad de acondicionar determinadas superficies, no previstas en el proyecto, que se “*encharcaban notablemente, embarrando y perjudicando los acabados superficiales de las pistas*”.

– El contrato de obras para la rehabilitación y adaptación de un inmueble a Casa Museo de los Caballos del Vino, fue declarado nulo por el *Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz, Región de Murcia*, alegando que, con anterioridad a su formalización, la empresa había solicitado la declaración de concurso voluntario, sin haberlo puesto en conocimiento del Consistorio. Sin embargo, entre la documentación requerida a la Entidad se ha comprobado que dicha petición se formuló un día después de la formalización del contrato.

Al respecto, hay que señalar que la declaración de nulidad sólo procedía si la solicitud de la declaración en situación de concurso voluntario se hubiera presentado con anterioridad a la formalización del contrato. En este sentido, el artículo 60.1.b) del TRLCSP dispone que no podrán contratar con el sector público las personas que hayan solicitado la declaración de concurso voluntario, siendo apreciable esta circunstancia de oficio por el órgano de contratación, al tratarse de una condición de capacidad del empresario limitando sus aptitudes para contratar con el sector público.

Cuestión distinta es el caso del expediente analizado, en el que la solicitud de la declaración en situación de concurso voluntario se presentó con posterioridad a la firma del contrato. En este caso, el TRLCSP establece en su artículo 223.b) que es causa de resolución la declaración en concurso o la declaración de insolvencia por otro procedimiento –no ya la sola petición de declaración de concurso voluntario–, si bien esta afirmación se matiza en el artículo siguiente al señalar que sólo operará la causa de resolución en los casos en que se haya producido la apertura de la fase de liquidación, ya que, si la misma no se ha producido –como ocurría en el expediente analizado–, la Administración puede continuar con el contrato si el empresario presta garantía suficiente a juicio de ésta para su ejecución. Indicar que la empresa fue declarada en concurso voluntario un mes después de la formalización del contrato.

Asimismo, en el caso de que se hubiese resuelto el contrato, el artículo 225 del TRLCSP exige que el acuerdo de resolución contenga un pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía constituida, y precisa que, en caso de resolución del contrato por concurso del contratista, sólo se acordará la pérdida de la garantía cuando el concurso hubiera sido calificado como culpable, sin olvidar que el artículo 100.b) del mismo texto legal prevé que la garantía definitiva responde de los posibles daños y perjuicios causados a la Administración con motivo de la ejecución del contrato o por su incumplimiento cuando no proceda su resolución.

Añadir que la declaración de nulidad se tramitó sin dar audiencia previa al contratista y sin solicitar el preceptivo informe del órgano consultivo, extendiéndose únicamente, con posterioridad a la declaración, un acta de comparecencia en la que el contratista manifestó su conformidad con la causa de nulidad.

La Entidad, en alegaciones, fundamenta la nulidad del contrato en que la empresa, con anterioridad a la adjudicación de la obra, había comunicado a un Juzgado de lo Mercantil la iniciación de las negociaciones a las que se refiere el artículo 5 bis de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, lo

que a su juicio implicaba que la empresa no reunía los requisitos de solvencia económica y financiera, establecidos en el artículo 54 del TRLCSP, dando lugar, en consecuencia, a la nulidad del contrato, de acuerdo con lo establecido en los artículos 32.b) y 60.e) del TRLCSP.

Además de que la causa ahora alegada es distinta a la que en su momento apreció la Junta de Gobierno Local para declarar la nulidad del contrato, hay que señalar que la comunicación de las negociaciones para alcanzar un acuerdo de refinanciación o para obtener adhesiones a una propuesta anticipada de convenio, a la que refiere el citado artículo 5 bis, persigue, entre otros fines, precisamente conseguir por esa vía eludir el estado de insolvencia y, por lo tanto, evitar la solicitud de declaración concursal. Aunque no cabe duda de que la realización de estas comunicaciones implica una situación económica delicada de la empresa, no es posible invocar este hecho como causa de nulidad contractual, máxime si la empresa acreditó debidamente su solvencia durante la tramitación del expediente.

II.4.3. Contratos de concesión de obras públicas: Incidencias en su ejecución

II.4.3.1. Resolución de contratos

– El *Ayuntamiento de Molina de Segura, Región de Murcia*, suscribió un contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación de un edificio de aparcamientos, locales de uso terciario y plaza pública en Plaza de Europa, con un importe de inversión de 13.464.296 euros.

Transcurrido un año desde el inicio de las obras, la empresa concesionaria solicitó su suspensión por un plazo de doce meses, alegando que la solución del proyecto del aparcamiento aprobado no estaba adaptada a los problemas de inundaciones del entorno, lo que puso de manifiesto las carencias del proyecto, que obligaron a paralizar las obras.

La Entidad, en el trámite de alegaciones, manifestó que el contratista tuvo en cuenta el “Estudio de soluciones y redacción de los proyectos de obras de defensa en las rambla de Molina de Segura”, redactado por la Confederación Hidrográfica del Segura, que contemplaba las obras necesarias para evitar desbordamientos en la zona. Sin embargo, este Estudio no era más que un proyecto que no implicaba la ejecución inmediata de unas obras que garantizaran la solución a los problemas de inundaciones en el Municipio de Molina de Segura en el momento de la construcción del aparcamiento objeto de examen. En este sentido, como también se indica en el trámite de alegaciones, se informó favorablemente por los técnicos competentes a la suspensión “*ante la incidencia directa que los anteriores hechos tienen sobre la referida obra y concesión, pues atañen a carencias del proyecto presentado...*”.

Transcurrido el plazo de doce meses, las obras no llegaron a reanudarse, acordándose la resolución del contrato, previéndose, entre otros extremos, que la empresa concesionaria restituyera los terrenos a su estado original, de conformidad con el proyecto de refuerzo de estabilidad y reparación aprobado. En julio de 2013 se recepcionaron dichas obras, procediéndose a la devolución de la garantía depositada en su día por el concesionario para la ejecución del contrato, sin que se estipulara un plazo de garantía para las obras de refuerzo, de acuerdo con el artículo 205.3 de la LCSP, ni, en consecuencia, se mantuviera fianza alguna para dicho periodo, según lo dispuesto en el artículo 90 de la LCSP.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

59

Las incidencias descritas han supuesto que las obras, proyectadas desde el año 2009, no se hayan ejecutado a la fecha de redacción de este Informe.

– El Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia, resolvió el contrato de concesión para la redacción del proyecto de obras y construcción del complejo deportivo piscina cubierta de Beniaján y posterior gestión del servicio, por haber incurrido el contratista en concurso de acreedores –artículo 206. b) de la LCSP–. El acuerdo resolutorio disponía que *"en pieza separada se determinará la cuantía económica que como consecuencia de la resolución pueda corresponder a la (...) adjudicataria, motivada por los gastos en los que efectivamente haya incurrido, previa acreditación documental y fehaciente de los mismos, así como si existe o no perjuicio al interés general y en su caso cuantificación"*.

Ni el servicio jurídico ni el servicio promotor del contrato se manifestaron en relación con la existencia o no de daño al interés general como consecuencia de la resolución del contrato, al estimar que debía ser la comisión nombrada por la Junta de Gobierno la que debía estudiar el posible daño y, en su caso, las causas y los términos del mismo.

A este respecto, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia hizo constar en un primer informe que *"habrá de tenerse en cuenta, conforme al PCAP (cláusulas 1.6 y 22) que la concesionaria asumía la financiación de los costes derivados de la concesión, incluyendo los debidos a las obras de acometida y/o desvíos de servicios, así como los de redacción de los oportunos proyectos y direcciones técnica y el importe de los anuncios y de cuantos otros gastos se ocasionen con motivo de los actos preparatorios y de formalización del contrato, y que la causa que motiva la resolución del contrato no es imputable a la Administración"*.

De acuerdo con la información facilitada en el trámite de alegaciones, la pieza separada se halla aún pendiente de tramitación, habiendo cuantificado la Comisión creada al efecto el abono al contratista de 129.213 euros, *"a satisfacer, en su caso"*, en concepto de redacción del proyecto. Esta propuesta fue aprobada por la Junta de Gobierno, teniendo en cuenta un nuevo dictamen del Consejo Jurídico en el que dictaminó, que *"consultado este Consejo Jurídico sobre si la redacción del proyecto debe ser objeto de abono al contratista, no cabe duda que la respuesta ha de ser afirmativa (...) puesto que se trata de una prestación realizada y entregada en cumplimiento del objeto del contrato"*.

No se ha aportado, sin embargo, pronunciamiento alguno de la Comisión sobre los daños y perjuicios causados al interés público como consecuencia de la resolución del contrato ni, por tanto, su valoración.

II.4.3.2. Modificación de contratos

El Ayuntamiento de Badajoz, Extremadura, celebró un contrato de concesión, construcción, conservación y explotación del aparcamiento Conquistadores, en el que se preveía un presupuesto de ejecución por contrata de la obra pública del aparcamiento y de la plaza superior de 9.575.735 euros, así como del edificio de Asociación de Vecinos –variante a la que se comprometía el concesionario– de 1.449.169 euros.

De acuerdo con lo dispuesto en este contrato y en el pliego, el concesionario debía asumir la financiación de las obras, ejecutándose a su riesgo y ventura, si bien como dispone el artículo 248

del TRLCAP, en aquellos casos que fuera preciso, la Administración debía reestablecer el equilibrio económico del contrato mediante la adopción de aquellas medidas que se estimaran convenientes.

Finalizado el plazo para la ejecución de las obras, la UTE adjudicataria del contrato solicitó el restablecimiento del equilibrio económico del mismo, mediante el aumento de las tarifas a cobrar por el uso de las plazas de aparcamiento, debido al incremento del coste final de la obra, motivado por la aparición de aguas subterráneas, por encima de lo detectado en el estudio geotécnico y por modificaciones realizadas a petición del Ayuntamiento.

Entre dichas modificaciones, que ascendían a 1.883.599 euros, se encontraban la ejecución de determinadas actuaciones, que no se debieron a necesidades nuevas o a causas imprevistas como requería el artículo 101 del TRLCAP. En este sentido, la Intervención cuestionó que la adecuación del pavimento a las exigencias de la celebración de la fiesta de las Candelas tuviera cabida en las exigencias previstas en el citado precepto, añadiendo que el contratista debía presentar un plan económico-financiero de la concesión con los oportunos ajustes que contemplaran los efectos derivados del incremento o disminución de los costes. Asimismo, el informe del Consejo Consultivo de Extremadura estimó que la ejecución de vasos de palmeras y jardinería en general, ordenada por el Ayuntamiento no podía considerarse una causa imprevista.

Finalmente, en febrero de 2012 se aprobó la modificación –cuando habían transcurrido más de dos años desde que el contratista solicitara la modificación contractual– en los términos fijados en el dictamen emitido por el Consejo Consultivo, sin que ésta no llegara a formalizarse hasta octubre de ese mismo año, previendo un incremento de costes de 1.530.903 euros y un aumento de las tarifas de un 13,78%, proporcional al incremento del coste de ejecución de las obras.

Posteriormente, en un acta de comprobación de obras, se constató que había obras inconclusas, deficiencias que suponían riesgo para la seguridad de los usuarios, obras y elementos ejecutados con disminución de la calidad respecto a lo proyectado, afectando a su estética y/o durabilidad, así como obras y elementos ejecutados de forma diferente a la proyectada sin afectar a la calidad y/o a su durabilidad. A lo largo de los meses siguientes la UTE solicitó la recepción y apertura del aparcamiento alegando un grave perjuicio económico, sin que el Ayuntamiento lo admitiera.

Presentado en junio de 2012 un certificado final de obra, firmado por la dirección de la obra, que comprendía la ejecución de la plaza pública y el aparcamiento y excluía el edificio dotacional, los servicios técnicos detectaron diversas deficiencias.

En enero de 2013 el Servicio de Protección Ambiental emitió un informe en el que se ponía de manifiesto que no se habían corregido ciertas deficiencias, además de haber detectado otras nuevas. No obstante, estimaba que las plantas de aparcamiento 1 a 4 estaban funcionalmente en disposición de ser puestas en servicio, con ciertas salvedades, al igual que la Plaza Pública se encontraba en condiciones para ser abierta al público.

Sin embargo, por Decreto de la Alcaldía de 5 de marzo de 2013, a la vista del acta de comprobación de obras de 5 de marzo de 2012 y posterior de 1 de marzo de 2013, se dispuso la iniciación del correspondiente expediente para la imposición de las penalidades previstas en el pliego, por si los hechos referenciados en dicho informe fueran constitutivos de algún incumplimiento contractual. En este sentido, el Gabinete de Proyectos mantenía que la obra continuaba en el estado descrito en el acta de comprobación, en la que se describían las obras no

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

61

ejecutadas, las deficiencias de ejecución y las modificaciones realizadas sin aprobación del órgano de contratación, sin que constara a ese servicio que se hubieran realizado modificaciones posteriores. A la fecha de redacción de este Informe, este Tribunal desconoce la resolución del expediente.

Finalmente, indicar que se encuentra en tramitación un procedimiento de ejecución hipotecaria contra la concesionaria del aparcamiento subterráneo, iniciado por la entidad financiera que concedió un préstamo hipotecario para la ejecución de las obras.

Como consecuencia de todas estas incidencias, a la fecha de redacción de este Informe, el aparcamiento y la plaza continúan sin abrir al público y las obras del edificio dotacional se encuentran inconclusas.

El contrato de concesión de obra pública, redacción de proyecto, construcción y explotación de un centro deportivo urbano en el Semidistrito El Perú, celebrado por el *Ayuntamiento de Cáceres, Extremadura*, fue objeto de dos modificaciones, sin que conste su formalización, exigida en los artículos 54 y 101 del TRLCAP.

La primera de ellas comprendió, entre otras, el aumento de la losa de cimentación y la cuantía de acero *"dadas las condiciones del terreno"*, la construcción de toda la estructura de aparcamientos y edificios generales mediante forjados reticulares, la modificación de la estructura proyectada del edificio de piscinas, el cambio de la cubierta proyectada por otra de mayor espesor y la colocación de lucernario, partida ésta última no contemplada en el proyecto primitivo. A este respecto, no se ha acreditado que las referidas actuaciones se debieran a causas imprevistas o nuevas necesidades no susceptibles de previsión en el contrato primitivo, lo que impide considerar justificada la modificación a los efectos de lo establecido en el artículo 101.1 del TRLCAP. Asimismo, del contenido de varios documentos del expediente, se deduce que las obras de esta modificación se habían ejecutado antes de su aprobación.

La segunda modificación del contrato tuvo como objeto la sustitución de las pistas polideportivas construidas por pistas de pádel, invocándose como causa de la misma la necesidad de ajustar las instalaciones a la demanda de los usuarios; justificación excesivamente genérica e imprecisa, ya que no se han ofrecido datos concretos sobre la demanda existente y la utilización de las pistas en el momento en que esta modificación se propuso.

Aunque el informe del Secretario General fue favorable a la modificación, la condicionó a *"que técnicamente pueda fundamentarse que responde a la necesidad de satisfacer razones de interés público objetivas, concretas y acreditadas"* y a que se realizaran los oportunos ajustes para mantener el equilibrio económico-financiero del contrato ya que supone una *"alteración de las previsiones contenidas en el plan económico financiero concesional"*, sin que se hayan aportado los documentos acreditativos de la subsanación de las objeciones planteadas en dicho informe.

Según la documentación aportada con las alegaciones, esta modificación fue aprobada sin solicitarse el preceptivo informe previo de la Intervención municipal.

Aun cuando no se ha remitido el acta de comprobación de las obras ejecutadas y el documento de valoración de las mismas, que debieron redactarse de acuerdo con la cláusula 3.5 del documento de formalización del contrato, según la documentación aportada en alegaciones, las obras

concluyeron con una demora de un año, sin que consten las causas de este retraso ni la imposición al contratista de las penalidades previstas en el artículo 95.3 del TRLCAP y en la cláusula 18 del PPT del contrato.

– El contrato de concesión para la construcción y explotación de un aparcamiento subterráneo a ubicar en la zona de Entrevías y adecuación de la plaza superior, celebrado por el *Ayuntamiento de Alcantarilla, Región de Murcia*, preveía unos plazos de treinta días para la presentación del proyecto y de catorce meses para la ejecución de las obras. Sin embargo, se han detectado importantes dilaciones con respecto a las previsiones temporales del contrato –un año desde la formalización del contrato hasta el inicio de las obras y un total de dos años y ocho meses de ejecución de obras–, desconociéndose las causas que las han motivado y si se ha procedido, en su caso, a la imposición al contratista de las penalidades previstas en el artículo 95 del TRLCAP.

Remitida en el trámite de alegaciones el acta de comprobación del replanteo del proyecto de construcción del aparcamiento subterráneo, se ha observado que se autorizó el comienzo de las obras aunque no constaba fehacientemente la disponibilidad de los terrenos, al afirmar que existía *“disponibilidad de los terrenos necesarios y autorización para la ocupación de los mismos, según información verbal por parte del Ayuntamiento de Alcantarilla”*. Asimismo, en ese mismo acta se aprobó una modificación del contrato antes de tramitarse el correspondiente expediente, infringiendo los artículos 142 y 146 y demás concordantes del TRLCAP, indicando *“que se aprueba la modificación del procedimiento constructivo de muros de hormigón armado en bataches a muro pantallas, para evitar los riesgos de seguridad y salud en la ejecución de la obra y edificios colindantes”*.

La modificación del proyecto de construcción del aparcamiento subterráneo afectó, entre otras, a las estructuras –muros de contención y forjados–, cubiertas e impermeabilizaciones, instalaciones sanitarias y red de pluviales, e incluyó unidades nuevas no previstas; extremos acerca de los cuales no consta que respondieran a nuevas necesidades o a causas no susceptibles de previsión cuando se aprobaron los proyectos primitivos, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP.

Como consecuencia del incremento del importe de ejecución de las obras del proyecto para la adecuación de la plaza así como de la modificación del proyecto de construcción del aparcamiento subterráneo, la cuantía máxima de las instalaciones objeto de la concesión ascendió a 12.491.587 euros, incluido IVA, lo que motivó que se modificaran los términos del contrato, mediante la firma de una adenda, en la que se preveía, entre otros extremos, el incremento de la cuantía de la subvención a abonar por la Entidad local por importe de 2.655.119 euros.

De acuerdo con lo previsto en el contrato y en el PCAP, el Ayuntamiento estaba obligado al pago de una subvención. Sin embargo, ninguno de estos documentos cuantificó su importe, al hacerse depender ésta de la aprobación posterior de los proyectos de ejecución correspondientes. La empresa concesionaria presentó sucesivas reclamaciones del pago de las subvenciones correspondientes a los ejercicios 2009 a 2011, llegando a solicitar la resolución del contrato, petición que fue desestimada al considerar que las cantidades reclamadas no eran ajustadas al estudio económico acordado por las partes. El Ayuntamiento, al no poder hacer frente al pago de dichas cantidades de una sola vez y de forma inmediata, alcanzó un acuerdo con el concesionario para llevar a cabo su aplazamiento y fraccionamiento en el pago, que se materializó en un acuerdo

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

63

adoptado por el Pleno en junio de 2013, procediéndose con fecha 30 de agosto de 2013 al pago de la primera cuota, por un importe de 177.658 euros.

Finalmente, señalar que a este contrato le son aplicables las observaciones sobre los informes de asesoramiento jurídico emitidos por una empresa consultora, anteriormente expuestas con respecto al contrato de obras del centro de participación ciudadana, celebrado también por el Ayuntamiento de Alcantarilla. Asimismo, indicar que, según las certificaciones de pagos aportadas con las alegaciones, el importe mensual facturado por este servicio de asesoramiento pasó de 2.757 euros en enero de 2002 a 5.796 euros en octubre de 2013, lo que implica un incremento del 210% en dicho periodo, sin que en los expedientes de revisiones del precio aportados con las alegaciones consten los índices aplicados.

II.4.4. Contratos de suministro: Incidencias en su ejecución

II.4.4.1. Modificación de contratos

– El PCAP del contrato de suministro de combustible de automoción para los vehículos del *Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia*, no fijó el plazo de ejecución por periodos temporales de duración determinada, sino que se fijó de fecha a fecha, estableciendo, además, una fecha de inicio que no se cumplió al formalizarse el contrato con posterioridad a la misma. Iniciada la ejecución del contrato, se suscribió una adenda al mismo en la que las fechas de inicio y terminación se modificaron.

El contenido de la cláusula 4 del PCAP, relativa a la revisión de precios, fue contradictorio porque, inicialmente, en la misma se afirmó que no procedía dicha revisión pero, a continuación, se admitió la implícita revisión permanente de los precios, según las variaciones del mercado, contraria a lo dispuesto en los artículos 78 y siguientes de la LCSP, previendo que *"sobre el precio real del combustible según precios del surtidor, éste incorpora automáticamente las actualizaciones y regularizaciones que procedan según variaciones del mercado"*.

Cuando faltaban diez días para la expiración del plazo, se aprobó una modificación del contrato con un importe anual de 235.537 euros, sin IVA, que implicó un incremento representativo del 23,16% del precio primitivo, fundamentada en dos razones: la primera, en el progresivo aumento del precio del combustible durante los primeros dos años de vigencia del contrato y la segunda, en que, desde principios de 2012, había pasado a depender de Servicios Generales el mantenimiento y consumo de los vehículos de la antigua Gerencia de Urbanismo.

La primera causa invocada implicó una revisión del precio del contrato, cuando según el PCAP, el precio del combustible incorporaba automáticamente las actualizaciones y regularizaciones con arreglo a variaciones del mercado.

En cuanto a la segunda causa, no se ha acreditado que fuera imprevisible en el contrato primitivo o se debiera a nuevas necesidades. A este respecto, el objeto del contrato primitivo, tal y como figura en el pliego y en el documento de formalización, se refería al suministro de combustible a los vehículos del Ayuntamiento de Murcia, sin limitarse el suministro a los vehículos dependientes de los Servicios Generales ni exceptuarse del mismo a los vehículos de la Gerencia de Urbanismo.

Los informes de la Directora de los Servicios Jurídicos y de la Intervención municipal sobre la propuesta de modificación del contrato fueron de contenido meramente descriptivo y carecieron de un pronunciamiento crítico favorable o desfavorable, por lo que no respondieron a la finalidad del control previo prevista en la normativa.

Asimismo, no se calculó correctamente el importe del reajuste de la garantía correspondiente a la modificación, ya que se calculó sobre una anualidad del contrato, en lugar de sobre los dos años del plazo de ejecución.

La prórroga del contrato se aprobó -sin el informe previo de asesoramiento jurídico previsto en el artículo 97.3 del RGLCAP- un mes después de haber expirado el plazo de ejecución. En el trámite de alegaciones se han aportado los documentos de obligaciones reconocidas y pagos efectuados al contratista por el suministro correspondiente a dicho periodo por un importe total de 73.326 euros. Además, el contenido del informe de la Intervención municipal sobre fiscalización del gasto correspondiente a la prórroga fue meramente descriptivo y careció de un pronunciamiento crítico favorable o desfavorable a la propuesta de prórroga del contrato y del consiguiente gasto que implicó, sin que justifique esta deficiencia el que se trate de una fiscalización limitada previa, como alega la Entidad.

- Durante la ejecución del contrato de suministro de energía eléctrica suscrito por el *Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia*, se tramitaron, simultáneamente, un expediente de rectificación del contrato y de reajuste de anualidades y un expediente de modificación contractual. Los precios del contrato fueron rectificadas al alza con unos incrementos de 24,71% para el lote 1 y del 10,58% para el lote 2 y, además, se modificaron con unos incrementos representativos del 21,28% (lote 1) y del 4,54% (lote 2) sobre los precios rectificadas.

El contenido del informe de la Intervención municipal sobre fiscalización del gasto correspondiente a la modificación del contrato fue meramente descriptivo y careció de un pronunciamiento crítico favorable o desfavorable, por lo que no respondió a la finalidad de control previo que le es propio.

El expediente de la modificación puso de manifiesto una deficiente determinación del objeto del contrato, ya que la cláusula 8 del PPT permitía la inclusión de *"todos los nuevos puntos de suministro eléctrico en Alta y Baja Tensión que así se solicite"* durante la ejecución del mismo.

En el expediente de la modificación figuraba una comunicación interior del Jefe del Servicio Técnico de la Oficina Técnica de Proyectos al Jefe del Servicio de Contratación, sobre la valoración económica de las ofertas, en la que se afirmaba que la *"diferencia de dinero disponible entre los valores de licitación y los valores calculados se dedicará en parte al pago de recargos por energía reactiva y recargos por excesos de potencia así como al pago de los alquileres de equipos de medida, que han quedado fuera de la estimación del Pliego de Condiciones Técnicas. En conclusión, con el objeto de formalizar el importe económico del contrato, no se establecerá ninguna baja y se mantendrá la cantidad a contratar en el importe de licitación."* El contenido de esta comunicación puso de manifiesto, por tanto, el deficiente contenido del mencionado pliego por cuanto se produjo una omisión en éste último de los alquileres de los equipos de medida necesarios para la ejecución del contrato e implicó una alteración del orden cronológico entre las actuaciones a que se refiere, ya que el contrato se había formalizado con anterioridad.

Por otra parte, en una comunicación interior del Jefe del Servicio de Contratación, Suministros y Responsabilidad Patrimonial al Jefe del Servicio del Departamento de Ingeniería Industrial, se hizo constar que *"dada la fecha de adjudicación le resulta de aplicación... la Ley... de Economía Sostenible... A la vista del contenido de dicha norma, no procede la modificación del contrato. En consecuencia, le comunico que se va a proceder a tramitar la prórroga del contrato en sus condiciones iniciales, según informe emitido por ese Servicio con fecha 29 de mayo de 2012"*. Sin embargo, y a pesar de estas observaciones, el contrato fue prorrogado con los importes modificados. Además, el suministro del lote 3 fue prorrogado por un plazo que excedía de la fecha máxima posible.

Las primeras facturas aportadas se refieren al suministro de energía eléctrica efectuado en el mes de diciembre de 2011, lo que no es congruente con la fecha de formalización del contrato -junio de 2001- ya que el inicio de la prestación debió comenzar el mismo día de la formalización.

II.4.4.2. Revisión de precios

– El *Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia*, aprobó la revisión de precios del contrato de suministro para la instalación de un sistema de radio control "trunking" de comunicaciones móviles con tecnología digital para la policía local, lo que resultó contrario a lo dispuesto en el artículo 103.2 del TRLCAP, que no permitía la revisión de precios en los contratos cuyo pago se concertara mediante el sistema de arrendamiento con opción a compra. Al respecto la Entidad ha manifestado que *" (...) comprobados los antecedentes y el error observado se han promovido las actuaciones que correspondan para exigir al adjudicatario del contrato el reintegro de las cantidades abonadas en exceso en concepto de revisión de precios, de las que se dará oportuna cuenta"*.

Asimismo, el PCAP establecía un plazo de seis meses para la implantación definitiva de los equipos e instalaciones. Sin embargo consta en el expediente que la implantación definitiva tuvo lugar en un plazo de dieciocho meses, sin que se conozcan las razones que pudieran justificar esta demora o, en su caso, la aprobación de prórrogas, alegando la Entidad que durante ese periodo se estuvieron practicando pruebas y medidas correctoras sobre la infraestructura ya instalada, a costa de la empresa adjudicataria.

II.4.5. Contratos de servicios: Incidencias en su ejecución

II.4.5.1. Resolución de contratos

– El *Ayuntamiento de Suances, Cantabria*, contrató la gestión del Centro de Día "La Ontanía", resolviendo, con posterioridad, el celebrado con un anterior contratista que se había negado a prestar el servicio al estimar que se estaba generando un desequilibrio patrimonial en la gestión del servicio por la falta de usuarios.

Además de que la formalización de un nuevo contrato sin previamente haber resuelto el anterior puso de manifiesto una irregular tramitación del expediente, al existir temporalmente dos contratos con un mismo objeto y distintos adjudicatarios, el acuerdo resolutorio no mencionó las causas o motivos que lo justificaron ni se solicitó el informe jurídico previo, previsto en el artículo 109 del RGLCAP.

Asimismo, tampoco consta que el Ayuntamiento hubiera exigido responsabilidad alguna a la empresa por negarse a seguir prestando el servicio, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 208.3 de la LCSP, que permitía exigir una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados. En este sentido, señalar que en el ámbito de la contratación administrativa rige el principio de riesgo y ventura –artículo 199 de la LCSP– de manera que es obligación del contratista asumir los riesgos de las operaciones intermedias y no de quien le encarga tal resultado, siendo así que precisamente en ese riesgo o ventura está la mayor o menor ganancia del contratista. En este caso, la empresa aceptó recibir una cantidad determinada por día y plaza reservada, asumiendo no percibir cantidad alguna por aquellas plazas que no llegaron a reservarse.

– El contrato de servicios de la piscina municipal climatizada y actividades deportivas en la piscina del polideportivo municipal Mariano Rojas, celebrado por el *Ayuntamiento de Cieza, Región de Murcia*, –cuyo precio y objeto no fueron determinados con precisión, conforme los artículos 74 y 75 de la LCSP– se resolvió por incumplimientos imputables al contratista: cobro de tarifas sin la aprobación previa del Ayuntamiento, dejación de la prestación del servicio de limpieza de la piscina a partir de una determinada fecha, reducción de las actividades ofertadas y no reapertura de la piscina.

Requerida la liquidación del contrato, sólo se ha remitido parte de la documentación del expediente instruido a tal fin, por lo que no se ha podido verificar la correcta cuantificación de la valoración de los daños y perjuicios.

– El *Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, Región de Murcia*, formalizó un contrato de limpieza de edificios públicos por un periodo de tres años y por un precio de 1.519.148 euros, IVA no incluido.

Como consecuencia de la situación de crisis y de la importante reducción de ingresos de las arcas municipales, el Ayuntamiento aprobó un plan de saneamiento financiero y de austeridad en el gasto, en el que se comprometía a adoptar una serie de medidas para disminuir el gasto público; entre esas medidas, el Ayuntamiento decidió reducir el servicio de limpieza de los edificios municipales en un 42,88%.

Ante la imposibilidad puesta de manifiesto por la empresa adjudicataria para minorar el precio del contrato en el citado porcentaje, se procedió a la resolución del contrato de mutuo acuerdo, acordando la subrogación por parte del Ayuntamiento de la totalidad de la plantilla así como el pago de la deuda pendiente de pago por los servicios ya prestados y de una indemnización por importe, ésta última, de 30.638 euros. Este acuerdo se formalizó, siendo posterior su aprobación por el Pleno municipal.

De acuerdo con un escrito de la Intervención municipal, el coste del contrato para el ejercicio 2012 ascendía a 612.768 euros, mientras que su prestación por el propio Ayuntamiento, con la plantilla de la empresa de limpieza subrogada, suponía un coste de 222.619 euros, lo que evidenció que un mismo servicio, prestado por la Corporación y no por una empresa externa, resultaba económicamente mucho más ventajoso. De ahí la importancia del informe previo a la tramitación de los expedientes contractuales, regulado entonces en el artículo 22 de la LCSP, en el que se debía justificar con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretendían cubrir mediante los contratos proyectados así como la idoneidad de su objeto y contenido para

satisfacerlas. La razón de ser de este informe era precisamente justificar la necesidad del contrato, de manera que se acreditase que era necesario para el cumplimiento y realización de los fines institucionales, por no disponer de medios propios suficientes para su prestación.

II.4.5.2. Modificación de contratos

– El *Ayuntamiento de Piélagos, Cantabria*, contrató a seis educadores infantiles para prestar este servicio en colegios públicos, por importe de 101.500 euros. Ese mismo año se modificó este contrato, reduciendo a cuatro el número de educadores previsto y el importe de contratación a 67.666 euros.

Según un informe de la Concejala de Educación y Servicios Sociales, dicha modificación se debió a que la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria sólo había dotado para el curso 2012/2013 de aulas infantiles a dos colegios públicos de la localidad, siendo, por tanto, cuatro el número de educadores que debía contratar el Ayuntamiento. Según este informe, la Corporación había firmado un convenio con la citada Consejería, mediante el cual ésta ponía a su disposición en los colegios públicos el personal necesario para ejercer el servicio de Educador Infantil para las aulas de niños y niñas de dos años.

Sin embargo el convenio, firmado en el año 2006, tenía por objeto, exclusivamente, la dotación de personal a un solo colegio público, ampliándose con posterioridad el servicio –de acuerdo con la información facilitada en el trámite de alegaciones–, a otros dos colegios más, por vía de comunicación telefónica, sin que se formalizara convenio o adenda alguno.

De acuerdo con la información facilitada en el trámite de alegaciones, fue por vía telefónica como se comunicó la no concesión de la subvención para uno de los tres colegios, siendo éste el motivo de la modificación contractual.

La prestación del servicio y su contratación tenía su fundamento en distintos acuerdos de la Consejería de Educación por los que, anualmente, se iban otorgando distintas subvenciones nominativas al Ayuntamiento para el programa de Educación Infantil, así como en las conversaciones telefónicas con la Consejería, en las que se determinaban los colegios en los que se prestaba el servicio.

A la vista de todo lo expuesto, el Ayuntamiento de Piélagos inició el expediente de contratación, antes de conocer el número de educadores que efectivamente debía contratar, viéndose, en este caso, obligado a modificar con posterioridad este número, poniendo de manifiesto una deficiente tramitación del expediente.

– El objeto del contrato de servicio de mantenimiento integral de los parques y jardines públicos y la ejecución de obras o reparaciones necesarias para el mantenimiento, reparación y conservación de los mismos, celebrado por el *Ayuntamiento de Santander, Cantabria*, no se determinó con precisión, pues, según consta en el PCAP, el contratista *"además de la ejecución de las prestaciones objeto del contrato (...) deberá ejecutar las obras de reparaciones menores no incluidas en la relación de trabajos por canon"*, pudiendo consignarse un importe máximo anual para ejecutar estas obras del 10% del importe total del contrato, lo que es relevante dado el precio de adjudicación del mismo, que ascendió a 6.889.319 euros. Esta indeterminación también se aprecia en la cláusula 19 del PCAP, a cuyo tenor este contrato *"podrá ser ampliado por*

incorporación de nuevas zonas objeto del mantenimiento de este contrato al uso público". La Entidad, en el trámite de alegaciones, mantiene que la posibilidad de modificación del contrato se había previsto, expresamente, en el PCAP, de acuerdo con la modificación introducida en la normativa reguladora de la contratación pública por la LES. Sin embargo, la mencionada normativa requiere, para que esta posibilidad sea aceptable, que en el pliego se detallen *"de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y límites de las modificaciones que pueden acordarse con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo pueden afectar y el procedimiento que haya de seguirse para ello"*, lo que no sucede en el presente caso.

Con objeto de compensar el incremento del IVA, la Junta de Gobierno Local aprobó la reducción de la base imponible del contrato, por un importe de 669.755 euros, *"con cargo a una reducción de las mejoras ofertadas por el adjudicatario para ejecutar sin coste"*, lo que resultó contradictorio habida cuenta de que no era posible la reducción del importe del contrato con cargo a una prestación gratuita o sin coste para la Administración.

Por otra parte dicha actuación se fundamentó por el Ayuntamiento en los artículos 206 a 208 de la LCSP, relativos a la resolución de los contratos, estimando que se trataba de una resolución parcial de mutuo acuerdo. Sin embargo, esta actuación implicó una modificación del objeto del contrato y no así una resolución. En este sentido, además de que la LCSP no contemplaba expresamente la resolución parcial de los contratos, esta figura tiene por objeto, en esencia, la finalización de la relación contractual, mientras que, en el presente supuesto, lo que se perseguía era justamente lo contrario, esto es, mantener la relación negocial. Aunque, efectivamente, el Consejo de Estado ha admitido, en contadas ocasiones, la posibilidad de que pueda acordarse la resolución parcial, esto únicamente se ha producido cuando el contrato tenía distintos objetos perfectamente diferenciados, al encontrarse fraccionado en diversos lotes, permitiendo la resolución parcial con respecto de alguno de ellos.

En el contrato analizado esta incidencia ha supuesto que su objeto contractual fuera modificado, sin la previa tramitación del expediente para las modificaciones contractuales previsto en la LCSP y en el RGLCAP.

El Ayuntamiento de Don Benito, Extremadura, contrató la revisión del plan general de ordenación urbana. Este contrato fue modificado, informando el Coordinador del Servicio de Vías y Obras que las modificaciones introducidas debían entenderse como alteraciones de importancia, que suponían un cambio en el modelo territorial y que eran necesarias e imprescindibles, mejorando el diseño de la ordenación territorial y urbanística del término municipal. Sin embargo, en el expediente tramitado para la modificación no consta la imprevisibilidad de tales alteraciones cuando se preparó y tramitó el contrato definitivo, lo que implica que la modificación, aunque pudiera ser necesaria por razones de interés público, no puede considerarse adecuadamente justificada a los efectos de lo dispuesto en el artículo 101.1 del TRLCAP. Asimismo, el informe de la Secretaría General sobre la propuesta de modificación del contrato fue meramente descriptivo.

El contrato de servicio de educadores y educadoras del Centro de Atención a la Infancia, suscrito por el Ayuntamiento de Alguazas, Región de Murcia, fue objeto de dos modificaciones, sin que figuren en el expediente los informes del Servicio jurídico y de la Intervención al respecto, así como su formalización, de acuerdo con lo previsto en el artículo 202.3 de la LCSP.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

69

– El *Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia*, contrató los servicios de asistencia técnica y colaboración para la gestión voluntaria, la gestión catastral, la recaudación voluntaria y la recaudación ejecutiva de los tributos y otros ingresos municipales, por importe de 21.276.760 euros, más IVA, distribuido en cuatro anualidades.

Durante los ejercicios 2009 a 2012, la aprobación del gasto se efectuó por un importe inferior al correspondiente a cada anualidad, quedando supeditada la vigencia del contrato a la aprobación del gasto restante, previa dotación presupuestaria, mediante un expediente de modificación de créditos.

En concreto, para el ejercicio 2012 se aprobó un gasto por importe de 3.704.430 euros, sin que se conozca si la prestación de este servicio durante ese ejercicio superó dicho importe, en cuyo caso, se debería haber aprobado el correspondiente expediente de modificación presupuestaria. En este sentido, únicamente se ha aportado la documentación relativa a una transferencia de crédito entre aplicaciones presupuestarias, dotando de crédito suficiente para hacer frente al pago de la factura correspondiente al mes de octubre de ese ejercicio, sin que figure la aplicación presupuestaria de origen.

Hay que señalar al respecto que la aprobación del gasto para la totalidad del ejercicio 2012 con insuficiente dotación presupuestaria comportaría la nulidad de pleno derecho del correspondiente acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 32 de la LCSP y 173.5 del TRLRHL, o, en su caso, la no aprobación del gasto supondría la imposibilidad de la prestación del objeto del contrato.

En noviembre de 2012, la Junta de Gobierno local aprobó una modificación del contrato, rebajando los porcentajes de recaudación en determinados supuestos y la no facturación de algunos conceptos, lo que suponía, en principio, un ahorro porcentual en el coste del contrato. Sin embargo, el propio acuerdo disponía que *“la modificación que se aprueba no supone alteración en el importe máximo anual previsto para el contrato”*, previsión que no resultaba acorde con el contenido y objeto de la modificación. Asimismo, no se han remitido los informes del Servicio jurídico y de la Intervención municipales emitidos al respecto.

Igualmente, se aprobó la prórroga del contrato para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2013, en la cantidad de 5.319.190 euros, más IVA, sin que se haya aportado el certificado de existencia de crédito para su tramitación.

La modificación contractual del contrato de servicio de limpieza de inmuebles y edificios municipales, contratado por el *Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia*, consistente en la ampliación de dicho servicio a la limpieza de tres nuevos centros municipales, no se estima suficientemente justificada. Aunque el PCAP preveía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92 ter de la LCSP, la ampliación del servicio, disponiendo que *“el adjudicatario vendrá obligado a aceptar y realizar cuantas ampliaciones del servicio ordinario le sean solicitados por el Ayuntamiento”*, sin embargo, la admisión de posibles ampliaciones, sin limitaciones y sin indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo pueda afectar, limitó la libre concurrencia que ha de presidir toda la contratación pública.

El *Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia*, modificó el contrato de servicio de ayuda a domicilio basándose en lo previsto en el PCAP, alegando un supuesto descenso en el número de usuarios

con derecho a la prestación, sin que la propuesta de modificación viniera acompañada de informes o estudios que sirvieran para cuantificar el número de horas de asistencia que dejarían de prestarse.

En el trámite de alegaciones se ha recibido un informe emitido por el servicio promotor del expediente en el que se afirma que, aunque efectivamente la modificación se fundamentó en lo dispuesto en el PCAP, la misma se debió realmente a que el crecimiento del servicio no fue el inicialmente previsto, al producirse bajas de usuarios por incompatibilidad y disminuir el importe de la subvención autonómica, con la consiguiente repercusión en el gasto.

Asimismo, desde su formalización y hasta abril de 2013, fecha ésta última en la que se dictó un Decreto que estimó que, *"dada la naturaleza de la actividad objeto de este contrato, se ha podido comprobar que está sujeta a la aplicación del 4% de I.V.A"*, se estuvieron aplicando unos tipos impositivos superiores a los procedentes en atención a la naturaleza de la prestación, abonándose un exceso de 488.826 euros, sin que a la fecha de redacción de este Informe se hubiera hecho gestión alguna para su reintegro, indicando en el trámite de alegaciones que *"se efectuará en la forma que fuera procedente"*.

El contrato de servicio de conservación y mantenimiento de jardines municipales, lotes margen izquierda y margen derecha, celebrado por el *Ayuntamiento de Murcia, Región de Murcia*, fue adjudicado con un importe de 23.717.073 euros, IVA incluido.

En el expediente aportado a este Tribunal, figura un único pliego, denominado *"Pliego de condiciones técnicas, jurídicas y económico-administrativas"*, lo que no se ajustó a lo establecido en los artículos 49 y 51 del TRLCAP y 66 a 70 del RGLCAP, que requerían la existencia de dos pliegos diferenciados: el de cláusulas administrativas particulares, por una parte, y el de prescripciones técnicas, por otra, no pudiéndose confundir ambos pliegos ni sus contenidos.

Este pliego preveía que *"el adjudicatario se obliga a admitir para su conservación (...) las plazas y zonas verdes de nueva creación y arbolado que, con motivo de obra nueva, ampliaciones, recepciones de urbanizaciones o adquisiciones de todo tipo, incrementen la superficie de actuación municipal (...). Semestralmente se procederá a incrementar el precio del contrato en función de las zonas verdes o unidades de arbolado que se incorporan al mantenimiento, sea cual fuere la superficie objeto de ampliación"*, lo que implicaba una permanente indeterminación del objeto del contrato, contraria a lo dispuesto en el artículo 13 del TRLCAP.

Así, con posterioridad a la formalización del contrato, fueron aprobadas doce ampliaciones del servicio por importe de 4.064.669 euros, con un incremento total del 19,88% del precio primitivo del contrato, sin que se valorara la conveniencia de licitar posibles servicios de mantenimiento, que por afectar a zonas suficientemente diferenciadas, podrían haberse tramitado de manera independiente. A este respecto, señalar que la potestad de *"ius variandi"* en los contratos administrativos nunca puede entenderse como una potestad sin límites ni, mucho menos, de alcance general justificada por el interés público que se presume en las decisiones de todo poder contratante.

Además, se observa que el contenido de los informes del Servicio jurídico y de la Intervención municipales sobre las propuestas de modificaciones fue meramente descriptivo y carente de

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales 71

pronunciamientos críticos favorables o desfavorables, por lo que dichos informes no se ajustaron a la finalidad de asesoramiento y de control interno que le son propias.

Entre los ejercicios 2011 y 2012, se impusieron al contratista cuatro penalidades por deficiencias en la prestación del servicio imputables al mismo, por un importe conjunto de 5.949 euros, contra las cuales la adjudicataria presentó sendos recursos de reposición que fueron desestimados. Sin embargo, no se ha aportado la documentación acreditativa del efectivo cumplimiento de las penalidades impuestas.

II.4.5.3. Incidencias que afectan al plazo de ejecución

Prórrogas de los contratos

– El *Ayuntamiento de Logroño, La Rioja*, acordó prorrogar los contratos de limpieza de centros adscritos a la Unidad de Educación, y de prestación de servicios múltiples en el Teatro Bretón de los Herreros, retrotrayendo sus efectos una vez vencido el plazo de ejecución, lo que resultó extemporáneo y con infracción de lo establecido en el artículo 100 del RGLCAP, además de poner de manifiesto la falta de previsión por parte del Consistorio.

En relación con esta cuestión, señalar que el cumplimiento de los contratos es una de las formas de extinción de los mismos, que se regulaba en los artículos 109 del TRLCAP y 204 de la LCSP, de aplicación a los expedientes examinados, de manera que, concluido el plazo previsto, no puede continuar su ejecución.

II.4.5.4 Incumplimientos que dan lugar a la imposición de penalidades

– Concluido el plazo de ejecución del contrato de mantenimiento de parques y jardines, celebrado por el *Ayuntamiento de Astillero, Cantabria*, el servicio se siguió prestando al amparo de lo previsto en el PCAP, que preveía su continuidad hasta que no se produjera una nueva adjudicación; todo ello, sin que antes de expirar el plazo del contrato, el Ayuntamiento hubiera iniciado un nuevo procedimiento de adjudicación ni tampoco hubiera acordado con la empresa una prórroga del mismo. En este sentido, la prórroga de los contratos es una renovación de los mismos por un nuevo periodo determinado, que exige que su consentimiento haya de ser necesariamente expreso.

Asimismo, el PCAP preveía la continuidad del servicio como una medida transitoria hasta que finalizara el procedimiento de licitación. Sin embargo, el servicio se vino prestando, al amparo de esa “prórroga” excepcional, desde julio 2009 hasta enero de 2012, lo que provocó, además de una limitación a la libre competencia, que se superase el plazo máximo de duración previsto para los contratos de servicios en el artículo 198.1 del TRLCAP.

Posteriormente, el Ayuntamiento inició un expediente administrativo para la exigencia al contratista de una indemnización de 61.000 euros por las mejoras pendientes de ejecutar y 37.388 euros por otros incumplimientos, fundamentalmente, la de no aportar los medios personales y materiales comprometidos en la oferta.

Cumplido el trámite de alegaciones y atendiendo a nuevos informes emitidos por los técnicos municipales, se acordó estimar la posible existencia de dos causas de resolución del contrato: la

terminación por el trascurso del tiempo y el incumplimiento grave del contrato imputable al contratista, acordando la reclamación de una indemnización por daños y perjuicios por importe de 38.615 euros.

Solicitado informe al Consejo de Estado, éste emitió un dictamen en el que concluyó que, a tenor del artículo 109 del TRLCAP, el cumplimiento y la resolución eran formas alternativas de extinción de los contratos, de manera que la resolución de los contratos administrativos presumía que el contrato no se había extinguido por su cumplimiento. El Órgano consultivo dictaminó que no apreciaba *“reparo u objeción alguna a la calidad del mantenimiento de parques y jardines”*, estimando que no había existido un incumplimiento de las *“obligaciones contractuales esenciales”* que exigía el artículo 111 del TRLCAP. Por otra parte, y dado que, desde que se había iniciado el procedimiento de resolución del contrato habían transcurrido más de tres meses, se produjo su caducidad, de conformidad con el artículo 44 de LRJPAC.

Según un informe del Interventor municipal, el Arquitecto Técnico había declarado probado el incumplimiento del contratista en un ejercicio pero *“probablemente también en años anteriores”*, en particular, por lo que se refería al deber de elaborar mensualmente un programa de trabajo. En este mismo informe se reiteraba el incumplimiento del contratista en cuanto a la dotación del personal que había comprometido en su oferta y que había sido valorada en el procedimiento de adjudicación, al haber sido incluido indebidamente como uno de los criterios de adjudicación.

En relación con todo ello, cabe subrayar la actuación del Ayuntamiento en este expediente, en el que, a pesar de mantener que el adjudicatario incumplía parte de sus obligaciones, no procedió a darlo por finalizado en la fecha prevista, consintiendo que el servicio se continuara prestando mediante prórrogas tácitas. Sólo hasta abril de 2011 el Ayuntamiento inició la tramitación de un nuevo expediente de contratación, formalizándose el contrato en diciembre de ese mismo año. Igualmente, el Ayuntamiento no ha acreditado que realizara todas las gestiones posibles para poder probar dichos incumplimientos, y su incidencia en la calidad del servicio.

Asimismo, y a pesar de que la empresa adjudicataria reclamó el abono de facturas impagadas así como los intereses devengados por retrasos en el pago, de acuerdo con el artículo 99.4 del TRLCAP, el Ayuntamiento, en el trámite de alegaciones, ha remitido un certificado del Interventor, de 15 de octubre 2013, en el que se hace constar que no se han reconocido ni liquidado intereses de demora, sin que se tenga constancia de que se haya interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación de la petición.

– Desde el inicio de la ejecución del contrato de prestación de los servicios postales contratados por el *Ayuntamiento de Santander, Cantabria*, se pusieron de manifiesto irregularidades en la prestación del servicio, especialmente en el seguimiento de las notificaciones –detalladas en los informes emitidos por los Servicios de Gestión de Multas y de Recaudación y por el Negociado de Policías–, que ocasionaron graves perjuicios a la Administración, aunque no se evaluaron los daños y perjuicios causados, invocándose la dificultad de su valoración.

A la vista de los referidos informes, se inició un expediente para la imposición de penalidades por incumplimientos imputables al contratista, cuantificándose en un importe total de 5.454 euros, correspondiente al 5% del importe total de facturación de los meses de junio, julio y agosto de 2012.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

73

La Entidad optó por la imposición de penalidades en lugar de proceder a la resolución del contrato, a pesar de que el PCAP establecía como causa especial de resolución *"el incumplimiento reiterado de las condiciones establecidas en el pliego de prescripciones técnicas como obligaciones del adjudicatario, y la ejecución del servicio con deficiencias reiteradas"* y que, según consta en un informe del Jefe del Servicio de Gestión de Multas, *"una vez transcurrido un plazo de tiempo prudencial y, habiéndose tratado con los responsables las incidencias (muy numerosas) que han surgido a lo largo de estos meses, se entiende que la empresa no está cumpliendo de manera satisfactoria con las especificaciones del contrato, al menos en cuanto al Servicio de Gestión de Multas, ya que dificulta, retrasa y en los casos más flagrantes, impide el normal desarrollo del Servicio"*. El Ayuntamiento, en el trámite de alegaciones, fundamenta esta medida en el principio de proporcionalidad, estimando que ésta era más acorde con la prestación del servicio en ese momento.

II.4.5.5. Otras incidencias

– La Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Badajoz, Extremadura, formalizaron un convenio para el suministro y gestión de un sistema de bicicletas para uso público como medio de transporte urbano. A través de este convenio la Junta se comprometía a suministrar al menos 175 bicicletas y 8 bases, y a instalar el sistema de gestión de la misma. Posteriormente, mediante una adenda, se incrementaron el número de bicicletas en otras 75 unidades y el número de bases de aparcamiento en otras 12.

Para llevar a cabo este servicio, el Ayuntamiento de Badajoz, formalizó un contrato de servicios, por un periodo de 4 años y un importe de 89.000 euros anuales, más IVA. De acuerdo con el PPT, el servicio comprendía las siguientes tareas: llevanza de un libro registro, limpieza de las bases, limpieza de las bicicletas, almacenaje y custodia de todos los componentes necesarios para la realización del servicio, servicio de traslado de bicicletas de las bases, servicio de atención al cliente, revisión del sistema y retirada de las bicicletas que presentasen algún tipo de problema.

Sin embargo, el servicio de préstamo de bicicletas estuvo paralizado durante los meses de febrero a diciembre de 2012, a pesar de lo cual el contratista continuó percibiendo la retribución acordada. Así se pone de manifiesto en un informe emitido en septiembre de 2013 por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas municipal, en el que declara que el servicio de préstamo de bicicletas no se prestó *"de cara al público"* durante dichos meses por problemas informáticos.

Según dicho informe, la empresa adjudicataria se dedicó durante ese periodo a ayudar en el montaje del nuevo sistema a instaurar en el servicio; montaje que había sido adjudicado a otro contratista por la Junta de Extremadura, sin que se haya aportado ningún documento que autorice y apruebe esta colaboración y por el que se habrían abonado 5.100 euros. De acuerdo con este mismo informe, durante esos meses la empresa también se había ocupado del almacenaje de las bicicletas y del mantenimiento del carril bici. Esta última prestación, aun no estando exigida en el PCAP, la había propuesto el adjudicatario en su oferta como una mejora. Por este servicio el Ayuntamiento abonó 50.000 euros, desconociéndose el criterio empleado para su cuantificación, al no venir valorado en la oferta.

En este documento se reconoce que en esos meses no se comprobaron los servicios prestados por la empresa adjudicataria para su facturación detallada, por lo que se certificaron las cantidades

inicialmente pactadas por la prestación del servicio –96.005 euros, IVA incluido– cuando los servicios efectivamente realizados ascendieron a 78.400 euros, de manera que la diferencia, por importe de 17.605 euros, se deduciría mensualmente durante los diez últimos meses del contrato. No obstante, no se ha aportado a este Tribunal de Cuentas acuerdo alguno que dé cobertura a esta compensación.

Asimismo, en el ejercicio 2013 se tramitó un contrato complementario que tenía por objeto la ampliación del servicio desde 1 de junio de 2013 hasta 27 de agosto de 2014, contando con 12 bases más, por un importe mensual de 3.816, más IVA, sin que figure su formalización, así como los informes del Servicio jurídico y de la Intervención. La justificación de este complementario se basó en el incremento del número de bicicletas y de bases que proporcionaba la Junta de Extremadura, cuando este extremo se produjo en el año 2010, mediante la adenda suscrita entre el Ayuntamiento y la Junta, previa a la formalización del contrato inicial.

– En la revisión de precios llevada a cabo en el contrato de servicio de seguridad, vigilancia y control de accesos de edificios municipales y recintos habilitados para diferentes eventos, celebrado por el *Ayuntamiento de Torre-Pacheco, Región de Murcia*, no se respetó el límite previsto en el artículo 78.3 de la LCSP, que disponía que la revisión no podría superar el 85% de variación experimentada por el índice adoptado.

De acuerdo con la documentación remitida, el servicio finalizó el 31 de enero de 2013 cuando, atendiendo al plazo de ejecución inicial y a la prórroga de un año, debería haber finalizado el 13 de noviembre de 2012. El Ayuntamiento, en alegaciones, ha declarado que se trató de un servicio posterior, del que resultó adjudicatario el mismo contratista, en régimen de contratación menor, sin que haya aportado la documentación acreditativa al respecto.

La garantía definitiva fue devuelta antes de que finalizara el plazo previsto para ello en el PCAP, infringiendo el artículo 90.1 de la LCSP.

II.4.6. Contratos de gestión de servicios públicos: Incidencias en su ejecución

II.4.6.1. Resolución de contratos

– El *Ayuntamiento de Zafra, Extremadura*, fue condenado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Badajoz a poner a disposición de la UTE adjudicataria del contrato de concesión de la gestión, explotación y conservación del servicio de abastecimiento de agua potable, los pozos de sondeos para abastecimiento de agua de titularidad municipal, tal como se había acordado contractualmente; cifrando los perjuicios causados en 71.954 euros, por el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2007 y el 31 de diciembre de 2008.

No obstante, la puesta a disposición de los pozos no se produjo hasta marzo de 2011, por lo que la indemnización llegó a alcanzar la cantidad de 229.267 euros. El citado incumplimiento contractual supuso, por tanto, que el Ayuntamiento de Zafra estuviera obligado a abonar al contratista la cantidad finalmente liquidada, sin que en el expediente inicialmente remitido a este Tribunal de Cuentas ni en la sentencia condenatoria constaran las razones que había motivado dicho incumplimiento. No obstante, con las alegaciones se ha aportado diversa documentación en la que figura la existencia de problemas para la puesta de los pozos a disposición del contratista;

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

75

concretamente, la falta del análisis de la calidad del agua y la no asunción por éste del coste de la energía eléctrica que implicaba su utilización. Estos problemas, sin embargo, no se recogieron en la sentencia, que afirmó que la negativa municipal a la utilización de sondeos por el contratista respondió a causas que no fueron explicadas en el procedimiento jurisdiccional.

Posteriormente, el Ayuntamiento resolvió el contrato por incumplimiento culpable del adjudicatario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111.g) del TRLCAP, cifrando, a través de dos liquidaciones, el perjuicio causado por éste en 7.633.622 euros. La resolución del contrato así como una de las liquidaciones fueron recurridas en vía jurisdiccional, siendo declaradas ambas ajustadas a derecho, constando un oficio de 30 de julio de 2013 dirigido al Organismo Autónomo de Recaudación de la Diputación Provincial de Badajoz para que se procediera al cobro en vía de apremio de la cantidad adeudada.

– El Ayuntamiento de Mula, Región de Murcia, suscribió un contrato de gestión y explotación del servicio público de la piscina municipal. De acuerdo con lo dispuesto en este contrato, la retribución del concesionario estaría constituida por los precios y tasas de las instalaciones a percibir con cargo a los usuarios, los ingresos procedentes de la explotación de zonas comerciales vinculadas a la concesión y las subvenciones otorgadas por la Corporación para el mantenimiento del equilibrio económico. Esta subvención sería la resultante de restar a los costes de explotación y amortización de las obras los ingresos derivados de los servicios, siendo 309.620 euros su importe inicial.

En noviembre de 2012 el contrato fue resuelto de mutuo acuerdo entre las partes. Según los informes emitidos al efecto, la crisis económica que atravesaba el país, las modificaciones al alza de determinados precios –gasóleo y energía eléctrica- y la evolución a la baja de los ingresos en la prestación del servicio provocaron un grave impacto en sus costes de gestión y explotación, que hicieron necesario el incremento progresivo del importe de la subvención municipal, a cuyo pago no pudo hacer frente la Corporación.

El PCAP establecía que el contrato se ejecutaría a riesgo y ventura del concesionario. Sin embargo, el riesgo y ventura inherente a este contrato era muy reducido, incluso nulo, al comprometerse el Ayuntamiento a conceder una subvención equivalente a restar de los costes de explotación y amortización de las obras los ingresos derivados de los servicios. La exigencia del mantenimiento del equilibrio financiero es una técnica dirigida a satisfacer el interés público, esto es, a garantizar la continuidad del servicio público puesta en peligro por la onerosidad sobrevenida. Sin embargo, la obligación legal impuesta a la Administración de mantener el equilibrio financiero no debe interpretarse en términos absolutos sino que debe combinarse con el principio de riesgo y ventura, pues es el contratista el que debe asumir la eventualidad de obtener una ganancia o de padecer una pérdida. La previsión de la concesión de una subvención por el Ayuntamiento en los términos del PCAP implicó trasladar a la Administración el riesgo económico consustancial a la explotación del servicio.

A esto hay que añadir que el contrato preveía la revisión anual de las tarifas a aplicar, extremo que no llevó a cabo el Ayuntamiento, provocando que el servicio fuera más deficitario cada año, y con ello, absolutamente dependiente de la subvención. Como exponía la UTE adjudicataria en un escrito de noviembre de 2012, “*el histórico de gestión ya acumulado a lo largo de seis años ofrece el dato de un servicio gravemente deficitario desde su inicio, necesario de subvencionar por el Ayuntamiento cada vez mayor*”.

El incremento de la subvención municipal y la imposibilidad por parte de la Corporación para hacer frente al pago de las subvenciones correspondientes a los ejercicios 2010, 2011 y 2012 originó una deuda por importe de 1.056.550 euros. En el acuerdo de resolución, el Ayuntamiento se comprometió a abonar la deuda, a partir del tercer bimestre de 2014, aplicando un interés fijo de 6,5%.

II.4.6.2. Modificación de contratos

– El contrato de servicio de limpieza, mantenimiento, conservación y vigilancia de centros escolares y dependencias municipales, celebrado por el *Ayuntamiento de Cáceres, Extremadura*, fue indebidamente calificado y tramitado como un contrato de gestión de servicios públicos ya que, por su objeto, era un contrato de servicios, lo que tuvo como consecuencia la omisión de la preceptiva clasificación de los contratistas y la duración improcedente conforme el artículo 198.1 del TRLCAP.

Asimismo, en varios documentos del expediente se ha detectado un posible incremento, no justificado debidamente, en el presupuesto del contrato de 300.000 euros con respecto a una licitación anterior declarada desierta. A este respecto, aunque se ha alegado que dicho incremento se produjo por un aumento del número de centros receptores del servicio, no se han aportado los documentos justificativos del referido incremento, en particular, el informe de la Inspección de Servicios Municipales en que se fundamenta la correspondiente alegación.

El PCAP preveía la potestad de la Administración para *"ordenar discrecionalmente, como lo podría disponer si gestionare directamente el servicio, las modificaciones en el concedido que aconsejare el interés público, y, entre otras, la variación en la calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que el servicio consista y la alteración de la forma de retribución del concesionario"*; cláusula que implicó una indeterminación del objeto y del precio, además de no ajustarse al procedimiento establecido en el TRLCAP para las modificaciones de los contratos administrativos, sin que, en virtud del principio de jerarquía normativa, pueda aceptarse la alegada concordancia de dicha cláusula con el artículo 127 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, norma anterior y de rango inferior al TRLCAP y, por tanto, carente de eficacia en todo lo que se oponga al mismo.

La modificación del contrato tuvo como objeto la limpieza de un edificio que no estaba comprendido en el contrato primitivo con motivo de su puesta en servicio, así como la supresión del servicio de vigilancia presencial en el Palacio de la Isla. A este respecto, no se ha acreditado que, con independencia de la posible existencia de razones de interés público, estas actuaciones se debieran a causas imprevistas o a nuevas necesidades no susceptibles de previsión en el proyecto primitivo, requeridas en el artículo 101.1 del TRLCAP.

– El *Ayuntamiento de Mérida, Extremadura*, contrató el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, desratización, desinfección y desinsectación y transporte a centro de tratamiento de R.S.U., así como el de recogida de residuos sólidos, limpieza y conservación de mobiliario urbano y zonas verdes. El plan de saneamiento financiero aprobado por el Consistorio, entre otras medidas, propuso prescindir de algunas prestaciones, que calificó de accesorias, en la gestión de los servicios públicos con el fin de abaratar costes; en ejecución del citado plan, en marzo de 2012, la Junta de Gobierno Local aprobó el inicio de los trámites para la modificación de

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

77

ambos contratos sin determinar las prestaciones a reducir o eliminar ni la cuantía del ajuste pretendido, así como tampoco los efectos que dicha reducción podía producir en la calidad de los servicios, con objeto de fundamentarlas suficientemente a los efectos del artículo 101 del TRLCAP.

Asimismo, en el año 2012 se aprobó una revisión de precios respecto del segundo de los expedientes, aplicando un incremento “*por aumento de costes salariales según convenio*” además del incremento en el IPC. En este sentido, el PCAP hacía depender la revisión únicamente del incremento del IPC, mientras que el PPT introducía además en la revisión, la parte proporcional del precio correspondiente a la mano de obra cuando dicho incremento salarial, según el Convenio Estatal de Jardinería, fuera superior al del IPC, lo que además de resultar contradictorio, infringió los artículos 91.1 del TRLCAP que no permitía que los costes de la mano de obra impactaran en los precios y el 68.3 del RGCAP que no admitía que el PPT incluyera declaraciones o cláusulas que debían figurar en el PCAP.

El informe de la Intervención municipal sobre la propuesta de revisión del precio fue meramente descriptivo y careció de pronunciamiento crítico favorable o desfavorable, por lo que no puede considerarse que cumplió con la finalidad de la fiscalización previa del gasto.

– El *Ayuntamiento de Logroño, La Rioja*, suscribió un contrato de concesión para el diseño, puesta a disposición, mantenimiento, conservación y explotación de diversos elementos de mobiliario urbano de interés general. De acuerdo con el PPT, anualmente el Ayuntamiento podía solicitar el pago del canon, en metálico o en elementos de mobiliario urbano.

Sin embargo, las liquidaciones del canon correspondientes a los ejercicios 2007, 2008 y 2009 no se llevaron a cabo hasta mayo de 2011. La excesiva demora al practicar estas liquidaciones, vulnerando lo establecido en el pliego, supuso una negligencia grave del órgano encargado de llevarlas a cabo y generó un perjuicio económico al Ayuntamiento, al no poder disponer de esas cantidades en el plazo previsto.

Asimismo, y a instancias del contratista, la Junta de Gobierno Local adoptó en febrero de 2012 un acuerdo por el que se modificó por una sola vez y con carácter extraordinario, el régimen de pagos del contrato, aprobando un canon extraordinario para las anualidades de 2008, 2009 y 2010, por importe de 295.180 euros, anulando las liquidaciones anteriormente practicadas y estableciendo un régimen de pago aplazado de esta cantidad –mensualmente hasta 2015–, distinto al dispuesto en el PPT que preveía un pago anual, lo cual implicó una desnaturalización de las condiciones de licitación.

– El PCAP del contrato de gestión del servicio público de atención a la infancia en el CAI, formalizado por el *Ayuntamiento de Bullas, Región de Murcia*, establecía que, siendo la fórmula de gestión prevista la de gestión interesada, cuando el balance arrojase unos ingresos inferiores a los gastos, el Ayuntamiento compensaría al contratista hasta el importe indicado como presupuesto estimado del servicio, el cual ascendía a 203.530 euros. Cuando, por el contrario, los ingresos resultasen superiores a los gastos derivados de la gestión, el exceso se distribuiría al 50% entre el Ayuntamiento y el contratista.

Al respecto hay que señalar que, en la gestión interesada, con carácter general, el empresario y la Administración participan en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato, pudiendo pactarse un ingreso mínimo a favor de cualquiera de las partes

asociadas cuando el resultado de la explotación no alcance a cubrir un determinado importe de beneficios. En el contrato examinado, el riesgo de la gestión la asumió en su totalidad el Ayuntamiento, ya que, en caso de obtener unos resultados negativos, debía compensar al contratista hasta el importe indicado como presupuesto estimado del servicio, alegándose al respecto que con ello se contemplaba al menos la cobertura de los salarios de los empleados en el centro.

Ante la situación de crisis económica y el reducido número de niños matriculados, se acordó modificar el número de educadores y el régimen económico -minorando el porcentaje de la aportación municipal-, además de prever que el contratista pudiera prestar actividades accesorias.

Posteriormente, y al persistir el descenso de número de alumnos matriculados, se volvió a modificar el contrato, previendo que la limpieza del local se realizara a cargo de la empresa, valorada en 6.000 euros. Señalar al respecto que la empresa contratada para la prestación del servicio de atención a la infancia disponía, de acuerdo con la oferta presentada, con personal especializado para este fin, no así obviamente para realizar las tareas de limpieza, por lo que este último servicio debería realizarse por otra empresa dedicada a estos servicios. De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento, la prestación del servicio de limpieza, hasta que se llevó a cabo la modificación, la realizaba una empresa externa por un importe mensual de 908 euros, IVA incluido, importe que no se correspondía con los 6.000 euros anuales por los que se cuantificó el servicio en la correspondiente modificación.

– El Ayuntamiento de Fuente del Álamo, Región de Murcia, modificó el contrato de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria del término municipal, ampliando el servicio por un importe anual de 151.644 euros. Esta modificación, que no fue formalizada en documento administrativo como requería el artículo 54 del TRLCAP, se tramitó tan sólo diez meses después de la formalización del contrato, sin que las razones que la motivaron se debieran a necesidades nuevas o imprevistas –artículo 101 del TRLCAP– sino a una deficiente planificación del servicio, al constatarse que éste resultaba escaso en determinadas zonas. Para la tramitación de esta incidencia, la Secretaría emitió un informe al respecto, si bien éste no se pronunció sobre la legalidad de la modificación propuesta.

Asimismo, el Pleno municipal inició un expediente para la resolución del contrato, ante el conocimiento de posibles incumplimientos por parte de la empresa adjudicataria. Este Acuerdo, al igual que los informes del Secretario General y del Ingeniero Industrial Municipal emitidos al efecto, no concretaron las causas legales de resolución, limitándose el Secretario a citar las causas previstas en la ley y en el PCAP. El expediente de resolución quedó inconcluso, por caducidad, desconociéndose si la empresa subsanó las deficiencias detectadas por los órganos municipales.

Amparándose en razones económicas originadas por la crisis financiera, la Corporación aprobó una nueva modificación contractual, con objeto de reducir el importe del servicio, formalizándose en documento administrativo, a pesar de la oposición del contratista, que interpuso recurso de reposición y cuya resolución se desconoce. Para la tramitación de esta modificación, se solicitó informe del Consejo Consultivo, el cual fue favorable a la modificación, si bien cuestionó la ausencia de una memoria explicativa, que motivase adecuadamente las razones justificativas de interés público. Posteriormente, la empresa aportó una nueva propuesta de ejecución de reducción del servicio, aceptada por el Ayuntamiento, sin que en esta ocasión se formalizara en documento administrativo, en contra de lo dispuesto en el artículo 54 del TRLCAP.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

79

– El *Ayuntamiento de Mula, Región de Murcia*, suscribió un contrato de prestación de servicio de conciliación y gestión del Centro de Atención a la Infancia “La Casita”, por importe de 197.150 euros anuales, con un plazo de duración de dos años, prorrogable por igual periodo.

Al amparo de esta previsión la empresa adjudicataria solicitó su prórroga, petición que fue aceptada por la Junta de Gobierno Local, condicionándola a que se introdujeran una serie de modificaciones tendentes a la reducción del importe del contrato, dada la situación económica existente en ese momento.

Dos meses después de su formalización, se suscribió una nueva modificación contractual, restituyendo el contrato a sus condiciones iniciales, declarando que “...*la reducción en el precio del contrato se justificaba en una reducción del gasto público, cuya cuantía ha sido posible asumir con otras partidas presupuestarias menos esenciales...*”.

Unos meses más tarde se formalizó una nueva modificación del contrato, en la que nuevamente se redujo el importe del servicio, en consideración, como en la anterior ocasión, a la situación económica existente, fijando el precio del contrato en 181.550 euros.

Señalar que uno de los principios básicos que rige en las relaciones contractuales es el de la invariabilidad de lo pactado –*pacta sunt servanda*–. No obstante, la LCSP autorizaba la modificación de los contratos siempre y cuando se hiciera dentro de los límites y con arreglo a los requisitos establecidos legalmente, esto es, cuando concurrieran razones de interés público y se debiera a necesidades nuevas o causas imprevistas (artículo 202 de la LCSP). En este caso, la razón que se esgrimía para justificar las modificaciones contractuales formalizadas era la crisis financiera y económica existente en ese momento, que requería la adopción de medidas de reducción del gasto público. Siendo incuestionable la existencia de una crisis económica, también es cierto que la LCSP exigía que se justificara debidamente la necesidad de las modificaciones contractuales, circunstancia que no se produjo en el expediente analizado, máxime cuando, en un breve periodo de tiempo, un servicio que se consideraba esencial se modificó en diversas ocasiones, sin que le acompañara un estudio económico sobre la viabilidad del mismo en las nuevas condiciones concertadas.

II.4.6.3. Incidencias que afectan al plazo de ejecución

Prórrogas de los contratos

El contrato de servicio de gestión del servicio público de recogida de basuras, limpieza viaria, “contenerización”, limpieza de playas, celebrado por el *Ayuntamiento de Santander, Cantabria*, fue modificado con el objeto de encargar a la empresa concesionaria la ejecución de un contrato de obra pública que tenía por objeto la instalación de un sistema de recogida automatizada de residuos y la instalación de un sistema de “contenerización” subterránea de vidrio, por un importe conjunto de 10.306.900 euros, sin que en el PCAP se hubiera previsto expresamente la construcción de obras o instalaciones. La Entidad, en el trámite de alegaciones, justifica estas obras en determinadas cláusulas del pliego de condiciones técnicas, que disponían que el adjudicatario estaba obligado a la puesta en servicio de aquella maquinaria o sistemas que fuera útil a los fines previstos, pudiendo para ello modificar el sistema de recogida de residuos. No obstante, se estima que estas cláusulas no fueron lo suficientemente precisas para amparar obras

del alcance y magnitud que finalmente tuvieron. Éstas se adjudicaron a la empresa concesionaria, mediante el procedimiento negociado sin publicidad, amparándose en la especificidad técnica a la que se refiere el artículo 141.b) del TRLCAP.

La Junta de Gobierno aprobó la liquidación final de las obras -con un incremento del 9,27% del precio- *"por un presupuesto de 11.261.875 euros, IVA incluido, descontadas las unidades de obra compartidas con la Obra de Saneamiento ejecutada en la misma zona por cuenta de la Consejería de Medio Ambiente"*, fijándose como fecha de puesta en marcha del nuevo servicio y el cese del servicio convencional casi dos años más tarde del previsto inicialmente, de lo que se deduce un importante retraso en la ejecución y puesta en servicio de las obras. Para financiar las obras, se estableció un sistema de pago aplazado con intereses, lo que fue contrario al artículo 14.2 del TRLCAP.

Aunque en el acuerdo de la Junta de Gobierno antes mencionado figuraba que la puesta en marcha del nuevo sistema de tratamiento automatizado de residuos implicaba un incremento del "canon" anual de la concesión de 195.783 euros, a dicha fecha quedaba pendiente la valoración definitiva de las unidades que, con arreglo a los precios unitarios del contrato, dejaron de utilizarse como consecuencia de la sustitución del sistema de recogida. Asimismo, con posterioridad, el canon se incrementó en diversas ocasiones, con motivo de las revisiones de precios y de la ampliación del servicio a otras zonas.

Finalmente, señalar que el contrato debía concluir en septiembre de 2012, si bien el pliego de condiciones técnicas preveía que *"en el caso de denuncia del contrato, el adjudicatario tendrá la obligación de continuar el servicio hasta la toma de posesión de la nueva contrata"*, hecho que no se produjo hasta un año más tarde.

El *Ayuntamiento de Logroño, La Rioja*, prorrogó los contratos de prestación del servicio de comedor social y actividades complementarias, y de limpieza y mantenimiento ordinario de la red de alcantarillado municipal, una vez vencidas las prórrogas anteriores, con infracción de lo establecido en el artículo 100 del RGLCAP, poniendo de manifiesto la falta de previsión por parte del Consistorio. En este sentido, el cumplimiento de los contratos es una de las formas de extinción de los mismos, que se regula en el artículo 109 del TRLCAP, de manera que concluido el plazo previsto, no puede continuar su ejecución.

– El *Ayuntamiento de Archena, Región de Murcia*, celebró un contrato de servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio, servicio de alcantarillado y depuración de aguas residuales, por plazo de quince años, prorrogable por periodos de cinco, hasta un máximo de cincuenta años.

Este contrato se prorrogó una primera vez por quince años, con el compromiso de que la empresa concesionaria realizara una serie de obras. Antes de que finalizara la prórroga anterior, se formalizó una nueva, por las otras cuatro restantes de cinco años, hasta la conclusión del contrato en diciembre de 2043.

La formalización de prórrogas por plazos superiores a los previstos contractualmente, además de resultar contraria a lo estipulado inicialmente por las partes, limitó la libre concurrencia, impidiendo la convocatoria de nuevas licitaciones. La duración de las concesiones se fija, habitualmente, en función de las características del servicio y de las inversiones a realizar por el concesionario,

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

81

habilitando estos mismos criterios a la Administración para adaptar la duración del contrato, mediante el otorgamiento de prórrogas ampliatorias del plazo inicial. En estos casos, es posible prorrogar los contratos con el fin de compensar las inversiones a realizar por las empresas concesionarias. Sin embargo, no se tiene constancia de que se cuantificara económicamente el importe de las obras a realizar por la empresa y si éstas eran acordes con la ampliación del plazo estipulado, así como tampoco que se valorara la limitación a la convocatoria de nuevas licitaciones y si ésta resultaba compensada por las obras a ejecutar por la empresa concesionaria.

El acuerdo de prórroga preveía que, con cargo al canon de inversiones incluido en la tarifa, se proyectaran y ejecutaran, en un plazo de cuatro años, obras para construir una red destinada al riego de las zonas verdes municipales; sin embargo, transcurrido casi un año la empresa concesionaria aún no había presentado el presupuesto de ejecución de las mismas.

– El *Ayuntamiento de Los Alcázares, Región de Murcia*, formalizó un contrato de gestión del servicio público de conciliación de la vida laboral y familiar, cuyo coste comprendía una cuantía estimada de tarifas a abonar por los usuarios, según una previsión de ocupación media de 203.815 euros y una aportación municipal de 46.131 euros.

El PCAP preveía que la mayor o menor percepción de tarifas, derivada de una ocupación de las instalaciones distinta de la prevista, no supondría una modificación que afectara al régimen económico del contrato ni un aumento de la aportación municipal, constituyendo este concepto parte del riesgo y ventura del concesionario. No obstante lo anterior, si la ocupación del centro fuera inferior en más de un 25% de la cantidad estimada, el concesionario podría plantear al Ayuntamiento una redistribución de alumnos por aula en las unidades que procediera, sin superar la ratio de alumnos por aula, de manera que se pudiera reducir proporcionalmente el personal inicial o adoptar otras medidas alternativas o adicionales, aprobadas por el órgano de contratación.

Al amparo de esta previsión, la empresa adjudicataria solicitó una modificación del contrato, cuyos términos y condiciones fueron aprobados por la Junta de Gobierno Local, sin que se formalizara documentalmente, en contra de lo dispuesto en el artículo 202 de la LCSP.

La Entidad, en alegaciones, motiva la ausencia de formalización en que no se trató de una modificación en sentido estricto sino de un supuesto del artículo 258.4 de la LCSP de restablecimiento del equilibrio económico del mismo. Además de que durante la tramitación del expediente el Ayuntamiento aludió en todo momento al artículo 202 de la LCSP y lo calificó de modificación contractual, hay que señalar que los motivos que justifican una modificación, ya sean el restablecimiento del equilibrio económico ya sean cualesquiera otros, no eximen de su formalización.

Ese mismo acuerdo disponía que la empresa adjudicataria debía presentar mensualmente una memoria detallada del número de usuarios por actividad y el importe de lo recaudado, al objeto de conocer cualquier variación en la ocupación del centro. Solicitada esta documentación al Ayuntamiento, remitió en su lugar una certificación de la Concejala de Educación de 28 de agosto de 2013 en la que señalaba que la empresa presentó en el periodo comprendido entre junio de 2012 y junio de 2013, tres escritos en los que se detallaban el número de usuarios por actividad y el importe de lo recaudado por cada una de ellas. Estos escritos, por tanto, no se presentaron con una periodicidad mensual, sino que comprendían periodos de tres y cinco meses, sin que el Ayuntamiento reclamara el cumplimiento de esta obligación en los términos acordados.

En junio de 2012 se prorrogó el contrato, sin contar previamente con el correspondiente certificado de crédito y la aprobación del gasto, y un año más tarde, a la vista de que estaba próxima la finalización del servicio sin haber formalizado un nuevo contrato, se acordó continuar con el servicio en las mismas condiciones que las que se venía prestando, hasta la conclusión del nuevo expediente de contratación. Esta decisión supuso que el concesionario continuara prestando los servicios dos meses más de lo previsto contractualmente.

II.4.6.4. Otras incidencias

– La empresa adjudicataria del contrato de gestión del servicio público de limpieza urbana, recogida y transporte de residuos celebrado con el *Ayuntamiento de Badajoz, Extremadura*, había incluido en su oferta la construcción de un aula medioambiental prefabricada de madera, por valor de 24.000 euros.

Dos años después de haber sido formalizado el contrato, el aula medioambiental inicialmente ofertada –prefabricada en madera– fue sustituida por otra de mayores dimensiones y construida con distintos materiales, al constatar la Administración, por una parte, que *"una vez analizado el presupuesto es insuficiente para los objetivos que tienen marcados la Concejalía de Medio Ambiente, que entre otros es dar cabida a 30-40 alumnos por jornada de trabajo, etc. También influyen los materiales utilizados en el aula, al ser éstos de madera pueden ser víctimas de actos vandálicos por la ubicación que tendrá la misma"* y, por otra parte, que el contratista no había especificado la superficie y otras características del aula.

Como consecuencia de todo ello, se tramitó un expediente de modificación del contrato motivado, por tanto, por una deficiente valoración administrativa de la mejora ofertada en la licitación del contrato y no por causas imprevistas que no pudieran haber sido atendidas con anterioridad, tal y como exigía el artículo 202 de la LCSP. Para la tramitación de este expediente, los servicios jurídicos emitieron el informe correspondiente, si bien éste fue meramente descriptivo.

El mayor gasto que supuso la nueva construcción fue compensado con minoraciones en otras partidas correspondientes a inversiones a realizar por el adjudicatario, fundamentalmente destinadas a publicidad, dando lugar a una modificación de la oferta inicialmente presentada.

En el ejercicio 2012 el contratista solicitó la revisión de precios. De acuerdo con el PCAP la fórmula aplicable a la revisión sería el resultado de aplicar el 85% de la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumo (IPC) durante el año anterior a la revisión, por un factor de corrección que ajustase los desequilibrios económicos de la concesión basado en los costes salariales; añadiendo que para el primer año tanto el IPC como el factor de corrección se calcularían con respecto al año de licitación y para los sucesivos, con respecto al año anterior.

Esta fórmula presentaba importantes deficiencias, siendo una de ellas la falta de determinación del periodo que se debía tomar como referencia para comprobar la variación del IPC, dando lugar a que la cuantía de la revisión pudiera variar dependiendo de la fecha que se tomara en consideración. Prueba de ello fue que la discrepancia entre el adjudicatario y el Ayuntamiento respecto al periodo de referencia provocara que éste último recurriera la revisión aprobada en el ejercicio 2012.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

83

Asimismo, el hecho de que los costes salariales supusieran un factor de corrección resultó contrario al artículo 79.1 de la LCSP, que excluía la mano de obra como factor susceptible de impactar en la revisión de precios.

Además, el no poder conocer este dato hasta el 31 de diciembre del ejercicio no hacía posible aprobar una revisión de precios definitiva hasta esa fecha. Por este motivo, el Pleno del Ayuntamiento aprobó en noviembre de 2012 una revisión de precios, aplicando a la fórmula de revisión de precios el coeficiente máximo de desviación de los salarios respecto al IPC, con la intención de que en el caso de producirse alguna variación como consecuencia de la negociación del convenio con la empresa, dicho importe pudiera ser absorbido por la cantidad estimada por la Corporación. Además, para el cálculo del importe de la revisión, se minoró el precio del contrato por el ahorro que suponía al adjudicatario la sustitución de un trabajador con contrato laboral fijo por un contratado eventual, extremo que no estaba previsto en el PCAP.

– El *Ayuntamiento de Mérida, Extremadura*, contrató la concesión administrativa para la construcción y explotación de una planta de reciclaje de residuos, con un plazo parcial para la ejecución de las obras de ocho meses desde la adjudicación, previsión contraria a lo dispuesto en el artículo 54.4 del TRLCAP, que disponía que no se podía iniciar la ejecución del contrato sin la previa formalización. Expirado dicho plazo, la Junta de Gobierno local amplió el plazo para la ejecución de las obras en ocho meses desde la firma del acta de comprobación del replanteo, lo que implicó una prórroga de casi dos años. Según un informe de la Asesoría Jurídica de la Corporación remitido al Tribunal de Cuentas, ésta estuvo motivada porque se encontraban pendientes, entre otras actuaciones, el levantamiento del acta de replanteo del proyecto y el de la red general de aguas a su paso por la parcela en que debían ejecutarse las obras.

De acuerdo con esta prórroga, el plazo para la ejecución de las obras finalizaba en enero de 2010. Sin embargo, y según consta en un informe técnico de 20 de diciembre de 2011 -transcurridos cuatro años y tres meses desde la formalización del contrato y dos años y siete meses desde la comprobación del replanteo-, a dicha fecha sólo se habían ejecutado obras por el 13,2% del importe total, a la vez que se constató la existencia de diversa maquinaria sin montar no valorada, sin que se hayan motivado las causas de esta demora.

La Entidad inició un expediente para la imposición de penalidades por incumplimiento del plazo de ejecución de las obras, cuantificándolas en un importe total de 1.166.151 euros. Tras diversos intentos infructuosos de notificación del pliego de cargos al adjudicatario para que formulase alegaciones, incluida la publicación de la propuesta de imposición de penalidades en el Boletín Oficial de la Provincia, el expediente caducó, no existiendo constancia de otras actuaciones posteriores.

Las gestiones llevadas a cabo por el Ayuntamiento ponen de manifiesto una negligente y deficiente actuación administrativa en el control de la ejecución del contrato, debiendo haber iniciado e impulsado la tramitación del expediente por demora con mayor celeridad.

– El *Ayuntamiento de Arnedo, La Rioja*, contrató la gestión del servicio municipal de agua potable y saneamiento por un periodo de quince años. Al amparo de lo previsto en el PCAP, anualmente se procedió a la revisión de precios, sin que ninguno de los expedientes de revisión viniera acompañado del informe de la Intervención al respecto ni de la documentación oficial sobre los índices aplicables. De acuerdo con un informe del Interventor accidental que se adjunta al escrito

de alegaciones, las revisiones se fundamentaron en los IPC publicados por el Instituto Nacional de Estadística, si bien no se han aportado los certificados correspondientes.

Asimismo, en diciembre de 2012 el Ayuntamiento aprobó el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, solicitado por la empresa concesionaria, con efectos de 1 de enero de 2013, y con un incremento anual del contrato por importe de 76.836 euros. Para el cálculo de esta cantidad, se tuvo en cuenta, entre otros aspectos, el sobrecoste derivado del incremento de las tarifas eléctricas, cuantificado por un importe anual de 19.760 euros.

Respecto al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, manifiesta el Tribunal Supremo en Sentencia de 13 de noviembre de 1986 que *“en los contratos administrativos de gestión de servicios públicos, en especial en los que adoptan la modalidad de «concesión» (en cuya virtud el empresario-concesionario gestiona el servicio a su riesgo y ventura), la mayor onerosidad sobrevenida, bien resulte de una modificación del objeto mismo del contrato impuesto unilateralmente por la Administración (ius variandi) o de una decisión de ésta producida fuera del ámbito contractual propiamente dicho (factum principis) o bien provenga de acontecimientos imprevistos e imprevisibles en el momento de celebrar el contrato, ha de ser compartida por la Administración contratante, asumiendo, parcialmente, con el concesionario, el riesgo y la ventura de la explotación (es decir, las consecuencias, que puedan derivar de los eventos, inicialmente excluidos de la concesión en cuanto ajenos a la construcción de la ecuación inherente a la misma), mediante un reparto equitativo de los perjuicios o una indemnización total o parcial de los detrimentos, con el fin de, siguiendo el principio de «rigidez del servicio público y flexibilidad del contrato», mantener el equilibrio financiero de este último y evitar el colapso total que por impotencia económica progresiva del contratista, sufriría el servicio concedido y el interés público a él anejo; y, a tal efecto, dicha coparticipación o colaboración, cuya base ordinal, en lo que al riesgo imprevisible se refiere, se contiene en los arts. 126-2, b), 127-2, b), 128-2, 2.º y 153-2 del RSCL de 17 de junio de 1955), puede presentar cauces diversos de manifestación o materialización, tales como la revisión de las tarifas del servicio, el otorgamiento de una subvención o aumento de la inicialmente otorgada, o cualquier otra compensación económica (por ejemplo, el cambio de sentido del canon concesional o la dación de anticipos sin interés), sin perjuicio, por supuesto, del uso ex contractu de la técnica (más propia, pero no exclusiva, del contrato de obras) de la revisión de precios, abierta, por la vía común del art. 12 de la LCE (aplicable a los tres contratos administrativos nominados o típicos), como respuesta a la necesidad de todo concesionario de garantizar la integridad de lo pactado frente a las fluctuaciones económicas”.*

En el presente supuesto no se constata que el incremento del coste de la energía eléctrica se haya distribuido proporcionalmente entre ambas partes, con el fin de evitar que sea la Administración la que asuma todo el sobrecoste sobrevenido. A pesar de que el Interventor accidental, en el informe remitido en el trámite de alegaciones, afirma que sí se distribuyeron dichos sobrecostes entre las partes, desestimando aquello que se consideró que correspondía con el riesgo y ventura del contratista, el hecho es que la Entidad cuantificó el incremento de la tarifa eléctrica en 19.760 euros/anuales, tomándose esta cifra íntegramente para calcular la cuantía a abonar al concesionario, sin llevar a cabo reparto alguno con el mismo. Por tanto, al menos en lo que se refiere a este concepto, se estima que no hubo tal reparto proporcional. Finalmente, señalar que no se ha remitido el informe jurídico al respecto.

II.5. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

De acuerdo con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de esta fiscalización, se ha realizado un análisis específico de las cuestiones surgidas durante el procedimiento fiscalizador, relacionadas con la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, entre las que se incluye, fundamentalmente, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH).

En particular, y en lo que se refiere a las entidades locales, el artículo 21.2 de la LOIEMH establece que *“las Entidades locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de la Administraciones públicas”*.

En materia de contratación pública, la LOIEMH contiene, en sus artículos 33 y 34 –específico para la Administración General del Estado– una serie de previsiones, de carácter potestativo, dirigidas a los órganos de contratación, con el fin de que puedan establecer en los PCAP 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, hubieran adoptado medidas en materia de igualdad, o bien, condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo.

La LOIEMH entró en vigor el 24 de marzo de 2007, por lo que resultaba aplicable a aquellos contratos examinados cuya tramitación se inició tras su entrada en vigor. El objeto de esta fiscalización son las incidencias que han afectado a la ejecución de los contratos administrativos celebrados por ayuntamientos de aquellas comunidades autónomas que no disponen de OCEX, habiéndose centrado el análisis efectuado en la comprobación de si las entidades fiscalizadas previeron condiciones especiales de ejecución 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, habiéndose comprobado que, con carácter general, no establecieron tales condiciones especiales.

No obstante, algunos de los expedientes contractuales que han sido examinados han tenido por objeto la gestión de centros de atención a la infancia, con el fin de favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, permitiendo la plena incorporación del padre y de la madre del menor al mundo laboral. Entre dichos expedientes se encuentran los celebrados por los Ayuntamientos de Alguazas, Bullas, Los Alcázares y Mula, incluidos en el anexo I adjunto a este Informe.

La conciliación de la vida laboral, familiar y personal es una estrategia que facilita la consecución de la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y está dirigida a conseguir una nueva organización del sistema social y económico donde mujeres y hombres pueden hacer compatibles las diferentes facetas de su vida. El artículo 44 de la LOIEMH dispone al respecto que *“los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral se reconocerán a los trabajadores y las trabajadoras en forma que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio”*.

Entre las medidas que las Administraciones Públicas pueden adoptar para favorecer esta conciliación se encuentra, precisamente, la de promover servicios de atención y cuidado de menores y de otras personas dependientes. En este último supuesto también se puede citar el

contrato de ayuda a domicilio, celebrado por el Ayuntamiento de Murcia, incluido en la presente fiscalización.

Los contratos de las entidades locales anteriormente citados fueron objeto de modificaciones, minorando sus prestaciones o reduciendo la plantilla encargada de prestar el servicio, con la consiguiente rebaja en su importe, alegando una reducción del gasto público, ante la situación de crisis económico-financiera por la que atravesaban las arcas municipales, así como un descenso en el número de usuarios con derecho a la prestación.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

87

III. CONCLUSIONES

Del análisis de los resultados de los contratos de la muestra se pueden extraer las siguientes conclusiones:

En relación con el cumplimiento por parte de las entidades locales de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación relativa a las incidencias producidas en la ejecución de los contratos (subapartados II.2 y II.3)

1. Las entidades locales incumplieron mayoritariamente y de forma sistemática, o, en su caso, de manera deficiente, la obligación de remitir la información referente a las incidencias en la ejecución de los contratos, prevista en la normativa sobre contratación y en la Instrucción sobre Remisión de los Extractos de los Expedientes de Contratación y de las Relaciones Anuales de los Contratos celebrados por las Entidades del Sector Público Local al Tribunal de Cuentas. Los ayuntamientos incluidos en el ámbito de esta fiscalización únicamente comunicaron en el ejercicio 2012, la modificación de dieciocho contratos, así como la prórroga de otros siete.

A la vista de la escasa información remitida y, con objeto de tener conocimiento del número total de contratos que habían experimentado eventualidades en su ejecución y el alcance de estas incidencias, este Tribunal solicitó a los 104 ayuntamientos de más de 5.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin Órgano de Control Externo la cumplimentación de una relación certificada comprensiva de todas las incidencias producidas en la ejecución de los contratos celebrados. Esta petición fue atendida por todas las entidades requeridas -73 remitieron una relación certificada y 31 enviaron una certificación negativa-, resultando un total de 724 incidencias comunicadas por importe de 1.444.624.539 euros, que afectaron a 599 expedientes contractuales.

En relación con las causas que motivaron las incidencias producidas en los contratos (epígrafes II.4.2, II.4.3, II.4.4, II.4.5 y II.4.6)

2. En un elevado número de ocasiones, las incidencias producidas en la ejecución de los contratos -resoluciones, modificaciones, obras complementarias y ampliaciones y demoras con respecto al plazo de ejecución- se debieron a deficiencias habidas en la preparación y tramitación previa de los expedientes contractuales -tales como indeterminaciones de los pliegos, o falta o insuficiencia del estudio geotécnico del terreno u otras deficiencias en la elaboración, supervisión o replanteo de los respectivos proyectos primitivos- que pudieron o debieron, al menos en parte, haber sido previstas razonablemente de forma anticipada por el órgano de contratación.

En relación con la extinción de los contratos (epígrafes II.4.2, II.4.3, II.4.5 y II.4.6)

3. La recepción del objeto de la contratación se produjo, en algunos casos, con significativos retrasos sobre el plazo establecido contractualmente. Por otra parte, en ocasiones, en el acta de recepción se pusieron de manifiesto deficiencias y reparos cuya posterior subsanación no se ha acreditado. En otros casos, no se han aportado las actas de recepción que acrediten la completa ejecución de conformidad de la contratación.
4. Con carácter general la resolución de los contratos ha venido motivada por incumplimientos de los plazos de ejecución o de las restantes obligaciones contractuales, por la falta de

financiación o de recursos económicos por parte de las entidades locales o de los contratistas así como por deficiencias o irregularidades en las fases preparatorias de los expedientes de contratación.

5. En un gran número de casos de resolución por causas imputables a los contratistas, no consta ni se ha acreditado que se haya hecho efectiva la incautación de la garantía definitiva y/o la valoración por la Administración de los daños y perjuicios causados al servicio público y el posterior resarcimiento de los mismos, con el consiguiente perjuicio para el interés público. En aquellos casos en los que la resolución ha sido imputable a la Administración, ésta se ha visto obligada a indemnizar al contratista.
6. En al menos seis contratos, la tramitación de los expedientes de resolución se dilató excesiva e injustificadamente, lo que dio lugar a la caducidad de dichos procedimientos. Debido a esta situación, en algunos de estos supuestos, la caducidad provocó que el objeto del contrato se siguiera prestando por el contratista a pesar de que le fuera a éste imputable la causa de resolución.

En relación con la modificación de los contratos y las obras complementarias (epígrafes II.4.2, II.4.3, II.4.4, II.4.5 y II.4.6)

7. Con carácter general no se ha acreditado la existencia de necesidades nuevas o de causas técnicas no susceptibles de previsión al tiempo de prepararse los correspondientes contratos originarios que pudieran justificar las modificaciones de los mismos, a los efectos de lo dispuesto en la legislación de contratos, a pesar, incluso, en algunas ocasiones, de los reparos formulados por los Interventores municipales y de las observaciones efectuadas por los servicios técnicos municipales.
8. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares en los que se preveía la posibilidad de modificar los contratos, no se detallaron de forma clara, concisa e inequívoca las condiciones para poder hacer uso de dicha modificación, con indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo podía afectar, impidiéndose con ello que los licitadores las conocieran a efectos de formular su oferta.
9. En un gran número de expedientes, las desviaciones del precio inicial se produjeron como consecuencia de los incrementos de los costes económicos derivados de los modificados y/o de las obras complementarias, superando, en ciertas ocasiones, las bajas ofrecidas por los adjudicatarios en sus ofertas. Igualmente, las desviaciones temporales surgidas en un elevado porcentaje de los contratos analizados se debieron a la aprobación de modificaciones y contratos complementarios, dando lugar a un importante retraso en la entrega del objeto del contrato al servicio público.
10. La modificación de los contratos durante la fase de ejecución llegó a desvirtuar, en algún caso, el procedimiento de adjudicación, al variar significativamente las condiciones económicas iniciales de la licitación, en perjuicio de los principios de publicidad, concurrencia y transparencia, así como de los de eficiencia y economía en la ejecución del gasto público.
11. En ciertos contratos las modificaciones se ejecutaron sin la tramitación previa del preceptivo expediente, con infracción generalizada de la normativa de contratación, dándoseles la

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales

89

formalidad de una prórroga o de una resolución parcial. En otros casos, la tramitación y formalización de la modificación se ha llevado a cabo con posterioridad a su ejecución.

12. Se han observado una excesiva dilación no justificada en la tramitación de dos modificaciones de contratos de obras, particularmente incongruentes con la inmediatez y la celeridad que deben caracterizar las modificaciones de contratos durante su ejecución.

En relación con las incidencias que afectan al plazo de ejecución (epígrafes II.4.2, II.4.3, II.4.4, II.4.5 y II.4.6)

13. En la ejecución de los contratos se han observado importantes desviaciones temporales no justificadas, con el consiguiente retraso en la entrega al servicio público, que llegaron en algún caso a alcanzar hasta el 433 o el 480% con respecto al plazo inicialmente previsto.
14. Las frecuentes demoras y/o paralizaciones producidas en la ejecución de los contratos, que habitualmente quedaban reflejados en certificaciones expedidas por importe cero, no estuvieron amparadas en la concesión de prórrogas o en la declaración de suspensión de las obras.
15. En cuatro expedientes, las demoras son especialmente incongruentes con el hecho de haberse tramitado por el procedimiento de urgencia o adjudicado, entre otras circunstancias, a licitadores que habían ofertado reducciones de los plazos de ejecución.
16. Con frecuencia, las prórrogas de los contratos se concedieron después de haber expirado los respectivos plazos de ejecución, con infracción del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En relación con las incidencias que dieron lugar a la imposición de penalidades (epígrafes II.4.2, II.4.3, II.4.5 y II.4.6)

17. En un número elevado de expedientes en los que se han producido demoras u otros incumplimientos de las obligaciones contractuales por parte de los contratistas, no se tiene constancia de que se haya procedido a la imposición de penalidades. En otros casos, no consta que dichas penalidades se hayan hecho efectivas.

En relación con el pago de intereses de demora (epígrafes II.4.2, II.4.3, II.4.4, II.4.5 y II.4.6)

18. El retraso en el pago de las prestaciones objeto de contratación ha supuesto que las entidades locales se hayan visto obligadas, con carácter general, al abono de los correspondientes intereses de demora, con el consiguiente perjuicio al erario municipal.

En relación con la revisión de precios (epígrafes II.4.2, II.4.4, II.4.5 y II.4.6)

19. Los expedientes de revisión de precios examinados no siempre se ajustaron a las condiciones y requisitos establecidos en la normativa, particularmente por superar el 85% de variación experimentada por el índice adoptado, por realizarse con posterioridad a la recepción del contrato o al margen de las certificaciones o pagos parciales o, excepcionalmente, de la liquidación de los contratos de obras, por no calcularse mediante la aplicación de índices oficiales o fórmulas aprobadas por el Consejo de Ministros, o por tener en cuenta los costes salariales.

En relación con los contratos de gestión de servicios públicos (epígrafe II.4.6)

20. En tres de los contratos de gestión de servicios públicos analizados, el restablecimiento del equilibrio económico-financiero no se aplicó debidamente, al no combinarse esta técnica con el principio de riesgo y ventura, que requiere que la necesidad de garantizar la continuidad del servicio público no se convierta en una garantía de los intereses del concesionario.

En relación con la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (subapartado II.5 y epígrafes II.4.5.2, II.4.6.1, II.4.6.2 y II.4.6.3)

21. Con carácter general, las entidades locales no hicieron uso de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, al no establecer en los contratos condiciones especiales de ejecución con el fin de promover dicha igualdad en el mercado de trabajo.

Cinco de los expedientes contractuales que han sido examinados han tenido por objeto la gestión de centros de atención a la infancia, así como de ayuda a domicilio, con el fin de favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

IV. RECOMENDACIONES

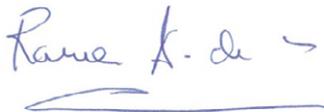
1. Las entidades locales deberían habilitar mecanismos que garanticen un mejor seguimiento de las incidencias surgidas en la ejecución de los contratos que celebren y el envío al Tribunal de Cuentas de la información relativa a dichas incidencias.
2. Debería procederse al desarrollo reglamentario referido en la disposición final sexta del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en el que, entre otros extremos, se regularan de una manera completa y pormenorizada los trámites y requisitos del procedimiento para la resolución de los contratos.
3. Debería observarse por las entidades locales un mayor rigor en la tramitación de las fases de preparación y adjudicación de los contratos, a fin de evitar la proliferación de modificaciones en los mismos derivadas de deficiencias en dichas fases o de causas que no responden a las previstas legalmente, y que frecuentemente implican demoras e importantes incrementos de costes e, incluso, en algunos casos, motivan la resolución de los contratos y desvirtúan las condiciones en las que fueron originariamente licitados. Esto redundará en la mejora de la economía y en la eficacia de la gestión de los recursos públicos destinados a la contratación, así como en beneficio de los principios de igualdad, transparencia y objetividad que han de presidir la contratación administrativa.
4. Los ayuntamientos deberían adoptar las medidas oportunas conducentes al establecimiento de un mayor control en la ejecución de los contratos para garantizar el cumplimiento de los plazos contractuales, requiriendo a los contratistas que se ajusten a los mismos, detectando con celeridad las desviaciones que se produzcan, utilizando los mecanismos previstos en la normativa y/o en los pliegos cuando las causas motivadoras de los retrasos les fuesen imputables y evitando la caducidad de los procedimientos para la exigencia de responsabilidades derivadas de dichos incumplimientos.

Incidencias en la ejecución de los contratos celebrados por las entidades locales 91

5. Las entidades locales deberían reforzar la observancia de los principios de economía, diligencia y eficiencia en la gestión del gasto derivado de la contratación, evitando que el incumplimiento de las condiciones y los plazos en el pago a los contratistas de lugar a la generación de intereses, con el consiguiente perjuicio a los fondos públicos municipales.
6. Las entidades locales habrían de tramitar con mayor rigor y celeridad los expedientes de imposición de penalidades y la reclamación de daños y perjuicios a los contratistas por demoras, así como por cualquier otro incumplimiento contractual, adoptando todas las medidas precisas para lograr su plena efectividad y evitar la prescripción de derechos.
7. La aplicación del principio del equilibrio económico-financiero en la ejecución de los contratos de gestión de servicios públicos no deberá interpretarse de modo absoluto, al tratarse de una fórmula excepcional que debe combinarse con el principio de riesgo y ventura, al objeto de impedir que la excepcionalidad se convierta en una garantía ordinaria de los intereses del concesionario, teniendo en cuenta que sólo una alteración sustancial de las condiciones existentes en el momento en que los contratos se celebraron justifica la aplicación de dicho principio.
8. Las entidades locales deberían promover la utilización de los instrumentos que, con carácter potestativo, ofrece la normativa para procurar la efectiva igualdad entre mujeres y hombres a través de la contratación pública, y, en particular, mediante la incorporación en la medida oportuna de condiciones especiales de ejecución.

Madrid, 30 de enero de 2014

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXO

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

ANEXO I

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	OBJETO DEL CONTRATO	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN																	
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I	PA	D	O								
Comunidad autónoma: Cantabria																						
Provincia: Cantabria																						
	AYUNTAMIENTO	CASTRO-URDIALES																				
O		OBRAS DE SANEAMIENTO DE ALLENDELAGUA FASE I				1		1												1	1	
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Castro-Urdiales				1		1		1												1	1	
	AYUNTAMIENTO	COLINDRES																				
O		RECUPERACIÓN DE LA TRAVESÍA CALLE LA MAR						1														
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Colindres				1				1														
	AYUNTAMIENTO	EL ASTILLERO																				
SE		MANTENIMIENTO DE PARQUES Y JARDINES																		1		3
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de El Astillero				1																		3
	AYUNTAMIENTO	LOS CORRALES DE BUELNA																				
O		AMPLIACIÓN, REORDENACIÓN Y MEJORA DEL ÁREA DE TENIS-PÁDEL																				1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Los Corrales de Buena				1																		
	AYUNTAMIENTO	MARINA DE CUDEYO																				
O		CASA CLUB MUNICIPAL DE LA JUNQUERA Y CENTRO DE INTERPRETACION DEL GOLF "SEVERIANO BALLESTERS"						1														1

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones impuestas; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 1 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	OBJETO DEL CONTRATO	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN									
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios		Otras incidencias (2)					
						R	C	PE	I	PA	D	O		
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Marina de Cudeyo				1	1	1	1							
	AYUNTAMIENTO	PIÉLAGOS												
SE		EDUCADORES INFANTILES EN COLEGIOS PÚBLICOS		1										
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Piélagos				1	1									
	AYUNTAMIENTO	POLANCO												
O		PABELLÓN POLIDEPORTIVO EN REQUEJADA		1		1					1	4		
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Polanco				1	1	1	1					4		
	AYUNTAMIENTO	SANTANDER												
GSP		SERVICIO PÚBLICO DE RECOGIDA DE BASURAS, LIMPIEZA VIARIA, CONTENORIZACIÓN Y LIMPIEZA DE PLAYAS		1										
	AYUNTAMIENTO	SANTANDER												
O		OBRAS DE RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN DEL PALACIO DE RIVA HERRERA PARA CENTRO DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS		1							1	1		
	AYUNTAMIENTO	SANTANDER												
O		OBRAS DE ACCESIBILIDAD EN LA CALLE ALCEDA		1						1				
	AYUNTAMIENTO	SANTANDER												
O		OBRAS DE CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE FIRMES Y PAVIMENTOS DE LAS VÍAS										2		

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones impuestas; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 2 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	OBJETO DEL CONTRATO	Número contratos	Suspensiones y/o prórrogas	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN							
						Complementarios		Modificados		Otras incidencias (2)			
						R	C	PE	I	PA	D	O	
				1					1				2
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Torrelavega													
				17	3	2	4	10	2	3	3	4	13
Nº DE CONTRATOS E INCIDENCIAS EN LA CC.AA. DE CANTABRIA													

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalties impuestas; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	OBJETO DEL CONTRATO	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN										
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I	PA	D	O	
Comunidad autónoma: Extremadura															
Provincia: Badajoz															
	AYUNTAMIENTO	ALBURQUERQUE													
O		CONSTRUCCIÓN DE UN MATADERO DE CERDOS IBÉRICOS						1							
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Alburquerque				1	1										
	AYUNTAMIENTO	BADAJOZ													
COP		CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE APARCAMIENTO SUBTERRÁNEO EN LA PLAZA CONQUISTADORES				1									1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Badajoz				1	1										
	AYUNTAMIENTO	BADAJOZ													
GSP		GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIEZA URBANA, RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS				1									1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Badajoz				1	1										
	AYUNTAMIENTO	BADAJOZ													
O		INSTALACIONES DEPORTIVAS "ANTIGUO VIVERO"									1				
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Badajoz				1	1										
	AYUNTAMIENTO	BADAJOZ													
SE		SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y ASISTENCIA DEL SERVICIO DE PRÉSTAMO DE BICICLETAS					1								1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Badajoz				1	1										
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Badajoz				4	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones impuestas; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 5 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN											
			Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I	PA	D	O		
TIPO (1)	OBJETO DEL CONTRATO													
AYUNTAMIENTO	CASTUERA													
O	OBRAS DEL ALBERGUE DEL PEREGRINO					1								1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Castuera		1					1							1
AYUNTAMIENTO	DON BENITO													
SE	REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA						1							
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Don Benito		1					1							
AYUNTAMIENTO	MÉRIDA													
GSP	CONCESIÓN CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN PLANTA RECICLAJE DE RESIDUOS												1	
AYUNTAMIENTO	MÉRIDA													
SE	SERVICIO RECOGIDA RESIDUOS SOLIDOS, LIMPIEZA VIARIA, DESRATIZACIÓN, DESINFECTACIÓN Y DESINSECTACION						1							
AYUNTAMIENTO	MÉRIDA													
SE	SERVICIO DE LIMPIEZA, RECOGIDA DE RESIDUOS LIMPIEZA Y CONSERVACION MOBILIARIO URBANO Y ZONAS VERDES						1							1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Mérida		3					2						1	1
AYUNTAMIENTO	ZAFRA													
GSP	CONCESIÓN DE LA GESTIÓN, EXPLOTACIÓN Y CONSERVACIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y DEPURACIÓN												1	

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones sin suspensiones; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 6 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	OBJETO DEL CONTRATO	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN														
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I	PA	D	O					
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Zafra				1															
Nº DE CONTRATOS E INCIDENCIAS EN LA PROVINCIA DE BADAJOZ				11	5	1	3	2	1										4

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN													
			Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I	PA	D	O				
TIPO (1)	OBJETO DEL CONTRATO															
Comunidad autónoma: Extremadura																
Provincia: Cáceres																
AYUNTAMIENTO	CÁCERES															
COP	CONCESIÓN OBRA PÚBLICA CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN CENTRO DEPORTIVO EL PERU			2											1	
AYUNTAMIENTO	CÁCERES															
GSP	SERVICIO DE LIMPIEZA, MANTENIMIENTO, CONSERVACIÓN Y VIGILANCIA DE CENTROS ESCOLARES Y DEPENDENCIAS MUNICIPALES			1											3	
AYUNTAMIENTO	CÁCERES															
O	ADECUACIÓN DE LA BÓVEDA Y EXTERIORES DEL EDIFICIO EMBARCADERO DE CÁCERES					1								1	2	
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Cáceres			3		3		1				1			1	1	5
AYUNTAMIENTO	MORALEJA															
O	OBRAS DEL PUENTE NUEVO												1			
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Moraleja			1											1		
AYUNTAMIENTO	NAVALMORAL DE LA MATA															
O	ADECUACIÓN DEL CAMPO DE FÚTBOL MUNICIPAL A HIERBA ARTIFICIAL												1			
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata			1													

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones sin suspensiones; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 8 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	OBJETO DEL CONTRATO	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN									
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I	PA	D	O
Nº DE CONTRATOS E INCIDENCIAS EN LA PROVINCIA DE CÁCERES				5	4	1	1	1	1	1	1	1	1	5
Nº DE CONTRATOS E INCIDENCIAS EN LA CC.AA. DE EXTREMADURA				16	9	1	4	3	1	2	1	1	9	

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	OBJETO DEL CONTRATO	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN																		
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I	PA	D	O									
Comunidad autónoma: La Rioja																							
Provincia: La Rioja																							
	AYUNTAMIENTO	ALFARO																					
O		OBRAS DE AMPLIACIÓN DEL CEMENTERIO MUNICIPAL				1				1										1	1		
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Alfaro													1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	AYUNTAMIENTO	ARNEDO																					
GSP		GESTIÓN DEL SERVICIO MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO																			1		
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Arnedo													1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	AYUNTAMIENTO	LOGROÑO																					
GSP		CONCIERTO ECONÓMICO PARA LA PRESTACIÓN DEL COMEDOR SOCIAL				1				1													
	AYUNTAMIENTO	LOGROÑO																					
GSP		PRESTACIÓN DE ALOJAMIENTO ALTERNATIVO TEMPORAL				1				1											1		
	AYUNTAMIENTO	LOGROÑO																					
GSP		DISEÑO, PUESTA A DISPOSICIÓN, MANTENIMIENTO CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE DIVERSOS ELEMENTOS DEL MOBILIARIO URBANO								1													

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 10 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	OBJETO DEL CONTRATO	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN														
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	Otras incidencias (2)											
	AYUNTAMIENTO		LOGROÑO																
SE		SERVICIO DE LIMPIEZA DE CENTROS ADSCRITOS A LA UNIDAD DE EDUCACIÓN			1														1
	AYUNTAMIENTO		LOGROÑO																
SE		SERVICIO DE LIMPIEZA DE LOS CENTROS ADSCRITOS A LAS AREAS DE PROMOCIÓN DE LA CIUDAD Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS			3														1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Logroño				12	7	11				1	2							10	
	AYUNTAMIENTO		VILLAMEDIANA DE IREGUA																
O		OBRAS URBANIZACIÓN SECTOR R-11																	1
	AYUNTAMIENTO		VILLAMEDIANA DE IREGUA																
O		URBANIZACIÓN CALLE LUIS ORTÚN			1														1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua				2	1	1				1								1	
Nº DE CONTRATOS E INCIDENCIAS EN LA CC.AA. DE LA RIOJA				16	8	12				2	1	3	1	1	1	1	1	11	

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalties impuestas; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 12 de 21

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

ANEXO I

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	OBJETO DEL CONTRATO	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN						
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I

Comunidad autónoma: Región de Murcia
Provincia: Murcia

	AYUNTAMIENTO	ABARÁN																	
O		PAVIMENTACIÓN, REPOSICIÓN DE REDES DE ABASTECIMIENTO, SANEAMIENTO Y PLUVIALES EN VARIAS CALLES							1										

Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Abarán
1
1

	AYUNTAMIENTO	ÁGUILAS																	
O		AMPLIACIÓN DE LA CASA DE CULTURA "FRANCISCO RABAL". OBRAS PENDIENTES				1			1										1

Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Águilas
1
1
1

	AYUNTAMIENTO	ALCANTARILLA																	
COP		CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL APARCAMIENTO SUBTERRÁNEO ZONA DE ENTREVÍAS Y ADECUACIÓN DE SU PLAZA SUPERIOR				1													2

AYUNTAMIENTO
ALCANTARILLA

	AYUNTAMIENTO	ALCANTARILLA																	
O		CENTRO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA				1			1										1

Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Alcantarilla
2
2
3

	AYUNTAMIENTO	ALGUAZAS																	
SE		SERVICIO DE EDUCADORES DEL CENTRO ATENCIÓN A LA INFANCIA				2													

Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Alguazas
1
2
2

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada
 (2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones sin suspensiones; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 13 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN												
			Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I	PA	D	O			
TIPO (1)	OBJETO DEL CONTRATO														
AYUNTAMIENTO	ALHAMA DE MURCIA														
GSP	GESTIÓN DE LA OFICINA DE ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE		2												1
AYUNTAMIENTO	ALHAMA DE MURCIA														
SE	PROYECTO DE ACTIVIDADES ACUÁTICAS, PROGRAMAS ACUÁTICOS		1												1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Alhama de Murcia		2	1	2											2
AYUNTAMIENTO	ARCHENA														
GSP	SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE A DOMICILIO, ALCANTARILLADO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES		2												
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Archena		1	2												2
AYUNTAMIENTO	BENIEL														
O	ADAPTACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO PARA INSTALACION DE PISTA POLIDEPORTIVA EN EL RAIGUERO DE BENIEL Y OTROS.														2
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Beniel		1													2
AYUNTAMIENTO	BLANCA														
O	EDIFICIO DE LA POLICIA Y JUZGADO DE PAZ									1					1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Blanca		1								1					1

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones sin suspensiones; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 14 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	OBJETO DEL CONTRATO	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN						
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	Otras incidencias (2)			
					R	C	PE	I	PA	D	O
	AYUNTAMIENTO		BULLAS								
GSP		GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ATENCIÓN A LA INFANCIA EN EL CAI			2						
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Bullas											
				1	2						
	AYUNTAMIENTO		CALASPARRA								
O		REHABILITACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL CASTILLO DE SAN JUAN			2						
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Calasparra											
				1	2						
	AYUNTAMIENTO		CARAVACA DE LA CRUZ								
O		REHABILITACIÓN Y ADAPTACIÓN DE UN INMUEBLE A CASA MUSEO DE LOS CABALLOS DEL VINO									1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz											
				1	1						1
	AYUNTAMIENTO		CARTAGENA								
O		CONSTRUCCIÓN DE CARRIL-BICI E ITINERARIO PEATONAL ENTRE CARTAGENA-LA UNIÓN. FASE I: LA UNIÓN-ABREVADERO			1					1	
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Cartagena											
				1	1					1	
	AYUNTAMIENTO		CEHEGÍN								
O		ESPACIO PÚBLICO "EL COSO" Y EDIFICIO DE OFICINAS MUNICIPALES			1						
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Cehegín											
				1	1						

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones sin suspensiones; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 15 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN									
			Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	Otras incidencias (2)						
TIPO (1)	OBJETO DEL CONTRATO					R	C	PE	I	PA	D	O
AYUNTAMIENTO	CIEZA											
O	ROTONDA SOBRE N-301 EN CIEZA		3							1		
AYUNTAMIENTO	CIEZA											
SE	PISCINA MUNICIPAL CLIMATIZADA Y ACTIVIDADES DEPORTIVAS DE LA PISCINA DEL POLIDEPORTIVO MUNICIPAL MARIANO ROJAS					1						2
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Cieza		2	3	1	1	1	1	1	1	1	1	2
AYUNTAMIENTO	FUENTE ÁLAMO DE MURCIA											
GSP	GESTIÓN DEL SERVICIO DE RECOGIDA, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS			2								
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Fuente Álamo de Murcia		1	2									1
AYUNTAMIENTO	LA UNIÓN											
O	COLEGIO PÚBLICO DE SEIS UNIDADES DE EDUCACIÓN INFANTIL (1ª FASE)											1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de La Unión		1										1
AYUNTAMIENTO	LAS TORRES DE COTILLAS											
SE	SERVICIO DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS PÚBLICOS					1						
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas		1				1						

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones sin suspensiones; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 16 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN									
				Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	Otras incidencias (2)						
		OBJETO DEL CONTRATO					R	C	PE	I	PA	D	O
	AYUNTAMIENTO	LORCA											
O		CONSOLIDACIÓN DEL PALACIO DE GUEVARA		2									
	AYUNTAMIENTO	LORCA											
O		CONSTRUCCIÓN MUNICIPAL DE LA ESCUELA DE MÚSICA, ARTES PLÁSTICAS Y SEDE DE LA BANDA DE MÚSICA		1	1								1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Lorca													
	AYUNTAMIENTO	LORQUÍ											
O		CONSTRUCCIÓN DE DOCE UNIDADES DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y DEPENDENCIAS ANEJAS EN EL COLEGIO PÚBLICO JESÚS GARCÍA									1		
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Lorquí													
	AYUNTAMIENTO	LOS ALCÁZARES											
GSP		CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR		1	1								
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Los Alcázares													
	AYUNTAMIENTO	MOLINA DE SEGURA											
COP		CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE UN EDIFICIO DE APARCAMIENTOS, LOCALES DE USO TERCIARIO Y PLAZA PÚBLICA EN PLAZA DE EUROPA		1							1		
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Molina de Segura													
				1	1						1		

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones sin suspensiones; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 17 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	OBJETO DEL CONTRATO	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN													
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I	PA	D	O				
GSP	AYUNTAMIENTO	MULA																
		GESTIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE PISCINA MUNICIPAL						1										
GSP	AYUNTAMIENTO	MULA																
		SERVICIO DE CONCILIACIÓN Y GESTIÓN DEL CENTRO DE ATENCIÓN A LA INFANCIA "LA CASITA"			1	3												
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Mula																		
				2	1	3										1		
COP	AYUNTAMIENTO	MURCIA																
		REDACCIÓN DE PROYECTO DE OBRAS Y CONSTRUCCIÓN DE COMPLEJO DEPORTIVO (PISCINA CUBERTA) EN BENIAJÁN Y POSTERIOR GESTION DEL										1						
O	AYUNTAMIENTO	MURCIA																
		ELABORACIÓN DE PROYECTO Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE REFORMA INTERIOR DEL TEATRO ROMEA DE MURCIA												1				1
O	AYUNTAMIENTO	MURCIA																
		CENTRO MUNICIPAL EN SANTIAGO Y ZARAICHE													1			1
O	AYUNTAMIENTO	MURCIA																
		AMPLIACIÓN DE SEIS UNIDADES DE EDUCACIÓN INFANTIL Y COMEDOR EN EL C.E.O.P. ARTEAGA DE SUCINA																1
O	AYUNTAMIENTO	MURCIA																
		COLEGIO DE SEIS UNIDADES DE EDUCACIÓN INFANTIL (1ª FASE) EN EL PALMAR																1

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones impuestas; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 18 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	OBJETO DEL CONTRATO	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN												
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios	R	C	PE	I	PA	D	O			
SE	AYUNTAMIENTO	MURCIA															
		SERVICIO DE LIMPIEZA EN LOS COLEGIOS PÚBLICOS DEL TÉRMINO MUNICIPAL			1												
SE	AYUNTAMIENTO	MURCIA															
		SERVICIOS COMPLEJOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS CULTURALES Y AUDITORIOS DEL MUNICIPIO DE MURCIA			1	2											
SE	AYUNTAMIENTO	MURCIA															
		SERVICIO DE LIMPIEZA DE INMUEBLES Y EDIFICIOS MUNICIPALES			1												1
SE	AYUNTAMIENTO	MURCIA															
		SERVICIO DE CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE JARDINES MUNICIPALES				3											
SE	AYUNTAMIENTO	MURCIA															
		SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO EN EL MUNICIPIO DE MURCIA				1											1
SE	AYUNTAMIENTO	MURCIA															
		PRESTACIÓN DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN EL CEMENTERIO MUNICIPAL															1
SE	AYUNTAMIENTO	MURCIA															
		MANTENIMIENTO, RECAUDACIÓN, CONTROL DE ACCESOS, INCRIPCIONES Y LIMPIEZA EN INSTALACIONES DEPORTIVAS DE PISCINA, POLIDEPORTIVO Y															1

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalties impuestas; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 19 de 21

ANEXO I

EXPEDIENTES CONTRACTUALES EXAMINADOS

TIPO (1)	TIPO ENTIDAD	OBJETO DEL CONTRATO	DENOMINACION	Número contratos	INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN											
					Suspensiones y/o prórrogas	Modificados	Complementarios		Otras incidencias (2)							
						R	C	PE	I	PA	D	O				
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar				1	1	1	1									1
	AYUNTAMIENTO		SANTOMERA													
O		EJECUCIÓN DE LA OBRA INSTITUTO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA EN SANTOMERA (MURCIA)		3	2											1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Santomera				1	3	2										1
	AYUNTAMIENTO		TORRE-PACHECO													
O		CONSTRUCCIÓN DE LA CASA CONSISTORIAL. REMODELACIÓN DE PARTE DEL PASEO DE VILLA ESPERANZA Y CONSTRUCCIÓN DE APARCAMIENTO		2												
	AYUNTAMIENTO		TORRE-PACHECO													
SE		SERVICIO DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL DE ACCESOS DE EDIFICIOS MUNICIPALES Y RECINTOS HABILITADOS PARA DIFERENTES EVENTOS		1												1
Nº de contratos e incidencias en el Ayuntamiento de Torre-Pacheco				2	3											1
Nº DE CONTRATOS E INCIDENCIAS EN LA CC.AA. DE REGIÓN DE MURCIA				49	28	29	2	11	2	3	3	11	18			
Nº DE CONTRATOS E INCIDENCIAS DE LA MUESTRA				98	39	60	5	21	8	10	9	17	51			

(1) - O: Obras; COP: Concesión obra pública; GSP: Gestión de servicios públicos; SU: Suministro; SE: Servicios; CPP: Colaboración público-privada

(2) - R: Contrato resuelto; C: Contrato cedido; PE: Penalizaciones de demora; PA: Paralización sin suspensiones; I: Intereses de demora; PA: Paralización sin suspensiones; D: Demora sin prórrogas; O: Otras

Página 21 de 21