

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>I. Normativa</li><li>II. Jurisprudencia</li><li>III. Doctrina administrativa</li><li>IV. Sindicatura de Comptes<ul style="list-style-type: none"><li>Criterios generales</li><li>Riesgo de auditoría</li><li>Principales procedimientos de auditoría</li><li>Ejemplos de informe</li></ul></li><li>V. Informes de Tribunal de Cuentas</li></ul> |
|---|

## I. Normativa

### TRLCSP

#### Artículo 22. Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación.

1. Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.

#### Artículo 25

..

2. Sólo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una **unidad funcional** dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente, organismo o entidad contratante.

#### Artículo 88. Cálculo del valor estimado de los contratos.

1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos vendrá determinado por el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según las estimaciones del órgano de contratación. En el cálculo del importe total estimado, deberán tenerse en cuenta cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.

Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos se tendrá en cuenta en el cálculo del valor estimado del contrato.

En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106, se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que éste pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones previstas.

2. La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

3. En los contratos de obras y de concesión de obra pública, el cálculo del valor estimado debe tener en cuenta el importe de las mismas así como el valor total estimado de los suministros necesarios para su ejecución que hayan sido puestos a disposición del contratista por el órgano de contratación.

4. En los contratos de suministro que tengan por objeto el arrendamiento financiero, el arrendamiento o la venta a plazos de productos, el valor que se tomará como base para calcular el valor estimado del contrato será el siguiente:

- a) En el caso de contratos de duración determinada, cuando su duración sea igual o inferior a doce meses, el valor total estimado para la duración del contrato; cuando su duración sea superior a doce meses, su valor total, incluido el importe estimado del valor residual.

b) En el caso de contratos cuya duración no se fije por referencia a un período de tiempo determinado, el valor mensual multiplicado por 48.

5. En los contratos de suministro o de servicios que tengan un carácter de periodicidad, o de contratos que se deban renovar en un período de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato alguna de las siguientes cantidades:

a) El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos, ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial.

b) El valor estimado total de los contratos sucesivos adjudicados durante los doce meses siguientes a la primera entrega o en el transcurso del ejercicio, si éste fuera superior a doce meses.

La elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan.

6. En los contratos de servicios, a los efectos del cálculo de su importe estimado, se tomarán como base, en su caso, las siguientes cantidades:

a) En los servicios de seguros, la prima pagadera y otras formas de remuneración.

b) En servicios bancarios y otros servicios financieros, los honorarios, las comisiones, los intereses y otras formas de remuneración.

c) En los contratos relativos a un proyecto, los honorarios, las comisiones pagaderas y otras formas de remuneración, así como las primas o contraprestaciones que, en su caso, se fijen para los participantes en el concurso.

d) En los contratos de servicios en que no se especifique un precio total, si tienen una duración determinada igual o inferior a cuarenta y ocho meses, el valor total estimado correspondiente a toda su duración. Si la duración es superior a cuarenta y ocho meses o no se encuentra fijada por referencia a un período de tiempo cierto, el valor mensual multiplicado por 48.

7. Cuando la realización de una obra, la contratación de unos servicios o la obtención de unos suministros homogéneos pueda dar lugar a la adjudicación simultánea de contratos por lotes separados, se deberá tener en cuenta el valor global estimado de la totalidad de dichos lotes.

8. Para los acuerdos marco y para los sistemas dinámicos de adquisición se tendrá en cuenta el valor máximo estimado, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, del conjunto de contratos contemplados durante la duración total del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición.

#### **Artículo 109. Expediente de contratación: iniciación y contenido.**

1. La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 22 de esta Ley.

2. El expediente deberá referirse a la totalidad del objeto del contrato, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3 del artículo 86 acerca de su eventual división en lotes, a efectos de la licitación y adjudicación.

3. Al expediente se incorporarán el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato. En el caso de que el procedimiento elegido para adjudicar el contrato sea el de diálogo competitivo regulado en la sección 5.<sup>a</sup>, del Capítulo I, del Título I, del Libro III, los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas serán sustituidos por el documento descriptivo a que hace referencia el artículo 181.1.

Asimismo, deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso, en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

4. En el expediente se justificará adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.

#### **Artículo 115. Pliegos de cláusulas administrativas particulares.**

6. En la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales, la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el **informe previo del Servicio Jurídico** respectivo. Este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares se ajuste a un modelo de pliego que haya sido previamente objeto de este informe.

### Disposición adicional segunda. Normas específicas de contratación en las Entidades Locales.

7. Corresponde al órgano de contratación la aprobación del expediente y la apertura del procedimiento de adjudicación en los términos que se regulan en el artículo 110.

La aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares irá precedida de los **informes del Secretario** o, en su caso, del titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, y del Interventor.

8. Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario o por el órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación.

### 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

#### Artículo 67. Contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

1. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares contendrán aquellas declaraciones que sean específicas del contrato de que se trate y del procedimiento y forma de adjudicación, las que se considere pertinente incluir y no figuren en el pliego de cláusulas administrativas generales que, en su caso, resulte de aplicación o estén en contradicción con alguna de ellas y las que figurando en el mismo no hayan de regir por causa justificada en el contrato de que se trate.

2. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares serán redactados por el servicio competente y deberán contener con carácter general para todos los contratos los siguientes datos:

- a) Definición del **objeto del contrato**, con expresión de la codificación correspondiente de la nomenclatura de la Clasificación Nacional de Productos por Actividades 1996 (CNPA-1996), aprobada por Real Decreto 81/1996, de 26 de enero, y, en su caso, de los lotes. Cuando el contrato sea igual o superior a los importes que se determinan en los artículos 135.1, 177.2 y 203.2 de la Ley deberá indicar, además, la codificación correspondiente a la nomenclatura Vocabulario Común de Contratos (CPV) de la Comisión Europea, establecida por la Recomendación de la Comisión Europea de 30 de julio de 1996, publicada en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» L 222 y S 169, ambos de 3 de septiembre de 1996.
- b) **Necesidades administrativas a satisfacer** mediante el contrato y los factores de todo orden a tener en cuenta.
- c) **Presupuesto base de licitación** formulado por la Administración, con la excepción prevista en el artículo 85, párrafo a), de la Ley, y su distribución en anualidades, en su caso.
- d) Mención expresa de la existencia de los créditos precisos para atender a las obligaciones que se deriven para la Administración del cumplimiento del contrato hasta su conclusión, excepto en los supuestos a que se refiere el artículo 69.4 de la Ley, en los que se consignará que existe normalmente crédito o bien que está prevista su existencia en los Presupuestos Generales del Estado, o expresión de que el contrato no origina gastos para la Administración.
- e) **Plazo de ejecución o de duración del contrato**, con determinación, en su caso, de las prórrogas de duración que serán acordadas de forma expresa.
- f) **Procedimiento y forma de adjudicación** del contrato.
- g) Importe máximo de los gastos de publicidad de licitación del contrato a que se refiere el artículo 78.1 de la Ley, tanto en boletines oficiales, como, en su caso, en otros medios de difusión, que debe abonar el adjudicatario.
- h) Documentos a presentar por los licitadores, así como la forma y contenido de las proposiciones.
- i) **Criterios para la adjudicación del concurso, por orden decreciente de importancia, y su ponderación.**
- j) Indicación expresa, en su caso, de la autorización de **variantes o alternativas**, con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas.
- k) En su caso, cuando el contrato se adjudique mediante forma de concurso los **criterios objetivos**, entre ellos el precio, que serán valorados para determinar que una proposición no puede ser cumplida por ser considerada **temeraria o desproporcionada**.
- l) Cuando el contrato se adjudique por procedimiento negociado los aspectos económicos y técnicos que serán objeto de negociación.
- m) Garantías provisionales y definitivas, así como, en su caso, garantías complementarias.
- n) Derechos y obligaciones específicas de las partes del contrato y documentación incorporada al expediente que tiene carácter contractual.
- ñ) Referencia al régimen de pagos.
- o) Fórmula o índice oficial aplicable a la revisión de precios o indicación expresa de su improcedencia conforme al artículo 103.3 de la Ley.
- p) Causas especiales de resolución del contrato.
- q) Supuestos en que, en su caso, los incumplimientos de carácter parcial serán causa de resolución del contrato.
- r) Especial mención de las penalidades administrativas que sean de aplicación en cumplimiento de lo establecido en el artículo 95 de la Ley.
- s) En su caso, plazo especial de recepción del contrato a que se refiere el artículo 110.2 de la Ley.
- t) Plazo de garantía del contrato o justificación de su no establecimiento y especificación del momento en que comienza a transcurrir su cómputo.
- u) En su caso, parte o tanto por ciento de las prestaciones susceptibles de ser subcontratadas por el contratista.
- v) En su caso, obligación del contratista de guardar el sigilo sobre el contenido del contrato adjudicado.
- w) Expresa sumisión a la legislación de contratos de las Administraciones públicas y al pliego de cláusulas administrativas generales que sea aplicable, con especial referencia, en su caso, a las estipulaciones contrarias a este último que se incluyan como consecuencia de lo previsto en el artículo 50 de la Ley.

- x) Los restantes datos y circunstancias que se exijan para cada caso concreto por otros preceptos de la Ley y de este Reglamento o que el órgano de contratación estime necesario para cada contrato singular.

3. En los contratos de **obras** los pliegos de cláusulas administrativas particulares, además de los datos expresados en el apartado anterior, contendrán los siguientes:

- a) Referencia al proyecto y mención expresa de los documentos del mismo que revistan carácter contractual.
- b) Criterios de selección basados en los medios de acreditar la solvencia económica, financiera y técnica conforme a los artículos 16 y 17 de la Ley o clasificación que han de disponer los candidatos cuando el presupuesto base de licitación sea igual o superior al importe determinado en el artículo 25.1 de la Ley.
- c) Plazo total de ejecución del contrato e indicación de los plazos parciales correspondientes si la Administración estima oportuno estos últimos o referencia a su fijación en la aprobación del programa de trabajo, señalando, en su caso, cuáles darán motivo a las recepciones parciales a que se refiere el artículo 147.5 de la Ley.
- d) Frecuencias de expedición de certificaciones de obras.
- e) Condiciones y requisitos para el pago a cuenta de actuaciones preparatorias, acopio de materiales y equipos de maquinaria adscritos a las obras.
- f) Expresión de las condiciones de la fiscalización y de la aprobación de gasto en los supuestos previstos en el artículo 125.4 de la Ley.
- g) Plazo para determinar la opción de renuncia a la ejecución del contrato por parte del órgano de contratación en los supuestos previstos en el artículo 125.5 de la Ley.
- h) Especificación de la dirección de la ejecución del contrato y forma de cursar las instrucciones para el cumplimiento del contrato.
- i) En su caso, imputación al órgano de contratación o al contratista de los gastos que se originen como consecuencia de la realización de ensayos y análisis de materiales y unidades de obra o de informes específicos sobre los mismos.

4. En los contratos de **gestión de servicios públicos** los pliegos de cláusulas administrativas particulares, además de los datos expresados en el apartado 2, contendrán los siguientes:

- a) Régimen jurídico básico que determina el carácter de servicio público, con expresión de los reglamentos reguladores del servicio y de los aspectos jurídicos, económicos y administrativos.
- b) Criterios de selección basados en los medios de acreditar la solvencia económica, financiera y técnica conforme a los artículos 16 y 19 de la Ley.
- c) En su caso, tarifas a abonar por los usuarios y procedimiento para su revisión.
- d) Precio o contraprestación económica a abonar por la Administración cuando proceda, especificando la clase, cuantía, plazos y forma de entrega, si procede.
- e) Canon o participación a satisfacer a la Administración por el contratista o beneficio mínimo que corresponda a alguna de las partes.
- f) Especificación de las obras e instalaciones que hubiera de realizar el contratista para la explotación del servicio público, expresando las que habrán de pasar a la Administración a la terminación del contrato, en su caso.
- g) Especificación de las obras e instalaciones, bienes y medios auxiliares que la Administración aporta al contratista para la gestión del servicio público.
- h) En los contratos bajo la modalidad de concesión, requisitos y condiciones que, en su caso, deberá cumplir la sociedad que se constituya para la explotación de la concesión.
- i) Obligación del contratista de mantener en buen estado las obras, instalaciones, bienes y medios auxiliares aportados por la Administración.

5. En los contratos de **suministro** los pliegos de cláusulas administrativas particulares, además de los datos expresados en el apartado 2, contendrán los siguientes:

- a) Posibilidad de licitar, en su caso, por la totalidad del objeto del contrato o por los lotes que se establezcan.
- b) Criterios de selección basados en los medios de acreditar la solvencia económica, financiera y técnica conforme a los artículos 16 y 18 de la Ley.
- c) En los contratos comprendidos en el artículo 172.1, párrafo a), de la Ley, límite máximo del gasto que para la Administración pueda suponer el contrato y expresión del modo de ejercer la vigilancia y examen que incumbe al órgano de contratación, respecto a la fase de elaboración. Esta última prevención también se establecerá en los supuestos del párrafo c) del propio artículo 172.1.
- d) Condiciones de pago del precio y, en su caso, determinación de la garantía en los pagos que se formalicen con anterioridad a la recepción total de los bienes contratados.
- e) Posibilidad de pago del precio por parte de la Administración mediante la entrega de bienes de la misma naturaleza que los que se adquieren.
- f) Lugar de entrega de los bienes que se adquieren.
- g) Comprobaciones al tiempo de la recepción de las calidades de los bienes que, en su caso, se reserva la Administración.

7. En los contratos de **servicios** los pliegos de cláusulas administrativas particulares, además de los datos expresados en el apartado 2, contendrán los siguientes:

- a) Posibilidad de licitar, en su caso, por la totalidad del objeto del contrato o por los lotes que se establezcan.
- b) Criterios de selección basados en los medios de acreditar la solvencia económica, financiera y técnica conforme a los artículos 16 y 19 de la Ley o clasificación que han de disponer los candidatos cuando este requisito sea exigible conforme al artículo 25.1 de la Ley.
- c) Sistema de determinación del precio del contrato.
- d) En su caso, en los contratos complementarios, expresión del plazo de ejecución vinculado a otro contrato de carácter principal.
- e) Lugar de entrega, en su caso, del servicio objeto del contrato.

- f) Comprobaciones al tiempo de recepción de la calidad del objeto del contrato que se recibe que, en su caso, se reserva la Administración.
- g) En su caso, excepción de la obligación del contratista de presentar un programa de trabajo para la ejecución del contrato.

#### Artículo 68. Contenido del pliego de prescripciones técnicas particulares.

1. El pliego de prescripciones técnicas particulares contendrá, al menos, los siguientes extremos:

- a) Características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato.
- b) Precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y número estimado de las unidades a suministrar.
- c) En su caso, requisitos, modalidades y características técnicas de las variantes.

2. En los contratos de obras, a los efectos de regular su ejecución, el pliego de prescripciones técnicas particulares deberá consignar, expresamente o por referencia a los pliegos de prescripciones técnicas generales u otras normas técnicas que resulten de aplicación, las características que hayan de reunir los materiales a emplear, especificando la procedencia de los materiales naturales, cuando ésta defina una característica de los mismos, y ensayos a que deben someterse para comprobación de las condiciones que han de cumplir; las normas para elaboración de las distintas unidades de obra, las instalaciones que hayan de exigirse y las medidas de seguridad y salud comprendidas en el correspondiente estudio a adoptar durante la ejecución del contrato. Igualmente, detallará las formas de medición y valoración de las distintas unidades de obra y las de abono de las partidas alzadas, y especificará las normas y pruebas previstas para la recepción.

3. En ningún caso contendrán estos pliegos declaraciones o cláusulas que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

## II. Jurisprudencia

...

## III. Doctrina administrativa

### Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 346/2013, de 4 de septiembre

*Se falsea la competencia si se agrupan varias prestaciones en un mismo contrato, pues la “complementariedad” no puede justificar unificar en un contrato distintas prestaciones (bajo argumento de mayor eficiencia). (Criterio asumido por el Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en la Resolución 243/2014)*

“Un análisis racional de las prestaciones que componen el presente contrato nos debe hacer concluir que es difícil atisbar cuál pueda ser la relación existente entre la gestión del alumbrado público, por ejemplo, y la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos. Igualmente, resulta difícil considerar que se puedan encontrar vinculadas entre sí, por ejemplo, el mantenimiento del sistema de bicicletas de uso público, la gestión del alumbrado público, o la limpieza y mantenimiento de parques y jardines.

Ello es así porque, a juicio de este Tribunal, cuando el artículo 25.2 establece que debe existir una vinculación entre las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, no se está refiriendo a una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante ni está diferenciando entre prestaciones concretas. Si así fuera, el precepto resultaría del todo estéril y sería posible acumular en un contrato mixto cualquier tipo de prestación que fuera propia de la entidad contratante aunque su naturaleza fuera muy diferente. Por el contrario, el criterio de este Tribunal es que la intención del legislador fue otra muy diferente. Hemos de recordar que uno de los principios que inspiran la totalidad del articulado de la Ley es indiscutiblemente el de máximo respeto al principio de concurrencia, de manera que, a lo largo de toda esta norma, se puede observar una prevención por parte de legislador contra su vulneración y el establecimiento de diversas medidas que tratan de evitar una perturbación indeseada de la concurrencia contractual. Sobre esta línea de pensamiento es perfectamente razonable entender que, si el legislador ha establecido que para que exista un contrato mixto las prestaciones deben estar vinculadas entre sí, esa vinculación debe ser una vinculación material, no meramente subjetiva ni tampoco formal.

Consecuentemente, debemos entender que las prestaciones vinculadas deben ser aquellas que tengan una relación material directa porque las materias a las que afecten versen sobre cuestiones muy próximas. Este criterio se ve ratificado por la parte final del precepto que exige que las prestaciones puedan calificarse como complementarias desde el punto de vista material, porque sólo esta circunstancia puede obligar a que puedan calificarse como una unidad funcional. Y es que no es discutible que no existe una unidad funcional respecto de prestaciones que estén tan alejadas materialmente como las que antes hemos señalado.

Esta circunstancia se clarifica aún más en el pliego de cláusulas administrativas particulares cuando se acude a la cláusula séptima o al propio pliego de prescripciones técnicas, en los que queda claro que esas cuatro prestaciones en las que inicialmente se divide el contrato son, en realidad, varias más y referentes a materias muy diversas.

**No basta**, a estos efectos, el que el órgano de contratación haya sostenido la existencia de vínculos y de relaciones de complementariedad y funcionales sobre la base de la posible existencia de sinergias entre todas ellas. Este Tribunal no considera necesario siquiera determinar si es el órgano de contratación o los recurrentes quienes tienen razón acerca de si realmente existen o no sinergias respecto de las distintas prestaciones que puedan constituir el contrato. Entendemos que no es necesario porque las exigencias establecidas en el artículo 25.2 deben analizarse en términos jurídicos y no económicos o de oportunidad. Sentada esta premisa obedece a un criterio de pura lógica y de sentido común que, tal como acabamos de exponer, las prestaciones contenidas en este contrato no son prestaciones vinculadas materialmente entre sí ni existe respecto de ellas una relación de complementariedad que las configure como una unidad funcional.”

#### **Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, Acuerdo 38/2012, de 10 de septiembre.**

“...en primer lugar conviene advertir que el artículo 22 TRLCSP exige **motivar la idoneidad del objeto y contenido del contrato** para satisfacer las necesidades que pretenden cubrirse mediante el mismo; que deben ser determinadas con precisión, **dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación**. Sólo así, es posible determinar con exactitud el objeto del contrato, y establecer las prescripciones técnicas de forma adecuada y proporcional (Acuerdo 3/2011, de 7 de abril). Ni en el informe de necesidad de la licitación, ni en el PCAP, se contiene ninguna mención sobre la exigencia de suministro como «marca blanca “SALUD”». **Es en el PCT, de forma incorrecta, donde se matiza e introduce la exigencia sobre el objeto del contrato**, de que se suministre ....

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares **es la ley del contrato** (STS 25 de mayo 1999), y el instrumento que determina los derechos y obligaciones de las partes y el objeto del contrato, entre otras prescripciones, por lo que debe asumirse por el contratista y la Administración lo allí establecido (STS de 1 de octubre de 1999), salvo que lo previsto no fuera conforme a derecho. Por su parte, el **Pliego de Prescripciones Técnicas ha de establecer los requisitos y condiciones técnicas que debe cumplir la prestación**, como establecen los artículos 116 y 117 TRLCSP, y 68 RGLCAP. Este último precepto determina, además, en su apartado 3 que los Pliegos de Prescripciones Técnicas **en ningún caso contendrán «declaraciones o cláusulas que deban figurar en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares»**, entre otras razones porque los Pliegos de Prescripciones Técnicas no deben ser objeto del informe jurídico preceptivo exigido por la legislación.”

#### **Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, Acuerdo 33/2014, de 5 de junio.**

«Como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Informe 13/2014, de 7 de mayo, relativo al valor estimado de los servicios de gestión de bares, restaurantes, barras de fiestas o similares —cuya fundamentación y conclusiones es extensiva a un contrato de vending, como el que es objeto de la licitación recurrida—, «a efectos de publicidad, procedimientos de adjudicación, solvencia del empresario y recursos contractuales, debe computarse, para el cálculo del valor estimado del contrato, como indica la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su Informe 25/2012, de 20 de noviembre, “el valor total del negocio de cafetería objeto de explotación de acuerdo con el contrato (para lo cual puede utilizarse la estimación de ingresos a obtener de acuerdo con los precios previstos), por el período de tiempo de que es objeto, incluyendo las aportaciones que pueda hacer la Administración contratante en forma de asunción de gastos de funcionamiento (agua y luz) e incluyendo las modificaciones previstas de acuerdo con el pliego”». Recogiendo expresamente el informe, en afirmación compartida por este Tribunal, que «una interpretación sistemática de los preceptos del TRLCSP **nos lleva a la conclusión de que no resulta adecuada la opción del importe de ingresos por canon de explotación, ni la de cero euros, a la hora de calcular el valor estimado del contrato**».

Es decir, **hay que atender al valor total del negocio objeto de explotación, en su duración máxima prevista, para la fijación del valor estimado**. No se acredita en el expediente este valor total del negocio, pero ...”

#### **Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, Acuerdo 45/2014, de 7 de agosto.**

“Como ya ha declarado este Tribunal en anteriores Acuerdos (entre otros, Acuerdos 10/2011, 19/2011 y 63/2013), en la preparación del contrato, la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental y **debe quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado**, tal y como exige el artículo 87.1 TRLCSP. Además, en aquellos supuestos como el que nos ocupa —en el que el coste económico principal de la realización de la prestación es el de la retribución del personal— este coste es el referente económico básico del contrato, que no puede desconocer el poder adjudicador que licita.

En concreto, el artículo 87 TRLCSP dispone que en los contratos del sector público la retribución del contratista consistirá en un precio cierto y que «Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato, mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado en el

momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación en su caso de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados».

....

Tampoco está obligado el órgano de contratación —como correctamente afirma el Departamento en su informe al recurso— a utilizar los importes de licitación del año 2008 actualizados por las revisiones de precios para estimar el nuevo importe. Y ello porque el precio del contrato no ha de ser necesariamente «incrementalista» respecto de posibles licitaciones anteriores. El precio ha de ajustarse a la realidad del mercado en cada momento, teniendo en cuenta los componentes de la prestación en el escenario económico y legal en que se desarrolla. **La estimación del importe deberá ser adecuado para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir el contrato.** Esta evaluación del importe producirá en algunos casos un incremento y en otros una minoración con referencia al precio de las licitaciones anteriores. **Será en cada una de las licitaciones donde se han de concretar las prestaciones solicitadas y los gastos necesarios para su obtención, realizando, en todo caso, una labor de cuantificación acreditada en el expediente de contratación.”**

#### **Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 542/2015, de 12 de junio**

“D.- A la vista de lo expuesto, se impone la estimación de la impugnación, **anulando el apartado 7.3.2 del Pliego de cláusulas administrativas particulares y, con él, de todo el proceso de licitación, que no puede subsistir a la anulación de uno de los criterios de adjudicación** según viene reiterando este Tribunal (Resoluciones 906/2014, 421/2014, 629/2013, 207/2013, 180/2013, 173/2013, 97/2013), con base en la jurisprudencia comunitaria (cfr.: Sentencia TJCE, Sala Sexta, de 4 de diciembre de 2003 –asunto C448/01-)”

## **IV. Sindicatura de Comptes**

### **Criterios generales**

Los principales aspectos a considerar entre las actuaciones administrativas previas son los que se señalan a continuación.

La constatación en un expediente fiscalizado de una no conformidad de las que se mencionan seguidamente se considerará un incumplimiento significativo.

#### **a) Inicio del expediente de contratación**

Los expedientes de contratación se han de comenzar con una orden de inicio de la tramitación, acordada por el órgano de contratación, como dispone el artículo 109.1 del TRLCSP.

#### **b) Motivación de la necesidad**

El TRLCSP, en su artículo 22.1, exige que se determine con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación. Este requerimiento ha de relacionarse con el artículo 1 del mismo texto legal, en el que se propugna una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el citado artículo 22.1 del TRLCSP prohíbe expresamente, con carácter general, a todos los entes, organismos y entidades del sector público celebrar contratos que no fueran necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales.

En los contratos cuyas prestaciones se vienen efectuando periódicamente resulta especialmente relevante justificar la necesidad de la contratación, no solo en sí misma sino con indicación de los motivos por los que se acude a la contratación externa y no se presta con medios propios, con el fin de determinar con precisión la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, considerándose insuficiente la justificación de la contratación en el mero hecho de que tales prestaciones se vengán contratando con anterioridad.

Esta obligación viene reforzada por el artículo 109.1 del TRLCSP, al establecer que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 22 del TRLCSP.

La insuficiencia de medios que determine la necesidad de acudir a la contratación externa debe justificarse en el expediente, sin que una motivación genérica se considere suficiente. Debe justificarse la existencia de la insuficiencia de medios y hacer referencia a la conveniencia de no ampliar los medios propios. No obstante a la hora de revisar esta cuestión se debe aplicar el buen juicio profesional ya que la necesidad de, por ejemplo, determinados servicios de

limpieza viaria puede no resultar excesivamente complicado, pero otros servicios, menos habituales, evidentes o típicos, requerirán una motivación superior que los justifique claramente.

Cuando se trate de la externalización de un servicio prestado hasta entonces por la administración deberá exigirse, por aplicación del artículo 22.1 del TRLCSP, “un estudio objetivo comparativo del coste económico que conllevaba realizar la prestación objeto del contrato por el propio personal de la Entidad fiscalizada en relación con el coste asumido por el recurso a la contratación externa”<sup>1</sup>.

**c) Fiscalización previa**

El artículo 109.3 del TRLCSP establece la obligación de realizar la fiscalización previa de la aprobación del gasto y de adjuntar al expediente el certificado de existencia de crédito.

**d) Informe de intervención**

El informe de la Intervención tiene por objeto examinar la viabilidad del gasto derivado de la contratación, como establece el artículo 219 del TRLRHL.

**e) Informe jurídico**

La finalidad de este informe requerido por el artículo 115.6 es ofrecer un **pronunciamiento expreso** favorable (o desfavorable) sobre la legalidad del PCAP, en tanto que en él se regulan cuestiones esenciales de la contratación, como los criterios de adjudicación, o que afectan a los derechos y obligaciones de las partes.

En el caso de una entidad local, la disposición adicional 2ª párrafos 7 y 8 del TRLCSP, en relación con el artículo 115.6, exige que el PCAP sea informado por el Secretario o por el órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, con carácter previo a su aprobación.

**f) Presupuesto de los contratos**

La fijación del presupuesto es un elemento básico para la determinación del precio de los contratos, en cuya cuantificación habrán de tenerse en cuenta los precios habituales del mercado.

Excepcionalmente, el TRLCSP admite que, inicialmente, el presupuesto pueda no ser determinado, como es el caso al que se refiere el artículo 170.b), en el que se prevé que puedan adjudicarse los contratos mediante procedimiento negociado sin publicidad, *“cuando se trate de contratos en los que, por razón de sus características o de los riesgos que entrañen, no pueda determinarse el precio global”*.

**g) Valor estimado del contrato**

El valor estimado de un contrato es un concepto fundamental que permite al órgano de contratación conocer cuál es el impacto económico máximo a que puede ascender el contrato, lo cual resulta de especial trascendencia, puesto que el valor estimado **determina**, entre otros aspectos, las reglas de publicidad aplicables, procedimiento de adjudicación, solvencia y, en su caso, clasificación, y el régimen de recursos.

Con este fin, y en cumplimiento de lo dispuesto en el TRLCSP, debe consignarse en los anuncios de la licitación la cantidad a la que ascienda el valor estimado y, como partida independiente, se debe recoger el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Aunque no es preceptivo que se recoja expresamente en el PCAP, es absolutamente necesario que si no se recoge explícitamente en dicho documento su importe y la forma de calcularlo, se recoja necesariamente en el informe jurídico previo ya que, como se ha señalado, es un elemento clave para determinar aspectos sustanciales del procedimiento de adjudicación.

El valor estimado debe calcularse de conformidad con lo previsto en el artículo 88 del TRLCSP (que incluye las prórrogas previstas).

En el caso de concesiones administrativas el cálculo del valor estimado deberá basarse en el correspondiente proyecto de explotación. Podrá basarse en los ingresos totales previstos a obtener durante el tiempo máximo de la concesión, tanto de la administración como de los usuarios previstos del servicio, o bien en los gastos totales a incurrir en ese mismo periodo.

**h) Los PCAP**

El PCAP, contemplado en los artículos 115 del TRLCSP y 67 del RGLCAP, ha de incluir, entre otros extremos, los pactos y condiciones definitorios de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato y cuestiones tales como los criterios de adjudicación, precio, presentación de ofertas, régimen de pagos, etc.

**i) Los PPT**

---

<sup>1</sup> Véase informe 1066 del TCu.



El pliego de prescripciones técnicas (PPT) regulado en los artículos 116 del TRLCSP y 68 del RGLCAP, por su parte, ha de recoger todos los aspectos relativos al objeto del contrato, debiendo describirse en el mismo con precisión las prestaciones que vayan a ser contratadas y definir sus calidades, a fin de ofrecer a las empresas que estén interesadas en licitar, información suficiente.

Ambos documentos, por tanto, han de tener un contenido determinado y diferenciado. **Los PPT no deben incluir cláusulas propias del PCAP** –criterios y baremos de adjudicación, contenido mínimo de la oferta económica y penalidades.

**j) Publicidad de la licitación**

La publicidad es un principio fundamental que informa la contratación administrativa. La obligación de transparencia que recae sobre la Administración contratante ha de garantizar, en beneficio de todo potencial licitador, una publicidad adecuada que permita dar a conocer suficientemente las prestaciones objeto de contratación y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación. El principio de publicidad resulta sustancial en la fase de licitación y en la comunicación de la adjudicación y posterior formalización.

**k) Agrupación de prestaciones**

Se falsea la competencia si se agrupan varias prestaciones en un mismo contrato, pues la “complementariedad” no puede justificar unificar en un contrato distintas prestaciones (bajo argumento de mayor eficiencia).

En principio, dejando a salvo los contratos mixtos que tienen su propio régimen, se debería limitar cada contrato a una prestación completa, pues en otro caso se exigirá a los licitadores el cumplimiento de unos requisitos de admisión o de ejecución superiores a los que corresponderían a la contratación autónoma de cada una de dichas prestaciones. Por tanto, dicha agrupación afectará negativamente al principio de concurrencia, pues imposibilitará que algunos licitadores puedan presentarse.

Para evitar esta situación, el TRLCSP permite que cada prestación completa constituya un lote, lo que permitirá que se contrate y ejecute autónomamente.

**Riesgo de auditoría**

Una adecuada preparación de los documentos que configuran el expediente de contratación es fundamental para que su tramitación, adjudicación y ejecución se desarrolle de forma conforme con la normativa. Defectos en la fase previa condicionan de forma importante la regularidad de los trámites posteriores de un expediente.

Algunos de los principales riesgos son:

**a) Motivación de la necesidad**

Con carácter general, los preceptivos informes de los servicios promotores justificativos de la necesidad de la contratación suelen ser insuficientes.

**b) Informe jurídico y de intervención**

En bastantes casos, los informes de la Secretaría General y de la Intervención son exclusivamente descriptivos y no incorporan pronunciamiento alguno sobre la legalidad del PCAP o sobre el gasto previsto, por lo que no responden a la finalidad del control de legalidad y económico-administrativo que les atribuye la normativa.

**c) Valor estimado del contrato**

En muchos casos el valor estimado del contrato o no está determinado, o está determinado erróneamente, o no está recogido en el PCAP o en la publicidad de la licitación. Estas situaciones son contrarias al principio de transparencia en la gestión del expediente de contratación.

**d) PCAP**

Si los PCAP no contienen todos los aspectos exigidos legalmente puede ser causa de nulidad.

**Principales procedimientos de auditoría**

Documentos a revisar según MFSC 4802:

1. **Orden de inicio** del expediente del órgano de contratación, en la que se motive la **necesidad** del contrato, determinando con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas (art.109.1 y 22 TRLCSP).
2. Documento en el que se justifique adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato (art.109.4 TRLCSP).

Podrá estar incluido en el informe jurídico o en otro documento, por ejemplo del servicio proponente.

Para la elección del procedimiento en necesario que se determine el **valor estimado del contrato**.

3. **Informe jurídico** previo a la aprobación de los PCAP.

En relación con las entidades locales será preceptivo el informe del Secretario General y **del Interventor** (DA 2ª, apartado 7 y 8 TRLCSP).

4. **Certificado de existencia de crédito** o documento que legalmente lo sustituya (art. 109.3, párrafo segundo TRLCSP). Si el contrato supone un gasto plurianual, certificado de suficiencia del límite de compromisos que se determinan en las normas presupuestarias de las distintas administraciones públicas (art. 110.2 TRLCSP).

5. **Fiscalización previa** de la aprobación del gasto (art. 109.3, párrafo segundo TRLCSP).

6. **Pliego de cláusulas administrativas particulares** (PCAP)

7. **Pliego de prescripciones técnicas** (PPT)

8. **Expedientes urgentes**: Además de los documentos requeridos para los expedientes ordinarios, se deberá comprobar la declaración motivada de urgencia (art. 112.1 TRLCSP).

9. **Expedientes de emergencia**: Orden de ejecución acompañada de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito [art. 113.1, a) TRLCSP]. Examen de la existencia de los supuestos legales y su adecuada justificación.

10. **Resolución motivada** que **apruebe el expediente de contratación** y el gasto, y disponga la **apertura del procedimiento de adjudicación** (art. 110.1 TRLCSP).

### Ejemplos de informe

a) **Motivación de la necesidad**

No consta que se haya realizado el informe o documentación justificativa en la que se determine la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse con el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, de acuerdo con lo regulado en los artículos 22.1 y 109.1 TRLCSP. El informe jurídico del Secretario general del Ayuntamiento señala expresamente esta obligación legal.

b) **Fiscalización previa**

El Ayuntamiento no ha justificado que la Intervención haya realizado la fiscalización previa del gasto tal como establece el artículo 109.3, párrafo segundo del TRLCSP.

c) **Informe jurídico**

No consta que se haya realizado el informe jurídico previsto en la disposición adicional segunda, apartados 7 y 8 del TRLCSP previo al inicio del expediente de contratación.

o

El informe jurídico que realiza el Secretario, previo a la aprobación del PCAP, que viene requerido por la disposición adicional segunda, apartados 7 y 8 del TRLCSP, se considera insuficiente para un contrato de las características de importe y complejidad del fiscalizado, ya que no fundamenta jurídicamente ningún aspecto del PCAP, alguno de los cuales como los criterios de valoración y las mejoras es controvertido tal como se pone de manifiesto en las presentes conclusiones.

d) **Justificación de la urgencia**

Este contrato se adjudica por el procedimiento de urgencia, sin embargo, no consta en el expediente las razones que justifican la adopción de dicho procedimiento.

Según el artículo 112.1 del TRLCSP, *“Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada.”*

En el presente caso ni consta dicha justificación, ni objetivamente se dan las circunstancias que permitan apreciar dicha urgencia, ya que el contrato de limpieza anterior tenía una fecha de finalización predeterminada y las actuaciones administrativas para la nueva licitación debieron haberse iniciado con tiempo suficiente para su tramitación ordinaria.



## V. Informes de Tribunal de Cuentas

### Informe de fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2012. (Informe 1062). (páginas 21 y ss)

#### ***“II.3.1.1. Justificación de la necesidad de la contratación***

El TRLCSP, en su artículo 22.1, exige que se determine con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación. Este requerimiento ha de relacionarse con el ya citado artículo 1 del mismo texto legal, en el que se propugna una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 22.1 del TRLCSP prohíbe, con carácter general, a todos los entes, organismos y entidades del sector público celebrar contratos que no fueran necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales.

....

Además, en los expedientes números 24, 31 y 35 del Anexo las entidades no acreditaron la insuficiencia de medios personales o materiales propios del Ayuntamiento o la conveniencia de no ampliarlos para tal fin, así como la necesidad de externalizar la prestación de los servicios, habida cuenta, en algún caso, de la periodicidad y permanencia de las prestaciones objeto de la contratación, como ocurrió en el contrato de prestación de los servicios auxiliares de la Casa de las Ciencias, tramitado por el Ayuntamiento de Logroño. Ciertamente, en los contratos cuyas prestaciones se vienen efectuando periódicamente resulta especialmente relevante justificar la necesidad de la contratación, no solo en sí misma sino con indicación de los motivos por los que se acude a la contratación externa y no se presta con medios propios, con el fin de determinar con precisión la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, considerándose insuficiente la justificación de la contratación en el mero hecho de que tales prestaciones se vengán contratando con anterioridad.

....

#### ***II.3.1.2. Inicio del expediente de contratación***

- Los expedientes de contratación se han de comenzar con una orden de inicio de la tramitación, acordada por el órgano de contratación, como dispone el artículo 109.1 del TRLCSP. En los expedientes números 30, 31 y 35 del Anexo, sin embargo, no consta se emitiera la correspondiente resolución por la que debió ordenarse el inicio del correspondiente expediente.

#### ***II.3.1.3. Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas***

El PCAP, contemplado en los artículos 115 del TRLCSP y 67 del RGLCAP, ha de incluir, entre otros extremos, los pactos y condiciones definitorios de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato y cuestiones tales como los criterios de adjudicación, precio, presentación de ofertas, régimen de pagos, etc.

El pliego de prescripciones técnicas (PPT) regulado en los artículos 116 del TRLCSP y 68 del RGLCAP, por su parte, ha de recoger todos los aspectos relativos al objeto del contrato, debiendo describirse en el mismo con precisión las prestaciones que vayan a ser contratadas y definir sus calidades, a fin de ofrecer a las empresas que estén interesadas en licitar, información suficiente.

Ambos documentos, por tanto, han de tener un contenido determinado y diferenciado. ...

....

- Los PPT de los expedientes números 8, 19, 20 y 22 a 25 del Anexo incluyeron indebidamente cláusulas propias del PCAP –criterios y baremos de adjudicación, contenido mínimo de la oferta económica y penalidades–, no atendándose, por tanto, a lo establecido en el artículo 68.3 del RGLCAP.

Además, en el caso del expediente número 19 del Anexo, el procedimiento de valoración de la oferta económica previsto en cada uno de los pliegos era distinto, de manera que, mientras en el PCAP se incluyó únicamente una fórmula matemática, en el PPT se preveía otro sistema más detallado, con otras fórmulas y en el que se distinguían bloques energéticos y tipos de tarifa. Este último sistema fue el empleado para la valoración de las ofertas.

#### ***II.3.1.4. Cálculo y determinación del presupuesto de los contratos***

La fijación del presupuesto es un elemento básico para la determinación del precio de los contratos, en cuya cuantificación habrán de tenerse en cuenta los precios habituales del mercado. Excepcionalmente, el TRLCSP admite que, inicialmente, el presupuesto pueda no ser determinado, como es el caso al que se refiere el artículo 170.b), en el que se prevé que puedan adjudicarse los contratos mediante procedimiento negociado sin publicidad, “cuando se trate de contratos en los que, por razón de sus características o de los riesgos que entrañen, no pueda determinarse el precio global”.

....

#### **II.3.1.5. Certificado de existencia de crédito**

El certificado de existencia de crédito, de naturaleza contable, tiene la función de acreditar que para la aplicación e importe que figura en el documento de retención de créditos para gastar, existe saldo de crédito disponible. El artículo 219.2 letra a) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), establece que ha de comprobarse por el interventor *“la existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer”*. Por otro lado, el artículo 109.3 del TRLCSP, cuando se refiere al contenido del expediente de contratación, en el párrafo segundo, dispone que *“asimismo, deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya...”*, siendo parte del contenido mínimo del contrato *“el crédito presupuestario o el programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio, en su caso”* (artículo 26.1 letra k, del TRLCSP).

En los expedientes contractuales que se exponen a continuación no consta la emisión del correspondiente certificado de crédito o en el mismo no se acredita la existencia y la retención del crédito:

....

#### **II.3.1.6. Determinación del objeto del contrato**

El TRLCSP regula en el artículo 26, como contenido mínimo del contrato, entre otros, la definición del objeto, de conformidad con el artículo 86, que dispone que *“el objeto de los contratos del sector público deberá de ser determinado”*.

....

#### **II.3.1.8. Informes del Servicio Jurídico y de la Intervención**

El TRLCSP, en su artículo 115.6, en relación con la disposición adicional 2ª.8 del mismo texto legal, exige que el PCAP sea informado con carácter previo a su aprobación por el Servicio Jurídico respectivo. La finalidad de este informe es ofrecer un pronunciamiento sobre la legalidad del PCAP, en tanto que en él se regulan cuestiones esenciales de la contratación, como los criterios de adjudicación, o que afectan a los derechos y obligaciones de las partes.

Por su parte, el informe de la Intervención tiene por objeto examinar la viabilidad del gasto derivado de la contratación, como establece el artículo 219 del TRLRHL. En los expedientes contractuales que se señalan a continuación no se han remitido los informes jurídicos y de la Intervención o estos no incluían los pronunciamientos exigidos legalmente:

- Los informes del Servicio Jurídico sobre la legalidad de los PCAP de los contratos números 5, 8, 16, 29, 30 y 33 a 35 del Anexo no contenían un pronunciamiento crítico favorable o desfavorable sobre la adecuación del PCAP a la normativa.
- Los informes de la Intervención de los contratos números 13, 14, 16 y 33 a 35 del Anexo eran de contenido exclusivamente descriptivo y no incorporaban pronunciamiento alguno, favorable o desfavorable, sobre el gasto derivado del expediente de contratación, por lo que no respondieron a la finalidad del control previo económico-financiero previsto en la normativa.

....

#### **II.3.1.9. Tramitación de urgencia**

De acuerdo con el artículo 112 del TRLCSP, la tramitación de urgencia solo se justifica por la existencia de una necesidad inaplazable o cuando sea preciso acelerar la adjudicación por razones de interés público. Su principal consecuencia es que los plazos de tramitación –como el correspondiente a la presentación de las ofertas– se reducen a la mitad con respecto a los del procedimiento ordinario, lo que puede afectar a la concurrencia, por lo que la justificación de este tipo de tramitación ha de estar debidamente fundamentada en el correspondiente expediente contractual, circunstancia que no ha tenido lugar en los contratos que se relacionan en este apartado:

- La tramitación de urgencia de los expedientes números 11, 13 y 22 del Anexo se justificó en la proximidad de la expiración del anterior contrato, extremo que era previsible y, por tanto, insuficiente para motivar dicha tramitación, y que pudo incidir negativamente en la concurrencia; de hecho, en el segundo de los expedientes participó en la licitación un único contratista.

....

#### **II.3.1.10. Publicidad de los contratos**

La publicidad es un principio fundamental que informa la contratación administrativa. La obligación de transparencia que recae sobre la Administración contratante ha de garantizar, en beneficio de todo potencial licitador, una publicidad adecuada que permita dar a conocer, suficientemente, las prestaciones objeto de contratación y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación. El principio de publicidad resulta sustancial en la fase de licitación y en la comunicación de la adjudicación y posterior formalización.

En los expedientes contractuales que se relacionan a continuación, la publicidad ha sido deficiente o no se ha efectuado, contraviniendo lo dispuesto en el TRLCSP:

- En el anuncio de la licitación del contrato de gestión integral y mantenimiento de las piscinas, frontón, polideportivo y otras instalaciones municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de Fuenmayor, no se detallaron los criterios de adjudicación, cuando el artículo 150.5 del TRLCSP requiere que dichos criterios se indiquen en el mencionado anuncio de “*en caso de que deba publicarse*”, lo que concurría en este contrato.

....

### III. CONCLUSIONES

Del análisis de los resultados del examen de los contratos fiscalizados, se extraen las siguientes conclusiones:

#### *En relación con las observaciones comunes a los diferentes tipos de contratos fiscalizados (epígrafe II.3.1)*

##### *Justificación de la necesidad de la contratación (subepígrafe II.3.1.1)*

2. No constan en varios expedientes los preceptivos informes de los servicios promotores justificativos de la necesidad de la contratación y la extensión de las necesidades que pretendieron cubrirse con el contrato proyectado, así como sobre la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas ni, en consecuencia, la necesidad de la inversión de fondos públicos que conllevan. Tampoco se justificó en algunos contratos la insuficiencia de medios materiales o personales propios del ayuntamiento o la conveniencia de no ampliarlos para tal fin, ni la oportunidad de externalizar la prestación de los servicios, habida cuenta de la periodicidad y permanencia de las prestaciones objeto de la contratación.

##### *Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas (subepígrafe II.3.1.3) e Informe del Servicio Jurídico y de la Intervención (subepígrafe II.3.1.8)*

3. Algunos de los expedientes fiscalizados carecían de pliegos de prescripciones técnicas o contenían un único pliego, en lugar de un pliego de cláusulas administrativas particulares y otro de prescripciones técnicas, o incorporaban de manera muy sintética y deficiente las condiciones técnicas del contrato, los medios materiales o personales necesarios para su ejecución, los plazos de duración de aquellos o los aspectos económicos, lo que supuso una limitación de la información que se ofreció a las empresas que hubieran podido estar interesadas en el contrato, con la consecuente incidencia en los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública.
4. Se incluyeron en algunos pliegos de prescripciones técnicas aspectos<sup>2</sup> que debían figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que, además de no estar permitido por la normativa, implica que, cuando aquellos solo figuraron en el pliego de prescripciones técnicas, dichos aspectos fueron indebidamente excluidos del control previo de legalidad a cargo de las asesorías jurídicas.
5. En algunos expedientes, los informes de la Intervención y de la Secretaría General de las entidades eran exclusivamente descriptivos y no incorporaban pronunciamiento alguno sobre el gasto derivado del expediente de contratación y de la legalidad de los pliegos, respectivamente, por lo que no respondieron a la finalidad del control previo económico-financiero y de legalidad que les atribuye la normativa.

##### *Cálculo y determinación del presupuesto de los contratos (subepígrafe II.3.1.4)*

6. Se han detectado deficiencias en el cálculo y determinación de los presupuestos de licitación de varios contratos, bien por no haberse aportado o acreditado los cálculos y datos tenidos en cuenta para su cuantificación, bien por la falta de coincidencia de los cálculos aportados con los respectivos presupuestos, no habiendo podido comprobarse si resultaron adecuados a las prestaciones objeto de la contratación. En dos expedientes de duración bianual, los documentos con trascendencia pública en los que se mencionaba el presupuesto de licitación o el precio del contrato no especificaron dicha duración.

##### *Certificado de existencia de crédito (subepígrafe II.3.1.5)*

7. En un cierto número de contratos no se aportó el correspondiente certificado de existencia de crédito.

##### *Determinación del objeto de los contratos (subepígrafe II.3.1.6)*

8. El contenido de los pliegos de prescripciones técnicas de dos contratos fue significativamente deficiente, siendo así que no concretaron determinados extremos necesarios para la prestación de los servicios, encomendándose su determinación a los propios licitadores en sus ofertas, lo que implicó la consiguiente indeterminación del objeto de los contratos.

...

##### *Tramitación de urgencia (subepígrafe II.3.1.9)*

10. En diversos expedientes no se ha justificado adecuadamente la tramitación de urgencia –que implica la reducción a la mitad de los plazos de la licitación y, particularmente, para la presentación de ofertas–, al haberse fundamentado

---

<sup>2</sup> Véase los artículos 67.2 y 68.3 del RGLCAP.

aquella en circunstancias que eran previsibles de antemano por el órgano de contratación, lo que, en ocasiones, pone de manifiesto que el expediente no se tramitó con la antelación suficiente que hubiera permitido su tramitación ordinaria, con la repercusión negativa que ello implica en la concurrencia de las ofertas. Además, en un contrato se produjeron incidencias y retrasos en la ejecución, lo que resulta incongruente con la tramitación urgente.

*Publicidad de los contratos (subepígrafe II.3.1.10)*

11. En diversos expedientes no se ha publicado su adjudicación o formalización y, en otros, la publicidad de la licitación efectuada ha sido deficiente, por carecer de determinados extremos legalmente preceptivos. En varios contratos, los anuncios de formalización se publicaron con posterioridad al plazo establecido por las normas.”

**Informe de fiscalización relativa a la contratación del sector público estatal, ejercicio 2012. (Informe 1066 de 20 de diciembre de 2014).**

**“V.4. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES EN LAS FASES DE PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS**

**Primera.-** Las memorias justificativas de un número significativo de expedientes, no acreditaron suficientemente la necesidad de la operación objeto de la contratación. Asimismo, los informes elaborados con el fin de justificar la insuficiencia de medios personales y materiales se limitaban a señalar que las Entidades contratantes no disponían de los medios suficientes para cubrir las necesidades que se pretendían satisfacer por medio del contrato a celebrar, sin que en ellos se acreditara debidamente aquella insuficiencia.

Tampoco constaba que se hubiera realizado un estudio objetivo comparativo del coste económico que conllevaba realizar la prestación objeto del contrato por el propio personal de la Entidad fiscalizada en relación con el coste asumido por el recurso a la contratación externa.”