



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN
CELEBRADA EN EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 2610 “ORDENACIÓN Y
FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN”, EJERCICIO 2021

Los contratos para la rehabilitación del patrimonio arquitectónico, histórico y social y la promoción de la arquitectura española, objeto del programa 2610, deben contribuir al impulso de una obra pública innovadora, social y sostenible.



[Informe n.º: 1.548](#)
[Aprobado por el Pleno el 20/12/2023](#)



FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA EN EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 2610 “ORDENACIÓN Y FOMENTO DE LA EDIFICIACIÓN”, EJERCICIO 2021

»» ¿QUÉ ES ?



Un programa de gasto, cuya finalidad es la conservación y rehabilitación del patrimonio y promoción de la arquitectura y sus objetivos una edificación eficiente, sostenible, innovadora e impulsora del crecimiento económico y la mejora del empleo.

»» ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- La fiscalización de contratos constituye un objetivo preferente de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.
- La finalidad principal de estos contratos es la conservación, restauración y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, histórico y social.
- Es un programa que impulsa los ODS 8 y 11.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

ÁMBITO OBJETIVO

Contratos celebrados en ejecución del programa de gasto 2610 de los Presupuestos Generales del Estado.

ÁMBITO SUBJETIVO

La Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura dentro de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del MITMA.

ÁMBITO TEMPORAL

Contratos formalizados en 2021 y contratos suscritos en ejercicios anteriores cuya ejecución se ha extendido a 2021.

- ➔ Comprobar el cumplimiento de la finalidad y objetivos del Programa 2610.
- ➔ Comprobar que la contratación se ha adecuado a la legalidad vigente en el ámbito temporal de la fiscalización.
- ➔ Analizar el cumplimiento de los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación que informan la contratación administrativa.
- ➔ Analizar el cumplimiento de los principios de eficiencia y economía exigibles en la gestión del gasto público.
- ➔ Analizar las medidas adoptadas para contribuir a la consecución de los ODS 8 y 11.



»» CONCLUSIONES

Relativas a la preparación, adjudicación, formalización y publicidad de los contratos:

- Los pliegos contemplan condiciones especiales de ejecución, pero no están configuradas adecuadamente. No se publica el documento de formalización de los contratos en la PLACSP. Se han producido incidencias relativas a los plazos de publicación y documentos a publicar.

Relativas a las incidencias en la ejecución de los contratos y control de la subcontratación:

- Los retrasos o suspensiones de la ejecución de las obras objeto de los contratos analizados revelan defectos en la planificación o la deficiente gestión de factores que no son imprevisibles. El control sobre la subcontratación en general y el pago a subcontratistas en particular es prácticamente inexistente.

Relativas a la contratación menor:

- Se ha recurrido a la contratación menor sin concurrencia en ocasiones que no revisten la excepcionalidad que requiere esta figura jurídica y sin justificación.

Relativas al cumplimiento de objetivos presupuestarios y ODS:

- No se han cumplido dos de los tres indicadores de seguimiento de objetivos presupuestarios. No se han llevado a cabo actuaciones específicas ni análisis de impacto sobre el avance en la consecución de las metas de los ODS 8 y 11.



»» RECOMENDACIONES

- ✓ Configurar las condiciones especiales de ejecución vinculándolas con el objeto del contrato y establecer mecanismos que permitan verificar su cumplimiento.
- ✓ Incrementar los controles internos para el máximo cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.
- ✓ Extremar el rigor en la planificación y preparación de los contratos de obras y la mayor supervisión y control de su ejecución. Incrementar la diligencia respecto del cumplimiento de los plazos de terminación y recepción de las obras por su trascendencia jurídica y económica.
- ✓ Reforzar el control de la subcontratación dada la trascendencia que esta figura tiene para la pequeña y mediana empresa.
- ✓ Limitar el uso de la contratación menor para casos excepcionales de carácter urgente y escasa cuantía, promoviendo concurrencia siempre que sea posible.
- ✓ Fomentar el uso de la tecnología BIM en los contratos de obras.
- ✓ Impulsar el cumplimiento de los ODS 8 y 11.



■ Introducción

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

La fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público constituye uno de los objetivos preferentes de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, toda vez que la contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del sector público.

En este caso, se ha analizado la contratación celebrada en el marco de un programa de gasto, el 2610, que tiene como finalidad la **conservación, restauración y rehabilitación del patrimonio arquitectónico histórico y social** repartido por todo el territorio nacional y la **promoción y difusión de la arquitectura española**. Este programa se alinea además con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) de la Agenda 2030.

El cumplimiento de los objetivos de este programa, a través de los contratos adjudicados, tiene una repercusión directa en el ámbito cultural y en la modernización que supone para el sector de la obra pública la introducción de factores de innovación, medioambientales, sociales y de sostenibilidad en la contratación, además de la dinamización de la economía española que implica toda inversión pública en cuanto a crecimiento económico y mejora del empleo.

¿En qué ha consistido la fiscalización?

Se han analizado 33 expedientes de contratación formalizados en 2021, o en ejercicios anteriores en ejecución en 2021, por importe de 20.823.872,55 euros (IVA, excluido), celebrados por la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

La fiscalización ha sido de cumplimiento y de gestión, y se ha llevado a cabo:

- a) Para comprobar si la contratación se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, a los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación que presiden la contratación administrativa, así como a los principios de eficiencia y economía, sostenibilidad ambiental e igualdad de género. Para ello se han analizado las fases de preparación, adjudicación, formalización y ejecución de los contratos.
- b) Para verificar el grado de cumplimiento, a través de los contratos fiscalizados, de los objetivos fijados para el programa presupuestario 2610 en función de los principales indicadores previstos para ello, así como de las medidas adoptadas para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible ODS8 y ODS11 con los que se alinea dicho programa.

■ Principales resultados y conclusiones

1. En relación con la preparación, adjudicación, formalización y publicidad de los contratos

- ✓ Los expedientes de contratación tramitados por procedimiento abierto se han ajustado en su tramitación a las prescripciones de la Ley de Contratos del Sector Público.
 - ✓ Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de los contratos contienen condiciones especiales de ejecución referidas a consideraciones económicas relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social, en cumplimiento del artículo 202 LCSP, lo que constituye una buena práctica. Sin embargo, en la mayoría de los casos no estuvieron bien formuladas (por entrar en contradicción con otras normas aplicables, desviarse de su finalidad o carecer de virtualidad práctica alguna) ni contemplaron medidas específicas que permitieran verificar y garantizar su cumplimiento durante la ejecución de los contratos.
 - ✓ No se publicaron en la Plataforma de Contratos del Sector Público los documentos de formalización de los contratos.
-

2. En relación con las incidencias producidas durante la ejecución de los contratos y el control de la subcontratación

- ✓ Se han constatado retrasos en el inicio de las obras y en su recepción, así como modificaciones, suspensiones y retrasos en su ejecución provocando incrementos de precios y demoras en su puesta en servicio para el uso público. Las causas invocadas son, entre otras, falta de licencias, no disponibilidad de los terrenos o condiciones climatológicas adversas que ponen de manifiesto defectos en la planificación, en la gestión de factores que no son imprevisibles, o incluso, un deficiente funcionamiento de las relaciones con otras Administraciones Públicas en la gestión de trámites administrativos.
 - ✓ No se ha llevado a cabo control alguno sobre la subcontratación en los contratos de obras examinados. Se ha constatado, además, la incorrecta formulación de una cláusula incorporada en los pliegos de los contratos de obras que exige a los contratistas de la obligación de comunicar por escrito al órgano de contratación, después de la adjudicación, la información sobre subcontratación requerida por el artículo 215.2.b) de la Ley de Contratos del Sector Público en determinados supuestos.
-

3. En relación con la contratación menor

- ✓ La justificación de la elección de la contratación menor sin promoción de la concurrencia, como procedimiento de adjudicación directa se basa, en ocasiones, únicamente en la escasa cuantía del presupuesto, razón que no es aceptable por sí sola dado el carácter excepcional de la contratación menor y que existen procedimientos como el procedimiento abierto simplificado en su modalidad “abreviada” previstos para contrataciones de cuantía reducida, más acordes con los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.
- ✓ También se aduce como justificación la circunstancia de que *“al no tratarse de una prestación recurrente no se ha planificado su contratación por procedimientos ordinarios”*. Sin embargo, que una prestación no sea recurrente no justifica la falta de planificación, ya que no es lo mismo que una prestación no sea recurrente, que sea inesperada.
- ✓ Se ha llevado a cabo mediante varios contratos menores y anticipos de caja fija un trabajo de investigación que debió haberse tramitado como un expediente único de contratación ya que, por su importe conjunto, no habría podido ser tramitado como contrato menor.
- ✓ Por último, en cinco contratos en los que no se promovió concurrencia, la justificación que motiva la no petición de ofertas que se basa, principalmente, en la idoneidad y experiencia previa del contratista para realizar la prestación objeto del contrato. Sin embargo, sin poner en duda la idoneidad y experiencia de los adjudicatarios, lo cierto es que no se ha acreditado en los expedientes que fuesen los únicos cualificados para ejecutarlos, razón por la que la justificación aducida resulta insuficiente.

.....

4. En relación con el cumplimiento de los objetivos presupuestarios del programa 2610 y de los ODS8 Y ODS11

- ✓ No se han cumplido dos de los tres indicadores de seguimiento establecidos para cuantificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios del programa 2610 relacionados con la actividad contractual. El indicador consistente en el *“inicio de al menos 10 expedientes de contratación”* no se cumplió en su totalidad al haberse iniciado únicamente 7 expedientes en el ejercicio 2021. Tampoco se cumplió el indicador consistente en incorporar la metodología BIM (*Building Information Modeling*), en, al menos, 2 expedientes de contratación de rehabilitación arquitectónica, ya que dicha metodología no se ha aplicado en ningún expediente. En cambio, sí se ha cumplido el tercero de los indicadores presupuestarios, relativo a las actuaciones de difusión de la arquitectura española, consistente en el impulso y organización de 8 eventos (premios, exposiciones, etc.), dirigidos a difundir la arquitectura y, al menos, 3 publicaciones dirigidas a la misma finalidad.
- ✓ No se han llevado a cabo por parte de la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura actuaciones específicas, ni análisis sobre resultados obtenidos y sobre el impacto o grado de avance producido con su aplicación para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible ODS8 (Trabajo decente y crecimiento económico), y ODS11 (Ciudades y comunidades sostenibles), con los que se alinea el programa analizado.

.....

5. En relación con la transparencia, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género

- ✓ Con carácter general, la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura ha publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público los principales datos relativos a su actividad contractual, así como los documentos que resultan obligatorios.
- ✓ En dos pliegos de cláusulas administrativas particulares se contemplan condiciones de ejecución de carácter medioambiental, como la utilización obligatoria de papel reciclado y la utilización preferente de medios electrónicos y telemáticos y otros relacionados con la eficiencia energética y medioambiental, lo cual ha de ser considerado como buena práctica.
- ✓ En un pliego de cláusulas administrativas particulares se contempló la condición especial de ejecución consistente en la “...*aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, favoreciendo la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar...*”, cuyo cumplimiento debía acreditarse mediante una declaración responsable trimestral del responsable del contrato. La inclusión de este tipo de condiciones especiales ha de considerarse como buena práctica.

.....

■ Valoración Global

El programa presupuestario 2610 se desarrolla fundamentalmente a través de la ejecución de obra pública, con lo que esto conlleva de dinamización de la economía y fomento del empleo. Además de esos efectos, que son comunes a toda la contratación pública, hay que señalar que la formulación de las finalidades y objetivos del propio programa amplía de manera muy positiva el impacto de ésta:

- ✓ Por una parte, la promoción de la arquitectura española y la rehabilitación del patrimonio histórico tienen influencia directa sobre el fomento del turismo y la preservación de la cultura.
- ✓ Por otra, es importante la innegable modernización de la contratación de obra pública que supone la introducción de la tecnología de modelado digital de la información de la construcción (metodología BIM - *Building Information Modeling*) y de criterios sociales y de sostenibilidad, y por ello debe ser impulsada su adopción.

Este informe de fiscalización ha puesto de manifiesto que hay **aspectos a mejorar en su ejecución**, pero es un programa de gasto relevante que merece la dotación de los medios necesarios para su correcta realización en aras de la consecución de los objetivos que persigue.

Particularmente debe mejorarse la definición de las condiciones especiales de ejecución de los contratos referidas a consideraciones económicas relacionadas con la innovación, con la sostenibilidad ambiental y las de tipo social, la planificación de los proyectos y sus tiempos de ejecución, el control de la subcontratación y debe, asimismo, racionalizarse el recurso al empleo de la contratación menor.

■ Principales recomendaciones

Dirigidas a la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura

Recomendaciones relativas a la preparación, adjudicación, formalización y publicidad de los contratos.

1. Deben configurarse adecuadamente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos las **condiciones especiales de ejecución**, especialmente las referidas a consideraciones económicas relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social, que deben estar siempre vinculadas al objeto del contrato, estableciéndose indicadores de seguimiento.
2. Deben incrementarse los controles internos necesarios en aras de favorecer la máxima **transparencia y publicidad** de la actividad contractual.

Recomendaciones relativas a las incidencias producidas durante la ejecución de los contratos y al control de la subcontratación

3. Debe extremarse el **rigor en la planificación y preparación** de los contratos de obras, así como mejorar la supervisión y control de su ejecución. Asimismo, debe incrementarse la vigilancia en el cumplimiento de los plazos legales de terminación y la diligencia en la recepción de las obras dada la trascendencia jurídica y económica de este acto formal.
4. Deben revisarse las cláusulas contractuales relativas a la **subcontratación** para adaptarlas a las exigencias de la Ley de Contratos del Sector Público y reforzar el control de la esta figura durante la ejecución de los contratos, especialmente de los pagos realizados por la empresa adjudicataria a los subcontratistas.

Recomendaciones relativas a la contratación menor

5. Debe limitarse el recuso a la **contratación menor** a casos extraordinarios para la cobertura de necesidades urgentes y de escasa cuantía que requieran una gestión ágil. En estos casos, debería justificarse de manera rigurosa el recurso a este procedimiento en los términos exigidos por el artículo 118 de la Ley de Contratos del Sector Público y fomentar la mayor promoción de concurrencia que resulte posible.

Recomendaciones
relativas al
cumplimiento de los
objetivos del programa
2610 y de los ODS8 y
ODS11

6. Deben adoptarse las medidas necesarias para **impulsar la tecnología BIM** en los contratos de obras, por lo que supone de modernización y mejora de la eficiencia en la gestión contractual.
7. Deben establecerse **indicadores específicos** que permitan realizar un seguimiento concreto y efectivo de las medidas adoptadas que tengan incidencia en el cumplimiento de los ODS 8 y 11 y que hagan posible su medición con el fin de conocer y poder evaluar su grado de avance.