



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA
POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS
SIN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO, EJERCICIO 2021

¿CÓMO CONTRATAN LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS?



[Informe n.º: 1.551](#)
[Aprobado por el Pleno el 20/12/2023](#)



¿Cómo contratan las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas?



¿Qué se contrata?

En el ejercicio **2021**, según consta en las relaciones certificadas enviadas al TCu, las Comunidades y Ciudades Autónomas celebraron **192.994** contratos, por importe total de **2.292.247** miles de euros.

Los porcentajes por tipo de contrato, forma de tramitación y procedimiento de adjudicación, se reflejan en la tabla siguiente:

TIPO DE CONTRATO		TRAMITACIÓN		ADJUDICACIÓN	
Servicios	51%	Ordinaria	85%	Procedimiento abierto	72%
Suministro	31%	Emergencia	9%	Procedimiento negociado	10%
Obras	17%	Urgencia	6%	Adjudicación directa	9%
				Otros	9%



¿Por qué es importante su control?

La contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del sector público y, por ello, constituye uno de los objetivos preferentes de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

En esta fiscalización...



¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

Contratos:

- Obras
- Servicios
- Suministro
- Concesión de servicios

Ámbito subjetivo

Las Administraciones autonómicas y sus 202 entidades dependientes

Ámbito temporal

Ejercicio 2021



¿Con qué objetivos?

- Comprobar si la contratación celebrada se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, verificando si las actuaciones preparatorias de los contratos, su tramitación y ejecución se han llevado a cabo de acuerdo con lo preceptuado por dicha normativa.
- Verificar el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa, siempre en relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.



Conclusiones

- De los 295 órganos de contratación dados de alta en la Plataforma de Rendición de Contratos del Tribunal de Cuentas, 213 han remitido las relaciones certificadas de contratos celebrados en 2021 exigidas por el artículo 40 de la LFTCu y 335 de la LCSP. Por tanto, 82 órganos de contratación (el 28 %) no han cumplido la citada obligación.
- El número de contratos incluidos en dichas relaciones cuyo expediente no ha sido objeto de remisión al Tribunal debiendo haberlo sido por su cuantía es de 199.
- Así mismo, se ha advertido la existencia de carencias en las fases preparatorias de la contratación administrativa, particularmente en la justificación de la necesidad y la insuficiencia de medios, así como en el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, fundamentalmente, en relación con la definición del objeto y su presupuesto.
- En la ejecución de los contratos se han constatado modificaciones y retrasos que, en su mayor parte, se deben a deficiencias de las fases preparatorias.

Recomendaciones

- Se recomienda la adopción de medidas concretas, como la correcta definición de las necesidades a satisfacer y el objeto de los contratos, para obtener una contratación pública que no sufra modificaciones y retrasos en los plazos de su ejecución, así como el encarecimiento de las prestaciones.

[Informe núm. 1.551 de fecha 20/12/2023](#)

[Enlace al informe](#)



■ Introducción

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

La contratación pública, por el volumen económico que representa y la finalidad a la que atiende, constituye uno de los objetivos prioritarios del Tribunal de Cuentas en el ejercicio del control del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, de conformidad con los artículos 11 de la LOTCU y 31.c), 39 y 40 de la LFTCU. Por ello, la fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público autonómico constituye uno de los objetivos preferentes de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

¿En qué ha consistido la fiscalización?

Se han fiscalizado los contratos de obras, servicios, suministros y concesiones de servicios celebrados en el ejercicio 2021 por la Administración General y las entidades dependientes de las Comunidades Autónomas sin OCEX -en la fecha de las actuaciones fiscalizadoras: Cantabria, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia- y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Además, también ha formado parte de la fiscalización la contratación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha toda vez que la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, creada mediante la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, entró en funcionamiento una vez aprobado su Reglamento Interno por las Cortes de Castilla-La Mancha, lo que tuvo lugar el 30 de marzo de 2023. En total, se trata de siete Administraciones Generales y 202 entidades dependientes (44 en Cantabria, 29 en Castilla-La Mancha, 50 en Extremadura, 23 en La Rioja, 33 en la Región de Murcia, 16 en la Ciudad Autónoma de Ceuta y 7 en la Ciudad Autónoma de Melilla).

El objetivo general de esta fiscalización horizontal y de legalidad ha sido comprobar si la contratación celebrada se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, verificando si las actuaciones preparatorias de los contratos, su tramitación y ejecución se han llevado a cabo de acuerdo con lo preceptuado por la normativa sobre contratación administrativa.

Además, se ha verificado el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa, siempre en relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

¿Cuáles son las magnitudes de la contratación fiscalizada?

La contratación celebrada por las Comunidades y Ciudades Autónomas alcanza un importe total de adjudicación de 2.292.246.965 euros según resulta de las relaciones certificadas de contratos remitidas a este Tribunal hasta el 15 de septiembre de 2022.

Por otra parte, en cumplimiento del artículo 335 de la LCSP, hasta esa misma fecha, se habían recibido 783 extractos de contratos formalizados en 2021, por un importe total de adjudicación de 1.666.090.036,27 euros.

Para seleccionar la muestra se han considerado los 783 contratos formalizados en 2021 cuyos extractos han sido remitidos a este Tribunal y, además, los 199 contratos incluidos en las relaciones anuales de contratos cuyo extracto, sin embargo, no fue remitido al Tribunal de Cuentas a pesar de superar las cuantías establecidas en el artículo 335 de la LCSP, ascendiendo en total a 982.

Se han **analizado** en total **201 expedientes** de contratación por **importe de 928.700.265 euros**, lo que representa **el 20 % del número** de contratos celebrados y **el 48 % del importe total adjudicado** por las entidades objeto de esta fiscalización.

Los datos figuran en el cuadro siguiente:

Contratos	Número de contratos	Importe Adjudicación (miles de euros)
Contratos incluidos en las relaciones anuales certificadas	192.994	2.292.247
Contratos celebrados que superan las cuantías del Art. 335 LCSP	982	1.927.915
Contratos Fiscalizados	201	928.700

.....

■ Principales resultados y conclusiones

I. En relación con el cumplimiento de la obligación de remisión de información contractual al Tribunal de Cuentas y valoración general

1. De los 295 órganos de contratación de las Comunidades y Ciudades Autónomas dados de alta en la Plataforma de Rendición de Contratos del Tribunal de Cuentas, 213, el 72%, han remitido las relaciones anuales certificadas; si bien 64 se remitieron fuera de plazo, el 29 % de los órganos de contratación que cumplieron la citada obligación.

El porcentaje de remisión resulta significativamente bajo en las dos Ciudades Autónomas, alcanzando en Ceuta únicamente el 38 % y en Melilla el 44 %. En cambio, en las Comunidades Autónomas el nivel de remisión es más amplio; si bien en Murcia se queda en un 65 %, mientras que en Extremadura llega hasta el 72 % y en La Rioja al el 94 %.

2. También ha habido retraso en el cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas los extractos de expedientes contractuales superan las cuantías establecidas en el artículo 335 de la LCSP. De los 783 expedientes remitidos, 171, es decir, el 22 %, lo fueron con retraso.

Por Comunidades y Ciudades Autónomas los mayores retrasos han correspondido a Ceuta y Melilla, la primera remitió con retraso el 50 % de sus expedientes, mientras que los órganos de contratación de Melilla no cumplieron el plazo establecido en un 42 %.

3. Además, el número de contratos incluidos en las relaciones anuales certificadas cuyo expediente no ha sido objeto de remisión al Tribunal debiendo haberlo sido es de 199. De estos expedientes, el 68 % (135 contratos) corresponden a Castilla-La Mancha, de los cuales 68 fueron formalizados por el Servicio de Salud y 26 por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. En relación con la preparación y tramitación de los contratos

Las principales deficiencias observadas en la preparación de los contratos han sido:

- ✓ No se ha justificado suficientemente la necesidad de la contratación en el 15% de los expedientes analizados, al limitarse los informes sobre la justificación de la necesidad bien a mencionar la competencia, a describir el objeto del contrato, a declarar la próxima finalización del servicio o resultar sumamente genéricos, sin que se concreten las necesidades existentes que dieron lugar a la tramitación de los respectivos expedientes con los consiguientes gastos.

- ✓ Tampoco consta o es insuficiente el informe de insuficiencia de medios en el 21% de los contratos de servicios analizados.
- ✓ Se han observado en 14% de los expedientes analizados deficiencias relativas a la calificación jurídica de los contratos, tramitación y procedimientos de adjudicación.
- ✓ En cuanto al cálculo del presupuesto y régimen económico de los contratos se han detectado carencias en el 3% de los expedientes.
- ✓ La motivación que consta en los expedientes para justificar la no división en lotes del objeto de los contratos resulta insuficiente en el 6 % de los contratos fiscalizados, al carecer de la concreción necesaria sobre cuáles son las dificultades de carácter técnico, las razones de carácter económico, o de otra índole, que impiden dicha división.

3. En relación con los pliegos de cláusulas administrativas particulares

- ✓ Se han utilizado modelos de pliegos de cláusulas particulares de carácter excesivamente genérico en el 70 % de los contratos fiscalizados. Estos modelos de pliegos están redactados atendiendo sólo al tipo de contrato y al procedimiento de adjudicación, resultandos aplicados indistintamente a contratos de naturalezas diversas, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 122 LCSP, que prevé la utilización de modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga.
- ✓ Así mismo, se ha advertido que el 18 % de los pliegos de cláusulas particulares analizados presentan incidencias relativas a falta de concreción la prestación a realizar, la definición del presupuesto, los criterios de adjudicación o el establecimiento de controles adecuados para la correcta ejecución de los contratos.

4. En relación con la adjudicación y formalización de los contratos

- ✓ En el 15 % de los expedientes de la muestra se aprecian incidencias referentes a la notificación de la adjudicación a los licitadores, a la formalización y publicación de los contratos, así como a la constitución de fianza.

5. En relación con la ejecución y cumplimiento de los contratos

- ✓ En el 17 % de los contratos de obras analizados se han producido modificaciones e incidencias en su ejecución que afectan los plazos, produciéndose generalmente retrasos, e incremento en

el precio en algunos casos, debido, en su mayor parte, a deficiencias en la redacción de los proyectos.

- ✓ Asimismo, en el 7 % contratos de servicios se producen incidencias relativas a la facturación, la certificación de conformidad, así como retrasos en su prestación sin que se hayan justificado suficientemente en los expedientes las causas de dichos retrasos.
- ✓ En el 6 % de los contratos de suministro se han advertido, asimismo, incidencias relativas a la recepción e incumplimiento de plazos.

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

Las Administraciones Generales de todas las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas examinadas cuentan con un Portal de Transparencia con enlace al perfil del contratante residenciado en la Plataforma de Contratación del Sector Público o en su Plataforma propia de Contratación en el caso de La Rioja. Estos portales de transparencia son utilizados por todas las Consejerías de las Comunidades y Ciudades Autónomas y, además, por 46 de las 199 entidades dependientes.¹

Así mismo, las Administraciones autonómicas y gran parte de sus entidades dependientes han publicado en las correspondientes Plataformas de Contratación, los principales datos relativos a su actividad contractual, así como los documentos que resultan obligatorios.

Sin embargo, el grado de cumplimiento de la obligación de publicar el Plan Anual de Contratación y de publicar, como mínimo trimestralmente, la información relativa a los contratos menores celebrados ha resultado menor.

Por otro lado, veinte contratos de los 201 analizados no incorporaron al menos una de las condiciones especiales de ejecución de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden, tal y como obliga el artículo 202 de la LCSP. Además, ninguno de los contratos analizados de Ceuta dio cumplimiento a esta exigencia normativa; por el contrario, todos los contratos de La Rioja incluyeron dichas condiciones especiales de ejecución.

7. En relación con el seguimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas

¹ Las comprobaciones se han efectuado a fecha de elaboración del presente Anteproyecto de Informe (marzo/junio de 2023), lo que en el caso de Cantabria ha supuesto que no se incluyeran en el análisis 3 de las 44 entidades dependientes que conformaban su sector público en 2021. Son las siguientes: el Consorcio Museo de Cantabria y el Consorcio para los Museos de Prehistoria, Arqueología e Historia y Bellas Artes de Cantabria, puesto que se extinguieron el 31 de diciembre de 2021 y, además, el Consejo de la Juventud de Cantabria, cuyo régimen jurídico se modificó por la Ley 11/2022, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales y Administrativas teniendo, desde entonces, el carácter de entidad corporativa pública sectorial de base privada.

De las siete recomendaciones formuladas en el *Informe de Fiscalización de la Contratación de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2018*, aprobado el 26 de noviembre de 2020, se ha verificado el cumplimiento parcial en la mayoría de dichas recomendaciones, no habiéndose producido el cumplimiento total de ninguna de ellas.

Por otra parte, dos de las recomendaciones formuladas han sido superadas por la normativa, por lo que no resultan de aplicación en los términos en los que fueron formuladas.

■ Valoración global

A la vista de los resultados alcanzados en la fiscalización, puede concluirse que la actividad contractual de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sin OCEX se ajustó, con carácter general, a la legalidad, si bien se siguen produciendo deficiencias y retrasos en la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas. Así mismo, se aprecian algunas carencias en las fases preparatorias de los contratos y retrasos en la ejecución de los mismos, en gran parte derivadas de las deficiencias en las actuaciones preparatorias.

■ Principales recomendaciones

Dirigidas a los
órganos de
contratación de
las Comunidades
y Ciudades
Autónomas

RECOMENDACIÓN 1

Que se adopten las medidas necesarias para garantizar que el envío de la información sobre la contratación efectuada al Tribunal de Cuentas se efectúe en los términos establecidos en la legislación aplicable y en la forma que determina la Instrucción aprobada por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018

RECOMENDACIÓN 2

Que se determinen con mayor precisión la necesidad de celebración de todos los contratos, así como la insuficiencia de medios en los contratos de servicios, detallando la carencia de los medios personales y materiales de los que dispone la entidad y las razones por la que la contratación resulta más eficiente que la prestación directa.

RECOMENDACIÓN 3

Que se establezcan los mecanismos necesarios que permitan precisar con mayor grado de concreción en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares la prestación a realizar, la definición del presupuesto, el valor estimado de los contratos, los criterios de adjudicación y el establecimiento de controles adecuados para la correcta ejecución de los contratos.

RECOMENDACIÓN 4

Que se mejore el contenido de los proyectos y su supervisión, de modo que comprendan todos y cada uno de los elementos necesarios para la ejecución de los contratos, evitando, en lo posible, modificaciones, dilaciones y encarecimientos de los contratos debidos a circunstancias que hubieran podido preverse con anterioridad.

RECOMENDACIÓN 5

Que se motiven las declaraciones de urgencia y de emergencia de forma que su contenido responda de manera precisa a las exigencias normativamente establecidas para la aplicación de estas formas excepcionales de tramitación contractual.

**Dirigidas a los
órganos de
contratación de
las Comunidades
y Ciudades
Autónomas**

RECOMENDACIÓN 6

Que se concreten en los Pliegos de Cláusulas Administrativas las formas de constitución de las garantías y se realice el adecuado seguimiento de su prestación, asegurando su reajuste en caso de modificación del contrato.

RECOMENDACIÓN 7

Que se lleve a cabo un control y seguimiento efectivo de la ejecución de los contratos con el fin de evitar paralizaciones y dilaciones indebidas en su ejecución.

RECOMENDACIÓN 8

Que se motiven y acrediten debidamente las eventuales modificaciones contractuales, sin que obedezcan a cambios de criterio sobrevenidos que se desvíen injustificadamente de las necesidades previstas inicialmente.

**Dirigida al
Gobierno de las
Comunidades y
Ciudades
Autónomas**

RECOMENDACIÓN 9

Que el Portal de Transparencia de la Administración incorpore a todas las entidades del sector público de la Comunidad o Ciudad Autónoma, sin perjuicio de la existencia de portales de transparencia propios.

**Dirigida a
Consejerías
respectivas de las
Comunidades y
Ciudades
Autónomas**

RECOMENDACIÓN 10

Que se elaboren normas o instrucciones internas dirigidas a todos los órganos de contratación de la Comunidad o Ciudad Autónoma que establezcan criterios para asegurar la inclusión en los Pliegos de Cláusulas Administrativas, siempre que fuera posible, de condiciones especiales de ejecución de carácter social y de sostenibilidad ambiental.