

CRÓNICA

CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS LOCALES*

Joan Mestre i Andreu

Licenciado en Derecho

Jefe del Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Castelldefels

I. El control y la fiscalización

1. Conceptos de control y fiscalización

El término gramatical *control* es un galicismo admitido por la Real Academia de la Lengua Española que lo define como acción de vigilancia, comprobación, inspección, intervención, registro.

En cambio, el término *fiscalizar*, también según la Real Academia, es, asimismo, un galicismo definido como «investigar y criticar las acciones u obras de otros».

Dejando aparte el concepto gramatical de ambos términos lo cierto es que las palabras control y fiscalización son, en realidad, sinónimas. Ambas significan, según Albert de Rovira i Mola, «la sumisión de las actuaciones de otro a una comprobación o verificación normativa». Se constata, no obstante, que se ha impuesto la palabra o término «control».

Considerado como función, el control es la posibilidad de que un órgano verifique, con fines de prevención o de reparación, la gestión de otro órgano, en relación con un determinado interés confiado al primero.

2. Modalidades generales de control

Las fórmulas de control son variadas y responden a distintos fundamentos. No existe unanimidad en la doctrina sobre las modalidades generales de control, ya que el propio término evoca diversos significados.

Siguiendo a José Bermejo Vera, podemos formular genéricamente, pues, las siguientes clases o tipologías de control:

A. Por el sujeto titular, se habla de controles administrativos, parlamentarios o judiciales, según se atribuyan específicamente a alguna Administración pública, a los poderes legislativos o al Poder Judicial.

B. En lo relativo al modelo, puede ser interno o externo, según se realice por órganos de la Administración o por órganos ajenos o independientes de la Administración.

C. En razón del momento, podemos hablar de un control preventivo, previo o

* Este trabajo reproduce íntegramente la lección impartida en el *Curso sobre contratación administrativa local*, celebrado en Barcelona del 16 al 20 de marzo de 1992 y organizado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña.

cautelar cuando se lleva a cabo antes de que se adopte la decisión, mientras que hablamos de posterior o sucesivo, cuando se ejercita sobre una decisión ya adoptada.

D. Atendiendo a la regularidad y habitualidad, tenemos los controles ordinarios o generales y los controles extraordinarios o especiales.

E. Desde la perspectiva del *objetivo*, hay actividad de control sobre actos o decisiones y actividad de control sobre órganos o miembros de los mismos,

F. Según el criterio adoptado, existen controles de legalidad y de oportunidad, según se tienda a verificar el cumplimiento estricto de los preceptos legales o por contra se persiga la *conveniencia*.

G. Por último y no menos importante, otros autores hablan de los controles políticos, de eficacia, financieros, autonómicos, de eficiencia, etc.

II. El control de las decisiones locales

1. *Planteamiento general*

Las entidades locales, como personas jurídicas y sujetos de derecho que son, adoptan decisiones, realizan actos, en virtud de sus legítimas potestades. Tales decisiones o actos, unas veces se ajustan a las reglas y condiciones que el ordenamiento jurídico señala, es decir, se ajustan a la *ley y al derecho*; pero en otras ocasiones —las menos— se incumplen preceptos jurídicos, tanto orgánicos como de procedimiento, en el momento en que se toma la decisión o se produce el acto. En estos casos ha de verificarse, ha de comprobarse, la corrección jurídica de las decisiones o actos adoptados por las entidades locales y, en su caso, es necesario su reprobación por haber vulnerado los preceptos jurídicos aplicables.

El control, la fiscalización de las decisiones y actos de las corporaciones locales no es más que la prolongación consecuente del principio de sujeción o sometimiento al ordenamiento jurídico. Los mecanismos de control sirven para verificar, para comprobar, por quien corresponda, si la decisión o el acto adoptado se adapta o adecúa al derecho y a la ley, y también, en caso contrario, para anularlo y restablecer la situación injusta o ilegal.

La existencia de sistemas de control de la actividad de las administraciones públicas es una exigencia constitucional para garantizar no sólo los derechos de los ciudadanos a los que pueden afectar las decisiones de aquéllas sino también el interés general. Por ello los mecanismos de control y fiscalización prefigurados y establecidos por el derecho son «cauces de garantía objetivados para la defensa de la legalidad».

Se ha indicado por la doctrina que es una característica común a todos los mecanismos de control —con excepción de los denominados de control interno o autocontrol— la supervisión de una instancia de poder por parte de otra diferente, así como también la posibilidad de que el órgano controlante se encuentre normativamente habilitado para depurar situaciones anormales o irregulares que se han originado o producido por la actuación del órgano controlado.

El más importante mecanismo de control, como sabemos, es el encomendado a los jueces y tribunales, ya que, como indica el art. 24 de la Constitución «todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos».

Tampoco ignoramos que, tanto el art. 106 del texto constitucional como el art. 6.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), atribuyen a los tribunales el ejercicio del «control de legalidad» de la actuación administrativa, de los acuerdos y actos de las entidades locales. Pero hemos de advertir que no es el control judicial, en lo referente al régimen jurídico de nuestra Administración local, el único admitido y posible, aunque pueda parecer el más eficaz, sino el mecanismo de garantía que en un Estado de derecho culmina las diversas soluciones posibles en la tutela del ordenamiento jurídico.

El catedrático de derecho administrativo, José Bermejo Vera, asegura que «la existencia de un sistema adecuado de controles de las decisiones locales viene a ser una condición indispensable para el funcionamiento de las corporaciones locales (como para el resto de las Administraciones públicas, por otra parte), y actúa como lógico contrapeso del importante cuadro de potestades y competencias que aquéllas tienen asignado», y todo ello con independencia de las opciones que desde otros puntos de vista (sociológico, político o económico) es posible mantener.

Para determinar este apartado, señalemos que todos, absolutamente todos los acuerdos y actos, es decir todas las decisiones volitivas de las entidades locales, son susceptibles de control, fiscalización o revisión. O sea, que en el régimen jurídico de la Administración local este principio general que asegura el control o fiscalización de las decisiones de los órganos de gobierno no admite ni tiene excepción alguna.

2. *Tipología de los métodos de control*

Existe en la doctrina administrativa local una división tripartida y clásica de tipos o clases de control de las decisiones locales:

a) Las denominadas «internas», es decir, las que provienen de los órganos de las entidades locales para revisar sus propios actos y acuerdos o bien los de otros órganos de las mismas.

b) Los llamados «externos», que son de carácter preventivo o posterior a la decisión, que la norma asigna a instancias ajenas a la corporación local.

c) Otras clases o fórmulas de control que no encajan en las dos anteriores.

A. *Fórmulas de control interno. Los informes previos de los funcionarios habilitados en la contratación local*

Dentro de las denominadas fórmulas de control interno, o autocontrol, la legislación de régimen local destaca las siguientes:

1.º La revisión de oficio: potestad de revisión que contempla el art. 4º.1c LBRL, y que el art. 53 remite a la «legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común» en lo relativo a los términos y el alcance con que las corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos, y todo ello «sin perjuicio de las revisiones específicas contenidas en los art. 65, 67 y 110 de la misma Ley».

Como sabemos —y no nos vamos a extender en ello— existen cuatro supuestos de revisión de oficio: la revisión mediante declaración de nulidad de pleno derecho (la corporación local puede, en cualquier momento, declarar la nulidad de los actos enumerados en el art. 47 de la Ley de procedimiento administrativo —LPA); la revisión

mediante anulación de actos declarativos de derechos (declaración de lesividad previa e impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa); la revisión mediante anulación de actos no declarativos de derechos (caso de que la corporación local cambien de criterio); y la revisión para rectificar simples errores materiales y los aritméticos (en cualquier momento, según contempla el art. 111 LPA).

2.º Otra fórmula o supuesto de control interno son las facultades de control y fiscalización de los órganos de gobierno local. Nos estamos refiriendo a la facultad de supervisar decisiones de órganos locales por parte del órgano colegiado supremo de la corporación local: el pleno. Son los supuestos previstos en los art. 22.2.a y 33.2.c LBRL, y que el art. 104 del Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF) explicita varias fórmulas o medios (requerimiento de presencia e información de miembros corporativos que ostenten delegación; debate sobre la actuación de la comisión de gobierno; y la moción de censura del alcalde), sin olvidar que el Reglamento orgánico municipal podrá establecer otros medios de control y fiscalización de los órganos de gobierno.

3.º Los informes previos de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Estos informes previos constituyen una modalidad indirecta de control interno o autocontrol de los actos y acuerdos que adopten las entidades locales; pero no de todos, sino de los previstos legalmente. La LBRL no regula esta cuestión, sino que es el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL) aprobado por Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, quien introduce, o mejor dicho reintroduce esta exigencia que ya existía en la legislación de régimen local anterior. Es el art. 54 TRRL, así como el 173 ROF en los mismos términos, que exige —«será necesario»— «el informe previo del Secretario, y, además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan para la adopción de los siguientes acuerdos: a) En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiesen de tratarse, b) Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial».

La Ley municipal y de régimen local de Catalunya (LMRLC), de 15 de abril de 1987, en su art. 163.2 ha establecido un nuevo supuesto: «También es necesario el informe previo en los supuestos en que lo establezca la legislación de régimen local y, si procede, la legislación sectorial». Supuesto éste que ha recogido el Reglamento de régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, de 18 de setiembre de 1987, en su art. 3.c, al indicar que se deben emitir «informes previos siempre que un precepto legal expreso así lo establezca».

Con la exigencia de tales informes previos se pretende que tales funcionarios señalen la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto (art. 54.2 TRRL). O sea, que estamos ante un control previo o cautelar, en el sentido de que se verifica la legalidad de los acuerdos que se pretenden adoptar, y al mismo tiempo se trata de un control interno o autocontrol.

Indiquemos que el contenido de dichos informes, en base al art. 85.2 LPA, no es vinculante para el órgano decisorio.

Veámos, a continuación y sin ánimo de ser exhaustivos, aquellos supuestos en los que han de emitir informe previo los funcionarios habilitados en la contratación administrativa local:

— El art. 113 del TRRL regula tres supuestos concretos en que es necesario el informe previo y/o la fiscalización por parte del secretario e interventor de la entidad local:

a) La aprobación del pliego de cláusulas económico-administrativas irá precedido de los informes del secretario y del interventor de la corporación.

b) Los informes que la Ley asigna a las asesorías jurídicas se evacuarán por la secretaría de la corporación.

c) Los actos de fiscalización que en el Estado se ejercen por la Intervención General lo serán por el Interventor de la Entidad.

Añadir, en lo relativo a los pliegos de condiciones, que la LMRLC recoge la posibilidad de aprobación de pliegos de condiciones generales en el art. 269.3, los cuales, antes de su aprobación inicial y definitiva por el pleno, deberán ser informados por el secretario e interventor de la corporación.

En cuanto a los informes que la Ley de contratos del Estado (LCE) y su Reglamento asignan a las asesorías jurídicas y que deben evacuarse por la secretaría de la corporación, hemos de destacar los siguientes preceptos normativos:

a) Art. 32 LCE: Es necesario y preceptivo el dictamen previo de la asesoría jurídica en las subastas, cuando la mesa de contratación haya verificado la adjudicación provisional con infracción del ordenamiento jurídico.

b) Art. 54 LCE: En la recepción provisional debe concurrir el representante de la Intervención General del Estado, en sus funciones de fiscalización de la inversión, cuya presencia será obligatoria cuando se trate de obras cuyo importe exceda de 50 millones de pesetas.

c) Art. 61 LCE: Son necesarios los informes de la asesoría jurídica y de la Intervención del Estado en la autorización para la ejecución de obras por la Administración.

d) Art. 133 RCE: Es necesario el informe de la asesoría jurídica en la resolución de expedientes en los casos de fuerza mayor.

e) Art. 136 RCE: Informe en su caso, de la asesoría jurídica y de la Intervención General del Estado, en cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido o por la necesidad de modificar las condiciones contractuales.

f) Art. 144 RCE: Informe previo de la asesoría jurídica en abono intereses al contratista si la Administración no hiciese el pago de las certificaciones dentro de los tres meses siguientes de su fecha.

Por lo que respecta a los actos de fiscalización por el interventor su contenido es muy amplio, según señala el art. 17 RCE, ya que deberá emitir su preceptivo informe en los supuestos contemplados en los art. 22 (contratos con plazo de ejecución superior al de vigencia del presupuesto correspondiente), 88 (contratos de obras por concurso: no sea posible la fijación previa del presupuesto definitivo, proyectos no establecidos previamente por la Administración, y proyecto susceptible de ser mejorado), 117 (contratación directa obras: adjudicatorio no cumpla las condiciones necesari-

rias para llevar a cabo la formalización del contrato, continuar la ejecución de obras cuyos contratos hayan sido resueltos y los que tengan por objeto la investigación, el ensayo, el estudio o la puesta a punto), 133 (indemnización casos de fuerza mayor), 144 (abono intereses certificaciones de obra), 152 (reajuste anualidades programa de trabajo), y 157 (causas de resolución del contrato). También emitirán informe los Interventores «en los expedientes motivados por contratos en general, en los que se proponga el reconocimiento de derechos u obligaciones de contenido económico o la adopción de acuerdos de los cuales se deriven aquéllos, con sujeción a las disposiciones al efecto aplicables» (art. 17 RCE).

— Por su parte, el art. 114.3 del TRRL establece que los acuerdos que dicte el órgano competente en cuanto a la interpretación, modificación y resolución de los contratos habrán de ser informados previamente por el secretario y el interventor de la corporación (en el mismo sentido se pronuncia el art. 18 LCE).

— También el art. 120.1.2. TRRL señala la necesidad del informe del secretario y del interventor para acordar la contratación directa en los casos de «reconocida urgencia, surgida como consecuencia de necesidades apremiantes que demandarán una pronta ejecución, que no pueda lograrse por medio de la tramitación urgente regulada en el artículo 116».

— El art. 88 del Reglamento de contratación de las corporaciones locales señala que es necesario el informe favorable del interventor en la devolución de fianzas definitivas.

4.º El recurso de reposición, que es un medio de autocontrol y que constituye una revisión a instancia de parte. Es el recurso típico en la Administración local, cuyas dos características principales son: *a)* Que la supervisión o control compete al mismo órgano que dictó el acto o acuerdo; *b)* Que constituye requisito necesario y previo al ejercicio del control jurisdiccional.

Quiero destacar en esta fórmula de control interno el hecho de que pueden interponer el recurso de reposición, según lo dispuesto en el art. 63 LBRL, contra los actos y acuerdos que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, los miembros que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos; plazo para interponerlo se contará desde la fecha de la sesión en que se hubiera votado el acuerdo (art. 211.3 ROF).

¿Qué sucede con los posibles recurrentes legitimados que se abstienen o no asisten a la sesión correspondiente? ¿O en el supuesto legal de las votaciones secretas contempladas en los art. 70.1 LBRL, y 88.1 y 102.3 ROF?

En ambos supuestos, la doctrina se pronuncia en sentido positivo y considera legitimado para recurrir a quien hubiera renunciado, por motivos de legalidad, a tomar parte en la votación —y, por consiguiente, en la decisión adoptada—, así como el que no hubiera asistido justificadamente.

5.º Por último, tenemos como modelo extraordinario de autocontrol, también a instancia de parte, el recurso de revisión, que procede, excepcionalmente, contra decisiones de carácter firme.

Recurso que se halla limitado a los supuestos previstos en el art. 127 LPA, y que debe ser interpuesto ante el órgano supremo de la corporación local, es decir, el pleno, y con el dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

b) Fórmulas de control externo.

Muy escuetamente señalemos que las fórmulas de control externo de las decisiones locales tienen como característica común el que están atribuidas a una instancia ajena a la entidad local.

Haremos una breve referencia a los tipos o fórmulas de control previo o cautelar, antes que la corporación local adopte la decisión, y a las técnicas de control sucesivo con relación a las decisiones por adoptar.

1.º Controles preventivos o cautelares. Son los que se conocen clásicamente como de tutela, entre los que podemos citar los informes previos, las autorizaciones, aprobaciones, ratificaciones, etc., y que son necesarios para que la decisión local sea plena y eficaz.

Tenemos primeramente, entre estos supuestos, el informe previo del Consejo del Estado, previsto en el art. 48 LBRL que señala: «En los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado la correspondiente solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma y a través del Ministerio de Administración Territorial» (desde 1986 Ministerio para las Administraciones Públicas).

Según Resolución de la Presidencia del Consejo de Estado de 3 de mayo de 1982, las disposiciones sobre contratación administrativa local que preceptúan la audiencia del mismo son las siguientes:

— Municipalización y provincialización de servicios en régimen de monopolio, art. 64 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 17 de junio de 1955.

— Modificación contratos cuando la cuantía exceda del 20 % de su precio, art. 114.3 TRRL.

Destacamos entre los informes previos los previstos en el art. 114.3 TRRL, sobre modificación de contratos, cuando la cuantía exceda del 20 % de su precio, en que será preceptivo el dictamen del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, si existiere o, en su defecto, del Consejo del Estado; y en el art. 30 del Reglamento del patrimonio de los entes locales de Catalunya, relativo a la adquisición de bienes a título oneroso, en que es necesario el informe previo del Departamento de Gobernación para su adquisición directa.

Hemos citado las autorizaciones o aprobaciones de la Administración estatal o autonómica, entre las que destacamos el supuesto previsto en el art. 79 TRRL, sobre enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles y que si su valor excede del 25 % de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la corporación local, se requerirá autorización de la comunidad autónoma (recuérdese que las enajenaciones de bienes patrimoniales, según el art. 80 TRRL, habrán de realizarse mediante subasta).

2.º Controles sucesivos. Dentro de esta modalidad de control externo, que se caracteriza por verificar la legalidad de lo actuado con posterioridad por la corporación local, la doctrina menciona:

a) La coordinación de la actividad de la Administración local, que puede generar modalidades o fórmulas de control (art. 59 LBRL).

b) El control administrativo que pueden ejercer las administraciones delegantes en materias delegadas y la posibilidad de recurso contra los actos y acuerdos municipa-

les ante los órganos competentes de la Administración delegante (artículo 27.2 LBRL); y

c) El sistema de control jurisdiccional, que es el verdadero y auténtico sistema de control externo de todas las decisiones municipales (art. 52.1 LBRL).

C. Otras fórmulas de control

Existen otras modalidades específicas de control sobre las decisiones locales previstas en la normativa de régimen local, como son el sistema de conflictos jurisdiccionales, la denominada sustitución funcional, la disolución de órganos, el ejercicio de acciones por los vecinos, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. Esta última fórmula, la mayoría de autores la incluyen dentro de las clases de control externo.

III. El Tribunal de Cuentas

1. Antecedentes, naturaleza y funciones

El órgano por excedencia de control externo del gasto público en España es el Tribunal de Cuentas, cuyo origen se sitúa en la Edad Media, con los contadores del reino de Castilla, en el *bayle general* de la Corona de Aragón y en la *cámara de comptes* de Navarra.

Después vinieron el Tribunal de Contaduría (reinado de Felipe II), el Tribunal Mayor de Cuentas (creado en tiempos de Fernando VII), y ya más reciente es la creación del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública en 1924, la del Tribunal de Cuentas de la República mediante Ley orgánica de 24 de junio de 1934, y la del Tribunal de Cuentas del Reino por Ley de 13 de diciembre de 1953, modificada por la Ley de 23 de diciembre de 1961.

Es con la promulgación de la Constitución española de 1978 cuando se instaura la nueva formulación y características del Tribunal de Cuentas.

El art. 136.1 de la norma fundamental establece que el Tribunal de Cuentas es «el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público», añadiendo seguidamente que «dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado».

Su organización y funcionamiento se rigen por la Ley orgánica 2/1982, de 12 de mayo, así como por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Ha sido muy discutida por la doctrina española la naturaleza, judicial o administrativa, del Tribunal de Cuentas. Señalemos, brevemente, que las actuales tesis se decantan por su naturaleza administrativa, habida cuenta que el Tribunal no pertenece al orden judicial, aunque ejerza funciones jurisdiccionales o de enjuiciamiento. Baste mencionar al respecto el art. 117 Constitución española, según el cual «el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados por las leyes», formados por «jueces y magistrados integrantes del poder judicial».

La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas es la señalada en el art. 2.ª de su

Ley orgánica, como «la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público», de acuerdo con «los principios de legalidad, eficiencia y economía» (art. 9.1).

Importante es el art. 11.ª de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas que dispone: «El Tribunal de Cuentas fiscalizará en particular: a) Los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás Entidades del sector público, en los casos en que así esté establecido o que lo considere conveniente el Tribunal».

¿Qué entes integran el sector público a los efectos de control y fiscalización por el Tribunal de Cuentas? Lo constituyen, según el art. 4 de su Ley orgánica, la Administración del Estado, las comunidades autónomas, las corporaciones locales, las entidades gestoras de la Seguridad Social, los organismos autónomos y las sociedades estatales y las empresas públicas.

En lo relativo a las comunidades autónomas, el art. 153.d de la Constitución española dice que el control económico y presupuestario de los órganos de las comunidades autónomas será ejercido por el Tribunal de Cuentas. Y en términos semejantes se expresa la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas, en su art. 22.1.

En diversas comunidades autónomas se ha establecido por ley la existencia de un órgano de control externo que fiscalice su situación económico-financiera. Concretamente, en Catalunya, la creación de la Sindicatura de Cuentas consta en el art. 42 del Estatuto de autonomía: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 136 y en el apartado d) del art. 153 de la Constitución —que se refieren al Tribunal de Cuentas de España—, se crea la Sindicatura de Cuentas de Catalunya», añadiendo textualmente «Una Ley de Catalunya regulará su organización y funcionamiento y establecerá las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las cuentas de la Generalidad, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento». Y de acuerdo con esta norma estatutaria, el Parlamento de Catalunya aprobó la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas.

2. *Relaciones con órganos semejantes de las comunidades autónomas*

La existencia del Tribunal de Cuentas y de instituciones semejantes en las comunidades autónomas plantea el problema de como cohonestar sus recíprocas relaciones. Tal dilema entendemos que ha quedado resuelto con la Ley de 5 de abril de 1988, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas. En su preámbulo, se indica, en lo que afecta a la función fiscalizadora, que la misma «Asegura, por otra parte, la indispensable coordinación del Tribunal con los órganos de control interno de las Entidades del sector público y con los de control externo que puedan existir en las Comunidades Autónomas, haciendo innecesaria la creación de Secciones Territoriales que, lejos de conducir a una fiscalización eficaz, supondría, en la mayor parte de los casos, una concurrencia de competencias y una antieconómica duplicación de esfuerzos en materia de control».

Y, concretamente, el art. 29 de la Ley del funcionamiento del Tribunal de Cuentas, único que comprende el título II, que se denomina «De las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas», establece que entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las comunidades autónomas coordinarán sus actividades mediante el establecimiento de

técnicas y criterios comunes de fiscalización para garantizar la mayor eficacia de resultados y evitar la duplicidad en las actuaciones.

Además, los órganos de control de las comunidades autónomas remitirán al Tribunal de Cuentas los resultados individualizados de su trabajo. Los informes y memorias que se envíen deberán ir acompañados de sus antecedentes y del detalle necesario al objeto de que el Tribunal de Cuentas pueda examinarlas y ampliar las comprobaciones que estime necesarias.

El Tribunal de Cuentas puede solicitar de estos órganos la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal.

A este respecto conviene precisar que dentro de las funciones que ostenta el Tribunal de Cuentas, la jurisdiccional no es delegable, por lo que no podrá ejercerse por los órganos de control externo de las comunidades autónomas. A tal efecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 1988, ha declarado inconstitucional los art. 12.d y 18 de la Ley de 5 de marzo de 1984, de la Sindicatura de Cuentas de Catalunya, relativos a la existencia de la Sección de Enjuiciamiento, por considerar que la actividad de enjuiciamiento contable, de naturaleza jurisdiccional, es exclusiva del Tribunal de Cuentas de España y se extiende a la totalidad del territorio español.

En lo que a la función fiscalizadora hace referencia, se produce una concurrencia de competencias entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control de las comunidades autónomas.

Debe preverse y evitarse la posibilidad de duplicar actuaciones por parte del Tribunal de Cuentas y otros órganos de fiscalización de comunidades autónomas. Con ejemplar criterio, la Ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas dispone que estos organismos coordinarán sus actividades.

3. *La función fiscalizadora*

Como hemos aseverado, es función propia del Tribunal de Cuentas la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público, en el que se encuentran integradas las corporaciones locales.

Como resultado de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tenemos los informes o memorias, mociones o notas que emite.

La normativa aplicable pone especial énfasis en la Memoria o Informe anual, que debe ser remitido a las Cortes Generales. También se adjutan a la Memoria o Informe anual todos aquellos que el pleno hubiese aprobado, así como las alegaciones y justificaciones que se hubiesen aportado por los entes fiscalizados.

El ejercicio de la función fiscalizadora se concreta mediante el examen y comprobación, entre otros, de los contratos celebrados por los entes integrantes del sector público.

Esta documentación que se remite al Tribunal de Cuentas se examina y censura, bien totalmente o bien utilizando técnicas de muestreo.

A. Inicio del procedimiento

El ejercicio de la función fiscalizadora corresponde al pleno del Tribunal de Cuentas. No obstante, ¿quién tiene la iniciativa para pedir el ejercicio de la función fiscali-

zadora? Según la Ley orgánica sólo la tienen el propio Tribunal, las Cortes Generales y, en su ámbito, las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

Las corporaciones locales no están incluidas dentro de los sujetos con capacidad de iniciativa de inicio de la fiscalización. A pesar de ello, tienen dos alternativas: *a)* Que soliciten a la comunidad autónoma a la que pertenezcan que sea ésta la que envíe la correspondiente petición al Tribunal de Cuentas; y *b)* Que lo soliciten directamente al Tribunal.

Según sabemos, en el Departamento de Corporaciones Locales del Tribunal de Cuentas se reciben muchas peticiones de auditoría por parte de entes locales. El art. 116 LBRL avala esta posibilidad, al indicar que puede denunciarse ante el Tribunal de Cuentas la existencia de irregularidades en la gestión económica y en las cuentas aprobadas por el pleno de la corporación.

B. Terminación del procedimiento

Antes de que se realice el proyecto de informe por el Departamento, se ponen las actuaciones practicadas en conocimiento de la corporación local, otorgándole un plazo no superior a 30 días para que formule las alegaciones y presente los documentos y justificantes que estime convenientes.

La omisión de este trámite de audiencia a las corporaciones locales interesadas puede recurrirse al pleno del Tribunal de Cuentas, cuya resolución no admite recurso alguno.

Los informes o memorias, mociones o notas, una vez aprobadas por el pleno del Tribunal, así como las alegaciones y justificaciones presentadas, se exponen integradas en el Informe anual que el Tribunal debe remitir para su tramitación parlamentaria a las Cortes Generales y, en lo que les afecte, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y a los plenos de las corporaciones locales.

La Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas conoce de estos informes aprobados por el pleno, y una vez examinados dicta las resoluciones que se publican en el BOE, conjuntamente con el Informe o Memoria anual.

Además de la entrega que se hace a las Cortes Generales, el Tribunal de Cuentas remite el Informe o Memoria al Gobierno de la nación, a los consejos de gobierno de las comunidades autónomas o a los plenos de las corporaciones locales, según corresponda.

IV. La Sindicatura de Cuentas de Catalunya

Como hemos indicado, su creación, sin perjuicio de lo que disponen los art. 136 y 153.d de la Constitución española, consta en el art. 42 del Estatuto de autonomía de Catalunya, y se hizo por la Ley de 6 de marzo de 1984, modificada posteriormente por la Ley 15/1991, de 4 de julio. Esta modificación, según su exposición de motivos, se basa principalmente, en la citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 1988, que anula los art. 2.2, 12.d y 18 de la Ley anterior, relativos a la regulación de las actividades de enjuiciamiento, si bien reafirma sus competencias en lo relativo a la fiscalización de las corporaciones locales.

Es, según el art. 1.º, el órgano de fiscalización de la gestión económica, financiera y contable del sector público de Catalunya, que está constituido, entre otros, por las corporaciones locales y sus organismos autónomos (art. 5º) y depende orgánicamente del Parlamento de Catalunya.

Una de las funciones de la Sindicatura de Cuentas de Catalunya es la de «fiscalizar los contratos suscritos por la Administración de la Generalidad y demás entes del sector público indicados en el art. 5º en los casos en que así se establezca o la Sindicatura de Cuentas lo considere conveniente» (art. 2.1.c), así como también la de «emitir dictámenes y resolver las consultas que en materia (...) de gestión económico-financiera le soliciten los entes públicos indicados en el art. 5º» (art. 2.1.f).

Para cumplir sus funciones, la Sindicatura de Cuentas puede requerir la colaboración y cooperación de todos los entes que componen el sector público de Catalunya, los cuales habrán de prestárselas (art. 4.º).

La estructura de esta Ley, es, *mutatis mutandi*, muy semejante a la del Tribunal de Cuentas.

La Sindicatura de Cuentas, según el art. 10, ha de elaborar y elevar al Parlamento una memoria anual de sus actividades; memoria que cuando se refiera a las actividades de las corporaciones locales les remitirá una copia, y que cuando los informes o normas de mejoramiento de que habla el art. 2.º se refieran a las corporaciones locales o a las entidades del sector público que dependan de las mismas, serán los propios órganos competentes de las corporaciones locales quienes entenderán de las propuestas, sin perjuicio de que éstas sean trasladadas al Parlamento.

En los citados informes y memorias, la Sindicatura hará constar las infracciones, abusos o prácticas irregulares que haya observado e indicará la responsabilidad en que, a su criterio, se hubiera incurrido y las medidas para exigirla (art. 7.º).

Que se sepa, todavía no se ha dado cumplimiento a lo que establece la disposición final primera de la Ley de 4 de julio de 1991, de que el Consejo Ejecutivo, en el plazo de seis meses, ha de remitir al Parlamento un Proyecto de ley de funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas.

V. Fiscalización externa de las corporaciones locales

1. Normativa reguladora

Según el art. 115 de la LBRL «la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades Locales corresponde al Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece la Ley Orgánica que lo regula, y sin perjuicio de los supuestos de delegación previstos en la misma».

En cambio, el art. 204 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, que en su apartado primero reproduce casi literalmente aquel precepto de la LBRL, lo matiza en el sentido de que «lo establecido en el presente artículo se entiende sin menoscabo de las facultades que, en materia de fiscalización externa de las Entidades Locales, tengan atribuidas por sus Estatutos las Comunidades Autónomas».

Tal matización concuerda, como no podía ser menos, con la citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 1988, que reafirma la competencia de la

Sindicatura de Cuentas de Catalunya en cuanto a la actividad fiscalizadora de las corporaciones locales catalanas, habida cuenta que dicha resolución convalida definitivamente el concepto del sector público de Catalunya señalado por el art. 5.º de la Ley de la Sindicatura de Cuentas, contra el que se interpuso recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la nación.

Entendemos, pues, que las entidades locales de Catalunya han de remitir, en su caso, a la Sindicatura de Cuentas los contratos que hayan suscrito «en los casos en que así se establezca o la Sindicatura de Cuentas lo considere conveniente», tal y como lo establece el art. 2, letra c) de su Ley constitutiva.

No obstante, deberá, ser la futura Ley de funcionamiento la que especifique qué contratos serán los que estarán sujetos a la fiscalización de la Sindicatura de Cuentas, siguiendo el precedente de la Ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que los explicita en sus art. 39 y 40.

De momento, y por lo que respecta a la Sindicatura de Cuentas de Catalunya, no existe ningún precepto normativo específico que obligue a las corporaciones locales a remitirle o enviarle copia de los contratos celebrados a los efectos de su fiscalización.

2. *Órgano competente para fiscalizar los contratos locales*

¿A quién corresponde la fiscalización externa de la contratación administrativa de las entidades locales de Catalunya: al Tribunal de Cuentas o a la Sindicatura de Cuentas?

La realidad es que el Tribunal de Cuentas ha fiscalizado durante cinco años, desde 1983 a 1987, la contratación administrativa local, pero sólo de aquellas entidades locales que han querido remitirle los correspondientes contratos que habían de ser fiscalizados.

A partir del ejercicio presupuestario de 1988, la Sindicatura de Cuentas de Catalunya se encarga de «llevar a cabo las comprobaciones iniciales sobre el cumplimiento de las normas reguladoras de la actividad financiera» y solicita información y colaboración al respecto, con el fin de que se faciliten a dicho organismo, mediante la formalización del Documento de referencia B/RC (comprensivo de los siguientes datos: órgano, tipo, objeto, adjudicatario, forma adjudicación, presupuesto gasto y adjudicación, fianza definitiva, fecha formalización, plazo ejecución, liquidación y total gasto reconocido), detalle de los contratos que reúnan los condicionamientos siguientes:

- a) Con presupuesto superior o igual a 10 millones de pesetas:
 - Los contratos administrativos de obras.
- b) Con presupuesto superior o igual a 5 millones de pesetas:
 - Los contratos administrativos de gestión de servicios públicos y los de suministros.
 - Los contratos administrativos especiales de asistencia con empresas consultoras o de servicios.
- c) Con presupuesto superior o igual a 2,5 millones de pesetas:
 - Los contratos administrativos especiales para la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales.

Expuesto lo anterior, entendemos que, de conformidad con las tantas veces citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 1988, la Sindicatura de

Cuentas de Catalunya tiene competencia para controlar y fiscalizar los contratos de las corporaciones locales y de los organismos autónomos, control que «no excluye el que pueda ejercer el Estado, a través del Tribunal de Cuentas, en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia».

Se produce, pues, una coexistencia o concurrencia de competencias entre el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura de Cuentas de Catalunya en la actividad fiscalizadora contractual de las corporaciones locales. Debe preverse y evitarse la posibilidad de duplicar actuaciones entre ambos órganos, a través de técnicas de colaboración y coordinación que impidan, entre otras, molestias o entorpecimientos inútiles en la gestión local contractual.

Tal planteamiento ya lo reconoce el Tribunal Constitucional en dicha Sentencia, al indicar textualmente:

«Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones Locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Dichos controles se concretan en la elaboración de informes o memorias, y su conocimiento puede interesar, para el ejercicio de sus respectivas competencias, aparte de a las propias Corporaciones Locales fiscalizadas, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y sus respectivas Cámaras legislativas. Todo ello sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores, y del empleo, en su caso, de las técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otros y evitar duplicidades innecesarias o disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciadas en el art. 31.2 de la Constitución» (FJ 11).

VI. El Tribunal de Cuentas y las corporaciones locales

1. *Fiscalización de la contratación local*

Hasta la promulgación de la Ley orgánica de 1982, el Tribunal de Cuentas no había fiscalizado a las corporaciones locales. Se creó la infraestructura organizativa necesaria, con un Departamento dedicado exclusivamente a la fiscalización del subsector local. Hubo, al parecer, problemas al respecto, por la escasez de profesionales especializados en el control externo de las corporaciones locales.

Superadas, en principio, ciertas dificultades, se fijó como objetivo principal la obtención de información básica, con el desarrollo de fórmulas y sistemas de verificación normalizados, con el objeto de que todas las entidades locales cumplieran unos requisitos mínimos en la presentación de sus estados económico-financieros.

Uno de los documentos requeridos por el Tribunal de Cuentas a las corporaciones locales para su examen y comprobación en el correspondiente ejercicio es el Modelo TC/9, relación de contratos. En esta relación debían incluirse obligatoriamente los contratos a que hace referencia el art. 39.1 de la Ley de funcionamiento. En la misma debía explicitarse: denominación, cuantía, proyecto, objeto (obras, servicios, suministros, otras), forma (subasta, concurso, contratación directa), modificaciones (+20 % o + límite) y resoluciones (+10 millones - sustituciones).

En principio, el Tribunal de Cuentas ha fiscalizado la contratación administrativa local durante cinco años, desde 1983 a 1987, pero concretándose a las corporaciones

locales siguientes: diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares; ayuntamientos de los municipios; capitales de provincia; y ayuntamientos de los municipios con población superior a 5000 habitantes.

No ha considerado las corporaciones de los municipios con población inferior a 5000 habitantes ni otras entidades locales por cuanto, se señala en el último Informe anual publicado que es del año 1987, «difícilmente pueden encontrarse incursas dentro de los límites cuantitativos de "particular fiscalización" a que se refiere este Informe».

La obligación de remitir anualmente al Tribunal de Cuentas los contratos celebrados por las corporaciones locales a que se refieren los límites cuantitativos del art. 39 Ley funcionamiento citado, viene impuesta por el art. 40 de la misma a través de las correspondientes relaciones certificadas.

¿Se ha cumplido esta obligación legal por las corporaciones locales?

Creemos que no, tal y como se indica en voto contrario y particular de un consejero del Tribunal de Cuentas al acuerdo aprobatorio del Informe anual, ejercicio de 1987, adoptado en la sesión del Pleno de 11 de marzo de 1991, por las siguientes razones:

a) El Informe no cumple, en modo alguno, las previsiones legales en cuanto al contenido y remisión para las corporaciones locales.

b) Que dado el criterio seguido para la inclusión de corporaciones en el Informe, según el cual se prescinde de las inferiores a 5000 habitantes, no se tiene en cuenta, en absoluto, el importante número de corporaciones locales — 6940 municipios de los 8056 existentes — que integran el ámbito rural.

c) Dado que las corporaciones locales mayores de 5000 habitantes no han sido objeto de fiscalizaciones individualizadas aprobadas por el Pleno, y dado que el número de las fiscalizaciones aprobadas, en su práctica totalidad referidas a Entidades inferiores a 5000 habitantes, resulta insignificante y carente de representatividad, por lo que el contenido del informe aprobado no se adecúa, en modo alguno, a las previsiones legales y que el subsector público local permanece prácticamente sin fiscalizar por el Pleno del Tribunal.

d) El resultado recogido en el informe aprobado deriva de un agregado que no presenta la depuración y homogeneidad necesarias que garanticen la calidad, veracidad y representatividad del mismo, sin que se aluda a ninguna corporación en concreto. Esta ausencia de referencias individualizadas a la actividad de las corporaciones locales conduce a afirmar, como mantiene el Ministerio fiscal, que «no sabemos nada de ningún Ayuntamiento en concreto».

e) En cuanto a los resultados del informe sobre la contratación administrativa en el ámbito local, se reduce a un resumen de las incidencias más frecuentes, sin alusión alguna a corporaciones concretas, a pesar de que se refleje la existencia de contratos que se formalizaron por cuantía superior a la oferta del contratista, o se denuncie la necesidad de reintegros, o la indeterminación del objeto del contrato, entre otras incidencias. El resultado expuesto y aprobado no permite individualizar, en su caso, ningún género de responsabilidad.

f) No se ha trasladado a las corporaciones locales en trámite de alegaciones las correspondientes fiscalizaciones individualizadas.

Como conclusión final de los anteriores razonamientos, cabe señalar que el Informe 1987 aprobado y referido al subsector público local no satisface ninguno de los

objetivos marcados por el art. 13 Ley orgánica —análisis legalidad, ejecución presupuestaria, racionalidad gasto público— ni permite cumplir lo previsto en los art. 28 y 29 Ley de funcionamiento, por cuanto la carencia individualizada impide remitir los resultados del informe anual, en lo que les afecte, a los plenos de las corporaciones locales, estimando que la fiscalización del referido subsector resulta ya inaplazable, siquiera sea para dar cumplimiento, en un mínimo grado, a lo previsto en la normativa vigente.

2. *Análisis del control interno de los contratos locales*

Del resultado de los contratos examinados por el Tribunal de Cuentas, y en lo relativo a la comprobación de la legalidad, un aspecto analizado es el relativo al control interno que han de efectuar, en particular, los funcionarios con habilitación nacional.

Al respecto, las normas generales de la contratación pública y las específicas del régimen local señalan los dictámenes preceptivos y previos de las asesorías jurídicas (secretaría) y de la intervención en cuanto a la conformación de la voluntad del órgano contractual en relación a acuerdos de aprobación de pliegos de condiciones, modificaciones del contrato y sus resoluciones, entre otros.

Pues bien, el Tribunal de Cuentas sentencia que las corporaciones locales no han sido rigurosas en el cumplimiento y exigencia de los informes citados, ya que en unos no se acredita su emisión y en otros no son suficientes. También se indica que cuando por la proporción o por la cuantía, la modificación o la resolución lo requiere la normativa, no se han exigido los dictámenes de los órganos consultivos competentes.

3. *Anomalías procedimentales en la contratación local*

En todos los contratos que celebra cualquier Administración pública deben aplicarse las reglas de procedimiento y competencia señaladas en el art. 10 RCE, y que son:

a) Necesidad de consignación presupuestaria previa, si el contrato origina gastos; *b)* Competencia general para celebrarlo; *c)* Preparación del contrato en expediente donde constarán las cláusulas administrativas y técnicas del negocio a celebrar y la aprobación del gasto; *d)* Fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico; *e)* Adjudicación del contrato atendiendo a los principios de publicidad directa) y *f)* Formalización del contrato en documento notarial o administrativo. A estas reglas sobre procedimiento contractual, deben añadirse otras previstas también reglamentariamente, como son las relativas a los supuestos de incapacidad e incompatibilidad para contratar, el depósito de las fianzas, la clasificación empresarial, los informes preceptivos y previos, etc.

En la práctica administrativa de la contratación local, ¿se aplican las reglas generales sobre preparación, competencia y adjudicación?

Veremos al respecto las más importantes anomalías o irregularidades detectadas por el Tribunal de Cuentas en el Informe anual de 1987 sobre contratación administrativa.

El referido Tribunal fiscalizador «ha tenido conorimiento», por lo que se refiere a

las corporaciones locales, de la existencia durante el ejercicio de 1987 de 606 expedientes de contratación, habiéndose adjudicado 69 por subasta, 124 por concurso, 400 por medio de contratación directa, 1 por administración y 12 por órgano de contratación no local.

El Tribunal de Cuentas del total indicado de 606 expedientes examinados (todos ellos superiores a 25 millones de pesetas), y relativos a contratos de obras, prestación de servicios locales, contratos de suministros y otros, ha fiscalizado, según muestreo, 106, 17, 11 y 7 expedientes, respectivamente.

a) Contrato de obras (106 contratos examinados)

a.1) Preparación del contrato.

Son de señalar como anomalías en esta fase las detectadas en 22 expedientes relativos a la indefinición del objeto, a su fraccionamiento o a la variación de la cuantía del presupuesto de ejecución por contrata según el documento soporte (proyecto técnico, pliego de condiciones o anuncios en los boletines oficiales).

En 23 supuestos o no se ha dejado constancia de la aprobación de los proyectos técnicos, o se han autorizado estos proyectos en el mismo acuerdo de adjudicación del contrato o a posteriori de esta adjudicación.

Del análisis de los pliegos de condiciones particulares, se observan las anomalías siguientes:

- Inexistencia de créditos presupuestarios: 12 expedientes.
- Omisión de los informes preceptivos y previos de secretaría e intervención: 38 casos.
- No constancia del acuerdo aprobatorio del pliego, realizado al unísono del de adjudicación o a posteriori del mismo: 50 supuestos.
- Omisión de la publicidad del pliego a efectos de alegaciones: 31 supuestos; y no se acredita la resolución sobre los escritos de reclamaciones. 3 supuestos.
- Falta de la exigencia de la procedente clasificación empresarial: 5 supuestos.

a.2) Selección del contratista

Analizada la muestra, se deducen las anomalías siguientes:

— En 5 expedientes concertados por concurso no se ha justificado ninguno de los supuestos admitidos por el art. 119 TRRL.

— En 56 de los expedientes examinados no ha aparecido acreditada suficientemente la motivación que permitiera acogerse a la contratación directa (utilizada en 62 de los 106 expedientes de obras examinados). Dos han sido los motivos alegados: a) La reconocida urgencia, sin acreditar la «apremiante necesidad», ni que no pudiera haberse conseguido por medio del procedimiento o «tramitación urgente» y b) La cuantía del presupuesto de ejecución por contrata superando los límites del art. 120.1.3 TRRL, establecido para la contratación directa por la Administración del Estado (cifrado actualmente en 25.000.000) en el art. 37.3 LCE.

— En esta fase, se han denotado anomalías, tales como la admisión de plica fuera de plazo, falta de constitución de la fianza provisional, no acreditación de la clasificación empresarial o de estar al corriente de las obligaciones fiscales y de la Seguridad Social.

a.3) Adjudicación y formalización

El Tribunal de Cuentas indica las siguientes irregularidades:

- No dejar constancia en el acuerdo de su adopción en virtud de facultades delegadas.
- No recaer en la proposición más ventajosa.
- Falta de la adecuada ponderación de los criterios de selección en los concursos por no haber sido previstos en los correspondientes pliegos.
- Adjudicación a contratistas cuya proposición se encuentra incurso en temeridad.
- Convalidación de actuaciones o ejecuciones de otras anteriores al acuerdo de adjudicación en la contratación directa.

Con referencia a la formalización en documento administrativo se denotan diferentes tipos de deficiencias, que van desde la propia inexistencia hasta la formalización fuera de plazo, siendo destacable contratos que se formalizaron por cuantía superior a la oferta del contratista.

a.4) Ejecución de los contratos

- No se ha cumplimentado o no se ha dejado constancia de su realización la comprobación del replanteo de la obra adjudicada: 9 expedientes.
- Sobrepasarse el plazo de ejecución: 32 supuestos.
- Demora en el pago de las certificaciones de obras a los contratistas: 6 casos.
- Lo efectivamente pagado supera a lo certificado, entrañando la procedencia del reintegro procedente: 2 supuestos.

a.5) Terminación del contrato

En esta última fase contractual, no se ha dado cumplimiento a las recepciones provisional y definitiva en 26 y 10 casos, respectivamente.

Es de destacar que la terminación de la relación contractual ha sido anormal en 9 supuestos, siendo los motivos principales: la suspensión de las obras, la falta de disponibilidad de los terrenos, el retraso en el pago de las certificaciones, la suspensión de pagos del contratista y el incumplimiento de sus obligaciones. En varios de estos supuestos no se han adoptado las medidas y acuerdos tendentes a la exigencia de responsabilidades y al resarcimiento de los perjuicios.

b) Contratos para la prestación de los servicios (17 contratos examinados)

b.1) Respecto a la preparación del contrato concesional, se han observado las anomalías siguientes:

- La indeterminación del objeto del contrato por la inexistencia del anteproyecto o proyecto técnico de explotación del servicio: 4 supuestos.
- Las reseñadas para los contratos obras en relación con los pliegos de condiciones económico-administrativas, a las que hay que añadir —dado el largo plazo de los contratos concesionales— la inclusión de cláusulas y fórmulas de revisión de precios, en cuya aplicación no se adoptan las previstas medidas dictaminadoras.

b.2) En cuanto a la selección del contratista concesionario, que se ha realizado, generalmente, por medio de concurso público, las anomalías detectadas no difieren de las señaladas en la contratación de obras, salvo en que no se han determinado los criterios que hayan de servir en la adjudicación para la selección de la proposición más ventajosa.

c) Contrato de suministros (11 contratos examinados)

c.1.) En la fase de preparación, se destacan como anomalías específicas la falta de informe razonado del servicio que promueve la adquisición en el que se ponga de manifiesto la necesidad, características y su importe calculado, con lo cual se indetermina al objeto contractual.

c.2) En la fase de selección del contratista suministrador, que ha sido ordinariamente el concurso, se ha utilizado en dos supuestos la contratación directa sin que se haya realizado la previa consulta a empresas capacitadas.

Los pliegos de cláusulas económico-administrativas en un supuesto no ha sido dictaminado por la asesoría jurídica, en otro no se ha acreditado la exposición al público a efectos de reclamaciones y en otros dos no se han incluido los criterios de preferencia que fundamentan la posterior adjudicación.

c.3) En la fase de ejecución, se destacan como anomalías las de la modificación del objeto del contrato por cuantía del 80 %, el incumplimiento del plazo de la entrega de los suministros y la no acreditación documental de su recepción y de su inventario cuando fuere procedente.

c.4) En la fase de terminación contractual, en dos supuestos se ha procedido a la resolución del contrato por incumplimiento, sin que en uno de ellos se haya dado cumplimiento a los requisitos de tramitación y dictamen ni se haya llevado a cabo la exigencia de responsabilidades y resarcimiento de los perjuicios.

VII. Conclusiones

Primera. Como colofón de este estudio teórico-práctico sobre el control y fiscalización de la contratación administrativa local valga una afirmación del profesor José-Luis Piñar Mañas: «Agotados hoy virtualmente, como señala García de Enterría, los "arduos debates dogmáticos sobre la esencia y los problemas básicos de la contratación administrativa" es hora en este momento de velar por una contratación local que responda a las exigencias de eficacia que la propia Constitución informa (art. 103. 1), pero sin menoscabo alguno del servicio "objetivo" de los intereses generales, función esencial y configuradora de todas las Administraciones públicas, y la garantía de los particulares. Es éste, sin duda, uno de los mayores retos que ante sí tienen las Entidades Locales, en toda su amplísima variedad y diversidad. Todos los municipios (...) se ven en la necesidad de contratar constantemente a veces sin poder, o sin querer, esperar a cumplir los requisitos que la confusa normativa actual exige, en perjuicio, en ocasiones, de derechos o intereses de los particulares».

Segunda. Ante las anomalías o irregularidades detectadas por el Tribunal de Cuentas en el examen y fiscalización de la contratación administrativa local, es evidente que el nivel medio de legalidad de nuestras corporaciones locales es poco satisfactorio.

Tercera. Sin ánimo catastrofista, entiendo que la casi nula fiscalización efectuada durante cinco años (1983 a 1987) por el Tribunal de Cuentas sobre la contratación administrativa en el ámbito local imposibilita la individualización de cualquier dato o valoración, y, consecuentemente, no permite tampoco individualizar, en su caso,

ningún género de responsabilidad ante las anomalías y/o irregularidades señaladas por aquel órgano en los correspondientes informes anuales.

Suscribo la aseveración de un consejero del Tribunal de Cuentas en el sentido de que «no sabemos nada de ningún Ayuntamiento en concreto», por lo que resulta inaplazable la fiscalización contractual administrativa de las corporaciones locales, siquiera sea para dar cumplimiento, en un mínimo grado, a lo previsto en los art. 28 y 29 de la Ley de funcionamiento del Tribunal.

Cuarta. Que el control y fiscalización sobre la contratación administrativa local debe corresponder en Cataluña únicamente a la Sindicatura de Cuentas, sin perjuicio de que coordine sus actividades con el Tribunal de Cuentas, al objeto de —como señala el Tribunal Constitucional— «evitar duplicidades innecesarias o disfuncionalidades, que serían contrarios a los criterios de eficiencia y economía enunciados en el art. 31.2 de la Constitución».

Quinta. Urge, por último, que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña remita al Parlamento el Proyecto de ley de funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas, tal y como señala la disposición final segunda de la Ley 15/1991, de 4 de julio.

Bibliografía

- Apilluelo Latorre, F., «Control y Responsabilidad», *Manual del Alcalde*, BCL, Madrid, 1985.
- Bermejo Vera, J., «El control de las decisiones locales», *Derecho Municipal I*, Cívitas, 1988.
- Cazorla Prieto, L. M.^a, *El Control de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas*, IEAL, Madrid, 1982.
- Fanlo Loras, A., *El Tribunal de Cuentas y las Corporaciones Locales*, IEAL, Madrid, 1985.
- García de Enterría, E. y Fernández T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Cívitas, Madrid, 1989.
- «Informe Anual sobre la Gestión del Sector Público en 1987. Tribunal de Cuentas», *BOE* del día 14 de octubre de 1991, Suplemento del núm. 246.
- Martín Sanz, M. y otros, «La fiscalización de las Corporaciones Locales», *Manual del Alcalde*, BCL, Madrid, 1988.
- Piñar Mañas, J. L., «La contratación local», *Derecho Municipal II*, Cívitas, 1988.
- Rovira i Mola, A., *Manual de Dret financer*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1991.
- Sánchez Isac, J., *La contratación en las Corporaciones Locales*, Bayer Hnos., Barcelona, 1989.