

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### CORTES GENERALES

**25002** *Resolución de 17 de septiembre de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la contratación celebrada en ejecución del Programa 261O «Ordenación y fomento de la edificación», ejercicio 2021.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 17 de septiembre de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la contratación celebrada en ejecución del Programa 261O «Ordenación y fomento de la edificación», ejercicio 2021, acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones comprendidas del Informe de fiscalización de la contratación celebrada en ejecución del programa 261O «Ordenación y Fomento de la Edificación», ejercicio 2021.
2. Aprobar el Informe de fiscalización de la contratación celebrada en ejecución del programa 261O «Ordenación y Fomento de la Edificación», ejercicio 2021, tomando nota de las deficiencias señaladas por el Tribunal de Cuentas, que limitan y afectan a su representatividad.
3. Instar al Gobierno a:
  - Adoptar, a través de la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura, las medidas necesarias para remitir, en tiempo y forma correspondientes, los extractos de expedientes de los contratos formalizados en cada ejercicio.
  - Incrementar los procedimientos de control interno para favorecer la máxima transparencia y publicidad de la actividad contractual del sector público.
  - Plantear la revisión de los límites establecidos para la contratación menor (15.000 euros para obras y suministros y 40.000 euros para contratos de obra) de acuerdo a la evolución de la inflación desde la entrada en vigor de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en 2017, hasta la actualidad.
  - Limitar al máximo el uso de la figura del contrato menor para aquellos casos extraordinarios en que no resulte posible la aplicación de otro procedimiento de adjudicación.
  - Configurar y revisar adecuadamente, a través de la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura, los pliegos de cláusulas administrativas particulares, en lo referido la inclusión de condiciones especiales de ejecución.
  - Vincular siempre las condiciones especiales de ejecución de un contrato a su objeto y favorecer la ejecución sostenible y la innovación en los contratos públicos.
  - Diseñar y aplicar los indicadores necesarios para que todo contrato público garantice el respeto a los derechos laborales básicos, así como la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por razón de sexo.
  - Establecer los procedimientos de control necesarios para que se eviten retrasos en los inicios de las obras, suspensiones temporales de ejecución o ampliaciones del plazo de ejecución, derivadas de deficiencias existentes en la preparación y planificación de las obras.
  - Exigir, en todos los casos, la comunicación por escrito, al órgano de contratación, de la información sobre subcontratación requerida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

- Establecer medidas de control sobre la subcontratación durante la ejecución de los contratos, incidiendo, de manera muy especial, en los pagos realizados por la empresa adjudicataria a los correspondientes subcontratistas.
- Extremar los controles para evitar la fragmentación de contratos que deban formar parte de un expediente único, especialmente en aquellos casos en que dicho fraccionamiento pueda derivar en el uso de un procedimiento de contratación menor que no hubiese sido posible en el supuesto de formación de un único expediente.
- Impulsar el uso de la tecnología *Building Information Modeling* en los contratos de obra con el objetivo de mejorar la eficiencia en la gestión contractual y dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Establecer, a través de la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura, los indicadores específicos necesarios para controlar el cumplimiento y permitir conocer y evaluar el grado de avance de los objetivos de desarrollo sostenible 8 y 11.
- Incorporar, en todos aquellos casos en que resulte posible de acuerdo con su vinculación al objeto, las condiciones especiales de ejecución consideradas como buenas prácticas, con especial incidencia en las relacionadas con el medio ambiente y la eficiencia energética, así como al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres.

#### 4. Instar a la Dirección General de la Agenda Urbana y Arquitectura a:

- Adoptar las medidas necesarias para que el envío al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación se efectúe en los plazos establecidos en el artículo 335 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y en la Instrucción General de relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018.
- Incrementar y establecer los controles internos necesarios en aras de favorecer la máxima transparencia y publicidad de su actividad contractual.
- Extremar el rigor en la planificación y preparación de los contratos de obras, así como llevar a cabo una mayor supervisión y control de su ejecución.
- Configurar adecuadamente, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos, las condiciones especiales de ejecución siempre vinculadas a su objeto, para que favorezcan una ejecución sostenible de los contratos públicos y la innovación, así como que se garanticen de modo efectivo el respeto a los derechos laborales básicos, la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por razón de sexo, estableciendo indicadores de seguimiento que permitan verificar la eficacia de su cumplimiento durante la ejecución de los contratos.
- Regular la planificación y preparación de los contratos de obras, así como la supervisión y control de su ejecución, con la finalidad de mejorar la economía y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos e incrementar la diligencia en el cumplimiento los plazos legales de terminación y recepción de las obras.
- Revisar las cláusulas contractuales relativas a la subcontratación para adaptarlas a las exigencias de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y reforzar el control de la subcontratación durante la ejecución de los contratos, especialmente los pagos realizados por la empresa adjudicataria a los subcontratistas.
- Fomentar la mayor concurrencia posible y limitar el recurso a la contratación menor, justificando este recurso, y en los términos exigidos por el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se

transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

– Adoptar las medidas necesarias para impulsar, en el ámbito de sus competencias, el uso de la tecnología *Building Information Modeling* en los contratos de obras y se dé cumplimiento a lo dispuesto en disposición adicional decimoquinta, apartado 6, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que contempla el uso de herramientas tecnológicas de modelado digital de la información de la construcción en la contratación pública.

– Establecer indicadores específicos que permitan realizar un seguimiento concreto y efectivo de las medidas adoptadas que tengan incidencia en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible 8 y 11 y que hagan posible su medición con el fin de conocer y poder evaluar su grado de avance.

– Establecer, en los contratos donde sea posible, condiciones especiales de ejecución de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres, así como de carácter medioambiental y relacionadas con la eficiencia energética.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de septiembre de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

## TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.548

### **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA EN EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 261O «ORDENACIÓN Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN», EJERCICIO 2021**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 20 de diciembre de 2023, el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada en ejecución del Programa 261O «Ordenación y fomento de la edificación», ejercicio 2021 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

### I. INTRODUCCIÓN.

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.
- I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.4. MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA EN EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 261O.
- I.5. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS.

### II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

- II.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.
- II.2. PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS CONTRATOS.
- II.3. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.
- II.4. CONTRATACIÓN MENOR.
- II.5. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA 261.O Y DE LOS ODS8 Y ODS11.
- II.6. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA, LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- III.1. CONCLUSIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.
- III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS CONTRATOS.
- III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS INCIDENCIAS PRODUCIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS Y AL CONTROL DE LA SUBCONTRATACIÓN.
- III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN MENOR.
- III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA 261.O Y DE LOS ODS8 Y ODS11.
- III.6. CONCLUSIONES RELACIONADAS CON LA TRANSPARENCIA, LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO.

### ANEXOS.

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS

---

<b>BIM</b>	Building Information Modeling
<b>DGAUA</b>	Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido
<b>LCSP</b>	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
<b>PCAP</b>	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
<b>PLACSP</b>	Plataforma de Contratación del Sector Público
<b>RGLCAP</b>	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

## RELACIÓN DE CUADROS

---

CUADRO 1. RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA DGAUA EN EJECUCION DEL PROGRAMA 2610, EJERCICIO 2021. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS Y DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN.

CUADRO 2. EXPEDIENTES FISCALIZADOS CLASIFICADOS EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS Y DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN, EJERCICIO 2021.

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La *Fiscalización de la contratación celebrada en ejecución del Programa 261O “Ordenación y fomento de la edificación”, ejercicio 2021*, fue incluida, a iniciativa del propio Tribunal, en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2022, aprobado por su Pleno en sesión 24 de febrero de 2022, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

La fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público es una de las competencias del Tribunal de Cuentas que se encuentra prevista, de forma expresa, tanto en el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, como en los artículos 31.c), 39 y 40 de la Ley 7/1988. Constituye, además, uno de los objetivos preferentes en su actividad fiscalizadora toda vez que la contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del sector público.

La realización de esta fiscalización se justifica en la necesidad de llevar a cabo el control de la legalidad de la contratación, así como verificar el grado de cumplimiento de los objetivos del programa de gasto 261O que contempla especialmente, entre sus líneas de acción, las intervenciones arquitectónicas y de ingeniería en obras específicas de rehabilitación patrimonial. Además de lo anterior, la fiscalización ha permitido analizar la contribución de la contratación celebrada con cargo a este programa de gasto al impulso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con los que se alinea (ODS8 “*Trabajo decente y crecimiento económico*” y ODS11 “*Ciudades y comunidades sostenibles*”).

La fiscalización se ha llevado a cabo en concordancia con el Objetivo 1 del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas actualmente en vigor (“*Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público*”) y, en particular, con los objetivos específicos 1.1 (“*Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente*”), 1.2 (“*Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas*”), 1.3 (“*Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción*”) y 1.4 (“*Incrementar las fiscalizaciones operativas*”).

### I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

Ha constituido el ámbito subjetivo de la fiscalización la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura (DGAUA), órgano que tiene atribuidas la planificación, impulso, gestión y coordinación de las competencias que, en materias con incidencia en políticas urbanas, así como en arquitectura y edificación, corresponden a la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda, bajo la superior dirección de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana<sup>1</sup>, como órgano de contratación.

<sup>1</sup> Actual Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, tras la entrada en vigor del *Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, que ha tenido lugar con posterioridad a la finalización de los trabajos de fiscalización.

El ámbito objetivo de la fiscalización está constituido por los contratos celebrados en ejecución del programa de gasto 261O “*Ordenación y fomento de la edificación*”. La fiscalización ha abarcado las distintas fases de la contratación (preparación, adjudicación y formalización, así como, en su caso, su ejecución, modificación, prórroga o extinción). Todo ello mediante el análisis de la regularidad de la contratación, en relación con lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el período fiscalizado.

La fiscalización ha comprendido el análisis de los contratos formalizados durante el ejercicio 2021. Además, se han fiscalizado contratos suscritos en ejercicios anteriores cuya ejecución se ha extendido hasta el ejercicio 2021, por estimarlo necesario para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización. La fiscalización de los contratos ha abarcado el análisis de su ejecución hasta el momento en que han concluido los trabajos de fiscalización (mes de abril de 2023).

### I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización ha sido de cumplimiento y de gestión, y se ha llevado a cabo para comprobar que la contratación se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el período fiscalizado a los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación que deben presidir la contratación administrativa, así como a los principios de eficiencia y economía, exigibles en la gestión del gasto público.

En consonancia con lo anterior, los objetivos específicos de la fiscalización han sido los siguientes:

1. Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida por las normas legales y por la *Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018.
2. Analizar la preparación, adjudicación y formalización de los contratos celebrados en ejecución del programa presupuestario 261O y su sometimiento a la legalidad vigente. En particular:
  - a) Si en la documentación preparatoria se acredita suficientemente la necesidad del contrato en relación con los objetivos del programa y si el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para establecer el valor estimado de cada contrato está suficientemente detallado, incluyendo los distintos conceptos que lo integran y que repercutan en la ejecución y cumplimiento de su objeto.
  - b) Los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas para contratar con la Administración y su justificación en el expediente.
  - c) El contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de los Pliegos de Prescripciones Técnicas con arreglo a la normativa vigente.
  - d) Los procedimientos de adjudicación utilizados, en especial, en los supuestos en que los contratos se adjudiquen por procedimientos restrictivos de la publicidad y la concurrencia.

- e) La Justificación de los criterios de valoración de las ofertas o proposiciones elegidos para la adjudicación de los contratos.
  - f) Las actuaciones de la Mesa de Contratación, en especial en relación con la valoración de las ofertas presentadas y las propuestas de adjudicación, para verificar que se realizaron de acuerdo con los PCAP y con los principios que deben regir la contratación pública.
3. Comprobar la ejecución y el cumplimiento de los contratos, atendiendo a su recepción, facturación y pago, analizando, en su caso, los supuestos de imposición de penalidades a los contratistas por incumplimiento contractual y cualquier otra circunstancia que tenga lugar durante la ejecución de los mismos.
  4. Analizar, en relación con la contratación, el grado de cumplimiento de los objetivos fijados para el programa presupuestario 261O 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.
  5. Verificar el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa, en todo aquello en que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no han existido limitaciones que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos previstos, habiendo prestado su colaboración el órgano fiscalizado.

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas se han puesto de manifiesto a los responsables de la DGAUA y de la Secretaría de Estado de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, así como a quienes ostentaron dichos cargos durante el período fiscalizado para que formularan alegaciones y presentasen cuantos documentos y justificantes estimaran pertinentes. Las alegaciones realizadas se incluyen al final del presente Informe.

#### **I.4. MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA EN EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 261O**

En el cuadro 1 que figura a continuación se reflejan los principales datos obtenidos de la relación certificada de contratos remitida al Tribunal de Cuentas por la DGAUA correspondiente al ejercicio 2021, así como de la información publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público, clasificados por tipos de contratos y por procedimientos de adjudicación:

**CUADRO 1. RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA DGAUA EN EJECUCION DEL PROGRAMA 2610, EJERCICIO 2021. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS Y DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN**

(Importes en euros, IVA excluido)

Tipo	Procedimiento de adjudicación	Nº de contratos	% sobre número	Importe	% sobre importe
Obras	Abierto pluralidad de criterios	7	100	13.673.137,61	100
Subtotal		7	17	13.673.137,61	94
Servicios	Abierto pluralidad de criterios	1	3	291.294,53	31
	Negociado sin publicidad	1	3	299.471,61	31
	Adjudicación Directa (Contratos Menores)	31	94	357.169,15	38
Subtotal		33	83	947.935,29	6
<b>TOTAL</b>		<b>40</b>	<b>100</b>	<b>14.621.072,90</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la DGAUA.

En esta distribución destacan, por la cuantía del gasto, los contratos de obras adjudicados mediante procedimiento abierto utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación (el 94 % del importe total adjudicado). Asimismo, las adjudicaciones directas de los contratos de servicios mediante contratos menores representan el 38 % del importe adjudicado en esta tipología de contratos (el 2,4 % del importe total adjudicado).

Estos contratos atienden a las finalidades del programa 2610, en particular la conservación, restauración y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, histórico y social español y la promoción y difusión nacional e internacional de la arquitectura española, lo que se concreta, fundamentalmente, en la convocatoria de concursos de redacción de proyectos y ejecución de obras de rehabilitación de edificios históricos y en la organización de exposiciones y otros eventos de difusión de la arquitectura de ámbito nacional.

### I.5. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS

En la selección de la muestra de los expedientes fiscalizados se han aplicado los siguientes criterios:

- Se han incluido en la muestra todos los contratos de obras formalizados en 2021 (7 contratos), por un importe global de 13.673.137,61 de euros (IVA excluido), así como 19 contratos de servicios por importe de 757.001,54 de euros (IVA excluido), que constituyen el 80 % del importe total adjudicado de este tipo de contratos. De estos últimos, 17 son contratos menores, por importe de 166.235,40 euros (IVA excluido), que constituye el 47 % del importe total adjudicado de esta categoría de contratos. Se ha fiscalizado, por tanto, el 99 % del importe total

de los contratos formalizados por la DGAUA en 2021 (14.621.072,90 de euros, IVA excluido), tal y como se expone en el cuadro 2 siguiente.

## CUADRO 2. EXPEDIENTES FISCALIZADOS CLASIFICADOS EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS Y DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN, EJERCICIO 2021

(Importes en euros, IVA excluido)

Tipo	Procedimiento de adjudicación	Nº de contratos	% sobre celebrados	Importe	% sobre celebrados
Obras	Abierto pluralidad de criterios	7	100	13.673.137,61	100
<b>Subtotal</b>		<b>7</b>	<b>100</b>	<b>13.673.137,61</b>	<b>100</b>
Servicios	Abierto pluralidad de criterios	1	100	291.294,53	100
	Negociado sin publicidad	1	100	299.471,61	100
	Adjudicación Directa (Contratos Menores)	17	55	166.235,40	47
<b>Subtotal</b>		<b>19</b>	<b>58</b>	<b>757.001,54</b>	<b>80</b>
<b>TOTAL</b>		<b>26</b>	<b>79</b>	<b>14.430.139,15</b>	<b>99</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la DGAUA.

- Además de lo anterior, han sido objeto de fiscalización 7 contratos de obras formalizados en ejercicios anteriores cuya ejecución se ha extendido a lo largo del ejercicio 2021; en concreto, 3 contratos formalizados en el ejercicio 2019 (por importe total, IVA excluido, de 1.924.653,45 euros) y 4 contratos formalizados en 2020 (por importe total, IVA excluido, de 4.469.079,95 euros).

De acuerdo con dichos criterios, en la fiscalización se han analizado un total de 33 expedientes de contratación por importe de 20.823.872,55 euros (IVA, excluido).

Los contratos de obras fiscalizados tienen fundamentalmente por objeto la rehabilitación, restauración, recuperación y puesta en valor de edificios históricos y del patrimonio arquitectónico, histórico y social español (en los anexos 1 y 2 se relacionan los contratos fiscalizados con indicación de su objeto, su importe y su fecha de formalización), y los contratos menores de servicios fiscalizados atienden a varias líneas de acción, estudios de investigación y fomento en arquitectura y vivienda, y a la difusión de la arquitectura española (en el anexo 3 se relacionan los 17 contratos fiscalizados), de conformidad con los fines del programa presupuestario 261O de los Presupuestos Generales del Estado.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En los siguientes epígrafes se analiza la contratación integrante de la muestra seleccionada exponiendo las principales incidencias observadas como resultado de este análisis, estructuradas

de conformidad con los objetivos de la presente fiscalización. Ha de señalarse, que se ha dedicado un epígrafe específico al análisis de la contratación menor, diferenciado del análisis de los demás contratos tramitados por los procedimientos ordinarios de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

## II.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

### II.1.1. Relaciones de contratos

La DGAUA ha remitido a este Tribunal de Cuentas la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2021, en cumplimiento de lo dispuesto en la *Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018, no habiéndose detectado incidencias en la misma.

### II.1.2. Extractos de expedientes de contratación

La DGAUA no ha cumplido con la obligación de remitir, a través de la Plataforma de Rendición Telemática del Tribunal de Cuentas, “...dentro de los tres meses siguientes a la formalización...”, los extractos de los expedientes de los contratos celebrados durante el ejercicio 2021 que superan los importes establecidos en el artículo 335 de la LCSP y en la mencionada Instrucción General y tampoco remitió un expediente correspondiente al ejercicio 2019 (número 5 del anexo 2). Dichos expedientes de contratación han sido remitidos tras la petición expresa realizada por este Tribunal para la realización de la presente fiscalización.

## II.2. PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS CONTRATOS

Del análisis de las fases de preparación, adjudicación, formalización y publicación de los contratos únicamente se han advertido las incidencias que a continuación se describen, relativas a algunos aspectos de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y a concretos defectos de publicidad.

### II.2.1. Pliegos de cláusulas administrativas particulares

Uno de los objetivos perseguidos por la LCSP (en la trasposición de las directivas europeas en materia de contratación) es que la contratación pública sirva como instrumento para la consecución de un crecimiento sostenible e integrador, y que garantice al mismo tiempo un uso racionalmente económico de los fondos públicos. Las condiciones especiales de ejecución de los contratos juegan un papel singularmente relevante en la consecución de estos objetivos y así, el artículo 202 de la LCSP impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el PCAP al menos una condición especial de ejecución referida a consideraciones económicas relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social. Estas condiciones especiales de ejecución deben estar vinculadas al objeto del contrato en el sentido del artículo 145 de la LCSP, lo que exige que se refieran o integren las prestaciones que deban realizarse en virtud del contrato, en cualquiera de sus aspectos, incluidos los factores que intervienen en los procesos específicos de producción, prestación o comercialización y en cualquier etapa de su ciclo de vida. Además de lo anterior, dichas condiciones no pueden ser directa o indirectamente discriminatorias, han de ser

compatibles con el Derecho de la Unión Europea, deben indicarse en el anuncio de licitación y, de conformidad con el artículo 116.4.c) de la LCSP deben quedar justificadas adecuadamente en el expediente.

En ese contexto, este Tribunal ha comprobado que en todos los PCAP aplicados a los contratos analizados se contemplan condiciones especiales de ejecución en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 202 de la LCSP si bien no consta, en ninguno de los expedientes, la justificación de la elección de dichas condiciones, tal y como exige el artículo 116.4.c) de la LCSP.

Tras su análisis cabe poner de manifiesto lo siguiente:

- En todos los contratos de obras analizados los PCAP incluyen como condición especial de ejecución la de *“Emplear en la ejecución del contrato un porcentaje de trabajadores fijos igual o superior al 20 %”*. A este respecto cabe indicar que en el expediente no figuran las medidas específicas que permitan verificar y garantizar el cumplimiento de esta condición durante la ejecución de los contratos, lo cual resulta imprescindible para lograr su eficacia, y corresponde al órgano de contratación la obligación de definir las con exactitud<sup>2</sup>. Y por otra parte, la comprobación de esta condición y su diseño, debería ser coherente con la obligación normativa contenida en el artículo 11.1 del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción que establece que las empresas que sean contratadas o subcontratadas habitualmente para la realización de trabajos en obras del Sector de la Construcción deberán contar con un número de trabajadores contratados con carácter indefinido no inferior al 30 % de su plantilla.
- Otra condición especial incorporada en todos los contratos consiste en la exigencia de *“ejecutar la obra cumpliendo **estrictamente** la legislación sobre prevención de riesgos laborales”*. Pues bien, tal y como se encuentra enunciada, más que una condición especial de ejecución en realidad parece el recordatorio de una obligación de carácter legal de cumplimiento inexcusable para el contratista. Pero el cumplimiento de esta obligación legal contrasta con que la misma se concreta en los pliegos en que *“Se entenderá incumplido de manera esencial este contrato cuando con ocasión de la ejecución de los trabajos y **en el periodo de un año** se hayan impuesto por la autoridad laboral, mediante resolución definitiva en vía administrativa, **dos sanciones muy graves**, por incumplimiento de la legislación sobre prevención de riesgos laborales”*. En este contexto, llama fuertemente la atención la permisividad de esta condición, que habilita la continuación de las prestaciones contractuales aún en el caso de que la empresa adjudicataria sea sancionada con un número indefinido de sanciones leves o graves por incumplimiento de la legislación sobre prevención de riesgos laborales, así como con más de dos sanciones muy graves si estas no se acumulan en el periodo de un año. Y ello a pesar de que la condición se enuncia como de **cumplimiento estricto de la legislación** sobre prevención de riesgos laborales y sin que conste en el expediente ninguna justificación al respecto, en contra de lo exigido por el artículo 116.4.c) de la LCSP, como ya se ha señalado.

Los órganos públicos no pueden ser permisivos con ningún incumplimiento del ordenamiento jurídico y en particular con cuestiones que están contempladas en la ley precisamente para lo contrario, esto es, para proteger y garantizar determinados aspectos del orden social, como lo es, en este caso, la protección de riesgos laborales. Y para que

<sup>2</sup> Así lo entiende también el Tribunal Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución nº 1071/2018, de 23 de noviembre de 2018.

este tipo de condiciones cumplan con su finalidad, deben establecerse mecanismos de comprobación por parte del órgano de contratación que permitan evitar la producción de dichos riesgos. Por definición, una condición de este tipo, de carácter protector y garantista, ha de tener vocación preventiva y en nada cumple con su finalidad si su eficacia se despliega después de ocurrido un incumplimiento, un incidente o un accidente, y después de tramitado un expediente sancionador por la autoridad laboral<sup>3</sup>.

- Los pliegos también contemplan como condición especial de ejecución cumplir con el deber de “Confidencialidad [artículo 133.2 LCSP]”. A este respecto, es preciso puntualizar que la obligación de confidencialidad a la que se refiere el artículo 133.2 de la LCSP consiste en que **“El contratista deberá respetar el carácter confidencial de aquella información a la que tenga acceso con ocasión de la ejecución del contrato a la que se le hubiese dado el referido carácter en los pliegos o en el contrato, o que por su propia naturaleza deba ser tratada como tal”**. A su vez, de acuerdo con el artículo 202.1 párrafo 3º de la LCSP, es obligatoria la inclusión de esta condición especial de ejecución en los pliegos de los contratos **“cuya ejecución implique la cesión de datos por las entidades del sector público al contratista”**. Sin embargo, la cláusula 30 del cuadro de características de los mismos pliegos, indica expresamente que **“la ejecución de este contrato no implica la cesión de datos al contratista”** y, en consecuencia, esta condición especial de ejecución no tiene ninguna virtualidad práctica<sup>4</sup>.
- Asimismo, se contempla como condición especial de ejecución que la empresa adjudicataria disponga de un “Seguro a todo riesgo de construcción” y un “Seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales”, requisito este último que constituye un medio de acreditación de la solvencia económica o financiera del contratista (artículo 87.1.b) de la LCSP), pero no una condición especial de ejecución.
- En lo que respecta a los dos contratos de servicios fiscalizados (excluidos los contratos menores), se ha comprobado que los PCAP incluyeron condiciones especiales de ejecución de carácter social, relacionadas con el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, así como consideraciones de tipo medioambiental, cuyo cumplimiento, en uno de ellos, debía acreditarse mediante una declaración responsable trimestral del contratista presentada y aprobada por el responsable del contrato y, en el otro, mediante la entrega del estudio requerido al respecto.
- Por otra parte, los pliegos pueden establecer penalidades, para el caso de incumplimiento de las condiciones previstas, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales, a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1 de la LCSP, constituyendo en este caso su incumplimiento causa de resolución contractual, debiendo figurar enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos, sin que sean admisibles cláusulas de tipo general. Debe señalarse que, en todos los casos analizados, se contempló expresamente en los pliegos la imposición de este tipo de penalidades y las

<sup>3</sup> La Directora General de la DGAUA ha indicado en el trámite de alegaciones que las “...incongruencias relativas al cumplimiento de la legislación de sobre prevención de riesgos laborales ..., han sido subsanadas en los pliegos tipo...”, subsanación que ha sido comprobada por este Tribunal en el pliego tipo de obras por procedimiento abierto y varios criterios de adjudicación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

<sup>4</sup> La Directora General de la DGAUA ha indicado en el trámite de alegaciones que las “...incongruencias relativas ... al alcance de la confidencialidad, han sido subsanadas en los pliegos tipo...”, subsanación que, igualmente, ha sido comprobada por este Tribunal. Por otra parte, la DGAUA también ha señalado en el trámite de alegaciones que “las restantes observaciones [relativas a las condiciones especiales de ejecución] serán tenidas en cuenta en las próximas licitaciones que se promuevan”.

condiciones fueron calificadas como obligaciones esenciales con los efectos indicados. Sin embargo, no llegaron a aplicarse, al no darse el caso en ninguno de los expedientes examinados.

## II.2.2. Publicidad

- No se publicó en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el documento de formalización del contrato en ninguno de los casos analizados.
- En el expediente número 7 del anexo 1, se produjo un retraso de 16 meses en la publicación del anuncio de la formalización del contrato en el Boletín Oficial del Estado y en la PLACSP (artículo 154.1 y 2) de la LCSP).
- En el expediente número 2 del anexo 1, el anuncio de la modificación del contrato no se publicó en la PLACSP, y en el expediente número 1 del anexo 2, consta la publicación del anuncio de la modificación del contrato, pero no su justificación, tal y como resulta obligatorio (artículo 207.3 de la LCSP).

## II.3. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

### II.3.1. Retrasos en el inicio de las obras, ampliaciones de plazo y suspensiones temporales

La ejecución del contrato de obras comienza con la comprobación del replanteo que debe realizarse en el plazo que se consigne en el propio contrato que, con carácter general, no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización. En dicho acto, la Administración encargada de las obras procede, en presencia del contratista, a efectuar la comprobación del replanteo hecho previamente a la licitación (artículo 237 de la LCSP). El acta de comprobación del replanteo puede reflejar la conformidad o disconformidad del mismo respecto de los documentos contractuales del proyecto, la realidad geométrica de la obra y la autorización para la ocupación de los terrenos necesarios. Asimismo, una vez iniciada la ejecución de las obras pueden producirse ampliaciones del plazo inicial previsto y suspensiones temporales (artículos 29, 193, 194 y 242 de la LCSP). Con este marco jurídico previo, a continuación, se exponen las incidencias observadas en el análisis de los contratos fiscalizados:

- a) En el contrato cuyo objeto fue la **rehabilitación del Teatro Cervantes de Segovia** (número 2 del anexo 1), consta un acta de comprobación del replanteo y no inicio de las obras, levantada el 26 de julio de 2021, en la que se refleja que el comienzo de la ejecución de las obras no se produjo debido a *“la falta de acondicionamiento de los terrenos adyacentes para la ubicación de las instalaciones auxiliares, zona de acopios...”*. Ello dio lugar a la aprobación de un modificado del proyecto inicial al amparo de lo dispuesto en el artículo 205.2 b) de la LCSP, por concurrir, según consta en el expediente, *“...circunstancias sobrevenidas e imprevisibles...”* en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato. Dicho modificado supuso un incremento económico del 9,98 % respecto del precio inicial del contrato (7.472.018,91 de euros, IVA, excluido) y retrasó, en casi 9 meses, el plazo de ejecución con respecto al previsto inicialmente (hasta el 21 de abril de 2022). En la fecha de finalización de los trabajos del presente procedimiento fiscalizador (mes de abril de 2023) las obras no habían concluido.

Según consta en el expediente, el modificado se justificó por la necesidad de ajustar *“... algunas de las soluciones técnicas y constructivas que afectan al acceso e implantación de las instalaciones auxiliares de obra, zona de acopios, ... en el espacio de la Huerta del Seminario adyacente al espacio objeto de intervención...”*. Al tratarse de un Bien de Interés Cultural (BIC)

los trabajos previos necesarios para iniciar las obras debían “...ser autorizados por la Comisión de Patrimonio Territorial de Patrimonio Cultural de Segovia...”, y su realización requería “...supervisión arqueológica...”. Además, el expediente refleja que “...durante la tramitación de la autorización administrativa municipal el Ayuntamiento de Segovia remitió el proyecto de ejecución para que fuera informado por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Segovia, que autorizó el proyecto aunque condicionado a que...” con carácter previo al inicio de las obras se aportarse “... Propuesta técnica para la realización de intervención arqueológica de carácter preventivo...”, actuaciones que están referidas al espacio objeto de intervención, a diferencia de las anteriores que afectan al espacio adyacente. Por último, se hace referencia a la necesidad de “...mejorar el acabado metálico de algunas estructuras vistas.”

En relación con lo anterior, debe señalarse que la necesidad de ocupar parcialmente el espacio adyacente al de ejecución de las obras, denominado como la “Huerta del Seminario”, ubicado en la parte histórica del Seminario Diocesano de Segovia, **era una circunstancia conocida previamente que se tuvo en cuenta en el momento de la redacción, aprobación y supervisión del proyecto, ya que era la única opción posible para el desarrollo de las obras**. Asimismo, era una circunstancia conocida por el órgano de contratación que el inicio de las obras estaba condicionado a la realización de determinadas actuaciones en los citados terrenos adyacentes al Teatro Cervantes que podrían exigir (como así fue) la supervisión arqueológica durante su ejecución, así como la emisión del informe previo de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Segovia. Aun así, el acta de comprobación del replanteo positiva no se levantó hasta el 21 de abril de 2022, un día después de que, el 20 de abril, se formalizara un acuerdo denominado “Protocolo general de actuación”, suscrito con el representante del Seminario Diocesano de Segovia propietario/titular de dichos terrenos adyacentes, en el que finalmente se plasmaron las condiciones pactadas para su uso durante la ejecución de las obras, **casi nueve meses después de la fecha prevista para el inicio de la obra** (el primer acta de comprobación del replanteo y de “no inicio de las obras” fue de 21 de julio de 2021), lo que es contrario a los principios de eficacia y eficiencia y evidencia serias deficiencias en la planificación<sup>5</sup>. Por último, la mejora del proyecto inicial respecto de “...el acabado metálico de algunas estructuras vistas” tampoco resulta una circunstancia que no pudiera haber sido prevista en el proyecto y, sin embargo, también fue objeto del modificado.

Teniendo en cuenta lo expuesto, este Tribunal considera que, si bien concurrían razones de interés público para llevar a cabo el modificado, las causas que lo amparan no están motivadas en circunstancias que no pudieran haber sido previstas razonablemente por el órgano de contratación con anterioridad y reflejaron la existencia de deficiencias o de omisiones en la planificación de las obras y en la preparación del contrato que fue necesario subsanar posteriormente, con el consiguiente incremento económico, el retraso en el plazo de ejecución previsto inicialmente y, por tanto, en la entrega de las obras al uso público, reflejando ineficiencias en la ejecución del gasto público.

<sup>5</sup> En el trámite de alegaciones, la Directora General de la DGAUA manifiesta que se produjo un “...cambio de criterio con respecto a los acuerdos verbales alcanzados con los propietarios de los terrenos colindantes”. Y señala que, “Por este motivo, fue necesario plantear una solución diferente a la proyectada que, al incluir excavación, necesitaba conformidad de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Segovia (...) situación difícil de anticipar y que implicó un retraso considerable en el inicio de las obras”. En relación con ello, este Tribunal considera que no resulta aceptable que las condiciones para la disposición de los terrenos que eran imprescindibles para iniciar las obras fueran acordadas verbalmente y, por tanto, sin las garantías jurídicas adecuadas, propias de toda actuación administrativa, en lugar de formalizarse, desde un principio, en el acuerdo escrito denominado “Protocolo general de actuación”, firmado con el representante del Seminario Diocesano de Segovia.

- b) En el contrato cuyo objeto fue la **recuperación y puesta en valor del entorno de la iglesia de San Xulián do Camiño, Palas de Rei (Lugo)** (número 6 del anexo 1), se produjeron las siguientes incidencias durante su ejecución:
- Las obras debían iniciarse el 24 de marzo de 2021, según consta en el acta de comprobación del replanteo positiva que se levantó el 23 de marzo de 2021, y tenían un plazo previsto de ejecución de 6 meses (hasta el 23 de septiembre de 2021). Sin embargo, las dos primeras certificaciones de obra se emitieron por importe cero, siendo la primera certificación de obra efectiva la correspondiente al mes de mayo de 2021, sin que figuren en el expediente las causas ni la justificación de la falta de realización de obra efectiva desde el inicio de las obras, lo que necesariamente lleva aparejado su retraso.
  - Posteriormente, entre los meses de diciembre de 2021 y abril de 2022, volvieron a emitirse certificaciones de obra de importe cero habiéndose concedido tres prórrogas sucesivas a petición de la empresa contratista justificadas en la imposibilidad de finalizar las obras debido a que *“Desde el día 9 de abril de 2021 en el que un técnico [de la compañía eléctrica] visitó la obra para poder elaborar los planos definitivos por los que se debía ejecutar la línea eléctrica para soterramiento de las líneas no se han recibido los planos hasta el 6 de Julio de 2021”*. Además de los planos, la compañía eléctrica debía elaborar una valoración económica de las actuaciones que realiza con sus empresas autorizadas, tales como las conexiones a la red a los usuarios, que fueron recibidas el 13 de octubre de 2021. El 22 de febrero de 2022, fecha de solicitud de la tercera prórroga, las conexiones de red no estaban realizadas. Esta dilación en las actuaciones que debía realizar la compañía eléctrica dio lugar a un significativo retraso en la finalización de las obras, de 8 meses con respecto al plazo previsto de seis meses (un 133 % más), que se produjo, según consta en el acta de recepción, el 20 de mayo de 2022, sin que conste en el expediente que se realizara ninguna actuación o reclamación al respecto por el órgano de contratación ni por parte de la empresa adjudicataria.
- c) En el contrato cuyo objeto fue el  **acondicionamiento, restauración y rehabilitación de las Escuelas Menores de la Universidad de Salamanca** (expediente número 5 del anexo 2), el inicio de las obras, previsto para el 10 de enero de 2020 (fecha del Acta de comprobación del replanteo negativa), sufrió un retraso de 3 meses y 10 días. La justificación del retraso aportada por la DGAUA fue la siguiente: *“Al momento de comenzar las obras con autorización municipal tramitada por Declaración responsable, el Ayuntamiento comunicó la necesidad de tramitarlo mediante licencia”*. La DGAUA ha aportado a este Tribunal su solicitud para la tramitación de las obras por Declaración Responsable (de 18 de febrero de 2019) y el informe favorable a la misma del Arquitecto municipal (de 22 de febrero de 2019). A este respecto, es preciso puntualizar que la formalización del contrato se llevó a cabo más de 9 meses después de dichos trámites (el 16 de diciembre de 2019). Y en el Acta de Comprobación del Replanteo e inicio de las obras positiva, de fecha 20 de abril de 2020 (más de un año después de haberse tramitado la declaración responsable), se invoca de nuevo la falta de licencia como justificación del retraso en el inicio, lo que no resulta congruente, salvo que la primera autorización hubiera perdido su eficacia por alguna razón de procedimiento o hubiera caducado por falta de actuación alguna. En efecto, en este último documento también se hace constar que *“la Comisión de Fomento y Patrimonio del Ayuntamiento de Salamanca, en sesión de 3 de marzo de 2020, ha tramitado la totalidad de las obras pretendidas [de nuevo] como sujetas al régimen de Declaración Responsable”*. La justificación de los retrasos basada en la demora en la concesión de la licencia municipal refleja, en todo caso, una deficiente planificación de la contratación, o una imprevisión con respecto a la forma y los tiempos de tramitación de la licencia pertinente, pues

se trata de un requisito preceptivo y conocido que debió ser tenido en cuenta con carácter previo por el órgano de contratación<sup>6</sup>.

- d) En el contrato cuyo objeto fueron las **obras de restauración de las fachadas de levante y del sur e instalación de calefacción de la iglesia de San Andrés en Madrid** (expediente número 7 del anexo 1), según consta en el acta de comprobación del replanteo y no inicio de las obras, de 28 de julio de 2021, la ejecución de las obras se demoró por la "... *falta de las autorizaciones pertinentes por el ayuntamiento y no haberse formalizado administrativamente el nombramiento de la dirección facultativa...*". Su inicio se retrasó 14 meses, hasta el 14 de septiembre de 2022, fecha del acta de comprobación de replanteo positiva. Ante la envergadura del retraso producido en el inicio de las obras este Tribunal solicitó información y documentación justificativa que explicase las causas de dicho retraso. Según informa la DGAUA la demora se debió a que "*La notificación de la resolución de concesión de licencia se produce en febrero de 2022. La falta de licencia para ocupación de vía pública ...que no se concedió hasta el 11/07/2022. Previo al acta de inicio es requisito la aprobación del Plan de Seguridad y Salud y el de Gestión de residuos. La tramitación de estos dos últimos documentos, unido al periodo vacacional, dio lugar a un retraso en el acta de inicio a septiembre de 2022*".

La justificación aducida por la DGAUA, basada en la falta de la concesión de la licencia municipal y la dilación en la aprobación de los planes de Seguridad y salud y Gestión de residuos debido a la concurrencia del período vacacional, no resulta admisible en una Administración pública eficiente, pues se trata del cumplimiento de requisitos preceptivos que debían ser conocidos previamente y que pudieron haber sido iniciados con la suficiente antelación por el órgano de contratación. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que un retraso tan extenso en el inicio de una obra, como el que se produjo en el contrato de referencia, por una causa imputable a la Administración, puede ser sostenible económicamente para aquellas empresas adjudicatarias que tengan una gran capacidad económica y financiera, pero, muy probablemente, no para otro tipo de empresas del sector de menor dimensión.

- e) En el contrato cuyo objeto son **las obras del centro de visitantes en el entorno del Castro en Castromaior, Portomarin, Lugo** (expediente número 7 del anexo 2), se produjeron las siguientes incidencias en la ejecución:
- Las obras debían iniciarse el 20 de diciembre de 2019, según consta en el acta de comprobación del replanteo positiva de 19 de diciembre de 2019, y tenían un plazo de ejecución de 18 meses. Sin embargo, las cuatro primeras certificaciones mensuales de ejecución de las obras se emiten por importe cero, sin obra ejecutada, siendo la primera certificación de obra efectiva la correspondiente al mes de mayo de 2020. Según figura en el expediente dicho retraso se debió a "*Las malas condiciones climatológicas*", sin concretar la naturaleza e intensidad de las condiciones meteorológicas en cuestión y sin especificar cual fue en concreto la incidencia que tuvieron en las obras que justificara una demora en su

<sup>6</sup> En el trámite de alegaciones la DGAUA justifica el retraso en que "...*en el momento de iniciar las obras el ayuntamiento efectuó un cambio de criterio y requirió la licencia de obras por afectar los trabajos a la vivienda del portero*". Sin embargo, no ha quedado explicado ni acreditado el alegado "*cambio de criterio del Ayuntamiento*", ni se ha aportado la requerida licencia de obras. Hay que precisar, además, que en el primer informe favorable a la Declaración Responsable, solicitada con antelación a la formalización del contrato, ya se contemplaba expresamente la rehabilitación de la vivienda del conserje. Por otra parte, el inicio de las obras por Declaración Responsable, en lugar de Licencia de obras, agiliza los plazos y es una opción recomendable cuando se cumplen los requisitos y condiciones establecidos en la normativa urbanística aplicable. Como se recoge en la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, los actos de uso del suelo amparados por Licencia o Declaración Responsable tienen plazos de inicio, interrupción máxima y finalización, además de un concreto régimen de caducidad, plazos a los que debió haberse ajustado, en cualquier caso, el inicio de la obra.

inicio de más de tres meses. Por otra parte, en relación con dicha justificación debe señalarse que, según los informes climatológicos mensuales en la provincia de Lugo que figuran en la página web de Meteogalicia y comparando los datos de años anteriores disponibles, las condiciones climatológicas registradas en la estación meteorológica de Portomarín, lugar de ejecución de las obras, durante los meses de enero, febrero, marzo y abril del año 2020, fueron las habituales en esa época del año. Que se produzcan precipitaciones en invierno en la provincia de Lugo es una cuestión que razonablemente habría debido ser tenida en cuenta a la hora de programar la ejecución de la obra. Además de esta demora, el 30 de marzo de 2020 se acordó la suspensión temporal de las obras, que estuvo justificada a causa de la pandemia del COVID-19, y que se levantó con fecha 19 de mayo de 2020.

- Asimismo, las certificaciones de obra emitidas desde el mes de septiembre hasta el mes de diciembre de 2020 vuelven a ser de importe cero. La razón que justifica este retraso en la ejecución efectiva de las obras se debe, según indica la DGAUA, “...a la no conformidad de la dirección de obra con lo ejecutado, por la mala calidad de los encofrados de los muros. Se derribaron los muros ejecutados y la empresa buscó otra subcontrata, si bien tuvo dificultades para encontrar quien se lo ejecutara”. Cabe añadir al respecto que en este contrato la empresa adjudicataria había incurrido en presunción de anomalía en la oferta económica presentada, circunstancia que pudo influir en la mala calidad de lo entregado.
  - Por último, cabe señalar que la fecha prevista de finalización de las citadas obras era el 20 de junio de 2021. Tras la concesión de una prórroga de 51 días, la fecha de terminación efectiva se produjo el 30 de septiembre de 2021, lo cual supuso un retraso de 3 meses y 10 días con respecto del plazo previsto.
- f) En el contrato cuyo objeto fueron las **obras de consolidación estructural y restauración de la iglesia, zaguán y torres del convento de las comendadoras de Santiago en Madrid, Fase II** (expediente número 1 del anexo 2), adjudicadas por 4.336.640 euros, se produjeron las siguientes incidencias:
- Las obras, que se iniciaron en el mes de febrero de 2020 con un plazo de ejecución inicial previsto de 37 meses (hasta marzo de 2023), fueron suspendidas durante los meses de abril, mayo y junio de 2020, muy probablemente, aunque no se indica en el expediente, como consecuencia del estado de alarma, declarado el 14 de marzo de 2020. El 2 de junio de 2022, se aprobó un modificación por importe de 236.364,04 euros, que supuso un incremento del 5,45 % del importe primitivo del contrato, ascendiendo a 4.573.004,04 euros.
  - La última certificación de obra ejecutada es la número 31, correspondiente al mes de agosto de 2022. En ese momento ya se había acreditado obra por 4.422.520,89 euros en certificaciones anteriores. Pero la referida certificación número 31 refleja una obra ejecutada en ese mes por 404.199,73 euros, lo que sobrepasa en 253.716,58 euros el precio total del contrato (4.573.004,04 euros). De esos 404.199,73 euros certificados, no fueron acreditados 389.166,80, dando lugar a un importe líquido acreditado de 15.032,93 euros. Sin embargo, no constan en el expediente ni las razones por las que se ejecutó obra por encima del presupuesto, ni cómo se ha solventado la falta de acreditación de 389.166,80 euros. Solicitada información por el Tribunal de Cuentas, la DGAUA se ha limitado a señalar que, a 7 de noviembre de 2022, dicha certificación estaba “no tramitada” y que el plan de obra

previsto se encontraba cumplido al 100 por 100, sin aclarar ninguna de las circunstancias que se han descrito<sup>7</sup>.

- Por otra parte, como se ha indicado, en el mes de agosto de 2022 se había certificado el 100 % del importe de la obra, con algo más de 6 meses de antelación con respecto a la fecha prevista de su finalización, el 5 de marzo de 2023, sin que de la documentación e información relativa a la ejecución del contrato solicitada por este Tribunal se pueda deducir una explicación que aclare el adelanto en el plazo inicialmente previsto, circunstancia que resulta, cuando menos, poco habitual y que debe ser aclarada por la DGAUA.
- g) En el contrato cuyo objeto fue la **mejora de la accesibilidad, seguridad y estanqueidad en las cubiertas del centro cultural Lecrac en Palencia** (expediente número 2 del anexo 2), se produjo un retraso en el plazo de finalización de las obras de dos meses y medio. Así, la fecha prevista de finalización era el 14 de noviembre de 2020 y finalizaron el 29 de enero de 2021, según consta en el acta de recepción. Dicha demora en el plazo de ejecución se debió “... a las condiciones climatológicas y a la dificultad en el suministro de materiales ...” justificación que se considera excesivamente genérica e insuficiente y que fue aportada en el trámite de alegaciones.
- h) En el contrato cuyo objeto fue la **recuperación y puesta en valor del núcleo rural tradicional de Pena, Paradela (Lugo)** (expediente número 3 del anexo 2), se produjeron las siguientes incidencias:
- La fecha inicial prevista de finalización de las obras era el 18 de octubre de 2021. Sin embargo, se aprobaron dos ampliaciones de plazo, de 3 meses y 10 semanas respectivamente, que demoraron la finalización de las obras hasta el 30 de marzo de 2022. Dichas ampliaciones se justifican por la DGAUA en que “*La obra consiste básicamente en la ejecución de la canalización subterránea de los distintos servicios por las calles de la localidad (...) Entre estos servicios se encuentra el saneamiento, tanto de pluviales como de fecales. Para éstas últimas está proyectada la EJECUCIÓN DE UNA ESTACIÓN DEPURADORA COMPACTA, cuya ubicación depende de la entidad local. Es responsabilidad del Concello de Paradela la puesta a disposición de los terrenos necesarios para ubicar dicha instalación. El Concello debe realizar las negociaciones pertinentes con los propietarios de las fincas posibles...*”. Asimismo, consta en el expediente, la inviabilidad de algunas de las parcelas que el Ayuntamiento planteó “... por distintos motivos (negativa del propietario, imposibilidad por afección a servidumbre de línea eléctrica, parcela situada a cota superior a la de desagüe, etc.). El Concello nos informa de que sigue con las negociaciones para la obtención de una alternativa viable, pero todavía no cuenta con ella”. La justificación que consta en la solicitud de la segunda prórroga fue que, tras haber analizado las posibles ubicaciones con los responsables del Concello de Paradela, se constató la existencia de zonas factibles desde un punto de vista técnico y se iniciaron, según indican desde el Concello, los trámites con los propietarios de los terrenos al objeto de poder disponer de la superficie necesaria para su instalación. Asimismo, se indica en el expediente que, en el momento en que los terrenos estuvieran disponibles “...comenzarían a fabricar la depuradora... y a ejecutar las cimentaciones y realizar el transporte, montaje y conexionado a la red de saneamiento”.

<sup>7</sup> La Directora General de la DGAUA indica, en su escrito de alegaciones, que la última certificación de obra remitida “...recoge el total de la obra ejecutada hasta la fecha”. Asimismo, afirma que el exceso de obra certificada y no acreditada señalada corresponde a un exceso de medición de obra que se recogió en la certificación final, lo que no ha sido acreditado documentalmente, además de no explicar las razones de lo sucedido.

- Como contestación a la solicitud de información realizada por este Tribunal relativa a cuál fue el momento en el que se requirió al Concello de Paradela para que iniciase las gestiones necesarias conducentes a la puesta a disposición de los terrenos necesarios para la ubicación de la depuradora, la DGAUA indica que: "*Tras varias reuniones previas y a la vista de la no resolución del problema, con fecha 11 de enero de 2022 se requiere al Ayuntamiento que resuelva la disponibilidad de los terrenos o, en su defecto, no se ejecutarían las partidas afectadas y, por tanto, no se ejecutaría la depuradora. Las gestiones y dificultades con relación a este tema comenzaron meses antes: en septiembre de 2021 la empresa solicitó prórroga al no poder avanzar por no saber dónde ubicar la depuradora...*". De la información remitida por la DGAUA se desprende que **la solicitud inicial de puesta a disposición de los terrenos fue de carácter informal** sin que, *de facto*, esta hubiera realmente tenido lugar. En relación con esta cuestión, en el trámite de alegaciones, la Directora General de la DGAUA indica que se aceptó como acreditación de la disponibilidad de los terrenos una certificación emitida por el Secretario-Interventor del Concello y suscrita por el Alcalde en el mes de octubre de 2019, sin realizar otras comprobaciones adicionales en el momento del replanteo del proyecto y de la comprobación del replanteo, constatándose posteriormente que parte de los terrenos no estaban disponibles. Con ello se incumplió lo dispuesto en los artículos 236.1 y 237 de la LCSP y 139 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP). Así, en primer término, el artículo 236.1 de la LCSP señala que el replanteo del proyecto consistirá en "*comprobar la realidad geométrica*" de la obra **y la "disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución"**. Y en el Acta en la que se formalizó el cumplimiento de este trámite se hizo constar que se habían comprobado ambas cuestiones, tanto la titularidad municipal como la plena disponibilidad de los terrenos. En relación con ello, resulta relevante hacer constar que la fecha que figura en el Acta es del mes de noviembre de 2017, pero la firma digital de las arquitectas que la suscriben es del mes de abril de 2020. El segundo momento para apreciar la disponibilidad efectiva de los terrenos es el acto de comprobación del replanteo, que ha de realizarse en el plazo máximo de un mes desde la firma del contrato (artículo 237 de la LCSP). Pues bien, en el Acta en que se formalizó el cumplimiento de este trámite, fechada el 17 de diciembre de 2020 (y que marca la fecha de inicio de las obras) consta que "*... en el lugar de las obras de referencia ...*" se ha comprobado la disponibilidad de los terrenos. Sin embargo, tal y como se ha indicado, realmente no existió dicha disponibilidad hasta el mes de enero de 2022, más de un año después, fecha en la que se produjo la cesión por el propietario al Ayuntamiento de los terrenos en los que se ubicaría la depuradora. El hecho de que el Ayuntamiento aportara una certificación que, a la postre, no respondía a la disponibilidad real de los terrenos, no eximía en ningún modo del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley para llevar a cabo las comprobaciones pertinentes a ese respecto y, menos aún, puede justificar que en las respectivas actas levantadas se hiciera constar una información que, si bien podía tener un cierto amparo en la certificación municipal, no se ajustaba a la realidad.
- i) En el contrato cuyo objeto fue la **rehabilitación del interior del Pazo del General Paredes en Portomarín (Lugo)** (expediente número 4 del anexo 2), se produjeron las siguientes incidencias:
  - Según consta en el expediente, la fecha de finalización teórica de las obras era el 17 de mayo de 2021. Tras cuatro ampliaciones de plazo concedidas a la empresa contratista, las obras finalizaron el 17 de octubre de 2021, fecha que figura en el acta de recepción, lo cual supuso un retraso de cinco meses en la realización de unas obras cuyo plazo de ejecución inicial era de seis meses. Las ampliaciones de plazo se solicitaron por "*retrasos en el suministro y colocación de diversos materiales y componentes*", "*retraso producido en la*

*fabricación de ciertos materiales y elementos singulares ...", por el "tiempo necesario para la comprobación, revisión y verificación de todas las instalaciones y pruebas necesarias en los diversos elementos y mecanismos que componen la obra" y los "numerosos retrasos en el suministro y colocación de diversos materiales y componentes ...". Dichos motivos aducidos reiteradamente en las sucesivas ampliaciones solicitadas resultan imprecisos ya que no se indica a qué tipo de suministros se refiere o en qué consisten las dificultades en la colocación de los materiales que justifican las ampliaciones del plazo.*

- Asimismo, consta un acta de recepción de las obras con observaciones, de 3 de febrero de 2022, de la que se deduce, según la documentación que se adjunta, que quedaban partidas pendientes de ejecutar. El acta de recepción positiva es de 1 de junio de 2022, si bien figuran recepcionadas obras por un importe de 136.718,73 euros que resulta inferior al contratado, cuya cuantía es de 156.494,09 euros. Dicha circunstancia es indicativa de que las obras podrían no haberse ejecutado en su totalidad teniendo en cuenta que, en el mes de noviembre de 2022, fecha de remisión de la documentación relativa al expediente solicitada a la DGAUA por este Tribunal, no había sido aprobada la certificación final de las obras (artículo 243.1 de la LCSP). Cabe añadir al respecto que se dio la circunstancia de que la empresa adjudicataria había estado incurso inicialmente en presunción de anormalidad.
- j) En el contrato cuyo objeto fue la realización de las **obras en un nuevo centro de interpretación del románico, la restauración de la fachada consistorial y la reforma de la Plaza Ildelfonso San Millán, en Treviana (La Rioja)** (expediente número 3 del anexo 1), se produjeron las siguientes incidencias:
- Las obras se iniciaron el 21 de mayo de 2021, estando prevista su finalización el 21 de noviembre de 2022 (en un plazo de 18 meses). Sin embargo, 2 meses después de su inicio, el 28 julio de 2021, se acordó la suspensión de la obra y el 8 de septiembre 2021 fue firmada el acta de suspensión temporal total, habiéndose ejecutado únicamente un 4 % del importe total del contrato, siendo necesario tramitar un modificado del proyecto inicial para poder continuar la ejecución de las obras. La necesidad de aprobar el modificado, según consta en el expediente, se debe a que *"Tras la primera fase de las demoliciones, que incluyó la retirada de la cubierta y del forjado bajocubierta, así como la limpieza interior del inmueble, se ha observado el estado y las dimensiones reales de los muros de fachada existentes y surgen dudas respecto a su correspondencia con la resistencia prevista para el cálculo general de las estructuras del edificio".* Se indica además que la *"...situación es crítica ya que la solución constructiva pasa por sustentar los forjados de hormigón armado, los muros de hormigón de arranque de la cubierta y la propia cubierta, sobre las fachadas existentes".* Estas circunstancias hacen necesario *"...ejecutar nuevas unidades de obra, no incluidas en el proyecto, algunas de las cuales se consideran críticas para asegurar la estabilidad del inmueble y cuya definición requiere un estudio de las condiciones reales en las que se encuentra la estructura muraria existente y la propuesta de una solución alternativa de apoyo para la nueva estructura horizontal prevista en proyecto."* Adicionalmente, cabe señalar que en el oficio que consta en el expediente dirigido desde la Subdirección General de la Arquitectura y Edificación (SGAE) a la dirección facultativa, de fecha 1 de febrero de 2022, se indica que existen algunos incumplimientos del Código Técnico de Edificación (CTE) en el proyecto, con respecto a la *"...plaza a reformar..."* y *"...la escalera en el interior del inmueble..."*.
  - Asimismo, según se desprende de la documentación incorporada al expediente, durante la tramitación del citado modificado se produjeron discrepancias entre la DGAUA y la dirección facultativa de las obras en relación con las posibles soluciones a adoptar que retrasaron

significativamente su tramitación y que, finalmente, dieron lugar a la resolución del contrato de servicios suscrito con dicha dirección facultativa. Así, consta en el expediente que “...se produjeron sucesivas reuniones con propuestas por parte de la DF (Dirección Facultativa) que no resultaban viables. Ante la falta de presentación de modificado por parte de la DF (Dirección Facultativa) se envió oficio instando a la presentación de este. Finalmente se resolvió el contrato con la DF (Dirección Facultativa) y se está tramitando un encargo a medio propio”, si bien no se concreta cual fue el contenido de dichas reuniones.

De las circunstancias y hechos descritos se desprende que el proyecto de ejecución inicial adolecía de deficiencias en su elaboración y supervisión que fueron subsanadas mediante la aprobación de un modificado, cuya tramitación no había concluido en la fecha de finalización de los trabajos de la presente fiscalización (mes de abril de 2023). Ello supuso la paralización de las obras que, al menos hasta el mes de diciembre de 2022, fecha de contestación a la solicitud de información realizada por este Tribunal, continuaban suspendidas. Cabe señalar que dicho proyecto fue el ganador del “Concurso de proyectos con intervención de jurado para el nuevo Centro de Interpretación del Románico de la Rioja Alta en Treviana (La Rioja)”.

k) En el contrato cuyo objeto fue la **recuperación y puesta en valor del núcleo rural tradicional y del entorno de la Capilla de San Antonio, A Balsa (Lugo)** (expediente número 4 del anexo 1), se produjeron las siguientes incidencias:

- Las obras se iniciaron el 29 de diciembre de 2021 con un plazo de ejecución de 10 meses, hasta el 29 de octubre de 2022. Sin embargo, las dos primeras certificaciones mensuales de obras se emitieron por importe cero, siendo la fecha de comienzo efectivo de las obras el 15 de marzo de 2022, mes en el que se emitió la primera certificación cuantificando la obra ejecutada. La justificación de la demora de dos meses en el inicio efectivo de las obras, según consta en el expediente, “...fue motivado en un primer momento por causas climatológicas, en previsión de malas condiciones atmosféricas, unido a la falta de disponibilidad de personal por parte de la empresa que comunicó a la Dirección facultativa la dificultad para contratar personal de refuerzo destinado a la ejecución de la obra “. Dicha justificación resulta insuficiente ya que no se concreta la naturaleza e intensidad de las condiciones climatológicas ni se especifica cual fue su incidencia en la zona de ejecución de las obras. Por otra parte, el informe climatológico de Meteogalicia, correspondiente al mes de enero de 2022, señala que, en dicho mes, se produjeron lluvias muy por debajo de lo normal, concretamente se indica que “...el valor medio para el conjunto del territorio gallego (...) fue un 68 % inferior al período 1981-2010”. En cuanto a la falta de disponibilidad de personal de la empresa contratista para motivar el retraso en el inicio de las obras, no puede considerarse como una circunstancia que no pudiera haber sido prevista por la empresa adjudicataria.
- Asimismo, el 21 de octubre de 2022, el contrato fue objeto de una ampliación del plazo de ejecución de 5 meses, hasta el 30 de marzo de 2023, cuya justificación se basa en las dificultades que surgieron debido a que “La previsión topográfica revelaba un terreno ...más o menos excavable para instalaciones con cazo y pala...”. Sin embargo, la realidad fue que se trataba de un terreno “...con roca...” que requería otro tipo de maquinaria de mayor tonelaje. Asimismo, se motiva en la gran afluencia de “... peregrinos por el Camino de Santiago, ... “, mucho mayor de la prevista, “...así como el paso de ganado de una granja ...” y la mayor lentitud en “...la retirada del escombros generado en obra...”. En relación con dicha motivación debe señalarse que las circunstancias indicadas derivadas de las características propias del terreno, la afluencia de peregrinos en la zona de las obras o el paso de ganado por la existencia de una granja cercana, podían haber sido previstas

razonablemente, al menos en parte (dada la naturaleza de la obra y el lugar de ejecución), de forma anticipada por el órgano de contratación en la fase de preparación del contrato y de redacción, supervisión y replanteo del proyecto evitando o, al menos, reduciendo el incremento en el plazo de ejecución de las obras y, por tanto, la demora en su entrega al uso público.

l) En el contrato cuyo objeto fue la **puesta en valor de las Cloacas Romanas de Calahorra** (expediente número 8 del anexo 1), se produjeron las siguientes incidencias:

- Las obras se iniciaron el 30 de junio de 2021, fecha en la que se levantó el acta de comprobación del replanteo, estando prevista su finalización el 30 de junio de 2022. Sin embargo, las certificaciones mensuales de las obras ejecutadas correspondientes a los ocho meses siguientes a la citada fecha de inicio, esto es, desde el mes de junio de 2021 hasta el mes de enero de 2022, se emiten por cuantía cero, es decir, que, de hecho, las obras no comenzaron a ejecutarse hasta el mes de febrero de 2022. Este retraso no resulta congruente con el hecho de que el acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras que se adjunta al expediente es positiva y sin observaciones.
- Asimismo, en el mes de marzo de 2022 (tres meses antes de concluir el plazo previsto para la finalización de la obra), se habían certificado obras por una cuantía de 41.565,17 euros (aproximadamente el 4 % del importe total del contrato). El 11 de julio de 2022 se aprobó la tramitación de un modificado del proyecto cuya elaboración, en la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización (mes de abril de 2023), no había concluido y, por tanto, hasta la citada fecha, las obras se encontraban paralizadas, según consta en el acta de suspensión temporal total de fecha 29 de julio de 2022.
- Según figura en el expediente, los retrasos en el inicio de la ejecución de las obras se produjeron porque *“Durante la visita a la obra efectuada con motivo de la firma del Acta de comprobación del replanteo la Dirección facultativa de las obras estimó necesario realizar un informe pericial sobre el estado de conservación de los inmuebles colindantes al espacio objeto de intervención, debido a las importantes patologías que se apreciaban y al alto grado de deterioro que presentaban, por el gran riesgo de que se viera afectada la estabilidad de esos inmuebles y eso, a su vez, incidiera negativamente en el propio desarrollo obras...”*. Teniendo en cuenta las conclusiones del informe pericial solicitado la dirección facultativa adoptó algunas medidas preventivas, entre ellas, *“...la necesidad de realizar, previamente al desarrollo de las obras previstas, pantallas de hormigón armado para evitar el derrumbe de los edificios más vulnerables y la adaptación del proyecto original consistente en una serie de ajustes geométricos del proyecto para separarse de los edificios más problemáticos. Esto ha conllevado la exigencia de redactar un proyecto modificado que en estos momentos se está elaborando”*.

En relación con lo anterior, debe señalarse que el proyecto básico y de ejecución inicial de las obras se elaboró en el mes de octubre de 2019, siendo el redactor del proyecto el mismo director facultativo que, según indica la DGAUA, con motivo de la comprobación del replanteo, de fecha 30 de junio de 2021, detectó el riesgo que existía para la ejecución de las obras debido al *“...estado de conservación de los inmuebles colindantes al espacio objeto de intervención, debido a las importantes patologías que se apreciaban y al alto grado de deterioro que presentaban ...”*. Dicha circunstancia no consta en el acta de comprobación del replanteo remitida y, en cualquier caso, parece que pudo haber sido valorada razonablemente con carácter previo, en la fase de elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del proyecto inicial, lo cual, refleja deficiencias u omisiones en su elaboración. Debe tenerse en cuenta que, muy probablemente, el deterioro en el estado de los edificios

colindantes fuera similar en el año 2019, y, por tanto, se podía haber apreciado que dicha circunstancia podría afectar al cumplimiento del contrato, como de hecho sucedió.

### II.3.2. Demoras en la terminación y recepción de las obras

El artículo 210 de la LCSP exige la constatación por parte de la Administración del cumplimiento del contrato mediante un "...acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares". Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 de la LCSP "...dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación debe aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato ...", y comienza a contar el plazo de garantía, de lo cual se desprende la trascendencia jurídica y económica<sup>8</sup> del acto de recepción. A continuación, se exponen las incidencias detectadas a este respecto en los contratos fiscalizados.

a) En el contrato cuyo objeto fue la "Recuperación y puesta en valor del núcleo rural tradicional de Fonfría" (expediente número 6 del anexo 2), se produjeron las siguientes incidencias en la recepción:

- Las obras finalizaron el 29 de noviembre de 2019 y, según se desprende de la documentación aportada al expediente, fueron ejecutadas por el contratista de acuerdo con los términos pactados. Sin embargo, el acta de recepción se formalizó el 23 de marzo de 2021, casi dieciséis meses después de su conclusión. Como contestación a la solicitud de información realizada por este Tribunal que justificase las razones de una demora tan significativa, la DGAUA indica que fue debido a "...la excepcional situación de emergencia de salud pública originada por la COVID-19 y las condiciones climáticas del lugar de emplazamiento que han imposibilitado su reconocimiento visual y por tanto recibirlas pertinentemente", sin especificar qué tipo de condiciones climáticas y de qué naturaleza se produjeron en el lugar de la recepción de las obras que impidieron proceder a la recepción durante más de un año, con el consiguiente retraso en su entrega al uso público. En cuanto a la justificación de la demora basada en las circunstancias derivadas de la emergencia sanitaria debe señalarse que la situación de emergencia se declaró más de tres meses después de la fecha de finalización efectiva de las obras y que dicha declaración no afectó a la recepción de otras obras durante un tiempo tan prolongado. Por tanto, este Tribunal considera que no ha quedado suficientemente justificado en la documentación aportada un retraso tan significativo en un trámite que, como se ha indicado, tiene trascendencia sustantiva. Además, debe tenerse en cuenta al respecto que la dilación en la recepción de las obras puede generar efectos negativos para el contratista ya que se retrasa el cobro del importe de la certificación final y la recuperación del importe de la garantía depositada. Y ello, además de duplicar de facto el plazo de garantía que comienza a contar a partir de la recepción.
- Por otra parte, entre otras actuaciones, las obras comprendieron la pavimentación del Camino de Santiago a su paso por el núcleo de Fonfría, el soterramiento de las instalaciones de saneamiento, abastecimiento, electricidad, alumbrado y

<sup>8</sup> En relación con la trascendencia sustantiva del cumplimiento de los plazos legales para la recepción y liquidación de los contratos cabe citar el Informe de "Fiscalización de las modificaciones y otras incidencias sobrevenidas durante la ejecución de los contratos celebrados por los ministerios del área de la administración económica del estado y sus organismos dependientes, que hayan tenido lugar en el periodo 2014 a 2016", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 25 de julio de 2019.

telecomunicaciones de las zonas indicadas y la realización de una nueva instalación de iluminación, más acorde con el carácter patrimonial del núcleo. Según esta descripción, no parece probable que estas obras no hayan estado en “servicio para uso público” durante más de un año después de su finalización. En relación con ello, debe señalarse que, dada la trascendencia que el trámite de la recepción tiene para el correcto cumplimiento del contrato de obras, la propia LCSP prevé la posibilidad de una “recepción tácita”. Así, el artículo 243.6 de la LCSP contempla que *“Siempre que por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente el órgano de contratación acuerde la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, aún sin el cumplimiento del acto formal de recepción, desde que concurran dichas circunstancias se producirán los efectos y consecuencias propios del acto de recepción de las obras y en los términos que reglamentariamente se establezcan.”* Para ello, el artículo 168 del RGLCAP únicamente requiere para la ocupación o puesta en servicio de las obras sin recepción formal el levantamiento de un “acta de comprobación de las obras”. Sin embargo, la propia DGAUA indica expresamente que *“...No hubo ocupación efectiva de las obras...”*, lo cual, tal y como se ha indicado, teniendo en cuenta la naturaleza de las obras, parece poco probable.

- b) En los expedientes números 3 y 7 del anexo 2, se incumplió el plazo máximo de un mes para realizar la recepción de las obras a contar desde la fecha de su terminación efectiva (artículo 210 de la LCSP).
- c) En el expediente número 2 del anexo 2, se incumplió el plazo de tres meses a contar desde la recepción para aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que debe ser abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato (artículo 243 de la LCSP).

### II.3.3. Control de la subcontratación

La LCSP establece la posibilidad de que los contratistas puedan concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos del contrato y regula dos tipos de controles que debe llevar a cabo el órgano de contratación: en primer lugar, la Administración ha de conocer exactamente qué parte de la prestación se va a subcontratar, debe conocer la identidad y condiciones de aptitud de los subcontratistas para ejecutar dicha prestación y debe quedar acreditado, asimismo, que estos no están incurso en prohibición para contratar; en segundo lugar y como medida expresa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, se establece detalladamente en la ley el control de pagos a subcontratistas por parte del órgano de contratación<sup>9</sup>.

En este contexto, el Tribunal de Cuentas solicitó a la DGAUA información sobre la subcontratación realizada en los contratos de obras examinados y la supervisión y control llevados a cabo, en su caso, de dicha subcontratación. Del análisis de la información remitida cabe extraer los siguientes resultados:

<sup>9</sup> Aunque aún no estaba en vigor durante el ejercicio fiscalizado y, por tanto, no resultó aplicable a los contratos analizados, la importancia de reforzar el control de la subcontratación se pone de manifiesto en la “Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2036”, que constituye un instrumento jurídico vinculante regulado en el artículo 334 de la LCSP, aprobada por el pleno de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), el 28 de diciembre de 2022, que incluye como uno de los objetivos a cumplir *“Promover la participación de las PYME en el mercado de la contratación pública”*, y se señala que *“La relevancia del peso económico de la subcontratación hace necesario contar con información adecuada relativa a la realmente efectuada...”*. Por ello, en dicha Estrategia se recomienda a los órganos de contratación que refuercen la supervisión y los controles internos en todo lo relacionado con la misma.

- a) En relación con el cumplimiento de la obligación del contratista de comunicar por escrito, tras la adjudicación del contrato, la intención de celebrar subcontratos y la correspondiente información sobre los subcontratistas (artículo 215.2.b de la LCSP):

Según indica la DGAUA, en todos los contratos de obras analizados, el contratista comunicó por escrito **en su oferta** la relación detallada de la subcontratación y la información sobre determinados datos de los subcontratistas, de conformidad con lo previsto en los PCAP y en el artículo 215.2 a) de la LCSP. Y por ello, *“El órgano de contratación no ha solicitado relación detallada de la subcontratación una vez formalizado el contrato”*. En efecto, la cláusula 21 de los PCAP de los contratos de obras indica: *“Si el licitador optara por identificar a estos [los subcontratistas], se entenderá cumplido respecto de ellos el requisito de la comunicación anticipada a que se refiere el artículo 215.2.b) de la LCSP, siempre que, además, el licitador aporte un compromiso de disponibilidad suscrito por el subcontratista”*. Sin embargo, esta previsión contractual es contraria al artículo 215.2.b) de la LCSP ya que este precepto exige de forma explícita que, aunque los licitadores indiquen en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar (letra a) del artículo 215.2), la comunicación por escrito **posterior a la adjudicación** es obligatoria **“en todo caso”**. Además, la información sobre los subcontratistas que exige el artículo 215.2.b) es más amplia que la recogida en los PCAP para el contenido de la oferta técnica. Así, además de determinados datos prácticos, como los datos de contacto y representante o representantes legales del subcontratista, se exige información adicional relevante y sustantiva como la justificación suficiente de la aptitud de este para ejecutar la obra, por referencia a los elementos técnicos y humanos de que dispone, y de su experiencia, así como la acreditación por parte del contratista de que el subcontratista no se encuentra incurso en prohibición de contratar.

- b) En relación con la supervisión de la subcontratación llevada a cabo, en su caso, durante la ejecución de los contratos:

La DGAUA no llevó a cabo ningún tipo de supervisión de la subcontratación durante la ejecución de los contratos. Así lo indica expresamente en nueve casos, y, en cinco casos se evidencia esta circunstancia cuando se pone de manifiesto que dicha supervisión se realizará una vez ejecutado el contrato *“...al finalizar las obras cuando se disponga del libro de subcontratación”*, de modo que el órgano de contratación desconocía el porcentaje de subcontratación realizado hasta el momento de la finalización de la obra y la remisión, en su caso, del Libro de Subcontratación.

- c) En relación con la comprobación por el órgano de contratación de los pagos realizados a los subcontratistas:

- La DGAUA no realizó la comprobación de los pagos efectuados a los subcontratistas. Esta comprobación es obligatoria cuando el valor estimado del contrato supera los 5 millones de euros, que fue el caso del expediente número 2 del anexo 1, y el porcentaje de subcontratación sea igual o superior al 30 % del precio del contrato. Sin embargo, la DGAUA no hizo el seguimiento de la subcontratación en este contrato (ni en ningún otro contrato), lo que le impidió conocer si esta fue superior al 30 % para, en tal caso, haber llevado a cabo la preceptiva obligación de comprobar los pagos efectuados a los subcontratistas, lo que no hizo.

Para el resto de los contratos la mencionada comprobación es potestativa. Su realización contribuiría a la consecución de los objetivos de política legislativa expresados en la exposición de motivos de la LCSP de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

- Por último, cabe señalar, que en los PCAP analizados no se ha hecho uso de la posibilidad prevista en la disposición adicional quincuagésima primera de la LCSP de contemplar el pago directo de la Administración a los subcontratistas.

## II.4. CONTRATACIÓN MENOR

La DGAUA adjudicó treinta y un contratos menores durante el ejercicio 2021 por un importe de 357.169,15 euros (IVA excluido), de los cuales se han fiscalizado diecisiete. El análisis de los expedientes de contratación menor fiscalizados ha comprendido la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos con carácter preceptivo en el artículo 118 de la LCSP, así como en la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, publicada por Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) y la nota aclaratoria de la propia OIReScon sobre dicha Instrucción. Dichos requisitos son los siguientes:

- a) El informe del órgano de contratación motivando la necesidad de contratar, incluida la justificación del procedimiento elegido.
- b) La acreditación de la existencia de crédito y el documento de aprobación del gasto con carácter previo a su ejecución.
- c) La justificación de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.
- d) La acreditación de que el órgano de contratación ha solicitado, al menos, tres ofertas junto con la justificación de la selección de la oferta de mejor relación calidad-precio. De no ser posible lo anterior, debe incorporarse al expediente la justificación motivada de tal extremo, que puede basarse en el hecho de que dicho trámite no contribuye al fomento del principio de competencia, o bien, dificulte, impida o suponga un obstáculo para cubrir de forma inmediata las necesidades que en cada caso motiven el contrato menor. En relación con ello debe señalarse que, en el caso de que se utilice por el órgano de contratación la posibilidad de publicar la licitación de los procedimientos, se entiende garantizada la competencia sin necesidad de realizar la citada petición de ofertas.
- e) La factura o facturas que se deriven del cumplimiento del contrato.

Los resultados obtenidos del análisis realizado se exponen a continuación:

### II.4.1. Justificación de la necesidad de contratar y del procedimiento elegido

- a) En 5 contratos cuyo objeto fue la prestación de distintos servicios relacionados con la convocatoria de eventos, estudios y publicaciones sobre la arquitectura española (expedientes números 3, 13, 14, 16 y 17 del anexo 3), la justificación de la elección del procedimiento mediante la adjudicación directa de los contratos se basa en que su importe es inferior a la cuantía de 15.000 euros (IVA excluido) establecida como umbral en el artículo 118 LCSP, así como en la circunstancia de que *"al no tratarse de una prestación recurrente no se ha planificado su contratación por procedimientos ordinarios"*.

Dicha justificación de la elección del procedimiento resulta insuficiente puesto que, si bien es admisible la utilización de la contratación menor por resultar el importe de los contratos de referencia inferior a los umbrales máximos establecidos en la LCSP, sin embargo, la

contratación menor debe limitarse a casos extraordinarios y el importe poco significativo de un contrato no impide al órgano de contratación acudir a otros procedimientos de adjudicación, como es, en su caso, el procedimiento abierto simplificado en la variante establecida en el artículo 159.6 de la LCSP, cuya introducción en la Ley hace compatible la necesidad de agilizar la contratación administrativa con el cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad y concurrencia. Además de lo anterior, debe señalarse que, el hecho de que una prestación no sea recurrente no justifica la falta de planificación señalada, que se contempla en el artículo 28.4 de la LCSP como una obligación de las entidades del sector público.

Cabe añadir al respecto que en los expedientes números 3, 13, 16 y 17 del anexo 3, la adjudicación se realizó por importes (IVA excluido) de 14.900 euros, 14.500 euros, 14.950 euros y 14.995 euros, respectivamente, muy próximos al límite máximo establecido en el artículo 118 de la LCSP (15.000 euros) -dentro del cual este tipo de contratación resulta admisible- sin que figure algún tipo de informe o estudio de carácter económico que haga referencia a cómo se realizó el cálculo del presupuesto. Si bien dicho documento no resulta obligatorio y no se exige su constancia en el expediente, en aras de una mayor transparencia sería una buena práctica la realización de algún tipo de estudio en este sentido previo a la contratación, teniendo en cuenta que el apartado 2 del artículo 118 exige una justificación motivada de que *"no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior"* (15.000 euros para los contratos de servicios).

#### **II.4.2. Acreditación de que el órgano de contratación ha solicitado, al menos, tres ofertas o justificación motivada de no ser posible**

- a) En el contrato cuyo objeto fue la realización del objeto conmemorativo del Premio Nacional de Arquitectura 2020 (expediente número 2 del anexo 3), la petición de una única oferta a la empresa adjudicataria se justifica en que *"... la empresa ha participado desde su origen en la creación del objeto artístico conmemorativo del Premio Nacional; objeto que se entrega desde 2014 y que se reedita para cada nuevo premiado..."*. Asimismo, se indica que se trata de un diseño *"...que, en su formato como Premio, ha sido concebido y elaborado por la citada empresa adjudicataria conjuntamente con el artista. La empresa no solo ha participado en la creación de la actual escultura, sino que además tiene las planchas para seguir produciéndola, no resultando oportuno recurrir a otro fabricante, por el sobrecoste que ello supondría ..."*. Teniendo en cuenta lo anterior, se han venido celebrando sucesivos contratos menores adjudicados a una misma empresa propietaria de las planchas que ha prestado el servicio de forma continuada desde el año 2014, y que, según la justificación aportada, va a continuar siendo la adjudicataria de forma directa mientras se siga otorgando el Premio Nacional de Arquitectura. Esta concatenación de contratos menores, aunque de escasa cuantía, no se compece con los principios de libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, y en particular, el acceso a la contratación pública de las PYMES (artículo 1 de la LCSP).
- b) En el contrato cuyo objeto es la aportación de los textos y material gráfico de la publicación *"La vivienda social en España y la obra sindical del hogar (1939-1975)"* (expediente número 11 del anexo 3), la adjudicación directa, en un importe de 14.800 euros (IVA excluido), se justifica en el hecho de que el arquitecto y editor al que se adjudica el contrato había participado en la *"...propuesta y el proyecto de investigación que están en la base del libro..."*. En este sentido, en el expediente se pone de manifiesto que *"La publicación a que se refiere este contrato parte de una investigación sobre la vivienda social en España..."*.

Asimismo, se señala que dicha investigación, que dio comienzo en 2018, fue *“...concebida en su inicio como base para una monografía y una posible exposición, ...se canalizó a través de un contrato menor, al que se añadieron paulatinamente una serie de anticipos de caja fija para atender el desarrollo de las búsquedas documentales en distintos archivos, al hilo de las necesidades detectadas.... El material correspondiente a estos expedientes de gasto se recopiló en su momento y quedaría pendiente la edición, en su caso, de la publicación.”*

Y efectivamente, este Tribunal ha comprobado que el 23 de noviembre de 2018 se contrató la prestación del servicio de investigación sobre la vivienda social en España, adjudicado de forma directa mediante el contrato menor de referencia por importe de 18.123,38 euros y mediante cinco anticipos de caja fija librados en fechas de 15 de noviembre de 2018, 12 de febrero de 2019 y 10 de mayo de 2019, por una cuantía de 10.164 euros, lo que supone un importe total de 28.287,38 euros y, por último, mediante un segundo contrato menor (expediente número 11 del anexo 3), por importe de 17.908 euros. Por tanto, la investigación y preparación de la documentación para la publicación ha supuesto un importe total de 46.195,38 euros (IVA incluido).

En relación con lo anterior, debe señalarse lo siguiente:

- Consta en el expediente la justificación de *“...que no se está alterando el objeto del contrato para evitar los principios de la contratación pública pues se trata de una unidad funcional en sí misma y no se han separado las prestaciones en otros contratos menores con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación”*. Sin embargo, tal y como se ha descrito, al contrario de lo que indica la justificación, existe evidencia de una identidad o similitud del objeto del conjunto de los contratos y de los pagos librados, apreciándose claros vínculos operativos o funcionales entre las distintas prestaciones contratadas y abonadas. Por ello, debieron haber formado parte de un expediente único de contratación que, por su importe (46.195,38 euros en total), no habría podido ser tramitado como contrato menor<sup>10</sup>.
- Se adjunta al expediente la única oferta solicitada al arquitecto adjudicatario fundamentando la adjudicación directa en el hecho de haber participado dicho arquitecto en la elaboración de la propuesta y el proyecto de investigación que están en la base del libro, indicándose que *“... reúne de forma óptima, si no única, las condiciones para la realización del encargo...”*. Dicha justificación no resulta suficiente puesto que, sin poner en duda la idoneidad del adjudicatario para llevar a cabo la prestación del servicio, sino la falta de solicitud de ofertas a otros profesionales que pudieran estar capacitados para recopilar información sobre la vivienda social en España y, en el caso de que no fuera así, se pudo constatar dicha circunstancia promoviendo concurrencia de ofertas.
- Por otra parte, no se justifica la utilización de los anticipos de caja fija para remunerar los trabajos de investigación ligados al contrato menor inicial puesto que este sistema no está previsto para realizar pagos de esta naturaleza.

<sup>10</sup> En su escrito de alegaciones, la Directora General de la DGAUA manifiesta que *“... La similitud del objeto de los contratos va expresa en el propio título, desde la consideración de tratarse de objetos distintos y temporalmente bien diferenciados...”*. En relación con ello, este Tribunal considera que ha quedado evidenciado que los trabajos de investigación y de documentación iniciales y su posterior publicación tienen una misma finalidad y constituyen el objeto de un único proyecto sobre la vivienda social en España y la obra sindical del hogar.

De lo expuesto se desprende el empleo inadecuado de la contratación menor y de los anticipos de caja para llevar a cabo el proyecto de investigación sobre la vivienda social en España para su posterior publicación, que debió ser articulado a través de alguno de los procedimientos ordinarios previstos en la LCSP, con mayores garantías de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación.

- c) En el contrato cuyo objeto fue la edición gráfica, fotografías, diseño y maquetación de la publicación sobre Álvaro Siza Vieira, Premio Nacional de Arquitectura 2019 (expediente número 3 del anexo 3), se solicitó una única oferta a la empresa adjudicataria. La adjudicación directa se justificó en el amplio bagaje de la adjudicataria (editorial especializada en arquitectura) en proyectos como este, y el trabajo y fondos fotográficos del arquitecto y fotógrafo de la editorial, concedor de Siza y sus obras. Dicha justificación se considera insuficiente puesto que la idoneidad de la empresa escogida para realizar la prestación objeto del contrato, no excluye por si sola la posibilidad de que existan otras editoriales y especialistas en la obra de Álvaro Siza que podrían haber presentado ofertas para este proyecto.
- d) En el contrato cuyo objeto fue la edición de contenidos, diseño y maquetación de la publicación "*Rafael Moneo, Premio Nacional de Arquitectura 2015, textos españoles*" (expediente número 16 del anexo 3), la solicitud de una única oferta a la Universidad de Zaragoza se justificó en que en la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de dicha universidad se desarrollan trabajos por su personal cuyo perfil académico y profesional es acorde con el del premiado. Al igual que se ha señalado en el caso anterior, la constatación de la idoneidad de la investigadora designada por la Universidad para llevar a cabo este proyecto no excluye por si sola que sea la única profesional con capacidad contrastada para realizarlo, y en caso contrario se habría constatado dicha circunstancia con la solicitud de otras ofertas.
- e) El contrato cuyo objeto fue la apertura de cajas y triaje del material de diferentes exposiciones depositado en los almacenes de la empresa adjudicataria para proceder a su desecho o traslado (expediente número 17 del anexo 3), la petición de una única oferta se justifica en la circunstancia de que la adjudicataria es depositaria en sus almacenes de los objetos a transportar. Sin embargo, esta justificación resulta por si sola insuficiente puesto que se trata de dos prestaciones diferentes, el depósito, y el transporte. Y, si bien pudiera ser que en este caso la oferta escogida fuera la más ventajosa, esta circunstancia se habría constatado de hecho promoviendo la concurrencia.

## II.5. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA 261.O Y DE LOS ODS8 Y ODS11

De conformidad con las Directrices Técnicas de la presente fiscalización se ha analizado, en relación con la contratación celebrada por la DGAUA, el cumplimiento de los objetivos fijados para el programa presupuestario 261O, 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. A continuación, se exponen de forma sintética la descripción y los fines del citado programa, los objetivos e indicadores de seguimiento y se reflejan los resultados obtenidos del análisis realizado sobre su grado de cumplimiento.

### II.5.1. Descripción y fines del programa presupuestario 261O

Según se describe en los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el ejercicio 2021, la finalidad del programa 261O se resume en los siguientes apartados; la conservación, restauración y

rehabilitación del patrimonio arquitectónico, histórico y social, tanto a través del programa de rehabilitación arquitectónica como a través del 1,5 % cultural, la promoción y difusión nacional e internacional de la arquitectura española y la elaboración de los trabajos de producción y revisión normativa en el ámbito de la edificación. A su vez, el programa contiene como líneas de acción la realización de *“...estudios de investigación y fomento en arquitectura y edificación, a través del desarrollo de concursos, premios, reuniones, ... y, especialmente, ... las intervenciones arquitectónicas y de ingeniería en obras específicas de rehabilitación patrimonial”*.

Además, este programa impulsa los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ODS8 (Trabajo decente y crecimiento económico), y ODS11 (Ciudades y comunidades sostenibles). Las medidas que contribuyen a la consecución de estos ODS son, en síntesis, las siguientes:

- Mejora de la eficiencia energética en el ámbito de la edificación, mediante la reducción de la demanda y la mejora del rendimiento de sus instalaciones.
- Financiación de intervenciones en bienes de interés cultural que permiten la conservación y el enriquecimiento del patrimonio, sirviendo de motor para el desarrollo de un turismo sostenible.
- Gestión sostenible y uso eficiente de los recursos naturales en el ámbito de la edificación y el urbanismo.

## II.5.2. Actuaciones previstas en ejecución del programa 2610

Para la consecución de los objetivos descritos se contemplan los siguientes programas funcionales:

- Rehabilitación arquitectónica, a través del cual se convocan concursos de redacción de proyectos y ejecución de obras de rehabilitación y regeneración urbana, al tiempo que se pretende que se regenere el tejido económico en el que se integran.
- Difusión de la Arquitectura Española, a través distintas actividades, tales como la celebración de concursos de arquitectura, la política de premios destinada a incentivar y premiar la arquitectura de calidad sostenible y de interés público, la organización de exposiciones y otros eventos de difusión de la arquitectura, entre otras.

## II.5.3. Objetivos e indicadores de seguimiento

Para medir el grado de consecución de los objetivos fijados para este programa se establecen, con carácter general, dos indicadores principales:

- Número de actuaciones iniciadas.
- Número de actuaciones finalizadas.

Además, para cada una de las áreas de actividad en las que se subdivide el programa 2610 se contemplan los indicadores de seguimiento para cuantificar el cumplimiento de los objetivos. Los indicadores relacionados con la actividad contractual son los siguientes:

- Número de actuaciones rehabilitación arquitectónica: inicio de al menos 10 expedientes de contratación.

- Implantación de herramientas de modelado digital de la información de la construcción: incorporar la metodología BIM (*Building Information Modeling*) en, al menos, 2 de los 10 expedientes de contratación.
- Impulso y organización de 8 eventos (premios, exposiciones etc.), dirigidos a difundir la arquitectura y, al menos, 3 publicaciones dirigidas a la misma finalidad.

#### II.5.4. Grado de cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario 2610 y de los ODS 8 y ODS 11

Del análisis realizado de la documentación e información remitida por la DGAUA en relación con el cumplimiento de los precitados objetivos en función de dichos indicadores, 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, se han extraído los siguientes resultados:

- a) En relación con la verificación del cumplimiento del indicador consistente en el *“inicio de al menos 10 expedientes de contratación”*, este Tribunal ha comprobado que se han iniciado 7 expedientes de contratación en el ejercicio 2021, número inferior al indicador previsto.
- b) Respecto a la comprobación de la inclusión de la tecnología BIM en los expedientes de contratación analizados debe señalarse, como cuestión previa, que dicha herramienta tecnológica está definida en el preámbulo del Real Decreto 1515/2018, de 28 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de la metodología BIM en la contratación pública, como *“...una metodología de trabajo basada en la digitalización y en la colaboración entre agentes a lo largo de todo el ciclo de vida de una edificación o infraestructura (...) su objetivo es obtener una mayor eficiencia en la inversión en infraestructuras e industria en general ya que ... pretende conseguir una reducción de riesgos e incertidumbres y un incremento en la calidad (...)”*. Entre los efectos beneficiosos que se obtienen con la utilización de esta metodología, en el citado Preámbulo se *“...destaca la mejora de la gestión documental de los proyectos, del mantenimiento a largo plazo de las instalaciones y de la formación de los operarios y del resto de los agentes intervinientes en las diferentes fases de un proyecto...”*. Asimismo, el uso de herramientas tecnológicas en la contratación pública está prevista en la Disposición adicional decimoquinta, apartado 6, de la LCSP, que contempla la posibilidad de que los órganos de contratación exijan el uso de *“...herramientas electrónicas específicas, tales como herramientas de modelado digital de la información de la construcción (BIM) o herramientas similares”*, y en esos casos, *“...ofrecerán medios de acceso alternativos...”* a los operadores económicos. De lo expuesto se desprende la importancia de impulsar la introducción de esta metodología en la contratación pública, y, especialmente, en la ejecución de este programa de Rehabilitación Arquitectónica, que describe estas actuaciones como *“referentes en materia de rehabilitación sostenible y accesible”*. Sin embargo, lo cierto es que, según los datos de los informes trimestrales publicados en el observatorio de la página web (<https://cbim.mitma.es>) de la citada Comisión Interministerial sobre la situación de la tecnología BIM en España, se constata que la implantación de esta metodología está aún en una fase inicial, si bien se ha venido introduciendo en licitaciones públicas desde el año 2020 y con mayor implantación en las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, en relación con el indicador consistente en incorporar la metodología BIM en, al menos, 2 de los expedientes de contratación de rehabilitación arquitectónica iniciados en el ejercicio, no consta que se haya incorporado esta metodología en ninguno de los expedientes fiscalizados. Por tanto, este objetivo no fue cumplido. La DGAUA indica al respecto que *“...se está a la espera de las instrucciones correspondientes de la Comisión Interministerial BIM (...)”*

la (...) metodología BIM en los proyectos y obras se incorporará en próximas licitaciones de 2022.". Dicha Comisión Interministerial se encuentra adscrita al propio Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del cual depende la DGAUA.

- c) En cuanto a las actuaciones realizadas para 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, debe señalarse que la DGAUA celebró nueve contratos que han tenido por objeto la prestación de distintos servicios relacionados con la organización anual del Premio Nacional de Arquitectura, exposiciones y otros eventos, así como la realización de estudios de investigación y publicaciones que versan sobre la vivienda social en España, sobre Rafael Moneo, Premio Nacional de Arquitectura 2015 y sobre Álvaro Siza Vieira, Premio Nacional de Arquitectura 2019. Por tanto, se considera cumplido el objetivo presupuestario con arreglo a los indicadores establecidos.
- d) Asimismo, se solicitó a la DGAUA información y documentación sobre las medidas adoptadas 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.

Como contestación a la solicitud realizada por este Tribunal, la DGAUA únicamente ha remitido la siguiente información sobre las medidas adoptadas para la consecución de estos ODS:

*• Conservación, restauración y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, histórico y social: El importe que se destina a la conservación, restauración y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, histórico y social situado en todo el territorio nacional, indirectamente impulsará la creación de pequeña y mediana empresa para la rehabilitación de edificios y también beneficiará la profesionalización del sector.*

*• Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural: Conservación, restauración y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, histórico y social situado en todo el territorio nacional, tanto a través del programa de rehabilitación arquitectónica como a través del programa del 1,5 % Cultural".*

Esta información no contiene más que una declaración meramente enunciativa y de carácter general, sin ninguna explicación o desarrollo aclaratorio, lo que pone de manifiesto que no se han llevado a cabo por parte de la DGAUA actuaciones específicas ni análisis de medidas concretas a adoptar, ni sobre los resultados obtenidos y el impacto o grado de avance producido con su aplicación, con los pertinentes indicadores que permitan su medición, para el cumplimiento de los citados ODS.

## II.6. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA, LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

### II.6.1. Cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno tiene como objeto "... ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública", así como "... regular y garantizar el derecho de acceso a la información..." sobre dicha actividad, para lo cual

los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación deberán difundir de oficio determinada información que la norma considera relevante.

En el análisis de la contratación celebrada por la DGAUA durante el ejercicio fiscalizado se ha verificado el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la mencionada Ley 19/2013, que establece la obligación de hacer pública, como mínimo, la información relativa al “... objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos...”, si bien precisa que en el caso de los contratos menores “...La publicación de la información... podrá realizarse trimestralmente”.

En relación con ello, debe señalarse que este Tribunal ha comprobado que la DGAUA ha publicado en su perfil de contratante, ubicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, los datos relativos a su actividad contractual, tales como, “órgano de contratación”, “estado” de la licitación, “objeto del contrato”, “importe” o “fechas”, relevantes en el procedimiento de adjudicación, así como, con carácter general, los documentos cuya publicación resulta obligatoria, sin perjuicio de los casos concretos señalados en el epígrafe II.2. del presente Informe.

Asimismo, se ha comprobado que en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado se publica el volumen anual de contratos adjudicados desde el ejercicio 2013 hasta el 2020 a través de cada uno de los procedimientos de adjudicación previstos, desagregando la información a nivel de Departamento Ministerial (artículo 8.1.a) de la citada Ley).

## II.6.2. Cuestiones relacionadas con la sostenibilidad ambiental

En el expediente número 5 del anexo 1, se establece como condición especial de ejecución relacionada con la sostenibilidad medioambiental la utilización obligatoria de papel reciclado y la utilización preferente de medios electrónicos y telemáticos en la redacción y envío de los informes y certificaciones de obra, así como del resto de documentación del seguimiento de la misma.

En el expediente número 9 del anexo 1, el PCAP contempla como condición especial de ejecución la elaboración, durante la redacción del proyecto, de un estudio comparativo entre distintas alternativas que justifique adecuadamente una solución óptima en cuanto a eficiencia energética y medioambiental del edificio. En concreto, se valora la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyendo al cumplimiento de objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, así como la consecución de ahorro energético a través de los materiales empleados.

En ambos casos, los PCAP prevén la aplicación de penalidades económicas a la empresa contratista en el caso de incumplimiento de las citadas condiciones (artículo 192 de la LCSP), circunstancia que, según informa la DGAUA, no se produjo.

La inclusión de estas previsiones en los PCAP ha de ser considerado como una buena práctica.

## II.6.3. Cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres contempla distintas posibilidades, a través de las cuales pueden instrumentarse medidas de

fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en la contratación del sector público, tales como la inclusión de condiciones especiales de ejecución del contrato dirigidas a eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo o la preferencia, en caso de igualdad en la valoración de los criterios de adjudicación, de las proposiciones de las empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. No obstante, también hay que indicar que estas posibilidades se prevén en la Ley Orgánica 3/2007 como potestativas, por lo que su no utilización no constituye el incumplimiento de lo establecido normativamente.

En relación con lo anterior, tras el análisis de los expedientes fiscalizados, se ha comprobado que en un expediente (número 5 del anexo 1), el PCAP 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.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### III.1. CONCLUSIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. La Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura (DGAUA) ha remitido al Tribunal de Cuentas la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2021, como resulta obligatorio. No obstante, no ha remitido en el plazo de los tres meses siguientes a su formalización, los extractos de los expedientes de los contratos formalizados en dicho ejercicio, en los casos en que resulta exigible, en virtud de lo dispuesto en el artículo 335 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y en la *Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018 (subapartado II.1).

**Recomendación 1.** La DGAUA debería adoptar las medidas necesarias para que el envío al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación se efectúe en los plazos establecidos en el artículo 335 de la LCSP, y en la *Instrucción General de relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018.

#### III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS CONTRATOS

2. En todos los expedientes de contratación analizados los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecen condiciones especiales de ejecución en cumplimiento del artículo 202 de la LCSP. El establecimiento de una pluralidad de este tipo de condiciones constituye una buena práctica y ha de ser valorada positivamente; pero para ello, han de estar adecuadamente configuradas, lo que no ha sucedido en la mayoría de los casos. En efecto,

con carácter general no se contemplaron medidas específicas que permitieran verificar y garantizar su cumplimiento durante la ejecución de los contratos, y el diseño inadecuado de algunas de ellas tuvo como efecto entrar en contradicción con otras normas aplicables, desviarse de su finalidad o carecer de virtualidad práctica alguna (epígrafe II.2.1).

**Recomendación 2.** La DGAUA debería configurar adecuadamente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos las condiciones especiales de ejecución, siempre vinculadas a su objeto, para que favorezcan una ejecución sostenible de los contratos públicos, la innovación, y garanticen de modo efectivo el respeto a los derechos laborales básicos, la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por razón de sexo, estableciendo indicadores de seguimiento que permitan verificar la eficacia de su cumplimiento durante la ejecución de los contratos.

3. El documento de formalización de los contratos fiscalizados no se ha publicado en la Plataforma de Contratación del Sector público. En un caso se produjo un retraso de dieciséis meses en la publicación del anuncio de la formalización del contrato en el BOE y en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Además, en un expediente no se publicó el anuncio de la modificación del contrato en la Plataforma de Contratación del Sector Público y, en otro, consta la publicación del anuncio de la modificación del contrato, pero no su justificación (epígrafe II.2.3).

**Recomendación 3.** La DGAUA debería incrementar los controles internos necesarios en aras de favorecer la máxima transparencia y publicidad de su actividad contractual.

### III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS INCIDENCIAS PRODUCIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS Y AL CONTROL DE LA SUBCONTRATACIÓN

4. En 12 contratos de los 14 fiscalizados (el 85,7 %), se produjeron retrasos de distinta índole en el inicio, ejecución y recepción de las obras. Los diferentes supuestos que se han observado son los siguientes:
  - En 6 contratos fiscalizados (el 42,8 %) el retraso en el inicio de las obras respecto de la fecha prevista se justifica en distintas causas, algunas de las cuales, como “...la falta de disponibilidad y acondicionamiento de los terrenos...”, “...la falta de la licencia municipal para la actuación de rehabilitación...” y del “...Plan de Seguridad y Salud y el de Gestión de residuos...” reflejan deficiencias en la preparación de los contratos y planificación de las obras, y, otras, como “...las malas condiciones climatológicas...”, carecen de la concreción suficiente en el expediente (epígrafe II.3.1).
  - En 3 contratos (el 21,4 %) se aprobaron modificados del proyecto. Dos de ellos incrementaron el precio primitivo de los contratos en un importe del 9,98 % y 5,45 %, respectivamente, y el tercero dio lugar a una desviación en el plazo de ejecución de las obras con respecto al previsto inicialmente de casi 9 meses. Los modificados se motivaron en distintas causas, algunas de las cuales, no pueden considerarse como sobrevenidas, sino derivadas de deficiencias u omisiones en la fase de preparación de los contratos (epígrafe II.3.1).
  - En 8 contratos fiscalizados (el 57 %) se produjeron ampliaciones del plazo de ejecución o suspensiones temporales con el consiguiente retraso en el plazo de finalización de las obras, que no están debidamente justificadas en el expediente, bien porque no constan las causas de los retrasos, porque constan las causas de forma imprecisa, o bien porque

se justifican en circunstancias, tales como, la falta de “...disposición de los terrenos necesarios...”, “...causas climatológicas unido a la falta de disponibilidad de personal por parte de la empresa...”, “...el estado de conservación de los inmuebles colindantes al espacio objeto de intervención, debido a las importantes patologías que se apreciaban ...”, que reflejan deficiencias en la preparación y planificación de las obras (epígrafe II.3.1).

- En 3 contratos (el 21,4 %) se produjeron retrasos en los plazos de terminación y recepción de las obras, con el consiguiente retraso en su entrega al uso público. Debe tenerse en cuenta al respecto que la dilación en la recepción de las obras retrasa la liquidación del contrato y el abono, en su caso, del saldo resultante al contratista, así como la recuperación del importe de la garantía depositada. En particular, resulta significativo el retraso que se produjo en uno de los expedientes analizados, en el que la recepción de las obras se realizó 16 meses después de su terminación, justificando insuficientemente la demora en las “...condiciones climáticas del lugar de emplazamiento que han imposibilitado su reconocimiento visual...”, sin mayor concreción al respecto (epígrafe II.3.2).

**Recomendación 4.** La DGAUA debería extremar el rigor en la planificación y preparación de los contratos de obras, así como llevar a cabo una mayor supervisión y control de su ejecución. La mejora de estos aspectos concretos de la contratación de las obras podría evitar o, al menos, disminuir los retrasos que se producen en los plazos de ejecución de las obras y la consiguiente demora en su entrega al servicio público, lo cual redundaría en la mejora de la economía y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a la realización de obras. Asimismo, debería incrementarse la diligencia en el cumplimiento de los plazos legales de terminación y recepción de las obras, teniendo en cuenta la importante trascendencia jurídica y económica que implica este acto formal.

5. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de obras incorporan una cláusula 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 LCSP cuando el licitador identifique en su oferta a los subcontratistas y aporte un compromiso de disponibilidad. Esta cláusula es contraria al referido artículo 215.2.b) que exige que esta comunicación comprenda más información que la exigida por los pliegos y que se realice “*en todo caso*”, incluso cuando en las ofertas se haya identificado a los subcontratistas. Por otra parte, tampoco se llevó a cabo la supervisión de la subcontratación durante la ejecución de los contratos, de modo que el órgano de contratación desconocía el porcentaje de subcontratación realizado hasta el momento de la finalización de la obra y no se realizó la comprobación de los pagos efectuados a los subcontratistas, si bien por razón del importe de los contratos, en todos los casos excepto en uno, dicha comprobación era potestativa. En los contratos fiscalizados no se ha hecho uso de la posibilidad prevista en la disposición adicional quincuagésima primera de la LCSP, de contemplar el pago directo de la Administración a los subcontratistas, sin que ello constituya un incumplimiento legal (epígrafe II.3.3).

**Recomendación 5.** La DGAUA debería revisar las cláusulas contractuales relativas a la subcontratación para adaptarlas a las exigencias de la LCSP y reforzar el control de la subcontratación durante la ejecución de los contratos, especialmente de los pagos realizados por la empresa adjudicataria a los subcontratistas.

### III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN MENOR

6. En 5 contratos (el 29 %) la justificación de la elección del procedimiento mediante adjudicación directa se basa, en que su importe es inferior a la cuantía de 15.000 euros (IVA excluido) establecida como umbral en LCSP, así como en la circunstancia de que "*al no tratarse de una prestación recurrente no se ha planificado su contratación por procedimientos ordinarios*". Dicha justificación resulta insuficiente puesto que la contratación menor tiene carácter extraordinario y, por tanto, el importe poco significativo de un contrato no impide al órgano de contratación acudir a otros procedimientos de adjudicación, como el abierto simplificado en su modalidad "abreviada", más acordes con los principios de transparencia, publicidad y concurrencia. Asimismo, el hecho de que una prestación no sea recurrente no justifica la falta de planificación, que constituye una obligación de las entidades del sector público. Cabe añadir que, en 4 de estos contratos, la adjudicación se realizó por importes (IVA excluido) de 14.900 euros, 14.500 euros, 14.950 euros y 14.995 euros, respectivamente, muy próximos al límite máximo establecido en LCSP, dentro del cual este tipo de contratación resulta admisible, sin que figure algún tipo de informe o estudio de carácter económico que haga referencia a cómo se realizó el cálculo del presupuesto, si bien ello no supone ningún incumplimiento legal, ya que no resulta preceptivo (epígrafe II.4.1).
7. Para llevar a cabo la publicación de una investigación sobre "*La vivienda social en España y la obra sindical del hogar (1939-1975)*" se recurrió a la tramitación de dos contratos menores y varios anticipos de caja fija que, en su conjunto ascendieron a un total de 46.195,38 euros. Existiendo una identidad o similitud del objeto de los contratos y de los pagos librados, se aprecian claros vínculos operativos o funcionales entre el conjunto las distintas prestaciones contratadas y abonadas. Por ello, debieron haber formado parte de un expediente único de contratación que, por su importe, no habría podido ser tramitado como contrato menor (epígrafe II.4.2).
8. En 5 expedientes (el 29,4 %) la justificación que motiva la no petición de ofertas a otras empresas resulta insuficiente puesto que se basa, principalmente, en la idoneidad y experiencia previa del contratista para realizar la prestación objeto del contrato. Esta circunstancia, que no se pone en duda en el presente Informe, no excluye, sin embargo, que no haya otros profesionales o empresas igualmente capacitados para realizar las prestaciones objeto de los contratos, y de ser así, se constataría con la promoción de concurrencia de ofertas (epígrafe II.4.2).

**Recomendación 6.** La DGAUA debería limitar el recurso 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 justificar de manera rigurosa el recurso a este procedimiento en los términos exigidos por el artículo 118 de la LCSP y fomentar la mayor promoción de concurrencia que resulte posible.

### III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA 261.O Y DE LOS ODS8 Y ODS11

9. De los tres indicadores de seguimiento para cuantificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios del programa 261O relacionados con la actividad contractual, no se han cumplido dos. En concreto, en relación con el cumplimiento del indicador consistente en el "*inicio de al menos 10 expedientes de contratación*" de rehabilitación arquitectónica, únicamente se han iniciado 7 expedientes de contratación en el ejercicio 2021, por lo que no

se cumplió el objetivo presupuestario programado. Y respecto al cumplimiento del indicador consistente en incorporar la metodología BIM (*Building Information Modeling*), en, al menos, 2 expedientes de contratación de rehabilitación arquitectónica, no consta que se haya incorporado esta metodología en ningún expediente y, por tanto, dicho objetivo tampoco fue cumplido (epígrafe II.5.4).

**Recomendación 7.** La DGAUA debería adoptar las medidas necesarias para impulsar, en el ámbito de sus competencias, el uso de la tecnología BIM en los contratos de obras, lo que redundaría en una mayor eficiencia en la gestión contractual, al tiempo que se daría cumplimiento a lo dispuesto en Disposición adicional decimoquinta, apartado 6, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que contempla el uso de herramientas tecnológicas de modelado digital de la información de la construcción en la contratación pública.

10. En cuanto a las actuaciones realizadas para cumplir el tercero de los indicadores presupuestarios 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, debe señalarse que la DGAUA celebró nueve contratos que han tenido por objeto la prestación de distintos servicios relacionados con la organización anual del Premio Nacional de Arquitectura, exposiciones y otros eventos, así como la realización de estudios de investigación y publicaciones que versan sobre la vivienda social en España, sobre Rafael Moneo, Premio Nacional de Arquitectura 2015 y sobre Álvaro Siza Vieira, Premio Nacional de Arquitectura 2019. Por tanto, dicho indicador se considera cumplido (epígrafe II.5.4).
11. Por último, no se han llevado a cabo por parte de la DGAUA actuaciones específicas, ni análisis sobre resultados obtenidos y sobre el impacto o grado de avance producido con su aplicación, relativos a la mejora de la eficiencia energética, la gestión sostenible y uso eficiente de los recursos naturales en el ámbito de la edificación y el urbanismo, 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 (epígrafe II.5.4).

**Recomendación 8.** La DGAUA debería establecer 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.

## III.6. CONCLUSIONES RELACIONADAS CON LA TRANSPARENCIA, LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

12. La DGAUA ha publicado en su perfil de contratante, ubicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, los datos relativos a su actividad contractual, tales como, “órgano de contratación”, “estado” de la licitación, “objeto del contrato”, “importe” o “fechas”, relevantes en el procedimiento de adjudicación, así como, con carácter general, los documentos cuya publicación resulta obligatoria, sin perjuicio de los casos concretos señalados en el epígrafe II.2.2 del presente Informe (epígrafe II.6.1).
13. Este Tribunal ha comprobado que 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 (epígrafe II.6.2).

14. Se ha comprobado que 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 (epígrafe II.6.3).

**Recomendación 9.** La DGAUA debería incorporar al mayor número de contratos que sea posible, siempre vinculándolas a su objeto, las condiciones especiales de ejecución que se consideran como buenas prácticas, en particular, las de carácter medioambiental y relacionadas con la eficiencia energética y las atinentes al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres.

Madrid, 20 de diciembre de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

## ANEXOS

### RELACIÓN DE ANEXOS

---

- ANEXO 1. CONTRATACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGENDA URBANA Y ARQUITECTURA, EJERCICIO 2021. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS.
- ANEXO 2. CONTRATACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGENDA URBANA Y ARQUITECTURA, EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS, EJERCICIOS 2019 Y 2020.
- ANEXO 3. CONTRATACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGENDA URBANA Y ARQUITECTURA, EJERCICIO 2021. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN MENOR FISCALIZADOS.

Anexo 1

**CONTRATACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGENDA URBANA Y ARQUITECTURA,  
EJERCICIO 2021. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS**

**(Importe en euros, IVA excluido)**

Nº de Orden	Nº Expediente Entidad	Nº Expediente TCu	Objeto	Tipo de contrato	Importe Adjudic.	Fecha Formaliz.
1	202000000070	2021007704	Restauración del edificio histórico y conexión interior con el edificio Ampliación Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Calle del Marqués de Cubas Nº 13 y 15 (Madrid)	Obras	2.128.880,70	26/03/2021
2	202000000074	2021007780	Rehabilitación del Teatro Cervantes de Segovia	Obras	7.472.018,91	02/07/2021
3	202000000083	2021007781	Nuevo Centro de Interpretación del Románico en La Rioja Alta, restauración de la fachada consistorial y reforma de la Plaza Ildefonso San Millán, en Treviana (La Rioja).	Obras	1.153.060,00	27/04/2021
4	202100000017	2021007782	Recuperación y puesta en valor del núcleo rural tradicional y del entorno de la Capilla de San Antonio, A Balsa (Lugo)	Obras	498.944,87	29/11/2021
5	202000000081	2021007784	Dirección de obra para la rehabilitación del Teatro Cervantes de Segovia.	Servicios	291.294,53	01/06/2021
6	202000000039	2021007793	Recuperación y puesta en valor del entorno de la iglesia de San Xulián do Camiño, Palas de Rei (Lugo)	Obras	243.460,40	02/03/2021
7	202000000084	2021007802	Obras de restauración de las fachadas de levante y del sur e instalación de calefacción de la iglesia de San Andrés en Madrid.	Obras	1.243.223,89	28/06/2021
8	202000000085	2021007807	Puesta en valor de las Cloacas Romanas de Calahorra. La Rioja.	Obras	933.548,84	01/06/2021
9	202000000051	2021007810	Redacción de proyecto y dirección de obra para la rehabilitación del Almacén de Abastos de Ceuta como Archivo General y Museo Militar	Servicios	299.471,61	24/05/2021

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la DGAUA.

## Anexo 2

**CONTRATACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGENDA URBANA Y ARQUITECTURA,  
EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS, EJERCICIOS 2019 Y 2020****(Importe en euros, IVA excluido)**

Nº de Orden	Nº Expediente Entidad	Nº Expediente TCu	Objeto	Tipo de contrato	Importe Adjudic.	Fecha Formaliz.
1	201900000001	2020005671	Obras de consolidación estructural y restauración de la iglesia, zaguán y torres del convento de Las Comendadoras de Santiago en Madrid, Fase II	Obras	3.584.000,00	04/02/2020
2	201900000139	2020007017	Mejora de la accesibilidad, seguridad y estanqueidad en las cubiertas del centro cultural Leprac en Palencia.	Obras	313.885,00	02/06/2020
3	202000000015	2020007021	Recuperación y puesta en valor del núcleo rural tradicional de Pena, Paradela (Lugo).	Obras	441.860,99	30/11/2020
4	202000000016	2020007019	Rehabilitación del interior del Pazo del General Paredes en Portomarín (Lugo).	Obras	129.333,96	12/11/2020
5	201900000024	2019007175	Acondicionamiento, restauración y rehabilitación de las Escuelas Menores de la Universidad de Salamanca.	Obras	1.197.251,21	16/12/2019
6	201800000089	2019007176	Recuperación y puesta en valor del núcleo rural tradicional de Fonfría, mediante la reducción del impacto visual de edificaciones agrícolas en Pedrafita do Cebreiro (Lugo)	Obras	492.656,82	24/04/2019
7	201900000003	2019007177	Obras del centro de visitantes en el entorno del castro en Castromaioir, Portomarín, Lugo.	Obras	234.745,42	27/11/2019

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la DGAUA.

Anexo 3 1/2

**CONTRATACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGENDA URBANA Y ARQUITECTURA,  
EJERCICIO 2021. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN MENOR  
FISCALIZADOS.**

**(Importe en euros, IVA excluido)**

Nº de Orden	Nº Expediente Entidad	Nº Expediente TCu	Objeto	Tipo de contrato	Importe Adjudic.	Fecha Formaliz.
1	202100000002	2021007785	Estudio geotécnico en el palacio de Cortiguera, Santander (Cantabria)	Servicios	5.039,91	11/03/2021
2	202100000003	2021007786	Realización del objeto conmemorativo del Premio Nacional de Arquitectura 2020.	Servicios	4.275,00	10/05/2021
3	202100000039	2021007787	Edición gráfica, fotografías, diseño y maquetación de la publicación sobre Álvaro Siza Vieira, Premio Nacional de Arquitectura 2019.	Servicios	14.900,00	22/09/2021
4	202100000073	2021007789	Diseño, planificación y organización de la ceremonia de entrega del Premio Nacional de Arquitectura 2020.	Servicios	14.950,00	11/11/2021
5	202100000015	2021007790	Transporte de maquetas y paneles para la exposición "Rafael Moneo" en la Bienal de Venecia 2021.	Servicios	11.600,00	29/04/2021
6	202100000038	2021007791	Control de producción y adaptación de la maqueta de la versión inglesa de la publicación Julio Cano Lasso, Naturalezas.	Servicios	7.075,00	07/09/2021
7	202100000043	2021007792	Levantamientos taquimétricos y topográficos de seis castros galaico-romanos.	Servicios	9.750,00	27/08/2021
8	202100000048	2021007795	Seguro de responsabilidad civil de las piezas del festival de arquitectura Concéntrico 07 durante su itinerancia en Madrid en los jardines del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.	Servicios	1.365,69	17/09/2021
9	202100000052	2021007796	Participación como miembro del jurado de Juan Ignacio Mera González en el concurso de proyectos con intervención de jurado para la rehabilitación sostenible del "Palacio de Malpica" de Toledo. Expediente 202100000004	Servicios	560,00	30/09/2021
10	202100000053	2021007797	Participación como miembro del jurado de Jesús Corroto Briceño en el concurso de proyectos con intervención de jurado para la rehabilitación sostenible del "Palacio de Malpica" de Toledo. Expediente 202100000004	Servicios	560,00	30/09/2021

## Anexo 3 2/2

Nº de Orden	Nº Expediente Entidad	Nº Expediente TCu	Objeto	Tipo de contrato	Importe Adjudic.	Fecha Formaliz.
11	202100000067	2021007798	Aportación de los textos y material gráfico de la publicación "La vivienda social en España y la obra sindical del hogar (1939-1975)"	Servicios	14.800,00	11/11/2021
12	202100000086	2021007800	Espacio y cocktail de la ceremonia de entrega del Premio Nacional de Arquitectura 2020.	Servicios	9.862,80	29/11/2021
13	202100000093	2021007801	Tratamiento y transferencia de documentación generada y/o heredada por la Subdirección General de Arquitectura y Edificación al archivo general y organización de la biblioteca especializada del área de difusión.	Servicios	14.500,00	29/11/2021
14	202100000047	2021007803	Itinerancia de dos intervenciones del festival de arquitectura Concéntrico 07 en los jardines del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.	Servicios	13.852,00	14/09/2021
15	202100000069	2021007804	Difusión de la ceremonia de entrega del Premio Nacional de Arquitectura 2020.	Servicios	13.200,00	09/11/2021
16	202100000090	2021007808	Edición de contenidos, diseño y maquetación de la publicación Rafael Moneo, "Premio Nacional de Arquitectura 2015". Textos españoles.	Servicios	14.950,00	25/11/2021
17	202100000094	2021007809	Apertura de cajas y triaje del material de diferentes exposiciones depositado en los almacenes de la empresa "Transportes Trescantos" en Colmenar Viejo con destino a las naves del ministerio en El Goloso.	Servicios	14.995,00	25/11/2021

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la DGAUA.