

INFORME 33/2010

AYUNTAMIENTO
DE SEVA
ASPECTOS
PUNTUALES

INFORME 33/2010

**AYUNTAMIENTO
DE SEVA**
ASPECTOS
PUNTUALES

Nota: Este texto en castellano es una traducción no oficial que constituye sólo una herramienta de documentación.

MONTSERRAT VENDRELL TORNABELL, secretaria general de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña,

C E R T I F I C O:

Que en Barcelona, el día 9 de noviembre de 2010, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del síndico mayor, el Excmo. Sr. D. Joan Colom Naval, con la asistencia de los síndicos don Jordi Pons Novell, don Jaume Amat Reyero, don Enric Genescà Garrigosa, don Agustí Colom Cabau y don Ernest Sena Calabuig, actuando como secretaria la secretaria general de la Sindicatura, doña Montserrat Vendrell Tornabell, y como ponente el síndico don Jaume Amat Reyero, previa deliberación se acuerda aprobar el informe de fiscalización 33/2010, relativo al Ayuntamiento de Seva, aspectos puntuales.

Y, para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo este certificado, con el visto bueno del síndico mayor.

Barcelona, 24 de noviembre de 2010

[Firma]

Vº Bº
El síndico mayor

[Firma]

Joan Colom Naval

ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	6
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. OBJETO Y ALCANCE.....	7
1.2. METODOLOGÍA Y LIMITACIONES AL ALCANCE	7
1.3. ÓRGANOS DEL AYUNTAMIENTO.....	8
1.4. CONTROL INTERNO.....	9
2. FISCALIZACIÓN REALIZADA.....	9
2.1. ANTECEDENTES	9
2.2. INFORMACIÓN OBJETO DE EXAMEN.....	10
3. CONCLUSIONES.....	14
4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	16
5. COMENTARIOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS.....	20

ABREVIACIONES

CiU	Convergència i Unió
PM	Progrés Municipal
TRLCAP	Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas

1. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETO Y ALCANCE

De conformidad con la normativa vigente y de acuerdo con el Programa anual de actividades de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña para el ejercicio 2010, se emite el presente informe relativo a aspectos puntuales del Ayuntamiento de Seva.

Este informe tiene su origen en el acuerdo del Pleno de la Sindicatura de Cuentas de 21 de noviembre de 2006, mediante el cual se dispuso la realización de una fiscalización puntual relativa a los aspectos concretos que fueron objeto de denuncia ante esta Sindicatura de Cuentas con relación a la gestión del Ayuntamiento de Seva en cuanto a la construcción de un centro cívico polivalente.

El alcance de este informe se limita al análisis de la documentación facilitada por el Ayuntamiento de Seva correspondiente a la contratación de la obra para la construcción del Centro Cívico polivalente y, en consecuencia, las conclusiones no pueden extenderse al resto de la actividad desarrollada por el Ayuntamiento.

El municipio de Seva está situado en la comarca de Osona, con una población empadronada en el año 2009 de 3.370 habitantes y una superficie de 30,4 km².

1.2. METODOLOGÍA Y LIMITACIONES AL ALCANCE

Las pruebas de fiscalización realizadas han sido aquellas que de forma selectiva se han considerado necesarias para obtener evidencia suficiente y adecuada para conseguir una base razonable que permita manifestar las conclusiones que se desprenden del trabajo efectuado.

La fiscalización se ha realizado sin ningún tipo de limitación al desarrollo de las pruebas, salvo la que figura en el apartado 2.2 de este informe.

La normativa aplicable al trabajo de fiscalización ha sido la siguiente:

- Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas (TRLCAP).
- 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.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.
- Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local.
- Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.

1.3. ÓRGANOS DEL AYUNTAMIENTO

La organización del Ayuntamiento de Seva durante el periodo de construcción del Centro Cívico polivalente era la siguiente:

- En la sesión del Pleno extraordinario de fecha 3 de julio de 1999:

Alcalde: Josep Palmarola Nogué (CiU)

Tenientes de alcalde: Josep Orra Castany. 1^{er} teniente de alcalde (CiU)
Josep M. Moncau Crispi. 2^o teniente de alcalde (CiU)
Albert Oriol Casals. 3^{er} teniente de alcalde (CiU)

Concejales: Josep Comerma Puig (CiU)
Josep Font Roca (CiU)
Ramon Jorda Masramon (CiU)
Joan Pol Romero (CiU)
Ramon Preseguer Masnou (CiU)
Josep Tió Pou (CiU)
Josep Baulenas Molera (CiU)

- En la sesión del Pleno extraordinario de fecha 14 de junio de 2003:

Alcalde: Josep Palmarola Nogué. (CiU)

Tenientes de alcalde: Josep Orra Castany. 1^{er} teniente de alcalde (CiU)
Josep Maria Moncau Crispi. 2^o teniente de alcalde (CiU)
Albert Oriol Casals. 3^{er} teniente de alcalde (CiU)

Concejales: Isabel Costa Bassas (PM)
Eduard Botey Puig (PM)
Josep Maria Natividad Llull (PM)
Jaume Illamola Aulet (PM)
Ramon Preseguer Masnou (CiU)
Dani Nuri Tora (CiU)
Ramon Calonge Fornells, sustituido el día 11 de noviembre de 2004 por Ramon Bonet Moner (PM)

En el momento de esta fiscalización, la organización del Ayuntamiento de Seva era la que se constituyó en la sesión extraordinaria del Pleno del día 16 de junio de 2007, en la que tomaron posesión de los cargos las siguientes personas:

Alcalde: Josep Palmarola Nogué (CiU)

Tenientes de alcalde: Josep Orra Castany. 1^{er} teniente de alcalde (CiU)
Francesc Xavier Rierola Rovira. 2^o teniente de alcalde (CiU)
Meritxell Tió Serra. 3^a teniente de alcalde (CiU)

Concejales: Joan Pol Romero (CiU)
Eduard Botey Puig (PM)
Rosana Franquesa Santanach (CiU)
Isabel Costa Bassas (PM)
Joan Queralt Maganto (PM)
Anna Maria Pujols Mauri, sustituida el día 10 de junio de 2008 por Mercè Blancafort Torras (PM)
Antoni Serra Fernández, sustituido el día 24 de febrero de 2010 por Enric Florença Alsina (PM)

El órgano de contratación municipal es el alcalde.

1.4. CONTROL INTERNO

La normativa vigente establece que el desempeño de las funciones de control interno relativas a la gestión económica de las entidades locales y de sus entes dependientes, en su triple acepción –función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia–, está reservado a funcionarios de habilitación de carácter estatal, dada la condición de funciones públicas, necesarias en todas las corporaciones locales.

En el Ayuntamiento de Seva, el puesto de trabajo de Secretaría está clasificado de tercera clase y, por lo tanto, reservado a una persona funcionaria de la Administración local con habilitación de carácter estatal, subescala de secretario interventor. Con fecha 5 de abril de 2004 tomó posesión del puesto de trabajo de secretario interventor un funcionario de carrera de habilitación estatal, subescala de secretaría intervención, nombrado por el Ministerio de Administraciones Públicas por Resolución de 8 de marzo de 2004. Con anterioridad, el puesto de trabajo había sido ocupado por una secretaria interventora accidental.

En el momento de la fiscalización, el puesto de trabajo de secretario interventor o secretaria interventora estaba ocupado por una secretaria interventora delegada, con categoría de administrativa de Administración general, habilitada por un decreto de la Alcaldía de fecha 13 de mayo de 2004, y delegada por el secretario interventor en todas aquellas competencias que fuesen necesarias en la ausencia de dicho secretario interventor.

2. FISCALIZACIÓN REALIZADA

2.1. ANTECEDENTES

La fiscalización realizada corresponde al análisis de la contratación para la construcción de un centro cívico polivalente del Ayuntamiento de Seva. En la sesión del Pleno municipal de 30 de diciembre de 1999 se aprobó inicialmente el proyecto técnico titulado Construcción de un centro cívico polivalente. El proyecto fue publicado en el Boletín Oficial de

la Provincia de 8 de enero de 2000 y en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña número 3056, de 14 de enero de 2000.

En la sesión del día 2 de marzo de 2000 el Pleno del Ayuntamiento de Seva adoptó, entre otros, el acuerdo de fraccionamiento de la obra del Centro Cívico polivalente de acuerdo con lo previsto en el artículo 68.3 y concordantes de la Ley 13/1995, de contratos de las administraciones públicas. En el apartado primero del citado acuerdo se detalla el fraccionamiento de la obra en cinco fases: 1. Movimiento de tierras; 2. Estructura metálica; 3. Paneles prefabricados; 4. Cubierta; y 5. Fachadas y acabados. En el apartado 2 se acuerda licitar dichas fases o subproyectos, sin que conste ni el importe total a licitar ni los importes parciales a licitar por cada una de las fases o lotes indicados.

La inversión a realizar para la construcción del Centro Cívico polivalente se aprobó por unanimidad de los asistentes en la sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Seva de 27 de abril de 2000, por 2.031.495 €.

A juicio de esta Sindicatura la construcción del Centro Cívico polivalente constituye un contrato de obra regulado en el artículo 120.a del TRLCAP en vigor desde el 22 de junio de 2000 hasta el 30 de abril de 2007 y tiene un único objeto contractual: la construcción de un edificio con unas características determinadas, con sus especificidades técnicas y con las peculiaridades que le son propias por su finalidad.

Las obras de construcción del Centro Cívico polivalente se iniciaron en el año 2000 y finalizaron en el año 2007.

2.2. INFORMACIÓN OBJETO DE EXAMEN

La información objeto de examen han sido aquellos documentos que preparó el Ayuntamiento de Seva a solicitud de la Sindicatura para llevar a cabo esta fiscalización y que son los siguientes:

1. Relación de contratos que se refieren a la contratación del Centro Cívico polivalente, por un importe total de 4.358.918,87 €. Esta relación incluye cincuenta contratos identificados y una relación llamada "Contratos varios".
2. Relación detallada del proyecto en quince fases relativas a la construcción del Centro Cívico polivalente, por un total de 4.516.014,99 €.

La documentación preparada por el Ayuntamiento de Seva para llevar a cabo esta fiscalización no son documentos contables en sentido estricto. En consecuencia, la Sindicatura de Cuentas no tiene la seguridad razonable de que incluya toda la documentación correspondiente a la construcción del Centro Cívico polivalente, lo que representa una limitación al alcance de las pruebas de fiscalización.

La relación de los contratos correspondientes a la construcción del Centro Cívico polivalente es la siguiente:

Cuadro 1: Relación de contratos

Adjudicatario	Objeto	Fecha adjudicación	Fecha contrato	Procedimiento*	Importe adjudicado
Teyco, SL	Movimiento de tierras	19.10.2000	26.10.2000	Concurso	235.184,52
Metal-lúrgica Mora, SL	Estructura metálica	28.3.2001	11.7.2001	Desierto-Negoc.	276.080,92
Roura Anglada, SA	Paneles prefabricados	28.6.2001	11.7.2001	Desierto-Negoc.	90.542,89
Freixes Serra, SA	Cubierta	8.11.2001	19.12.2001	Desierto-Negoc.	116.124,50
Freixes Serra, SA	Extras Fase 1	13.12.2001	19.12.2001	Negociado	20.554,95
Freixes Serra, SA	Extras Fase 3 - Forjados Escenario	14.3.2002	27.3.2002	Negociado	41.200,13
Freixes Serra, SA	Extras Fase 4 - Vuelo	27.6.2002	10.7.2002	Negociado	58.810,50
Freixes Serra, SA	Revestim. interiores, saneamiento	12.9.2003	-	Directo-DA	484.406,72
Freixes Serra, SA	Suministros colocación granito	24.10.2003	-	Directo-DA	170.245,34
Freixes Serra, SA	Suministros y colaboraciones	24.10.2003	-	Directo DA	50.000,00
Freixes Serra, SA	Fachadas 1	14.11.2002	29.11.2002	Negociado	59.754,94
Freixes Serra, SA	Fachadas 2	14.11.2002	29.11.2002	Negociado	60.046,62
Freixes Serra, SA	Fachadas exteriores	12.12.2002	23.12.2002	Negociado	34.978,41
Freixes Serra, SA	Fachadas acabados	12.12.2002	23.12.2003	Negociado	54.711,48
FM2 Instal·lacions, SA	Instalaciones	30.4.2003	3.11.2003	Concurso	272.974,89
FM2 Instal·lacions, SA	Extras	7.4.2005	11.5.2005	Concurso	50.388,52
FM2 Instal·lacions, SA	Fan-coils	10.2.2005	16.4.2005	Negociado	58.985,91
FM2 Instal·lacions, SA	Conductos de clima	10.2.2005	16.4.2005	Negociado	54.494,82
FM2 Instal·lacions, SA	Máquina de frío	10.2.2005	16.4.2005	Negociado	58.365,80
FM2 Instal·lacions, SA	Ampliación contra incendios	2.3.2006	2.3.2006	Negociado	41.333,83
FM2 Instal·lacions, SA	Ampliación instalación luz y teatro	2.3.2006	2.3.2006	Negociado	55.557,63
FM2 Instal·lacions, SA	Ampliación y mejoras técnicas	16.3.2006	16.3.2006	Negociado	57.617,83
FM2 Instal·lacions, SA	Climatización	1.5.2006	18.5.2006	Negociado	58.253,78
FM2 Instal·lacions, SA	Protección control legalización	7.9.2006	7.9.2006	Negociado	55.187,91
FM2 Instal·lacions, SA	Contradictorios 1	18.1.2006	-	APC-DA	69.663,24
FM2 Instal·lacions, SA	Contradictorios 2	10.5.2006	-	APC-DA	48.172,32
Jordi Calvo - Solco	Carpintería metálica	18.9.2003	23.9.2003	Desierto-Negoc.	228.966,00
Jordi Calvo - Solco	Contradictorios - carpintería	15.6.2005	-	APC-DA	50.542,85
Inde - 4	Tribuna telescópica	11.3.2004	7.4.2004	Concurso	231.936,15
Audioscan	Acústica	28.7.2003	28.7.2003	Informe	13.920,00
Cortur, SA	Revestimientos acústicos - lisos	14.2.2005	23.5.2005	Negociado	38.627,97
Cortur, SA	Revestim. acústicos - perforados	24.2.2005	23.5.2005	Negociado	49.879,69
Cortur, SA	Revestim. acústicos - ranurados	24.2.2005	23.5.2005	Negociado	36.231,31
Cortur, SA	Contradictorios - Revestimientos 1	8.6.2005	-	APC-DA	40.124,79
Cortur, SA	Contradictorios - Revestimientos 2	28.9.2005	-	APC-DA	27.957,67
Cortur, SA	Contradictorios - Revestimientos 3	1.2.2006	-	APC-DA	8.555,73
Cortur, SA	Contradictorios - Revestimientos 4	17.5.2006	-	APC-DA	28.424,77
Cortur, SA	Contradictorios - Revestimientos 5	13.7.2006	-	APC-DA	1.629,80
FM2 Instal·lacions, SA	Audiovisuales	7.4.2005	11.5.2005	Concurso	144.768,49
FM2 Instal·lacions, SA	Contradictorios - Audiovisuales	15.2.2006	-	APC-DA	43.833,00
Montajes E. Pamplona	Escenografía	7.4.2005	2.5.2005	Concurso	208.345,32
Coltar, SA	Cielos rasos - Plantas	17.3.2005	1.6.2005	Negociado	43.943,52
Coltar, SA	Cielos rasos - Encintado	17.3.2005	1.6.2005	Negociado	23.144,06
Coltar, SA	Cielos rasos - Techo curvado	17.3.2005	1.6.2005	Negociado	37.972,71
Coltar, SA	Cielos rasos - Cajones laterales sala	17.3.2005	1.6.2005	Negociado	21.056,62
Industrial La Plana, SCP	Estructura auxiliar	24.2.2005	14.4.2005	Negociado	47.763,47
Industrial La Plana, SCP	Contradictorios Estructura auxiliar	8.6.2005	-	APC-DA	32.379,53
Pinturas Roqueta, SL	Pintura	17.3.2005	28.4.2005	Negociado	15.826,87
Color i Estructures	Ignifugado - Estructura	2.10.2003	2.10.2003	Negociado	56.229,56
Vilovi, SA	Ascensor	2.2.2004	2.2.2002	Negociado	16.626,09
Contratistas varios	Contratos varios	Varios	Varios	Varios	276.594,50
Total					4.358.918,87

Importes en euros.

Font: Ayuntamiento de Seva.

* Clave: APC: Adjudicación precios contradictorios. DA: Decreto de la Alcaldía.

El artículo 68.1 del TRLCAP determina que el expediente de contratación debe integrar la totalidad del objeto contractual e incluir todos y cada uno de los elementos que sean necesarios.

El apartado 2 del mismo artículo prohíbe el fraccionamiento contractual con el fin de disminuir la cuantía del contrato y eludir, de este modo, los requisitos de publicidad o bien el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda.

No obstante, el apartado 3 del mismo artículo admite la posibilidad de fraccionamiento del contrato si se justifican debidamente las causas de fraccionamiento. Permite la división en lotes de cada una de las partes del contrato, siempre y cuando sea posible que dichas partes puedan utilizarse separadamente de acuerdo con la naturaleza del objeto contractual.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda, en sus informes 57/08, de 31 de marzo de 2009, y 69/08, de 31 de marzo de 2009, respecto al fraccionamiento de un contrato de obras y división en lotes, concluye que hay que considerar que existe fraccionamiento del objeto del contrato cuando las varias partes de la prestación, que deben ser contratadas separadamente, no sean susceptibles de aprovechamiento o utilización de forma individualizada al constituir una unidad funcional entre ellas. El fraccionamiento no está permitido cuando tenga como consecuencia evitar los procedimientos de adjudicación abiertos o la preceptiva publicidad. Por lo tanto, administrativamente, solo se permite la contratación de obras divididas por lotes, cuando cada una de las fases o lotes tenga una sustantividad propia que permita su ejecución de forma independiente.

Entre los ejercicios 2000 y 2006, y de acuerdo con los informes técnicos preceptivos, el Pleno municipal del Ayuntamiento de Seva aprobó individualmente, en lotes o fases, la construcción del Centro Cívico polivalente. Esta Sindicatura de Cuentas no ha podido verificar la aprobación de la fase número nueve ni aquellas fases que están sin identificar numéricamente (véase cuadro 2).

Por otra parte, las diez actas de recepción de la obra fueron aprobadas por el Pleno municipal del Ayuntamiento entre los ejercicios 2002 y 2006. Esta Sindicatura de Cuentas no ha podido verificar las actas de recepción correspondientes a las fases 3, 7, 9, 11 y 12.

Se han adjudicado seis contratos por el procedimiento de concurso. Los demás contratos han sido adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad. En cuatro casos se ha aplicado el procedimiento negociado porque el concurso inicial quedó desierto. En los demás contratos, el órgano de contratación lo justifica por entender que son modificados del contrato principal. En otros trece casos se han adjudicado directamente por decreto de la Alcaldía, cuando se trataba de procedimientos por precios contradictorios o por justifi-

carse como obra complementaria. En los procedimientos abiertos se ha seguido la normativa legal y los pliegos de cláusulas, tanto en la licitación como en la adjudicación.

Los contratos que se han adjudicado mediante la aplicación del artículo 141 del TRLCAP, aprobados por decretos de la Alcaldía y que representan unidades de obra no comprendidas en el proyecto constructivo o que difieren sustancialmente del proyecto, la Sindicatura de Cuentas entiende que no se previeron en el mencionado proyecto constructivo, lo cual representa una alteración del contrato que incumple el artículo 141.d del TRLCAP. Respecto a los expedientes reflejados en el cuadro 1 de este informe, hay que señalar que en ningún caso el Ayuntamiento de Seva analizó la necesidad de volver a licitar las obras adicionales sino que las asignó directamente al adjudicatario de la obra original y que, en general, la tramitación efectuada se realizó sin seguir lo establecido en la normativa sobre contratación.

Tal y como se desprende del cuadro 1, destacan por el importe final, sumando todos los contratos, las adjudicaciones a la empresa Freixes Serra, SA, por 1.150.833,59€, a partir de una adjudicación de 116.124,50€ por procedimiento negociado iniciado a raíz de un concurso declarado desierto. También destacan las adjudicaciones de contratos a la empresa FM2 Instal·lacions, SA, por 1.069.597,97€, a partir de un concurso adjudicado por 272.974,89€ y 50.388,52€, más ocho procedimientos negociados, al límite de lo que permite la normativa contractual, y dos de precios contradictorios.

En fecha 28 de noviembre de 2006, el director facultativo emitió el certificado final de la dirección de la obra. Aun así, la Sindicatura de Cuentas no tiene evidencia de que el Ayuntamiento de Seva haya recibido definitivamente la obra. Sin embargo, la Sindicatura de Cuentas ha podido comprobar *in situ* que el Centro Cívico polivalente del Ayuntamiento de Seva está finalizado y se destina a los diferentes usos municipales para los que se programó.

El apartado de contratos varios, al final de la relación de contratos (véase cuadro 1) incluye veintisiete contratos menores y tres más, los dos primeros de los cuales están adjudicados a la empresa Summa, SA, en los ejercicios 2002 y 2005, por 104.576,11€ y 24.000€, respectivamente, y un tercero, a Piedra Natural Leiro, SA, adjudicado en el ejercicio 2007, por 53.867,11€. El contrato adjudicado a la empresa Summa, SA corresponde a dos facturas por honorarios a cuenta, correspondientes al proyecto constructivo del Centro Cívico polivalente. El contrato que hace referencia a la empresa Piedra Natural Leiro, SA corresponde a una factura en concepto de trabajos realizados en torno al Centro Cívico polivalente, a la que se adjunta la certificación de obra aprobada por el director de las obras.

La Sindicatura de Cuentas no ha podido comprobar la existencia de los contratos referentes a estos gastos o inversiones, pero sí las facturas correspondientes.

La relación de las quince fases de construcción del Centro Cívico polivalente es la siguiente:

Cuadro 2: Relación de las fases constructivas

Fase	Título	Importe
1	Movimiento de tierras	173.050,35
1	Rebaje	66.511,42
2	Estructura metálica	283.052,66
3	Paneles prefabricados	0,00
4	Construcción	1.075.301,90
5	Fachadas	192.111,51
6	Instalaciones	869.341,18
7	Carpintería metálica	278.621,87
8	Tribuna telescópica	256.139,55
9	Ascensor	16.626,09
10	Revestimientos acústicos	244.785,29
11	Audiovisuales	216.116,99
12	Escenografía	202.519,23
13	Cielos rasos	167.245,22
14	Estructura auxiliar	92.915,63
15	Pintura	37.469,62
Sin identificar	Ignifugado estructura	53.691,98
Sin identificar	Acústica	13.920,00
Sin identificar	Pruebas de laboratorio	1.689,50
Sin identificar	Moqueta	4.350,00
Sin identificar	Varios	270.555,00
Total gastos		4.516.014,99

Importes en euros.

Font: Ayuntamiento de Seva.

La Sindicatura de Cuentas no ha podido comprobar que el detalle de las fases de construcción del Centro Cívico polivalente coincida con los contratos, puesto que ni los contratos están identificados con las fases ni las fases están identificadas con los contratos. Las quince fases constructivas más las cinco fases sin identificar difieren de las cinco fases que el Pleno del Ayuntamiento de Seva aprobó inicialmente.

3. CONCLUSIONES

La fiscalización objeto de este informe tiene su origen en el acuerdo del Pleno de la Sindicatura de 21 de noviembre de 2006, mediante el cual se dispuso la realización de una fiscalización puntual relativa a los aspectos concretos que fueron objeto de denuncia ante la Sindicatura de Cuentas con relación a la contratación para la construcción de un centro cívico polivalente del Ayuntamiento de Seva.

La construcción del Centro Cívico polivalente del Ayuntamiento de Seva, en opinión de esta Sindicatura de Cuentas, corresponde a un contrato de obras del artículo 120.a del TRLCAP, con un único objeto contractual.

El artículo 68.2 impide el fraccionamiento del objeto del contrato cuando la finalidad sea evitar los requisitos del procedimiento contractual que corresponderían si no se hubiese fraccionado. A juicio de esta Sindicatura de Cuentas es inadecuado el fraccionamiento en quince fases o más del objeto contractual, dada la naturaleza de la construcción de la Sala polivalente. En consecuencia, se ha incumplido la normativa vigente respecto a la contratación administrativa.

De la fiscalización en el área de la contratación se desprenden las siguientes observaciones:

- En opinión de la Sindicatura de Cuentas se ha producido un fraccionamiento no justificado de la contratación para la construcción del Centro Cívico polivalente del Ayuntamiento de Seva y, por lo tanto, se produce un incumplimiento del artículo 68.1 del TRLCAP al no respetar los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación del artículo 11.1 del mismo texto legal, que son la base de la contratación administrativa.
- La Sindicatura de Cuentas, tal y como se desprende del cuadro 1 de este informe, quiere destacar que el importe final sumando todos los contratos y las adjudicaciones a la empresa Freixes Serra, SA, por 1.150.833,59 €, se efectuó a partir de una adjudicación de 116.124,50 € por procedimiento negociado, iniciado a raíz de un concurso declarado desierto. También cabe destacar las adjudicaciones de contratos a la empresa FM2 Instal·lacions, SA por 1.069.597,97 €, a partir de un concurso adjudicado por 272.974,89 € y 50.388,52 €, más ocho procedimientos negociados, al límite de lo que permite la normativa contractual, y dos de precios contradictorios.
- La Sindicatura de Cuentas no ha podido verificar cuál es el importe total de la obra aprobado y adjudicado por el Ayuntamiento de Seva.
- En los contratos que se han adjudicado mediante la aplicación del artículo 141 del TRLCAP, aprobados por decretos de la Alcaldía y que representan unidades de obra no comprendidas en el proyecto constructivo o que difieren sustancialmente de él, la Sindicatura de Cuentas entiende que la falta de previsión en el citado proyecto representa una alteración del contrato que incumple la normativa vigente. Respecto a los expedientes reflejados en el cuadro 1 de este informe, hay que señalar que en ningún caso el Ayuntamiento de Seva analizó la necesidad de volver a licitar las obras adicionales, sino que las asignó directamente al adjudicatario de la obra original y que, en general, la tramitación efectuada se realizó sin seguir lo establecido en la normativa sobre contratación.
- En fecha 28 de noviembre de 2006, el director facultativo emitió el certificado final de la dirección de la obra. Aun así, la Sindicatura de Cuentas no tiene evidencias de que se haya producido la recepción definitiva de la obra por parte del Ayuntamiento de Seva. Sin embargo, la Sindicatura de Cuentas ha podido comprobar *in situ* que el Centro Cívico polivalente del Ayuntamiento de Seva está finalizado y se destina a los usos municipales, tal y como se proyectó.
- La Sindicatura de Cuentas no ha podido comprobar la existencia de los contratos adjudicados a la empresa Summa, SA, por 104.576,11 € y 24.000 €, ni tampoco del que hace referencia a Piedra Natural Leiro, SA, por 53.867,11 €. No obstante, la Sindicatura ha comprobado las facturas correspondientes a dichos gastos.
- La Sindicatura de Cuentas no ha podido verificar los informes técnicos preceptivos de la fase constructiva número 9 ni los de aquellas fases que están sin identificar numéricamente (véase cuadro 2).
- La Sindicatura de Cuentas no ha podido verificar las actas de recepción de obra correspondientes a las fases 3, 7, 9, 11 y 12.

- La Sindicatura de Cuentas ha comprobado que las fases constructivas definitivas difieren de las fases constructivas iniciales aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Seva. Por lo tanto, no se pueden ni identificar ni vincular los contratos adjudicados con las fases constructivas.

4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De acuerdo con la legislación vigente, el proyecto del presente informe de fiscalización fue enviado en fecha 27 de septiembre de 2010 al Ayuntamiento de Seva para que, en su caso, presentasen las alegaciones correspondientes en los plazos establecidos.

La documentación anexa, a la que se refieren las alegaciones, no ha sido reproducida y se ha depositado en el archivo de la Sindicatura de Cuentas.

A continuación se transcribe¹ el escrito de las alegaciones recibidas:

AYUNTAMIENTO DE
SEVA

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA
A la atención del Sr. D. Jaume Amat Reyero
Síndico
Av. Litoral, 12-14
08005 Barcelona

Muy Señor nuestro:

De acuerdo con su escrito del día 23 de septiembre de 2010, registro de entrada 2014 de 27/09/2010, le remitimos, adjuntas, las alegaciones al proyecto de informe 26/2010-A. Las citadas alegaciones van acompañadas de los anexos I, II y III. Asimismo también se adjunta un CD con toda la documentación que le enviamos en soporte papel.

Atentamente,

El alcalde

[Firma, ilegible]

Josep Palmarola Nogué

Seva, 11 de octubre de 2010

1. El escrito de alegaciones estaba redactado en catalán. Aquí figura una traducción al castellano de su transcripción.

PROYECTO DE INFORME 26/2010-A

Josep Palmarola Nogué, en calidad de alcalde del Ayuntamiento de Seva, DIGO:

I.- Que el pasado día 27 de septiembre de 2010, con número de registro de entrada 2014, el Ayuntamiento de Seva ha recibido oficio de fecha 23 de septiembre de 2010 del Síndico de Cuentas mediante el cual se nos envía el proyecto de informe de fiscalización 26/2010-A realizado por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña a efectos de poder presentar alegaciones. El informe tiene por objeto la fiscalización de la construcción del Centro Cívico polivalente municipal y se efectúa a raíz de una denuncia formulada por el Grupo Municipal “Progrés Municipal, Independents de Seva”.

II.- Que dado lo dispuesto en el escrito enviado y de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas, en la representación que ostento formulo las siguientes

ALEGACIONES

PRIMERA: Se quiere destacar que el Ayuntamiento de Seva, en cumplimiento de sus obligaciones, ha colaborado poniendo a disposición de la Sindicatura toda la documentación en relación con la construcción del Centro Cívico polivalente (procedimientos contractuales, documentación contable y económica, etc.), y facilitando copia de aquella que expresamente se ha pedido, sin limitación.

SEGUNDA: Tal y como se reconoce explícitamente en el informe, la construcción del Centro Cívico polivalente de Seva está finalizada y completamente liquidada, y se destina a los usos por los que se proyectó, desarrollándose en él actividades formativas, culturales, sociales y de tiempo libre para la población. A efectos informativos, se adjunta como anexo I el detalle de las actividades que en él se están llevando a cabo y de la correspondiente programación trimestral.

TERCERA: En relación con la conclusión principal del informe según la cual “*se ha producido un fraccionamiento no justificado de la construcción del Centro Cívico polivalente del Ayuntamiento de Seva, y por lo tanto se produce un incumplimiento del artículo 68.1 del TRLCAP al no respetar los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación del artículo 11.1 del mismo texto legal, que son la base de la contratación administrativa*”, es oportuno indicar que:

Si bien el artículo 68 del TRLCAP prohíbe el fraccionamiento contractual con el fin de disminuir su cuantía y eludir, de este modo, los requisitos de publicidad o bien el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda, el Ayuntamiento de Seva a la hora de fraccionar la obra no lo hizo para intentar vulnerar la normativa contractual, sino para tener un control técnico más directo durante la ejecución de la obra así como por cuestiones de tipo económico.

Como se señala en el informe objeto de las presentes alegaciones, se han identificado una cincuentena de contratos que afectan a catorce empresas o contratistas diferentes. Este hecho ilustra claramente que la voluntad del ayuntamiento ha sido no la de eludir la publicidad o la concurrencia, sino la de disponer de este control más directo del que estábamos hablando.

Por otra parte, a nivel económico, si se hubiese efectuado una única adjudicación el plazo del contrato hubiese sido, obviamente, corto, tal vez de un par de años, circuns-

tancia que no era factible para un Ayuntamiento como el de Seva con un potencial económico limitado. Hay que tener en cuenta que el Presupuesto del ejercicio 2000 era de 2.078.552 € de ingresos ordinarios, casi el 100% del total del proyecto inicial aprobado por el Pleno (2.031.495 €). Su diferimiento en seis ejercicios ha permitido su correcta evolución económica, sin perjudicar al resto de los servicios municipales, circunstancia que con una sola adjudicación hubiese sido imposible.

CUARTA: En el informe se señala la existencia de obras adicionales respecto al proyecto constructivo, entendiéndose que *“la falta de previsión en el proyecto mencionado representa una alteración del contrato que incumple la normativa vigente”*. Se añade que *“en ningún caso el Ayuntamiento de Seva analizó la necesidad de volver a licitar las obras adicionales, sino que las asignó directamente al adjudicatario de la obra original y que, en general, la tramitación efectuada se realizó sin seguir lo establecido en la normativa sobre contratación”*. Asimismo se hace constar: *“en lo que concierne al informe de intervención en el que se constata la existencia de consignación presupuestaria para poder reconocer las obligaciones derivadas de las obras adicionales, que, en todos los casos analizados en los que el coste de las modificaciones supera el precio del contrato en más de un 20%, el interventor no pone de relieve que el importe de estas obras excede del límite legalmente establecido.”*

Efectivamente, durante la ejecución de la obra (se ha prolongado durante seis años) se han introducido modificaciones respecto del proyecto inicial. Básicamente se han incorporado aquellos nuevos elementos constructivos, instalaciones y maquinaria que técnicamente y en el transcurso de la obra se han considerado imprescindibles para conseguir un equipamiento adecuado a las necesidades planteadas. Estos nuevos elementos, que no figuraban en las previsiones iniciales, por su entidad han conllevado un incremento importante en el coste final de la actuación. Coste que aún habría sido superior, sin lugar a dudas, si su ejecución, dado su carácter imprescindible, se hubiese producido en un momento posterior una vez terminada la obra, a la que se añadiría la consecuente distorsión en el funcionamiento del equipamiento.

Por otro lado, por razones de eficiencia en la ejecución de cada una de las modificaciones introducidas, estas han sido ejecutadas por el contratista inicial, dada su especialización (básicamente los revestimientos acústicos, los sistemas de climatización, los revestimientos interiores, suministro de granito...). Es en estos apartados donde se producen las diferencias que se destacan en el informe entre los importes finales y las adjudicaciones efectuadas a varias empresas adjudicatarias.

Sin embargo, como ya se acreditó con la documentación aportada, la exigibilidad de consignación presupuestaria suficiente se ha cumplido en todo momento. Igualmente hay que destacar que la falta de advertencia respecto al porcentaje de modificación superior al 20% del precio de adjudicación no tenía que efectuarse, ya que salvaguardando el fraccionamiento de la obra no superaba este límite.

QUINTA: El informe pone de manifiesto que *“las fases constructivas definitivas difieren de las fases constructivas iniciales aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Seva. Por lo tanto, no se pueden ni identificar ni vincular los contratos adjudicados con las fases constructivas”*.

El Pleno del Ayuntamiento, en fecha 2 de marzo del año 2000, aprobó la ejecución del proyecto de Construcción del Centro Cívico polivalente en cinco fases. Durante la ejecución efectiva de la obra, por las razones expuestas de carácter económico y por su duración, se tuvieron que efectuar por fases adaptadas a las necesidades, que excepto una fueron objeto de un acto formal. Consecuentemente quedan plenamente

identificadas (tal y como también se indica en el informe), siendo posible al mismo tiempo su correlativa identificación con los contratos adjudicados.

SEXTA: En el informe se pone de manifiesto que, aunque el director facultativo emitió el certificado final de la dirección de la obra, no se tienen evidencias de que se haya producido su recepción definitiva. Tampoco se han podido verificar las actas de recepción de obra correspondientes a las fases 3, 7, 9, 11 y 12.

Para solventar esta carencia se adjunta documentación complementaria como anexo II.

SÉPTIMA: Puesto que la fiscalización llevada a cabo por la Sindicatura tiene carácter puntual relativa a los aspectos concretos que fueron objeto de denuncia según indica el propio proyecto de informe, se quiere hacer constar que:

a) Aparte de las cuestiones contractuales que ya se han informado, cada contrato tiene la correspondiente documentación económica (facturas, certificaciones de obra, justificantes de pago, etc.) cuya existencia se negaba en el escrito de denuncia formulado por el Grupo “Progrés Municipal, Independents de Seva”. Esta documentación ha sido relacionada coincidiendo con el coste total de la actuación y la Sindicatura ha tenido total acceso a ella, de la que se ha facilitado copia tanto de dicha relación como de la documentación que puntualmente ha sido solicitada.

b) Que el acceso a la documentación por parte del Grupo municipal denunciante, también en contra de sus afirmaciones, ha sido total y sin limitación, como puede comprobarse en la documentación que se adjunta como anexo número III y como así ha sido reconocido, en la sesión del Pleno del Ayuntamiento correspondiente al pasado día 23 de septiembre, por el concejal del Grupo PM que en ese momento procedió a la revisión de la documentación de la obra.

CONCLUSIONES:

1. Se discrepa, dicho sea en términos de defensa jurídica, de la afirmación contenida en el informe según la cual *“la documentación preparada por el Ayuntamiento de Seva para llevar término esta fiscalización no son documentos contables en sentido estricto; en consecuencia, la Sindicatura de Cuentas no tiene la seguridad razonable de que incluya toda la documentación correspondiente a la construcción del Centro Cívico polivalente, lo cual representa una limitación al alcance de las pruebas de fiscalización”*. Como queda explicitado en la alegación primera, el Ayuntamiento de Seva ha puesto a disposición de la Sindicatura toda la documentación en relación con la construcción del Centro Cívico polivalente, facilitando copia de la que expresamente se ha solicitado. Esta disponibilidad, como no puede ser de otro modo, se mantiene.
2. No se ha producido ningún perjuicio económico al erario público, ya que, como queda demostrado, el Centro Cívico polivalente de Seva está finalizado, está totalmente liquidado y se destina a los usos para los que se proyectó.
3. Si bien se han seguido ampliamente los procedimientos contractuales, en el fraccionamiento de la obra han primado básicamente los principios de necesidad, eficacia, eficiencia y economía. Esta afirmación es voz contrastada con el informe pericial externo¹

¹ La Sindicatura dispone de copia de ambos informes.

efectuado por el arquitecto don Lluís Josa García Tornell, miembro de la Agrupación de Arquitectos Expertos Periciales y Forenses y Diplomado en Arquitectura Legal, así como en el estudio comparativo¹ respecto a una obra de similares características (Teatro Kursaal de Manresa). Resulta que el coste definitivo del Centro Cívico polivalente de Seva ha sido de 1.126,12 euros el metro cuadrado, que queda muy por debajo del precio habitual en construcciones de este tipo. Esta beneficiosa circunstancia la entendemos como consecuencia de la participación de diferentes contratistas y/o industriales, cada uno de ellos especializado en una parte de la obra, y a la correlativa negociación del respectivo contrato.

4. Pese a que no se corresponden con las fases inicialmente aprobadas, las diferentes fases en las que se ha ejecutado la obra quedan plenamente identificadas, siendo posible al mismo tiempo su correlativa identificación con los contratos adjudicados.
5. Tal como mencionamos en la alegación SÉPTIMA y dado que la denuncia negaba la existencia de documentación, especialmente de facturas y certificaciones, entendemos que debería hacerse constar en el informe definitivo que toda esta documentación existe y se ha puesto al alcance de la Sindicatura.
6. A los efectos formales y acreditativos de la recepción de varias fases, así como de la recepción definitiva de la totalidad de la obra, se adjunta documentación complementaria como anexo II.

Por todo cuanto se ha expuesto, **SOLICITO A LA SINDICATURA DE CUENTAS** que tenga por presentado en tiempo y forma el presente escrito de alegaciones al proyecto de informe 26/2010-A y, de conformidad con su contenido, se tomen en consideración las circunstancias que en él se hacen constar en el momento de su aprobación definitiva.

Seva, 11 de octubre de 2010.

Josep Palmarola Nogué
Alcalde-Presidente

5. COMENTARIOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS

Todas las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas detenidamente. El texto inicial del informe no se ha alterado por entender que las alegaciones enviadas son explicaciones que confirman la situación descrita al proyecto de informe o porque no se comparten los juicios en ellas expuestos.

Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Av. Litoral, 12-14
08005 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
Fax +34 93 270 15 70
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Elaboración del documento PDF: julio de 2011

Depósito legal de la versión encuadernada
de este informe: B-26438-2011