

# CRÒNICA

---



# CONTROL I FISCALITZACIÓ DELS CONTRACTES ADMINISTRATIUS LOCALS\*

Joan Mestre i Andreu

Llicenciat en Dret.

Cap del Servei de Contractació de l'Ajuntament de Castelldefels

## I. El control i la fiscalització

### 1. Conceptes de control i fiscalització

El terme gramatical *control* és un gal·licisme admès per la *Real Academia de la Lengua Española*, que el defineix com a acció de vigilància, comprovació, inspecció, intervenció, registre.

En canvi, el terme *fiscalitzar*, també segons la Real Academia, és així mateix un gal·licisme definit com «investigar i criticar les accions o obres d'altres».

Si deixem de banda el concepte gramatical d'ambdós termes, el cas és que les paraules control i fiscalització són, en realitat, sinònimes. Les dues signifiquen, segons Albert de Rovira i Mola, «la submissió de les actuacions d'un altre a una comprovació o verificació normativa». Constatem, però, que s'ha imposat la paraula o terme «control».

Considerat com a funció, el control és la possibilitat que un òrgan verifiqui, amb fins de prevenció o de reparació, la gestió d'un altre òrgan en relació amb un determinat interès confiat al primer.

### 2. Modalitats generals de control

Les fórmules de control són variades i responen a diferents fonaments. No hi ha unanimitat en la doctrina sobre les modalitats generals de control, perquè el mateix terme evoca diversos significats.

Seguint José Bermejo Vera, podem formular genèricament, doncs, les següents classes o tipologies de control:

A. Pel subjecte titular, es parla de controls administratius, parlamentaris o judicials, segons que s'atribueixin específicament a alguna Administració pública, als poders legislatius o al Poder Judicial.

B. Pel que fa al model, pot ser intern o extern, segons que es realitzi per òrgans de l'Administració o per òrgans aliens o independents de l'Administració.

C. En raó del moment, podem parlar d'un control preventiu, previ o cautelar quan es duu a terme abans que s'adopti la decisió, mentre que parlem de posterior o successiu quan s'exercita sobre una decisió ja adoptada.

---

\*Aquest treball reproduceix íntegrament la lliçó impartida en el *Curs sobre contractació administrativa local*, que va tenir lloc a Barcelona del 16 al 20 de març de 1992, organitzat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

D. Ateses la regularitat i l'habitualitat, tenim els controls ordinaris o generals i els controls extraordinaris o especials.

E. Des de la perspectiva de l'*objectiu*, hi ha activitat de control sobre actes o decisions i activitat de control sobre òrgans o els seus membres.

F. Segons el criteri adoptat, hi ha controls de legalitat i d'oportunitat, segons que es tendeixi a verificar el compliment estricte dels preceptes legals o, contràriament, es persegueixi la *conveniència*.

G. Finalment i igualment important, altres autors parlen dels controls polítics, d'eficàcia, financers, autonòmics, d'eficiència, etc.

## II. El control de les decisions locals

### 1. *Plantejament general*

Les entitats locals, com a persones jurídiques i subjectes de dret que són, adopten decisions, realitzen actes, en virtut de les seves legítimes potestats. Aquestes decisions o actes, unes vegades s'ajusten a les regles i condicions que assenyala l'ordenament jurídic, és a dir, s'ajusten a la *lleï i al dret*; però altres vegades —les menys— s'incompleixen preceptes jurídics, tant orgànics com de procediment, en el moment en què es pren la decisió o es produeix l'acte. En aquests casos, s'ha de verificar, s'ha de comprovar la correcció jurídica de les decisions o actes adoptats per les entitats locals i, si escau, cal la seva reprovació per haver vulnerat els preceptes jurídics aplicables.

El control, la fiscalització de les decisions i actes de les corporacions locals només és la perllongació conseqüent del principi de subjecció o submissió a l'ordenament jurídic. Els mecanismes de control serveixen per verificar, per comprovar, per qui correspongui, si la decisió o l'acte adoptat s'adapta o adequa al dret i a la llei, i també, contràriament, per anul·lar-lo i restablir la situació injusta o il·legal.

L'existència de sistemes de control de l'activitat de les administracions públiques és una exigència constitucional per tal de garantir no sols els drets dels ciutadans a qui puguin afectar les seves decisions, sinó també l'interès general. Per això, els mecanismes de control i fiscalització prefigurats i establerts pel dret són «vies de garantia objectivades per a la defensa de la legalitat».

La doctrina ha indicat que és una característica comuna a tots els mecanismes de control —excepte els anomenats de control intern o autocontrol— la supervisió d'una instància de poder per part d'una altra de diferent, i també la possibilitat que l'òrgan controlant es trobi normativament habilitat per depurar situacions anormals o irregulars que s'han originat o produït per l'actuació de l'òrgan controlat.

El mecanisme de control més important, com ja sabem, és l'encomanat als jutges i tribunals, perquè, com indica l'art. 24 de la Constitució, «totes les persones tenen dret a obtenir la tutela efectiva dels jutges i tribunals en l'exercici dels seus drets i interessos legítims».

Tampoc no ignorem que tant l'art. 106 del text constitucional com l'art. 6.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), atribueixen als tribunals l'exercici del «control de la legalitat» de l'actuació administrativa, dels acords i actes de les entitats locals. Hem d'advertir, però, que no és el control judi-

cial, pel que fa al règim jurídic de la nostra Administració local, l'únic admès i possible, encara que pugui semblar el més eficaç, sinó el mecanisme de garantia que en un Estat de dret culmina les diverses solucions possibles en la tutela de l'ordenament jurídic.

El catedràtic de dret administratiu José Bermejo Vera assegura que «l'existència d'un sistema adequat de controls de les decisions locals esdevé una condició indispensable per al funcionament de les Corporacions Locals (d'altra banda, com per a la resta de les Administracions públiques), i actua com a lògic contrapès de l'important quadre de potestats i competències que tenen assignats», i tot això independentment de les opcions que des d'altres punts de vista (sociològic, polític o econòmic) és possible de mantenir.

Per finalitzar aquest apartat, assenyalem que tots, absolutament tots els acords i actes, és a dir, totes les decisions volitives de les entitats locals, són susceptibles de control, fiscalització o revisió; o sigui, que en el règim jurídic de l'Administració local aquest principi general que assegura el control o fiscalització de les decisions dels òrgans de govern no admet ni té cap excepció.

## 2. Tipologia dels mètodes de control

En la doctrina administrativa local hi ha una divisió tripartida i clàssica de tipus o classes de control de les decisions locals:

a) Les anomenades «internes», és a dir, les que provenen dels òrgans de les entitats locals per revisar els seus propis actes i acords, o bé d'alguns altres dels seus òrgans.

b) Els anomenats «externs», que són de caràcter preventiu o posterior a la decisió, que la norma assigna a instàncies alienes a la corporació local.

c) Altres classes o fórmules de control que no encaixen en les dues anteriors.

A. Fórmules de control intern. Els informes previs dels funcionaris habilitats en la contractació local

Dins de les anomenades fórmules de control intern o autocontrol, la legislació de règim local destaca les següents:

1r. La revisió d'ofici: potestat de revisió que preveu l'art. 4.1.c LBRL, i que l'art. 53 remet a la «legislació de l'Estat reguladora del procediment administratiu comú» respecte als termes i a l'abast amb què les corporacions locals podran revisar els seus actes i acords, i tot això «sense perjudici de les previsions específiques contingudes en els articles 65, 67 i 110 de la mateixa Llei».

Com ja sabem —i no ens hi estendrem—, hi ha quatre supòsits de revisió d'ofici: la revisió mitjançant declaració de nul·litat de ple dret (la corporació local pot, en qualsevol moment, declarar la nul·litat dels actes enumerats en l'art. 47 de la Llei de procediment administratiu-LPA); la revisió mitjançant anul·lació d'actes declaratius de drets (declaració de lesivitat prèvia i impugnació davant la jurisdicció contenciosa-administrativa); la revisió mitjançant l'anul·lació d'actes no declaratius de drets (en cas que la corporació local canviï de criteri); i la revisió per rectificar simples errors materials i els aritmètics (en qualsevol moment, segons preveu l'art. 111 LPA).

2n. Una altra fórmula o supòsit de control intern són les facultats de control i fiscalització dels òrgans de govern local. Ens referim a la facultat de supervisar decisions d'òrgans locals per part de l'òrgan col·legiat suprem de la corporació local: el ple. Són els supòsits previstos en els art. 22.2.a i 33.2.c LBRL, i que l'art. 104 del Reial decret 2568/1986, de 28 novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), explicita diverses fórmules o mitjans (requeriment de presència i informació de membres corporatius que posseeixin delegació; debat sobre l'actuació de la comissió de govern; i la moció de censura de l'alcalde), sense oblidar que el Reglament orgànic municipal podrà establir altres mitjans de control i fiscalització dels òrgans de govern.

3r. Els informes previs dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional.

Aquests informes previs constitueixen una modalitat indirecta de control intern o autocontrol dels actes i acords que adopten les entitats locals, encara que no de tots, sinó sols dels previstos legalment. La LBRL no regula aquesta qüestió, sinó que és el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL), aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, que introdueix, o millor dit, reintrodueix aquesta exigència que ja existia en la legislació de règim local anterior. És l'art. 54 TRRL, i el 173 ROF en els mateixos termes, que exigeix —«caldrà»— «l'informe previ del Secretari, i, a més, si escau, de l'Interventor o dels qui legalment el substitueixin per a l'adopció dels acords següents: a) En els supòsits en què ho ordeni el President de la corporació o quan ho sol·liciti un terç dels seus membres amb antelació suficient a la sessió en què hagin de tractar-se. b) Quan es tracti d'assumptes sobre matèries per a les quals s'exigeix una majoria especial».

La Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC) de 15 d'abril de 1987, en el seu art. 163.2 ha establert un nou supòsit: «també cal l'informe previ en els supòsits en què així ho estableixi la legislació de règim local i, si escau, la legislació sectorial». Aquest supòsit, l'ha recollit el Reglament de règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, de 18 de setembre de 1987, en el seu art. 3.c, en indicar que s'han d'emetre «informes previs sempre que un precepte legal exprés ho estableixi així».

Amb l'exigència d'aquests informes previs es pretén que aquests funcionaris assenyalin la legislació aplicable en cada cas i l'adequació que hi han de presentar els acords en projecte (art. 54.2 TRRL); o sigui, que som davant d'un control previ o cautelar, en el sentit que es verifica la legalitat dels acords que es pretén d'adoptar, i al mateix temps es tracta d'un control intern o autocontrol.

Hem d'indicar que el contingut dels esmentats informes, en base a l'art. 85.2 LPA, no és vinculant per a l'òrgan decisor.

Vegem, a continuació, sense ànim de ser exhaustius, els supòsits en què han d'emetre informe previ els funcionaris habilitats en la contractació administrativa local:

—L'art. 113 TRRL regula tres supòsits concrets en què cal l'informe previ i/o la fiscalització per part del secretari i interventor de l'entitat local:

a) L'aprovació del plec de clàusules econòmico-administratives ha d'anar precedida dels informes del secretari i l'interventor de la corporació.

b) Els informes que la Llei assigna a les assessories jurídiques s'evacuaran per la secretaria de la corporació.

c) Els actes de fiscalització que en l'Estat s'exerceixen per la Intervenció General, ho seran per l'Interventor de l'Entitat.

Hem d'afegir, pel que fa als plec de condicions, que la LMRLC recull la possibilitat d'aprovació de plec de condicions generals en l'art. 269.3, els quals, abans de la seva aprovació inicial i definitiva pel ple, han de ser informats pel secretari i l'interventor de la corporació.

Respecte als informes que la Llei de contractes de l'Estat (LCE) i el seu Reglament assignen a les assessories jurídiques i que cal evacuar per la secretaria de la corporació, hem de destacar els següents preceptes normatius:

a) Art. 32 LCE: Cal i és preceptiu el dictamen previ de l'assessoria jurídica en les subhastes, quan la mesa de contractació hagi verificat l'adjudicació provisional amb infracció de l'ordenament jurídic.

b) Art. 54 LCE: En la recepció provisional ha de concórrer el representant de la Intervenció General de l'Estat, en les seves funcions de fiscalització de la inversió, la presència del qual serà obligatòria quan es tracti d'obres l'import de les quals excedeixi els 50 milions de pessetes.

c) Art. 61 LCE: Calen els informes de l'assessoria jurídica i de la Intervenció de l'Estat en l'autorització per a l'execució d'obres per l'Administració.

d) Art. 133 RCE: Cal l'informe de l'assessoria jurídica en la resolució d'expedients en els casos de força major.

e) Art. 136 RCE: Informe, si escau, de l'assessoria jurídica i de la Intervenció de l'Estat en totes les incidències que sorgeixin entre l'Administració i el contractista en l'execució d'un contracte per diferències en la interpretació d'allò convingut o per la necessitat de modificar-ne les condicions contractuals.

f) Art. 144 RCE: Informe previ de l'assessoria jurídica en l'abonament d'interessos al contractista si l'Administració no efectués el pagament de les certificacions dins dels tres mesos següents a la data.

Pel que fa als actes de fiscalització per l'Interventor, el seu contingut és molt ampli, segons assenyala l'art. 17 RCE, ja que haurà d'emetre el seu preceptiu informe en els supòsits previstos en els art. 22 (contractes amb termini d'execució superior al de vigència del pressupost corresponent), 88 (contractes d'obres per concurs: que no sigui possible la fixació prèvia del pressupost definitiu, projectes no establerts prèviament per l'Administració, i projecte susceptible de ser millorat), 117 (contractació directe d'obres; que l'adjudicatari no compleixi les condicions necessàries per dur a terme la formalització del contracte, continuar l'execució d'obres els contractes de les quals hagi estat resolt i els que tinguin per objecte la investigació, l'assaig, l'estudi o la posada a punt), 133 (indemnització en casos de força major), 144 (abonament d'interessos per certificacions d'obra), 152 (reajustament d'anualitats del programa de treball), i 157 (causes de resolució del contracte). També han d'emetre informe els Interventors «en els expedients motivats per contractes en general, en què es proposi el reconeixement de drets o obligacions de contingut econòmic o l'adopció d'acords que se'n derivin, amb subjecció a les disposicions que hi són aplicables» (art. 17 RCE).

— Per la seva banda, l'art. 114.3 TRRL estableix que els acords que dicti l'òrgan competent quant a la interpretació, modificació i resolució dels contractes hauran de ser informats prèviament pel secretari i l'interventor de la corporació (en el mateix sentit es pronuncia l'art. 18 LCE).

— També l'art. 120.1.2n. TRRL assenyalava la necessitat de l'informe del secretari i l'interventor per tal d'acordar la contractació directa en els casos de «reconeguda urgència, sorgida com a conseqüència de necessitats apressants que requeriran una execució ràpida, que no es pugui aconseguir mirjançant la tramitació urgent regulada en l'article 116».

— L'art. 88 del Reglament de contractació de les corporacions locals assenyalava que cal l'informe favorable de l'interventor en la devolució de fiances definitives.

4r. El recurs de reposició, que és un mitjà d'autocontrol i que constitueix una revisió a instància de part. És el recurs típic en l'Administració local, les dues característiques principals del qual són: a) Que la supervisió o control és competència del mateix òrgan que dictà l'acte o acord; b) Que constitueix un requisit necessari i previ a l'exercici del control jurisdiccional.

Vull destacar en aquesta fórmula de control intern el fet que poden interposar el recurs de reposició, d'acord amb el que disposa l'art. 63 LBRL, contra els actes i acords que incorrin en infracció de l'ordenament jurídic, els membres que haguessin votat en contra d'aquests actes i acords; el termini per interposar aquest recurs es comptarà des de la data de la sessió en què s'hagués votat l'acord (art. 211.3 ROF).

Què succeeix amb els possibles recurrents legítims que s'abstenen o que no assisteixen a la sessió corresponent? O en el supòsit legal de les votacions secretes previstes en els art. 70.1 LBRL i 88.1 i 102.3 ROF?

En ambdós supòsits, la doctrina es pronuncia en sentit positiu i considera legítim per recórrer el qui hagués renunciat, per motius de legalitat, a prendre part en la votació —i, en conseqüència, en la decisió adoptada—, i també el qui no hagués assistit justificadament.

5è. Per últim, tenim com a model extraordinari d'autocontrol, també a instància de part, el recurs de revisió, que escau, excepcionalment, contra decisions en ferm.

Aquest recurs es troba limitat als supòsits previstos a l'art. 127 LPA, i ha de ser interposat davant l'òrgan suprem de la corporació local, és a dir, el ple, i amb el preceptiu dictamen del Consell d'Estat.

## B. Fórmules de control extern

De manera molt concisa assenyalarem que les fórmules de control extern de les decisions locals tenen com a característica comuna que són atribuïdes a una instància aliena a l'entitat local.

Farem una breu referència als tipus o fórmules de control previ o cautelar, abans que la corporació local adopti la decisió, i a les tècniques de control successiu en relació a les decisions que s'han d'adoptar.

1r. Controls preventius o cautelars. Són els coneguts clàssicament com de tutela, d'entre els quals podem citar els informes previs, les autoritzacions, les aprovacions, les ratificacions, etc., i que són necessaris perquè la decisió local sigui plena i eficaç.

En primer lloc tenim, entre aquests supòsits, l'informe previ del Consell d'Estat, previst a l'art. 48 LBRL, que assenyalava: «En els assumptes en què sigui preceptiu el dictamen del Consell d'Estat, la corresponent sol·licitud es cursarà per conducte del

President de la Comunitat Autònoma i mitjançant el Ministeri d'Administració Territorial» (des del 1986, Ministeri per a les Administracions Públiques).

D'acord amb la Resolució de la Presidència del Consell d'Estat, de 3 de maig de 1982, les disposicions sobre contractació administrativa local que en preceptuen l'audiència són les següents:

—Municipalització i provincialització de serveis en règim de monopoli, art. 64 del Reglament de serveis de les corporacions locals, de 17 de juny de 1955.

—Modificació de contractes quan la quantia excedeix el 20 % del seu preu, art. 114.3 TRRL.

Entre els informes previs, destaquem els previstos a l'art. 114.3 TRRL, sobre modificació de contractes, quan la quantia excedeixi el 20 % del seu preu, en què serà preceptiu el dictamen de l'òrgan consultiu superior de la Comunitat Autònoma, si n'hi ha o, si no, del Consell d'Estat; i en l'art. 30 del Reglament del patrimoni dels ens locals de Catalunya, relatiu a l'adquisició de béns a títol oneros, en què cal l'informe previ del departament de Governació per a la seva adquisició directa.

Hem esmentat les autoritzacions o aprovacions de l'Administració estatal o autonòmica, entre les quals destaquem el supòsit previst a l'art. 79 TRRL sobre alienació, gravamen o permuta de béns immobles i que, si el seu valor excedeix el 25 % dels recursos ordinaris del pressupost anual de la corporació local, caldrà autorització de la comunitat autònoma (recordem que les alienacions de béns patrimonials, d'acord amb l'art. 80 TRRL, s'hauran de realitzar mitjançant subhasta).

2n. Controls successius. Dins d'aquesta modalitat de control extern, que es caracteritza per verificar la legalitat d'allò que la corporació local actua amb posterioritat, la doctrina esmenta:

a) La coordinació de l'activitat de l'Administració local, que pot generar modalitats o fórmules de control (art. 59 LBRL).

b) El control administratiu que poden exercir les administracions delegants en matèries delegades i la possibilitat de recurs contra els actes i els acords municipals davant els òrgans competents de l'Administració delegant (art. 27.2 LBRL); i

c) El sistema de control jurisdiccional, que és el vertader i autèntic sistema de control extern de totes les decisions municipals (art. 52.1 LBRL).

### C. Altres fórmules de control

Hi ha d'altres modalitats específiques de control sobre les decisions locals previstes en la normativa de règim local, com són el sistema de conflictes jurisdiccionals, l'anomenada substitució funcional, la dissolució d'òrgans, l'exercici d'accions pels veïns, el Defensor del Poble i el Tribunal de Comptes. Aquesta darrera fórmula, la majoria d'autors la inclouen dins de les classes de control extern.

## III. El Tribunal de Comptes

### 1. Antecedents, naturalesa i funcions

L'òrgan per excel·lència de control extern de la despesa pública a Espanya és el Tribunal de Comptes, l'origen del qual se situa a l'Edat Mitjana, amb els comptadors

del regne de Castella, en el *bayle general* de la Corona d'Aragó i en la *Cámara de Comptes* de Navarra.

Més tard, aparegueren el Tribunal de Contaduría (regnat de Felip II), el Tribunal Mayor de Cuentas (creat en temps de Ferran VII) i, ja més recentment, és la creació del Tribunal Suprem de la Hisenda Pública el 1924, la del Tribunal de Comptes de la República, mitjançant Llei orgànica de 24 de juny de 1934, i la del Tribunal de Comptes del Regne, per Llei de 13 de desembre de 1953, modificada per la Llei de 23 de desembre de 1961.

Amb la promulgació de la Constitució espanyola de 1978, s'instaura la nova formulació i les característiques del Tribunal de Comptes.

L'art. 136.1 de la norma fonamental estableix que el Tribunal de Comptes és «el suprem òrgan fiscalitzador dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat, i també del sector públic», i seguidament hi afegeix que «dependrà directament de les Corts Generals i exercirà les seves funcions per delegació seva en l'examen i la comprovació del Compte General de l'Estat».

La seva organització i funcionament es regeixen per la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, i també per la Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes.

Ha estat molt discutida per la doctrina espanyola la naturalesa, judicial o administrativa, del Tribunal de Comptes. Assenyalem, breument, que les actuals tesis es decanten per la seva naturalesa administrativa, tenint en compte que el Tribunal no pertany a l'ordre judicial, encara que exerceixi funcions jurisdiccionals o d'enjudiciament. Respecte d'això, cal esmentar només l'art. 117 de la Constitució espanyola, segons el qual «l'exercici de la potestat jurisdiccional correspon exclusivament als jutjats i tribunals determinats per les lleis», formats per «jutges i magistrats integrants del poder judicial».

La funció fiscalitzadora del Tribunal de Comptes és la que assenjala l'art. 2.a de la seva Llei orgànica, com «la fiscalització externa, permanent i consumptiva de l'activitat econòmico-financera del sector públic», d'acord amb «els principis de legalitat, eficiència i economia» (art. 9.1).

És important l'art. 11.a de la Llei orgànica del Tribunal de Comptes, que disposa: «El Tribunal de Comptes fiscalitzarà en particular: a) Els contractes establerts per l'Administració de l'Estat i les altres Entitats del sector públic, en els casos en què estigui establert o que consideri convenient el Tribunal».

Quins ens integren el sector públic als efectes de control i fiscalització pel Tribunal de Comptes? El constitueixen, segons l'art. 4 de la Llei orgànica, l'Administració de l'Estat, les comunitats autònomes, les corporacions locals, les entitats gestores de la Seguretat Social, els organismes autònoms i les societats estatals i les empreses públiques.

Pel que fa a les comunitats autònomes, l'art. 153.d de la Constitució espanyola diu que el control econòmic i pressupostari dels òrgans de les comunitats autònomes serà exercit pel Tribunal de Comptes. I en termes semblants s'expressa la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes, en el seu art. 22.1.

En diverses comunitats autònomes s'ha establert per llei l'existència d'un òrgan de control extern que fiscalitzi la seva situació econòmico-financera. Concretament, a Catalunya la creació de la Sindicatura de Comptes consta en l'art. 42 de l'Estatut d'autonomia: «Sense perjudici del que disposa l'art. 136 i en l'apartat d) de l'art. 153 de la

Constitució —que es refereixen al Tribunal de Comptes d'Espanya—, es crea la Sindicatura de Comptes de Catalunya», afegint-hi textualment: «Una Llei de Catalunya regularà la seva organització i funcionament i establirà les garanties, normes i procediments per assegurar la rendició dels comptes de la Generalitat, que s'haurà de sotmetre a l'aprovació del Parlament». I, d'acord amb aquesta norma estatutària, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 6/1984, de 5 març, de la Sindicatura de Comptes.

## 2. *Relacions amb òrgans semblants de les comunitats autònomes*

L'existència del Tribunal de Comptes i d'institucions semblants en les comunitats autònomes planteja el problema de com conhonestar les relacions recíproques. Aquest dilema entenem que ha quedat resolt amb la Llei de 5 d'abril de 1988, de funcionament del Tribunal de Comptes. En el seu preàmbul, s'indica, pel que fa a la funció fiscalitzadora, que «assegura, d'altra banda, la indispensable coordinació del Tribunal amb els òrgans de control intern de les Entitats del sector públic i amb els de control extern que puguin existir en les Comunitats Autònomes, i fan innecessària la creació de Seccions Territorials que, lluny de portar cap a una fiscalització eficaç, suposaria, en la majoria de casos, una concurrència de competències i una antieconòmica duplicació d'esforços en matèria de control».

I, concretament, l'art. 29 de la Llei de funcionament del Tribunal de Comptes, l'únic que comprèn el títol II, que s'anomena «De les relacions del Tribunal de Comptes amb els òrgans de control extern de les Comunitats Autònomes», estableix que entre el Tribunal de Comptes i els òrgans de control extern de les comunitats autònomes coordinaran les seves activitats mitjançant l'establiment de tècniques i criteris comuns de fiscalització per tal de garantir la major eficàcia de resultats i evitar la duplicitat en les actuacions.

A més, els òrgans de control de les comunitats autònomes trametran al Tribunal de Comptes els resultats individualitzats de la seva feina. Els informes i les memòries que s'enviïn hauran d'anar acompanyats dels seus antecedents i del detall necessari a fi que el Tribunal de Comptes els pugui examinar i ampliar les comprovacions que consideri necessàries.

El Tribunal de Comptes pot sol·licitar d'aquests òrgans la pràctica de concretes funcions fiscalitzadores, tant si es refereixen al sector públic com a l'estatal.

Respecte d'això, convé precisar que, dins de les funcions que exerceix el Tribunal de Comptes, la jurisdiccional no és delegable, per la qual cosa no es podrà exercir pels òrgans de control extern de les comunitats autònomes. A aquest efecte, la Sentència del Tribunal Constitucional de 17 d'octubre de 1988 ha declarat inconstitucional els art. 12.d i 18 de la Llei de 5 de març de 1984, de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, relatius a l'existència de la Secció d'Enjudiciament, per considerar que l'activitat d'enjudiciament comptable, de naturalesa jurisdiccional, és exclusiva del Tribunal de Comptes d'Espanya i que s'estén a la totalitat del territori espanyol.

Pel que fa a la funció fiscalitzadora, es produeix una concurrència de competències entre el Tribunal de Comptes i els òrgans de control de les comunitats autònomes.

S'ha de preveure i evitar la possibilitat de duplicar actuacions per part del Tribunal de Comptes i altres òrgans de fiscalització de comunitats autònomes. Amb un criteri exemplar, la Llei de funcionament del Tribunal de Comptes disposa que aquests organismes coordinaran les seves activitats.

### 3. La funció fiscalitzadora

Com ja hem asseverat, la funció fiscalitzadora és una funció pròpia del Tribunal de Comptes, externa, permanent i consumptiva de l'activitat econòmico-financera del sector públic, en què es troben integrades les corporacions locals.

Com a resultat de la funció fiscalitzadora del Tribunal de Comptes tenim els informes o memòries, mocions o notes que emet.

La normativa aplicable posa especial èmfasi en la Memòria o Informe anual, que ha de ser tramès a les Corts Generals. També s'adjunten a la Memòria o Informe anual tots els que el Ple hagués aprovat i també les al·legacions i justificacions que s'haguessin aportat pels ens fiscalitzats.

L'exercici de la funció fiscalitzadora es concreta mitjançant l'examen i comprovació, entre d'altres, dels contractes establerts pels ens integrants del sector públic.

Aquesta documentació que es tramet al Tribunal de Comptes s'examina i censura, o bé totalment o bé fent servir tècniques de mostratge.

#### A. Inici del procediment

L'exercici de la funció fiscalitzadora correspon al Ple del Tribunal de Comptes.

No obstant això, ¿qui té la iniciativa per demanar l'exercici de la funció fiscalitzadora? Segons la Llei orgànica només la tenen el mateix Tribunal, les Corts Generals i, en el seu àmbit, les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.

Les corporacions locals no són incloses dins dels subjectes amb capacitat d'iniciativa d'inici de la fiscalització. Malgrat això, tenen dues alternatives: *a)* Que sol·licitin a la comunitat autònoma a què pertanyin que aquesta enviï la corresponent petició al Tribunal de Comptes; *b)* Que ho sol·licitin directament al Tribunal.

Com ja sabem, en el Departament de Corporacions locals del Tribunal de Comptes es reben moltes peticions d'auditoria per part d'ens locals. L'art. 116 LBRL avala aquesta possibilitat, en indicar que es pot denunciar davant el Tribunal de Comptes l'existència d'irregularitats en la gestió econòmica i en els comptes aprovats pel ple de la corporació.

#### B. Finalització del procediment

Abans que es realitzi el projecte d'informe pel departament, es posen les actuacions practicades en coneixement de la corporació local, i se li atorga un termini no superior a 30 dies perquè formuli les al·legacions i presenti els documents i justificants que cregui convenients.

L'omissió d'aquest tràmit d'audiència a les corporacions locals interessades es pot recórrer al Ple del Tribunal de Comptes, la resolució del qual no admet cap recurs.

Els informes o memòries, mocions o notes, un cop aprovades pel Ple del Tribunal, i també les al·legacions i justificacions presentades, s'exposen integrades en l'Informe anual que el tribunal ha de trametre per a la seva tramitació parlamentària a les Corts Generals i, en allò que les afecti, a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes i als plens de les corporacions locals.

La Comissió Mixta Congrés-Senat per a les Relacions amb el Tribunal de Comptes coneix aquests informes aprovats pel Ple, i, un cop examinats, dicta les resolucions que es publiquen en el BOE, conjuntament amb l'Informe o Memòria anual.

A més del lliurament que es fa a les Corts Generals, el Tribunal de Comptes trameta l'Informe o Memòria al Govern de la nació, als consells de govern de les comunitats autònomes o als plens de les corporacions locals, segons correspongui.

#### IV. La Sindicatura de Comptes de Catalunya

Com hem indicat, la seva creació, sense perjudici d'allò que disposen els art. 136 i 153.d de la Constitució espanyola, consta a l'art. 42 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i es va fer per la Llei de 6 de març de 1984, modificada posteriorment per la Llei 15/1991, de 4 de juliol. Aquesta modificació, segons la seva exposició de motius, es basa principalment en l'esmentada Sentència del Tribunal Constitucional de 17 d'octubre de 1988, que anul·la els art. 2.2, 12.d i 18 de la Llei anterior, relatius a la regulació de les activitats d'enjudiciament, si bé reafirma les seves competències pel que fa a la fiscalització de les corporacions locals.

És, segons l'art. 1r., l'òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya, que està constituït, entre d'altres, per les corporacions locals i els seus organismes autònoms (art. 5è.) i depèn orgànicament del Parlament de Catalunya.

Una de les funcions de la Sindicatura de Comptes és la de «fiscalitzar els contractes subscrits per l'Administració de la Generalitat i altres ens del sector públic indicats a l'article 5è. en els casos en què estigui establert o en què la Sindicatura de Comptes ho consideri convenient» (art. 2.1.c), i també la d'«emetre dictàmens i resoldre les consultes que en matèria (...) de gestió econòmico-financera li sol·licitin els ens públics esmentats a l'article 5è.» (art. 2.1.f).

Per complir les seves funcions, la Sindicatura de Comptes pot requerir la col·laboració i la cooperació de tots els ens que componen el sector públic de Catalunya, que els hauran de prestar (art. 4t.).

L'estructura d'aquesta Llei és, *mutatis mutandi*, molt semblant a la del Tribunal de Comptes.

La Sindicatura de Comptes, segons l'art. 10, ha d'elaborar i elevar al Parlament una memòria anual de les seves activitats; memòria de què, quan es refereix a les activitats de les corporacions locals, els trametrà una còpia, i quan els informes o normes de millorament de què parla l'art. 2n. es refereixin a les corporacions locals o a les entitats del sector públic que en depenguin, seran els propis òrgans els que en tinguin de les propostes, sense perjudici que siguin traslladades al Parlament.

En els esmentats informes i memòries, la Sindicatura ha de fer constar les infraccions, abusos o pràctiques irregulars que hagi observat i indicarà la responsabilitat en què, al seu criteri, s'hagués incorregut i les mesures per exigir-la (art. 7è.).

Encara no s'ha donat compliment, que sapiguem, al que estableix la disposició final primera de la Llei de 4 de juliol de 1991: que el Consell Executiu, en el termini de sis mesos, ha de trametre al Parlament un Projecte de Llei de funcionament de la Sindicatura de Comptes.

## V. Fiscalització externa de les corporacions locals

### 1. *Normativa reguladora*

Segons l'art. 115 LBRL, «la fiscalització externa dels comptes i de la gestió econòmica de les Entitats Locals correspon al Tribunal de Comptes, amb l'abast i les condicions que estableix la Llei Orgànica que el regula, i sense perjudici dels supòsits de la delegació que hi són previstos».

En canvi, l'art. 204 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, que en el seu apartat primer reproduïx quasi literalment aquell precepte de la LBRL, el matisa en el sentit que «allò establert en el present article s'entén sense detriment de les facultats que, en matèria de fiscalització externa de les Entitats Locals, tinguin atribuïdes les Comunitats Autònomes pels seus Estatuts».

Aquesta matisació concorda, naturalment, amb l'esmentada Sentència del Tribunal Constitucional de 17 d'octubre de 1988, que reafirma la competència de la Sindicatura de Comptes de Catalunya quant a l'activitat fiscalitzadora de les corporacions locals catalanes, tenint en compte que l'esmentada resolució convalida definitivament el concepte del sector públic de Catalunya assenyalat per l'art. 5è. de la Llei de Sindicatura de Comptes, contra el qual s'interposà recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern de la nació.

Entenem, doncs, que les entitats locals de Catalunya han de trametre, si escau, a la Sindicatura de Comptes, els contractes que hagin subscrit «en els casos en què s'estableixi o en què la Sindicatura de Comptes ho consideri convenient», tal com ho estableix l'art. 2 lletra c) de la seva Llei constitutiva.

No obstant això, haurà de ser la futura Llei de funcionament la que especifiqui quins contractes estaran subjectes a la fiscalització de la Sindicatura de Comptes, seguint el precedent de la Llei de funcionament del Tribunal de Comptes, que els explicita en els seus art. 39 i 40.

Per ara, i pel que fa a la Sindicatura de Comptes de Catalunya, no hi ha cap precepte normatiu específic que obligui les corporacions locals a trametre-li o enviar-li còpia dels contractes establerts als efectes de la seva fiscalització.

### 2. *Òrgan competent per fiscalitzar els contractes locals*

A qui correspon la fiscalització externa de la contractació administrativa de les entitats locals de Catalunya: al Tribunal de Comptes o a la Sindicatura de Comptes?

La realitat és que el Tribunal de Comptes ha fiscalitzat durant cinc anys, des del 1983 al 1987, la contractació administrativa local, però només de les entitats locals que li han volgut trametre els corresponents contractes que havien de ser fiscalitzats.

A partir de l'exercici pressupostari de 1988, la Sindicatura de Comptes de Catalunya s'encarrega de «dur a terme les comprovacions inicials sobre el compliment de les normes reguladores de l'activitat financera» i sol·licita informació i col·laboració al respecte, per tal que es facilitin a l'esmentat organisme, mitjançant la formalització del Document de referència B/RC (que comprèn les dades següents: òrgan, tipus, objecte, adjudicatari, forma d'adjudicació, pressupost de la despesa i adjudicació, fiança definitiva, data de formalització, termini d'execució, liquidació i total de la despesa reconeguda), detall dels contractes que reuneixin les condicions següents:

a) Amb pressupost superior o igual a 10 milions de pessetes:

— Els contractes administratius d'obres.

b) Amb pressupost superior o igual a 5 milions de pessetes:

— Els contractes administratius de gestió de serveis públics i els de subministraments.

— Els contractes administratius especials d'assistència amb empreses consultores o de serveis.

c) Amb pressupost superior o igual a 2,5 milions de pessetes:

— Els contractes administratius especials per a la realització de treballs específics i concrets, no habituals.

D'acord amb el que hem exposat més amunt, entenem que, conformement amb la tantes vegades esmentada Sentència del Tribunal Constitucional de 17 d'octubre de 1988, la Sindicatura de Comptes de Catalunya té competència per controlar i fiscalitzar els contractes de les corporacions locals i dels organismes autònoms, control que «no exclou el que pugui exercir l'Estat, a través del Tribunal de Comptes, en l'àmbit de les pròpies competències sobre la matèria».

Es produeix, doncs, una coexistència o concurrència de competències entre el Tribunal de Comptes i la Sindicatura de Comptes de Catalunya en l'activitat fiscalitzadora contractual de les corporacions locals. Cal preveure i evitar la possibilitat de duplicar actuacions entre els dos òrgans, mitjançant tècniques de col·laboració i coordinació que impedeixin, entre altres, molèsties o entrebancs inútils en la gestió local contractual.

Aquest plantejament ja el reconeix el Tribunal Constitucional en l'esmentada Sentència, en indicar textualment:

«Ambdós controls sobre l'activitat financera de les Corporacions Locals no tenen per què excloure's mútuament, sinó que poden coexistir i sobreposar-se. Aquests controls es concreten en l'elaboració d'informes o memòries, i el seu coneixement pot interessar, per a l'exercici de les seves respectives competències, a més de a les pròpies Corporacions Locals fiscalitzades, tant a l'Estat com a les Comunitats Autònomes i les seves respectives Cambres legislatives. Tot això sense perjudici de la relació de supremacia establerta constitucionalment entre el Tribunal de Comptes i els altres òrgans fiscalitzadors, i de la utilització, si escau, de les tècniques tendents a reduir a la unitat l'actuació de l'un i els altres, i evitar duplicitats innecessàries o disfuncionalitats, que serien contràries als criteris d'eficiència i economia enunciats a l'art. 31.2 de la Constitució» (Fonament jurídic 11).

## VI. El Tribunal de Comptes i les corporacions locals

### 1. *Fiscalització de la contractació local*

Fins a la promulgació de la Llei orgànica de 1982, el Tribunal de Comptes no havia fiscalitzat les corporacions locals. Es va crear una infraestructura organitzativa necessària, amb un Departament dedicat exclusivament a la fiscalització del subsector local. Hi va haver, segons sembla, problemes en aquest sentit per l'escassetat de professionals especialitzats en el control extern de les corporacions locals.

Superades, en principi, certes dificultats, es fixà com a objectiu principal l'obtenció d'informació bàsica, amb el desenvolupament de fórmules i sistemes de verificació normalitzats, per tal que totes les entitats locals complissin uns requisits mínims en la presentació dels seus estats econòmico-financers.

Un dels documents requerits pel Tribunal de Comptes a les corporacions locals per al seu examen i comprovació en el corresponent exercici és el Model TC/9, relació de contractes. En aquesta relació, s'hi havien d'incloure obligatòriament els contractes a què fa referència l'art. 39.1 de la Llei de funcionament. S'hi havien d'explicitar: denominació, quantia del projecte, objecte (obres, serveis, subministraments, altres), forma (subhasta, concurs, contractació directa), modificacions (+ 20 % o + límit) i resolucions (+ 10 milions-substitucions).

En principi, el Tribunal de Comptes ha fiscalitzat la contractació administrativa local durant cinc anys, des del 1983 al 1987, però concretant-se a les corporacions locals següents: diputacions provincials, consells insulars; ajuntaments dels municipis de capitals de província, i ajuntaments dels municipis amb població superior a 5000 habitants.

No ha considerat les corporacions dels municipis amb població inferior a 5000 habitants ni altres entitats locals perquè, com s'assenyala en el darrer Informe anual publicat, que és de l'any 1987, «difícilment es poden trobar incurses dins dels límits quantitius de "particular fiscalització" a què es refereix aquest Informe».

L'obligació de trametre anualment al Tribunal de Comptes els contractes subscrits per les corporacions locals a què es refereixen els límits quantitius de l'art. 39 de la Llei de funcionament esmentat ve imposada pel seu art. 40 mitjançant les corresponents relacions certificades.

S'ha complert aquesta obligació legal per part de les corporacions locals?

Creiem que no, tal com s'indica en vot contrari i particular d'un conseller del Tribunal de Comptes a l'acord aprovatori de l'Informe anual, exercici 1987, adoptat en la sessió del Ple d'11 de març de 1991, per les següents raons:

a) L'Informe no compleix, de cap manera, les previsions legals quant al contingut i la remissió per a les corporacions locals.

b) Que, atès el criteri seguit per a la inclusió de corporacions en l'Informe, segons el qual es prescindeix de les inferiors a 5000 habitants, no es té en compte, en absolut, l'important nombre de corporacions locals — 6490 municipis dels 8056 existents — que integren l'àmbit rural.

c) Atès que les corporacions locals més grans de 5000 habitants no han estat objecte de fiscalitzacions individualitzades aprovades pel Ple, i atès que el nombre de les fiscalitzacions aprovades, pràcticament totes referides a Entitats inferiors a 5000 habitants, resulta insignificant i mancat de representativitat, per la qual cosa el contingut de l'informe aprovat no s'adequa, de cap manera, a les previsions legals i que el subsector públic local resti pràcticament sense fiscalitzar pel Ple del Tribunal.

d) El resultat recollit en l'informe aprovat deriva d'un agregat que no presenta la depuració i l'homogeneïtat necessàries que en garanteixin la qualitat, la veracitat i la representativitat, sense que s'al·ludeixi a cap corporació en concret. Aquesta absència de referències individualitzades a l'activitat de les corporacions locals porta a afirmar, com manté el Ministeri fiscal, que «no sabem res de cap Ajuntament en concret».

e) Quant als resultats de l'informe sobre la contractació administrativa en l'àmbit

local, es redueix a un resum de les incidències més freqüents, sense cap al·lusió a corporacions concretes, malgrat que es reflecteixi l'existència de contractes que es van formalitzar per una quantia superior a l'oferta del contractista, o que es denunciï la necessitat de reintegraments, o la indeterminació de l'objecte del contracte, entre altres incidències. El resultat exposat i aprovat no permet individualitzar, si escau, cap gènere de responsabilitat.

f) No s'han traslladat a les corporacions locals, en tràmit d'al·legacions, les corresponents fiscalitzacions individualitzades.

Com a conclusió final dels anteriors raonaments, podem assenyalar que l'Informe 1987 aprovar i referit al subsector públic local no satisfà cap dels objectius marcats per l'art. 13 de la Llei orgànica —anàlisi de legalitat, execució pressupostària, racionalitat en la despesa pública—, ni permet complir allò que preveuen els art. 28 i 29 de la Llei de funcionament, per tal com la carència individualitzada impedeix de trametre els resultats de l'informe anual, en allò que els afecti, als plens de les corporacions locals, i s'estima que la fiscalització de l'esmentat subsector resulta ja inajornable, ni que sigui solament per compliment, en un grau mínim, del que disposa la normativa vigent.

## 2. Anàlisi del control intern dels contractes locals

Del resultat dels contractes examinats pel Tribunal de Comptes, i pel que fa a la comprovació de la legalitat, un aspecte analitzat és el relatiu al control intern que han d'efectuar, en particular, els funcionaris amb habilitació nacional.

Respecte d'això, les normes generals de la contractació pública i les específiques del règim local assenyalen els dictàmens preceptius i previs de les assessories jurídiques (secretaria) i de la Intervenció quant a la conformació de la voluntat de l'òrgan contractual en relació a acords d'aprovació de plecs de condicions, modificacions del contracte i les seves resolucions, entre d'altres.

Doncs bé, el Tribunal de Comptes sentència que les corporacions locals no han estat rigoroses en el compliment i l'exigència dels informes esmentats, ja que en els uns no s'acredita la seva emissió i en els altres no són suficients. També s'indica que quan, per la proporció o per la quantia, la modificació o la resolució la requereix la normativa, no s'han exigit els dictàmens dels òrgans consultius competents.

## 3. Anomalies procedimentals en la contractació local

En tots els contractes que subscriu qualsevol Administració pública s'han d'aplicar les regles de procediment i competència assenyalades a l'art. 10 RCE, i que són:

a) Necessitat de consignació pressupostària prèvia, si el contracte origina despeses. b) Competència general per subscriure'l. c) Preparació del contracte en expedient, en què constaran les clàusules administratives i tècniques del negoci a establir i l'aprovació de la despesa. d) Fiscalització prèvia dels actes administratius de contingut econòmic. e) Adjudicació del contracte d'acord amb els principis de publicitat i concurrència (principis que cedeixen en la contractació directa), i f) Formalització del contracte en document notarial o administratiu. A aquestes regles sobre procediment contractual, cal afegir-n'hi d'altres previstes també reglamentàriament, com són les

relatives als supòsits d'incapacitat i incompatibilitat per contractar, el dipòsit de fiances, la classificació empresarial, els informes preceptius i previs, etc.

En la pràctica administrativa de la contractació local, s'apliquen les regles generals sobre preparació, competència i adjudicació?

Respecte a això veurem les anomalies o irregularitats més importants detectades pel Tribunal de Comptes en l'Informe anual de 1987 sobre contractació administrativa.

L'esmentat Tribunal fiscalitzador «ha tingut coneixement», pel que fa a les corporacions locals, de l'existència durant l'exercici de 1987 de 606 expedients de contractació, dels quals 69 s'han adjudicat per subhasta, 124 per concurs, 400 mitjançant contractació directa, 1 per administració i 12 per òrgan de contractació no local.

El Tribunal de Comptes, del total indicat de 606 expedients examinats (tots ells superiors a 25 milions de pessetes), i relatius a contractes d'obres, prestació de serveis locals, contractes de subministraments i altres, ha fiscalitzat, segons un mostratge, 106, 17, 11 i 7 expedients, respectivament.

#### a) Contracte d'obres (106 contractes examinats)

##### a.1) Preparació del contracte

Cal assenyalar com anomalies en aquesta fase les detectades en 22 expedients relatius a la indefinició de l'objecte, al seu fraccionament o a la variació de la quantia del pressupost d'execució per contracte, segons el document suport (projecte tècnic, plec de condicions o anuncis en els butlletins oficials).

En 23 supòsits, o no s'ha deixat constància de l'aprovació dels projectes tècnics, o s'han autoritzat aquests projectes en el mateix acord d'adjudicació del contracte o *a posteriori* d'aquesta adjudicació.

De l'anàlisi dels plecs de condicions particulars, s'observen les anomalies següents:

- Inexistència de crèdits pressupostaris: 12 expedients.
- Omissió dels informes preceptius i previs de secretaria i intervenció: 38 casos.
- No hi ha constància de l'acord aprovatori del plec, realitzat a l'uníson del d'adjudicació o *a posteriori* d'aquest: 50 supòsits.
- Omissió de la publicitat del plec a efectes d'al·legacions: 31 supòsits; i no s'acreditada la resolució sobre els escrits de reclamacions: 3 supòsits.
- Manca de l'exigència de l'escaient classificació empresarial: 5 supòsits.

##### a.2) Selecció del contractista

Analtzada la mostra, se'n dedueixen les anomalies següents:

- En 5 expedients concertats per concurs no s'ha justificat cap del supòsits admesos per l'art. 119 TRRL.
- En 56 dels expedients examinats no ha aparegut suficientment acreditada la motivació que permetés d'acollir-se a la contractació directa (utilitzada en 62 dels 106 expedients d'obres examinats). Els motius al·legats han estat dos: a) La reconeguda urgència, sense acreditar «l'apressant necessitat», ni que no s'hagués pogut acreditar mitjançant el procediment o «tràmit urgent»; i b) La quantia del pressupost d'execució per contracte superant els límits de l'art. 120.1.3 TRRL, es-

tablert per a la contractació directa per l'Administració de l'Estat (xifrat actualment en 25.000.000) en l'art. 37.3 LCE.

- En aquesta fase, s'han detectat anomalies, tals com l'admissió de plica fora de termini, manca de constitució de la fiança provisional, no acreditació de la classificació empresarial o d'estar al corrent de les obligacions fiscals i de la Seguretat Social.

#### a.3) Adjudicació i formalització

El Tribunal de Comptes indica les següents irregularitats:

- No deixar constància de l'acord de la seva adopció en virtut de facultats delegades.
- No recaure en la proposició més avantatjosa.
- Manca de l'adequada ponderació dels criteris de selecció en els concursos per no haver estat previstos en els corresponents plecs.
- Adjudicació a contractistes la proposició dels quals es troba incursa en temeritat.
- Convalidació d'actuacions o execucions d'altres anteriors a l'acord d'adjudicació en la contractació directa.

Pel que fa a la formalització en document administratiu, es detecten diferents tipus de deficiències, que van des de la mateixa inexistència fins a la formalització fora de termini, i són destacables contractes que es van formalitzar per una quantia superior a la de l'oferta del contractista.

#### a.4) Execució dels contractes

- No s'ha formalitzat o no s'ha deixat constància de la seva realització la comprovació del replantejament de l'obra adjudicada: 9 expedients.
- Sobrepassar-se el termini d'execució: 32 supòsits.
- Demora en el pagament de les certificacions d'obres als contractistes: 6 casos.
- Allò pagat efectivament supera allò certificat, que comporta la procedència del reintegrament escaient: 2 supòsits.

#### a.5) Finalització del contracte

En aquesta darrera fase contractual, no s'han formalitzat les recepcions provisional i definitiva en 26 i 10 casos, respectivament.

Cal destacar que la finalització de la relació contractual ha estat anormal en 9 supòsits, i els motius principals n'han estat: la suspensió de les obres, la manca de disponibilitat dels terrenys, el retard en el pagament de les certificacions, la suspensió de pagaments del contractista i l'incompliment de les seves obligacions. En diversos d'aquests supòsits no s'han adoptat les mesures i els acords tendents a l'exigència de responsabilitats i al rescabament dels perjudicis.

#### b) Contractes per a la prestació dels serveis (17 contractes examinats)

b.1) Respecte a la preparació del contracte concessional, s'han observat les anomalies següents:

- La indeterminació de l'objecte del contracte per la inexistència de l'avantprojecte o projecte tècnic d'exploatació del servei: 4 supòsits.
- Les ressenyades per als contractes d'obres en relació amb el plec de condicions econòmico-administratives, a les quals cal afegir —atès el llarg termini dels con-

tractes concessionals— la inclusió de clàusules i fórmules de revisió de preus, en l'aplicació de les quals no s'adopten les mesures dictaminadores previstes.

b.2) Pel que fa a la selecció del contractista concessionari, que s'ha realitzat, generalment, mitjançant concurs públic, les anomalies detectades no difereixen de les assenyalades en la contractació d'obres, llevat en el fet que no s'han determinat els criteris que hagin de servir en l'adjudicació per a la selecció de la proposició més avantatjosa.

c) Contracte de subministraments (11 contractes examinats)

c.1) En la fase de preparació, es destaquen com a anomalies específiques la manca d'informe raonat del servei que promou l'adquisició, en què es palesi la necessitat, les característiques i el seu import calculat, amb la qual cosa s'indetermina l'objecte contractual.

c.2) En la fase de selecció del contractista subministrador, que ha estat ordinàriament el concurs, s'ha fet servir en dos supòsits la contractació directa sense que s'hagi realitzat la consulta prèvia a empreses capacitades.

Els plecs de clàusules econòmico-administratives en un supòsit no ha estat dictaminat per l'assessoria jurídica, en un altre no s'ha acreditat l'exposició al públic a efectes de reclamacions, i en uns altres dos no s'han inclòs els criteris de preferència que fonamenten la posterior adjudicació

c.3) En la fase d'execució, es destaquen com a anomalies les de la modificació de l'objecte del contracte per una quantia del 80 %, l'incompliment del termini del lliurament dels subministraments i la no acreditació documental de la seva recepció i del seu inventari quan escaigués.

c.4) En la fase de finalització contractual, en dos supòsits s'ha procedit a la resolució del contracte per incompliment, sense que en cap d'ells s'hagin complert els requisits de tramitació i dictamen, ni s'hagin dut a terme l'exigència de responsabilitats i el rescabament dels perjudicis.

## VII. Conclusions

*Primera.* Com a coronament d'aquest estudi teòrico-pràctic sobre el control i fiscalització de la contractació administrativa local, serveixi una afirmació del professor José Luis Piñar Mañas: «Esgotats virtualment avui, com assenyalà García de Enterría, els "ardus debats dogmàtics sobre l'essència i els problemes bàsics de la contractació administrativa" és hora en aquest moment de vetllar per una contractació local que respongui a les exigències d'eficàcia que la pròpia Constitució informa (art. 103.1), però sense cap detriment del servei "objectiu" dels interessos generals, funció essencial i configuradora de totes les Administracions públiques, i la garantia dels particulars. Aquest és, sens dubte, un dels reptes més grans que tenen les Entitats Locals, en tota la seva amplíssima varietat i diversitat. Tots els municipis (...) tenen necessitat de contractar constantment, a vegades sense poder o sense voler esperar complir els requisits que la confusa normativa actual exigeix, en perjudici, alguns cops, de drets o interessos dels particulars».

*Segona.* Davant les anomalies o irregularitats detectades pel Tribunal de Comptes en l'examen i la fiscalització de la contractació administrativa local, és evident que el nivell mitjà de legalitat de les nostres corporacions locals és poc satisfactori.

*Tercera.* Sense ànim catastrofista, entenc que la quasi nul·la fiscalització efectuada durant cinc anys (1983 a 1987) pel Tribunal de Comptes sobre la contractació administrativa en l'àmbit local impossibilita la individualització de qualsevol dada o valoració, i, en conseqüència, no permet tampoc d'individualitzar, si escau, cap gènere de responsabilitat davant les anomalies i/o irregularitats assenyalades per aquell òrgan en els corresponents informes anuals.

Subscric l'asseveració d'un conseller del Tribunal de Comptes en el sentit que «no sabem res de cap Ajuntament en concret», per la qual cosa resulta inajornable la fiscalització contractual administrativa de les corporacions locals, encara que tan sols sigui per donar compliment, en un grau mínim, a allò que preveuen els art. 28 i 29 de la Llei de funcionament del Tribunal.

*Quarta.* Que el control i la fiscalització sobre la contractació administrativa local a Catalunya ha de correspondre únicament a la Sindicatura de Comptes, sense perjudici que coordini les seves activitats amb el Tribunal de Comptes, per tal —com assenjala el Tribunal Constitucional— «d'evitar duplicitats innecessàries o disfuncionalitats, que serien contràries als criteris d'eficiència i economia enunciats a l'art. 31.2 de la Constitució».

*Cinquena.* Urgeix, finalment, que el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya trameti al Parlament el Projecte de Llei de funcionament de la Sindicatura de Comptes, tal com assenjala la disposició final segona de la Llei 15/1991, de 4 de juliol.

## Bibliografia

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

