

PACF 2022

INFORME DEFINITIVO

Ejercicio 2021
Ayuntamiento de Toledo.

CP2022/7
Gestión de los Contratos Menores

Elaborado por: SCP
Fecha de finalización: 27 de marzo de 2023

CONTENIDO

INFORME EJECUTIVO.....	3
Introducción.....	3
Consideraciones generales.....	3
<i>Marco jurídico</i>	3
<i>Actuaciones de control permanente</i>	4
Objetivos y alcance.....	5
<i>Objetivos</i>	5
<i>Alcance</i>	5
Valoración global.....	7
Conclusiones y recomendaciones.....	10
<i>Resultados obtenidos</i>	10
<i>Propuesta de medidas</i>	11
RESULTADOS DEL TRABAJO.....	13
ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA CONTRATACIÓN MENOR EN EL AYUNTAMIENTO DE TOLEDO.....	13
<i>COMPROBACIÓN CUMPLIMIENTO DE UMBRALES DEL ART. 118 DE LA LCSP</i>	16
COMPROBACIÓN DE REQUISITOS FORMALES.....	21
ALEGACIONES.....	23

FECHA DE FIRMA: HASH DEL CERTIFICADO:
27/03/2023 44370CCF384E3021B78ABE6A88F752DA2343BE04
29/03/2023 FB5C051BBF1E1F4C53B1BCA15532BD0AFC427A3E

PUESTO DE TRABAJO:
Jefe de Sección de Intervención
Interventor

NOMBRE:
SANTIAGO COSIN PALOMARES
Francisco Javier Sánchez Rubio

Firmado Digitalmente en el Ayuntamiento de Toledo - <https://sede.toledo.es> - Código Seguro de Verificación: 45071IDD0C2C3801E02D8FDB8478C

INFORME EJECUTIVO

Introducción

La intervención General del Ayuntamiento de Toledo ha procedido, de conformidad con el art. 220 del R.D.L. 2/2004 y el art. 33 y siguientes del RD.424/2017, al examen de la tramitación de los contratos menores celebrados por el Ayuntamiento de Toledo en el ejercicio 2021.

El presente control financiero, que está incluido en el Plan Anual de Control Financiero de 2022 aprobado por resolución del Interventor General de fecha 21 de febrero de 2022, se ha llevado a cabo de acuerdo con las instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente aprobadas por Resolución del Interventor General del Estado de fecha de 30 de julio de 2015.

Con fecha el 25 de enero de 2023 se dio traslado del informe provisional a la unidad de Vicealcaldía para que, a su vez, diese traslado al resto de unidades afectas, al ser ésta una materia que afecta de forma generalizada a la organización.

Con fecha 3 de marzo de 2023 se ha presentado escrito de alegaciones por parte del Secretario General del Pleno en relación a las obligaciones de publicidad de los contratos menores consistentes en la posibilidad de utilización de otras fuentes como son las bases de datos de fiscalización o de contabilidad, indicando así mismo, que las Unidades Gestoras de Contratación y de Gestión de Procesos se está trabajando en la implantación de nuevo sistema de gestión de los contratos menores que podrá contribuir a cumplir de forma más eficiente las obligaciones de publicación y remisión de contratos menores establecidas legalmente.

A este respecto se reitera lo señalado en el presente informe definitivo.

Consideraciones generales

Marco jurídico

El artículo 17 del R.D. 424/2017, por el que se regula el régimen jurídico de control interno de las entidades del Sector Público Local, exime de fiscalización previa a los contratos menores. Las actuaciones no sujetas a fiscalización previa (A y D) en los contratos menores, serán objeto de control permanente ejercido por la Intervención de acuerdo con lo establecido en el artículo 32.1.a del RCIL.

Esta circunstancia unida a que, en el Ayuntamiento de Toledo, se tramita de forma descentralizada por las distintas áreas gestoras, hacen de la contratación menor una actividad con riesgo moderado.

La contratación menor está regulada, básicamente, en los artículos 118 y 131 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP (Ley de Contratos del Sector Público)).

Adicionalmente, el Ayuntamiento de Toledo aprobó, con fecha 28 de mayo de 2019, la Circular N.º 1 conjunta de la Asesoría Jurídica y la Intervención General para la tramitación de los contratos menores en el Ayuntamiento de Toledo y Organismos Autónomos Dependientes;

- En contratos de obras, además, se debe incorporar el presupuesto de las obras sin perjuicio de que se requiera el correspondiente proyecto.
- Su publicación, al menos trimestral, en el perfil de contratante con el contenido previsto en el art. 63.4 de la LCSP.

En relación a la publicación de los contratos menores a efectos de la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley de Transparencia, se aprobó la Circular conjunta de la Secretaría General y la Concejalía de Transparencia sobre Remisión de la Información Relativa a los Contratos Menores de fecha 19 de enero de 2022.

Los contratos menores se configuran como procedimiento simplificado de adjudicación de contratos para atender a prestaciones singulares u ocasionales, por ser de carácter esporádico o imprevistos, pero no por ello carentes de un procedimiento. Los requisitos para poder acudir a esta figura son:

- Importe inferior a los umbrales previstos en el art. 118.1 de la LCSP para cada tipo de contrato.
- Duración máxima de un año y sin posibilidad de prórroga ni de revisión de precios.
- Informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato y justificando de que no se altera su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales del 118.1 de la LCSP.
- Aprobación del gasto e incorporación de la factura.

Adicionalmente, en base a la circular de contratación menor en el Ayuntamiento de Toledo, se requiere para los contratos que superen los 5.000,00 euros I.V.A. excluido:

- Petición de tres presupuestos y justificación de la oferta económicamente más ventajosa o, en su caso, justificación de que no puede haber concurrencia.
- Encargo del órgano de contratación.

Una cuestión básica que se plantea en esta materia es la posibilidad de fraccionamiento del objeto del contrato con la intención de eludir la aplicación de los umbrales del art. 118 de la LCPS. A este respecto, resulta conveniente acudir a la interpretación establecida por la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que si bien se aprobó para aclaración de las dudas que ofrecía la redacción inicial del artículo 118.3 de la Ley de Contratos y que posteriormente fue objeto de modificación por la D.F.1ª del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, es válida para determinar si existe o no fraccionamiento de contrato intencionado. Así se señala que “si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes habrá fraccionamiento indebido, **no existiendo el mismo cuando el objeto de lo contratado por separado tenga una unidad funcional técnica y económica**”.

Actuaciones de control permanente

Se han realizado las siguientes actuaciones de control permanente previstas en el art. 32.5 del R.D. 424/20147, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local:

- ...
- b) El examen de operaciones individualizadas y concretas.
- c) La comprobación de aspectos parciales y concretos de un conjunto de actos.
- ...
- e) El análisis de los sistemas y procedimientos de gestión.

Objetivos y alcance

Objetivos

1. Objetivos generales

De acuerdo con el Plan Anual de Control Financiero de 2022, los objetivos de estas actuaciones de control son:

- a. Verificar el cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.
- b. Verificar, mediante técnicas de auditoría, que los datos e información con trascendencia económica proporcionados por los órganos gestores como soporte de la información contable, reflejan razonadamente las operaciones derivadas de su actividad.

2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos de esta actuación de control permanente, fijados en la Memoria de Planificación y el Programa de Trabajo son:

- Comprobar que los contratos menores no superan, de forma singularizada o acumulada, los umbrales previstos en el art. 118 de la Ley de Contratos.
- Analizar los supuestos de contratación continuada.
- Comprobar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en la Ley de Contratos y en la Circular N.º 1 conjunta de la Asesoría Jurídica y la Intervención General de fecha 28 de mayo de 2019, para la tramitación de los contratos menores.

Alcance

Según se ha establecido en la Memoria de Planificación y Programa de Trabajo, han sido objeto de estudio todos los contratos menores celebrados por las distintas unidades gestoras.

Para ello se han analizado las bases de datos de contabilidad, denominada "Sicalwin", Portal de Transparencia y aplicación del Sistema Integrado de Control Interno del Ayuntamiento de Toledo denominada "Sicat".

Analizadas las citadas aplicaciones, a través de un cruce de datos, se ha considerado que la más completa, estable y fiable, a los efectos de este estudio, ha sido la de "Sicat", por lo que es la que se ha utilizado para formar una tabla matriz sobre la que realizar los estudios. (Cédula sumaria N.º 1, referencia 20221027-01)

Sobre esta tabla matriz se han realizado los siguientes trabajos:

- a. Estudio de datos sobre contratación menor por unidades, tipos de contrato y periodos en los que se celebran los contratos.

- b. Comprobación de que no se superan los umbrales del art. 118 de la LCSP de forma individual, operación por operación, y de forma acumulada para un tercero, para lo que se realiza una agrupación de importes por tipo de contrato, tercero, aplicación presupuestaria y objeto.

- c. Comprobación de cumplimiento de requisitos formales, comprobando si para todos los contratos existe un informe del órgano de contratación, aprobación del gasto e incorporación de factura, si han sido publicados en el Portal del Transparencia y en el perfil de contratante y, en los de importe superior a 5.000,00 € más I.V.A., que se han pedido tres presupuestos, seleccionado el más ventajoso y el encargo por el órgano competente.

NOMBRE:
SANTIAGO COSIN PALOMARES
Francisco Javier Sánchez Rubio

PUESTO DE TRABAJO:
Jefe de Sección de Intervención
Interventor

FECHA DE FIRMA:
27/03/2023
29/03/2023

HASH DEL CERTIFICADO:
44370CCF384E3021E78ABE688F752DA2343BE04
FB5C051BBF1E1F4C53B1BCA15532BD0AFC27A3E

Firmado Digitalmente en el Ayuntamiento de Toledo - <https://sede.toledo.es> - Código Seguro de Verificación: 45071IDDOC2C3801E02D8FD8B8478C

INTERVENCIÓN GENERAL DEL AYUNTAMIENTO DE TOLEDO

Valoración global

Con carácter general se puede afirmar que la contratación menor en el Ayuntamiento de Toledo se ha realizado dentro de los parámetros normales de regularidad.

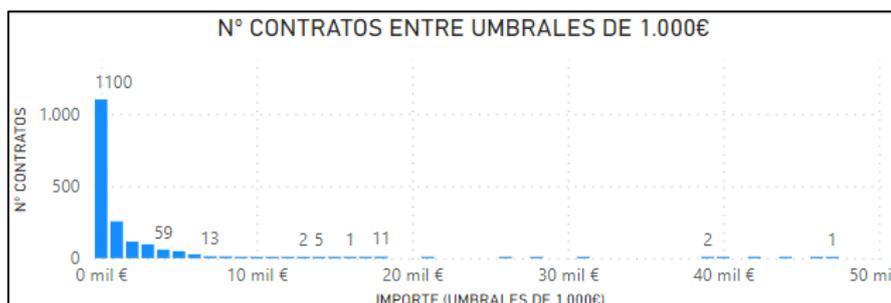


Ilustración 1. - Número de contratos celebrados en 2021, estudiados según umbrales de 1.000€ de importe. Fuente SICAT.

En la mayoría de los casos, en torno a un **85%**, se trata de gastos de cuantía inferior a **5.000,00 €** I.V.A incluido, siendo un **61,49 %** los que se encuentran por debajo de **1.000,00 €** I.V.A. incluido.

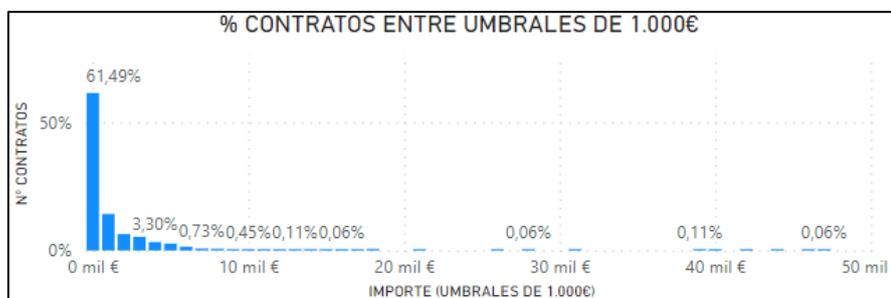


Ilustración 2. - Porcentajes de contratos celebrados en 2021, estudiados según umbrales de 1.000€ de importe. Fuente SICAT.

Por otra parte, la aplicación de la normativa del Ayuntamiento sobre contratos menores que contempla un procedimiento simplificado para gastos de importe inferior a los **5.000,00 €** I.V.A. incluido, ha permitido una gestión más ágil sin que por ello se haya producido una concentración de contratos en favor de los contratistas. De hecho, la mayoría ellos han sido adjudicatarios de uno o dos contratos sin que superen los umbrales del art. 118 de la LCSP.



Ilustración 3. - Número de contratos realizados por un mismo tercero. Fuente SICAT.

Se han identificado algunas debilidades:

1. En determinados supuestos se han adjudicado un elevado número de contratos por un importe acumulado que superan los umbrales previstos en la LCSP a un mismo contratista que, aun no suponiendo un fraccionamiento del contrato por tener unidad funcional diferenciada, aconsejan su gestión a través de alguno de los procedimientos de contratación de la LCSP o a través de sistemas de racionalización de la contratación como Acuerdos Marco, Sistemas Dinámicos de Contratación o Centrales de Compras.
2. Relajación en el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en la Circular Conjunta sobre Contratación Menor, si bien estos requisitos se aplican a contratos que superan los 6.050,00 € I.V.A. incluido que, como se ha indicado, son minoritarios.
3. En lo que respecta a las obligaciones de publicidad de contratos menores, se ha constatado que, por primera vez, se ha publicado en el Portal de Transparencia, pero no así en el Perfil de Contratante. Tampoco se remitió al Tribunal de Cuentas la relación prevista en el art. 335 de la LCSP.
4. Por último, se ha constatado un incremento de importe ejecutado y número de contratos menores en los meses de noviembre y sobre todo diciembre, llegando a celebrarse casi el 39% de los contratos de todo el año.

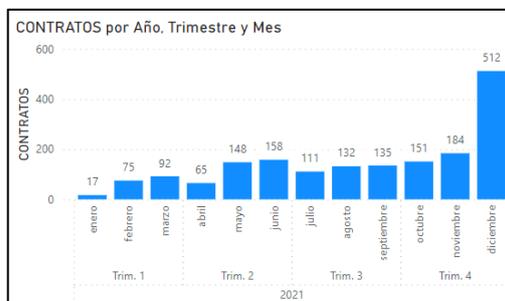


Ilustración 5. - Número de contratos celebrados en 2021, estudiados según estacionalidad. Fuente SICAT.

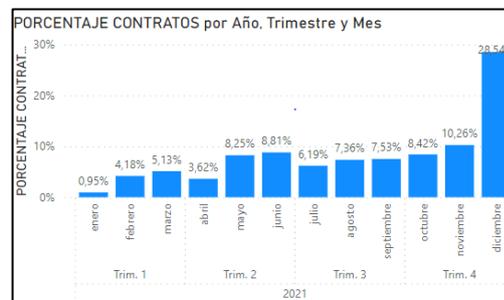


Ilustración 4. - Porcentaje de contratos celebrados en 2021, estudiados según estacionalidad. Fuente SICAT.

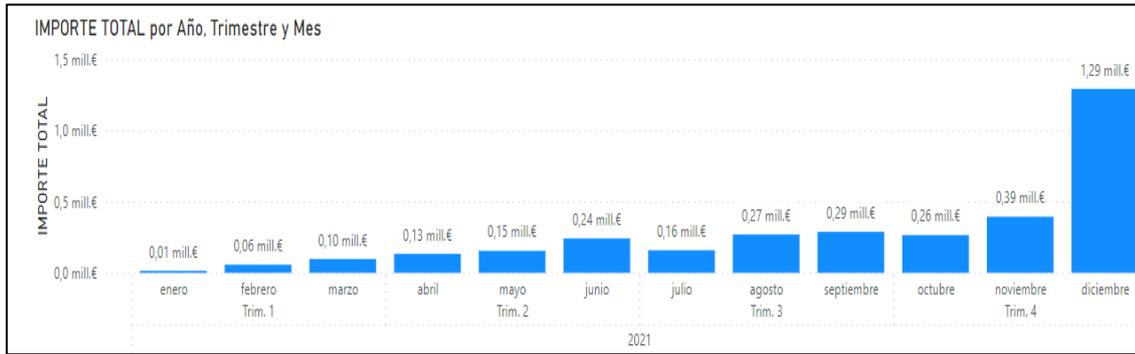


Ilustración 6. - Importe total de los contratos celebrados en 2021, estudiados según estacionalidad. Fuente SICAT.

En este mismo mes de diciembre, además del elevado número de contratos, se evidencia un mayor gasto ejecutado a través de contratos menores, alcanzando un importe de **1,29 millones de euros**, lo que supone un **48%** del total de gasto en este tipo de contratos.

FECHA DE FIRMA: HASH DEL CERTIFICADO:
27/03/2023 44370CCF384E3021B78ABE688F752DA2343BE04
29/03/2023 FB5C051BBF1E1F4C53B1BCA15532BD0AFC427A3E

PUESTO DE TRABAJO: HASH DEL CERTIFICADO:
Jefe de Sección de Intervención 44370CCF384E3021B78ABE688F752DA2343BE04
Interventor FB5C051BBF1E1F4C53B1BCA15532BD0AFC427A3E

NOMBRE: HASH DEL CERTIFICADO:
SANTIAGO COSIN PALOMARES 44370CCF384E3021B78ABE688F752DA2343BE04
Francisco Javier Sánchez Rubio FB5C051BBF1E1F4C53B1BCA15532BD0AFC427A3E

Firmado Digitalmente en el Ayuntamiento de Toledo - <https://sede.toledo.es> - Código Seguro de Verificación: 45071DD0C2C3801E02D8FDB8478C

Conclusiones y recomendaciones

Resultados obtenidos

De los estudios realizados, enumerados en el Apartado II “Resultados del Trabajo”, se han obtenido los siguientes resultados:

1. Mediante la aplicación de la Circular N.º 1 Conjunta de la Asesoría Jurídica y la Intervención General sobre Contratación Menor se ha logrado una tramitación más ágil de los contratos menores ya que la mayoría de ellos se encuentran dentro del umbral de los **5.000,00 €** de valor estimado para que el que se ha previsto un procedimiento simplificado, sin que por ello se haya producido un alto grado de concentración de contratos por tercero. No obstante, dado su elevado número se propone una revisión a la baja de dicho umbral, sobre todo si se tiene en cuenta que más del 48% del gasto se tramita en los dos últimos meses del año.
2. A pesar de lo anterior, se han detectado supuestos en los que se vienen reiterando contratos a favor de los mismos terceros en los que se puede distinguir los siguientes supuestos:
 - a. Contratos adjudicados por distintas unidades gestoras con un mismo tipo de objeto a favor de varios contratistas, como serían los casos de servicios audiovisuales y gestión y organización de eventos.
 - b. Contratos adjudicados por una unidad gestora con un mismo tipo de objeto a favor de varios contratistas, como son los casos de suministro de vestuario y materiales para Bomberos, suministros para el departamento de Informática o materiales de construcción y ferretería para Empleo.
3. En los contratos de valor estimado superior a **5.000,00 € (6.050,00 € I.V.A incluido)**, que recordemos han sido minoritarios, para los que la Circular sobre Contratación Menor ha establecido un procedimiento en el que se requiere la acreditación de la petición de ofertas, la justificación de la económicamente más ventajosa y el encargo por el órgano competente, se ha detectado una relajación de su cumplimiento, sin que por ello se considere que se haya producido irregularidades invalidantes:
 - a. En un **66%** de los contratos analizados no consta la petición de ofertas. No se identifica a quién se ha solicitado.
 - b. Mayor es el porcentaje, **74%**, de contratos en los que no se aporta informe de selección del contratista, aunque, en la práctica, se suele adjudicar al presupuesto más bajo.
 - c. En un **40%** de los contratos de obra, no se ha aportado presupuesto, ni memora valorada ni proyecto.
 - d. En un **3,7%** de los casos no consta la resolución de encargo.

4. El hecho de que en el mes de diciembre se incremente de forma muy significativa la contratación menor podría inducir a una falta de planificación por parte de las unidades gestoras a la hora de ejecutar sus presupuestos lo que podría suponer una ineficiencia en la ejecución del gasto.
5. No se han publicado los contratos menores en el Perfil de Contratante ni se ha remitido la relación de contratos menores al Tribunal de Cuentas tal y como se exige en el artículo 335 de la LCSP (Ley de Contratos del Sector Público).

Por primera vez se ha publicado una relación de contratos menores en el Portal de Transparencia si bien se han observado diferencias con respecto a los datos con los que se ha trabajado en esta actuación de control, no pudiendo determinar el motivo de esa diferencia al encontrar una limitación de alcance¹.

Propuesta de medidas

En consonancia con las debilidades descritas en el punto anterior, se proponen las siguientes medidas.

1. La tramitación de contratos por lotes para las siguientes prestaciones:
 - a. Suministro de consumibles informáticos y material no fungible para el departamento de Informática.
 - b. Suministro de vestuario y material para el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento.
 - c. Suministro de materiales de construcción y ferretería para los planes y talleres de empleo.
2. La implementación de sistemas de racionalización de la contratación, Acuerdos Marco o Sistemas Dinámicos de Contratación, para las siguientes prestaciones.
 - a. Servicios audiovisuales.
 - b. Producción de espectáculos y organización de eventos.
3. Establecer un sistema que permita el cumplimiento de las obligaciones de publicidad establecidas en la LCSP y de Transparencia.
4. Mayor planificación de las unidades gestoras a la hora de ejecutar sus presupuestos con el fin de evitar un uso abusivo de los contratos menores, sobre todo en los últimos meses del año, de manera que se obtenga una mayor eficiencia en la gestión de los recursos y se reduzca el riesgo de irregularidades.

¹ Se realizó una prueba sustantiva para determinar por qué se ha producido esa diferencia consistente en una entrevista sobre la forma en que se han obtenido los datos publicados el Portal de Transparencia, constatándose que los campos de la tabla utilizada no estaban homogeneizados por lo que no ha sido posible contrastar los datos.

5. Que se apruebe una regulación específica para gastos de escasa cuantía que reduzca el importe máximo permitido.

NOMBRE: SANTIAGO COSIN PALOMARES
Francisco Javier Sánchez Rubio
Firmado Digitalmente en el Ayuntamiento de Toledo - <https://sede.toledo.es> - Código Seguro de Verificación: 45071IDDOC2C3801E02D8FDB8478C

PUESTO DE TRABAJO:
Jefe de Sección de Intervención
Interventor

FECHA DE FIRMA:
27/03/2023
29/03/2023

HASH DEL CERTIFICADO:
44370CCF384E3021E78ABE6A88F752DA2343BE04
FB5C051BBF1E1F4C53B1BCA15532BD0AFC427A3E

RESULTADOS DEL TRABAJO

Los trabajos realizados han tenido como fuentes principales la base de datos del Sistema Integrado de Control del Ayuntamiento de Toledo "SICAT" y el gestor de procedimientos electrónicos denominado "GESTDOC".

Las actuaciones realizadas han girado en torno a 4 áreas de trabajo:

1. Se ha realizado un análisis descriptivo de la contratación menor realizada en 2021 para tener una imagen de cómo se ha venido desarrollando.
2. Se ha analizado la regularidad de los contratos respecto al cumplimiento de los umbrales del art. 118 de la LCPS.
3. Se ha comprobado el cumplimiento de requisitos formales y sustantivos de carácter procedimental.
4. Se ha analizado el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y suministro de información contempladas en diversas normas.

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA CONTRATACIÓN MENOR EN EL AYUNTAMIENTO DE TOLEDO

Se ha realizado un análisis de la contratación menor tomando como base los datos de la aplicación de Control Interno, denominada SICAT, al considerarla la más fiable, completa y estable.

Como resultado se ha obtenido que en el ejercicio 2021 se han realizado **1.794 contratos menores** por un importe total de **3.456.981,54 €**.

*"En el análisis de contratación de 2021 se ha observado una realización de **1.794 contratos menores**, por un importe total de **3.456.981,54€**"*

(Fuente SICAT)

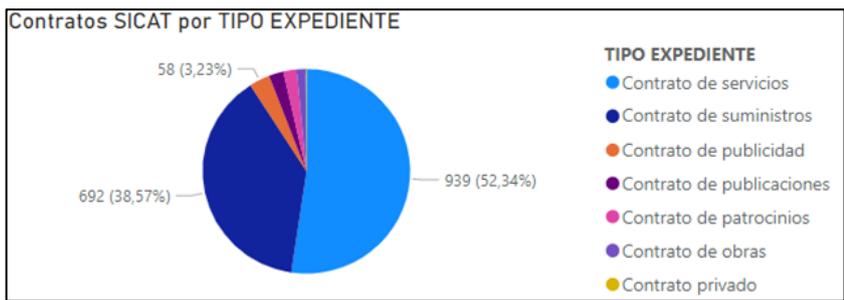
FECHA DE FIRMA: 27/03/2023
 29/03/2023
 HASH DEL CERTIFICADO: 44370CCF384E3021E78A8E6A88F752DA2343BE04
 FB5C051BBF1E1F4C53B1BCA15532BD0AFC27A3E

PUESTO DE TRABAJO:
 Jefe de Sección de Intervención
 Interventor

NOMBRE:
 SANTIAGO COSIN PALOMARES
 Francisco Javier Sánchez Rubio

Firmado Digitalmente en el Ayuntamiento de Toledo - <https://sede.toledo.es> - Código Seguro de Verificación: 45071IDD0C2C3801E02D8FDB8478C

INTERVENCIÓN GENERAL DEL AYUNTAMIENTO DE TOLEDO



En torno al 90% de los contratos han sido de servicios y suministros.

Ilustración 7. - Contratos celebrados en 2021, clasificados según su tipo de expediente. Fuente SICAT.

UNIDAD GESTORA	IMPORTE SICAT	NÚMERO CONTRATOS
42101 - Festejos	403.572,46 €	111
31101 - Servicios Técnicos de Urbanismo	356.506,93 €	37
42102 - Sección de Educación y Cultura	318.249,12 €	177
32103 - Sección de Obras, Saneamiento, Parques y Jardines	307.083,67 €	67
22201 - Bomberos	288.969,67 €	254
41102 - Sección de Servicios Sociales	272.699,11 €	163
11101 - Gabinete de la Alcaldía	231.980,12 €	212
21205 - Empleo, Escuela Taller y Promoción Económica	162.901,09 €	99
43101 - Juventud	148.123,42 €	34
32104 - Sección Ingeniería Industrial	118.443,61 €	61
21101 - Oficina de la Vicealcaldía	105.908,06 €	27
22101 - Policía Municipal y Agentes de Movilidad	102.309,76 €	162
21302 - Departamento de Informática	100.392,27 €	87
14101 - Deportes	91.566,19 €	55
32101 - Servicio de Obras e Infraestructuras	70.490,99 €	27
32102 - Sección de Obras Públicas	62.102,03 €	10
21304 - Personal y Regimen Interior	57.616,17 €	44
31201 - Adjuntía de Medio Ambiente	54.330,34 €	56
41101 - Servicio de Bienestar Social y Cooperación	44.236,46 €	13
21202 - Tesorería Municipal	43.942,08 €	24
21303 - Archivo Municipal	38.557,89 €	20
51101 - Atención al ciudadano	22.407,98 €	3
21204 - Programas Europeos	18.914,99 €	4
21301 - Patrimonio y Contratación	17.171,99 €	22
12101 - Oficina de Prensa e Información	13.419,16 €	7
22301 - Movilidad	2.569,62 €	2
31102 - Servicio de Licencias Urbanísticas	1.057,18 €	2
11103 - Oficina del Secretario de la Junta de Gobierno Local	749,80 €	9
21206 - Tribunal Económico-Administrativo Municipal	210,46 €	1
22202 - Protección Civil	190,91 €	1
21203 - Gabinete de Estudios Económico-Financieros	152,01 €	1
11102 - Secretario General del Pleno	96,00 €	1
21207 - Oficina Gestión Presupuestaria y Contabilidad	60,00 €	1
Total	3.456.981,54 €	1794

En 2021, la Unidad Gestora con más contratos menores es 22201 - Bomberos, con 254 contratos. La Unidad Gestora con mayor importe acumulado ha utilizado, 403.572,46€

(Fuente SICAT)

Ilustración 8. - Contratos y su importe total, celebrados en 2021, clasificados según la Unidad Gestora que lo formalizó. Fuente SICAT.

HASH DEL CERTIFICADO: 44370CCF384E3021B78ABE6A88F752DA2343BE04
 FECHA DE FIRMA: 27/03/2023
 PUESTO DE TRABAJO: Jefe de Sección de Intervención Interventor
 NOMBRE: SANTIAGO COSIN PALOMARES Francisco Javier Sánchez Rubio
 Firmado Digitalmente en el Ayuntamiento de Toledo - https://sede.toledo.es - Código Seguro de Verificación: 45071DD0C2C3801E02D8FDB8478C

- En torno al **90%** de los contratos han sido de **servicios y suministros**.
- **Las unidades gestoras** que más han recurrido a la contratación para la ejecución de sus presupuestos han sido las que se muestran en la siguiente tabla, ordenada por importe de los contratos celebrados.
- La mayoría de los contratos que se celebran se encuentran en el umbral de importe de entre **0,00 € y 5.000,00 €** I.V.A incluido. Son los considerados contratos/gastos menores por la Circular sobre contratación menor en el Ayuntamiento de Toledo para los que se ha establecido un procedimiento de tramitación simplificada. Pero incluso dentro de ese umbral, la mayoría de los gastos no han tenido un importe superior a los **1.000,00 €** I.V.A. incluido, por lo pueden considerarse gastos de escasa cuantía y por tanto de bajo riesgo.
- En la mayoría de los casos no se aprecia una reiteración de contratos menores en favor de un mismo contratista. En cambio, se han detectado supuestos en que un solo contratista tiene un elevado número de contratos e importe. Estos casos puntuales que van a ser objeto de un estudio pormenorizado en el siguiente epígrafe.
- En cuanto a la estacionalidad, cabe destacar que en los meses de noviembre y sobre todo diciembre se produce un incremento significativo del número de contratos y del importe contratado.

“En 2021, un 85% de la contratación menor son gastos de cuantía inferior a 5.000,00 € I.V.A incluido, siendo un 61,49 % contratos por debajo de 1.000,00 € I.V.A. incluido.”

(Fuente SICAT)

“En diciembre de 2021, se ejecutan 1,29 millones de euros de gasto en contratación menor, suponiendo un 48% del gasto anual”

“En diciembre de 2021, se formalizan 512 contratos menores, repercutiendo el 28,54% de la contratación menor anual”

(Fuente SICAT)

A la vista de estos datos se puede concluir que, con carácter general, se recurre a la contratación menor para gastos de escasa cuantía (hasta **5.000,00 €**) sin que se produzca una concentración de contratos en favor de un mismo tercero por lo que el riesgo de incumplimiento de la normativa se considera bajo.

Sin embargo, existen supuestos, aunque no son mayoritarios, de contratistas que tienen contratos por un importe acumulado que superan los umbrales previstos en la LCSP para cada tipo de contrato, por lo que se ha realizado un estudio singularizado de los distintos terceros para comprobar si ha existido o no fraccionamiento.

COMPROBACIÓN CUMPLIMIENTO DE UMBRALES DEL ART. 118 DE LA LCSP

Para la comprobación del cumplimiento de los umbrales permitidos en la contratación menor se ha realizado un estudio de todos los contratos de forma individual, por un lado, y de los importes acumulados por tercero por otro, tomando como fuente la tabla matriz obtenida de la aplicación de Control Interno "SICAT"

TERCERO	IMPORTE ACUMULADO
ENTORNO OBRAS Y SERVICIOS, S.L	84.088,40
CARCAMA ESPECTACULOS, S.L	82.276,37
SOCIEDAD ESPAÑOLA DE RADIODIFUSION, S.L (CADENA SER)	67.900,79
SOUNDTRACK EVENTS, S.L	63.769,63
POLITOL CONSTRUCCIONES Y REFORMAS, S.L	59.035,57
RIO MARCHES SL, LA PASARELA	42.138,25
PABLO SANCHEZ TOLEDO	36.143,95
PROTEC SOLANA, S.L	33.841,48
INTEGRAL EVENTOS 2000, S.L.L	31.354,73
DRAGER SAFETY HISPANIA, S.A	28.815,88
SORIARU, S.L	28.331,56
ASOCIACION INTERMEDI@CCION	24.986,99
LA TRIBUNA DE TOLEDO, S.L.U	24.896,96
CENTRO JARDINERIA VISTAHERMOSA, S.L	24.600,00
DIOGENES HIJO, S.L	24.023,68
INFORCOPY TOLEDO, S.L	23.455,87
IVAN LOSILLA DEL CAMPO	22.589,16
SERCAMAN 1, S.L	22.524,56
SOLRED, S.A	22.304,11
GISTC TOTAL CONGRESS AND MEETING, S.L	21.724,34
CASA ALVAREZ, S.A	21.506,28
DIARIO ABC, S.L	21.297,40
ITURRI, S.A	20.990,45
DANIEL DE DIEGO LAZARO	20.591,62
PLENA INCLUSION CASTILLA LA MANCHA	19.590,99
BASIS OFICINA TECNICA, S.L	19.303,98
SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELEGRAFOS, S.A	19.071,81
DIVISASOLUTIONS, S.L	19.063,38
CONSTRUCCIONES ANTOLIN GARCIA LOZOYA, S.A	18.889,01

Tabla 1. - Terceros objeto de estudio junto con importe acumulado. Fuente SICAT.

- Se ha concluido que el **100%** de las **operaciones individuales** no superan los umbrales del art. 118 de la LCSP para cada tipo de contrato.
- En cuanto a los **importes acumulados**, se han analizado aquellos terceros que tienen un importe acumulado superior a los **39.999,99 €** más IVA en caso de obras y **14.999,99 euros** más IVA en el resto de los casos. Para ello se han acumulado los importes de los contratos por terceros y aplicaciones presupuestarias y se ha realizado una valoración, aplicando el criterio de la unidad funcional, económica y técnica, asentado en numerosas ocasiones por la Junta Consultiva de Contratación Pública.

El resultado ha sido calificado como:

- **“Cumplimiento”**; cuando cada contrato tenga una unidad funcional propia.
- **“Reiteración de contratos”**; cuando, sin considerar que puede haber un fraccionamiento del contrato, se detecte que se repiten los contratos de la misma naturaleza a favor de uno o varios terceros. En estos casos habrá que acudir a las normas de la LCSP sobre la duración de los contratos (29.8) o sobre la necesidad de programar la actividad de contratación (28.4) para valorar el resultado.
- **“Posible fraccionamiento”**; cuando, a la vista de los hechos y circunstancias, se pueda presumir que un objeto se ha dividido en varios contratos con el fin de eludir las normas sobre procedimiento y publicidad de la LCSP

Las conclusiones a las que se han llegado han sido las siguientes;

Se han detectado algunos casos de **“posible fraccionamiento”** del objeto de contrato:

- **Politol Construcciones y Reformas**. A través de dos contratos menores (Expte. Gestdoc 19544/2021 y 30315/2021) se ha adjudicado el suministro de materiales de ferretería, por una parte, y construcción, por otra para un mismo programa, por un importe total de **30.000,00 €**. En ocasiones anteriores (Exptes. Gestdoc 11197/2021 o 19544/2021) el objeto del contrato era único (suministro de material de ferretería y construcción), lo que induce a pensar en un posible fraccionamiento del objeto del contrato;
- En el caso de **Solred SL**, se adjudican dos contratos menores para garantizar la continuidad del servicio hasta que se adjudique el nuevo contrato, sin embargo, la suma de los dos supera el umbral de contrato menor. En el ejercicio 2022 las sucesivas facturas ya se tramitan por el procedimiento de convalidación.
- A lo largo del ejercicio 2021 se ha adquirido diverso material calificable como de suministro de vestuario a **Protec Solana S.L** por un importe de **33.841,48 €** por una misma unidad gestora, lo que supone una identidad de sujeto, objeto y unidad contratante.

- En los casos calificados como de **“reiteración de contratos”** se pueden distinguir tres supuestos:

1. Aquellos terceros, enumerados en el gráfico adyacente, contratados por varias unidades gestoras que, por el objeto de su actividad, pueden ser requeridos para distintos fines. Es el caso de la organización y gestión de eventos, prestación de servicios audiovisuales o de publicidad para los que sería aconsejable la implementación de sistemas de racionalización de la contratación como a Acuerdos Marco o Sistemas Dinámicos de Contratación.

- Soundtrack Events S.L.
- Integral Eventos 2000, S.L.L.
- Río Marchés S.L., La

2. Aquellos terceros que son contratados de forma recurrente por una o dos unidades gestoras para unos servicios o suministros determinados. En estos casos, si bien no se ha detectado un fraccionamiento del objeto del contrato, sí que obliga a plantearse si, en virtud de la obligación de programación de la actividad contractual, sería conveniente recurrir a procedimientos ordinarios de contratación adjudicados por lotes. Se muestran los posibles contratos que podrían adjudicarse por lotes con los terceros correspondientes en las gráficas adyacentes;

- Suministro de consumibles o repuestos para el Departamento de Informática

- Inforcopy Toledo, S.L.
- Sercaman 1 S.L.

- Gastos de mantenimiento y suministros diversos para el Servicio de Bomberos

- Divisasolutions S.L.
- Drager Safety Hispania S.L.

- Suministro de materiales para los Planes de Empleo

- Diógenes Hijo, S.L.
- Politol Construcciones y Reformas, S.L.

3. Terceros que son contratados de forma reiterada, con contratos que acumulan un importe superior a los umbrales de contrato menor, en los que se argumentan razones artísticas para no fomentar la concurrencia de otros posibles contratistas. En este caso estarían los contratos de servicios de pirotécnica y realización de castillos artificiales que han sido adjudicados a un solo tercero, Pablo Sánchez Toledo, a través de tres contratos; Nochevieja y Reyes, Corpus Christi y Noche del Patrimonio.

En el primero de los contratos se han solicitado tres ofertas resultando adjudicatario Pablo Sánchez Toledo por importe de 18.143,95 €, importe muy próximo al umbral por el que se puede adjudicar un contrato menor, siendo el resto de las ofertas por importe superior al umbral citado y por tanto no podrían haber resultado adjudicatarios.

En los otros dos contratos se ha argumentado que no se han solicitado ofertas porque sólo se puede contratar con un empresario por razones artísticas y que en tal caso debería utilizarse el procedimiento negociado sin publicidad, sin embargo, se acaban adjudicando a través de contrato menor.

NOMBRE: SANTIAGO COSIN PALOMARES
Francisco Javier Sánchez Rubio
Firmado Digitalmente en el Ayuntamiento de Toledo - <https://sede.toledo.es> - Código Seguro de Verificación: 45071IDDOC2C3801E02D8FDB8478C

PUESTO DE TRABAJO:
Jefe de Sección de Intervención
Interventor

FECHA DE FIRMA:
27/03/2023
29/03/2023

HASH DEL CERTIFICADO:
44370CCCF384E3021E78ABE6A88F752DA2343BE04
FB5C051BBF1E1F4C53B1BCA15532BD0AFC427A3E

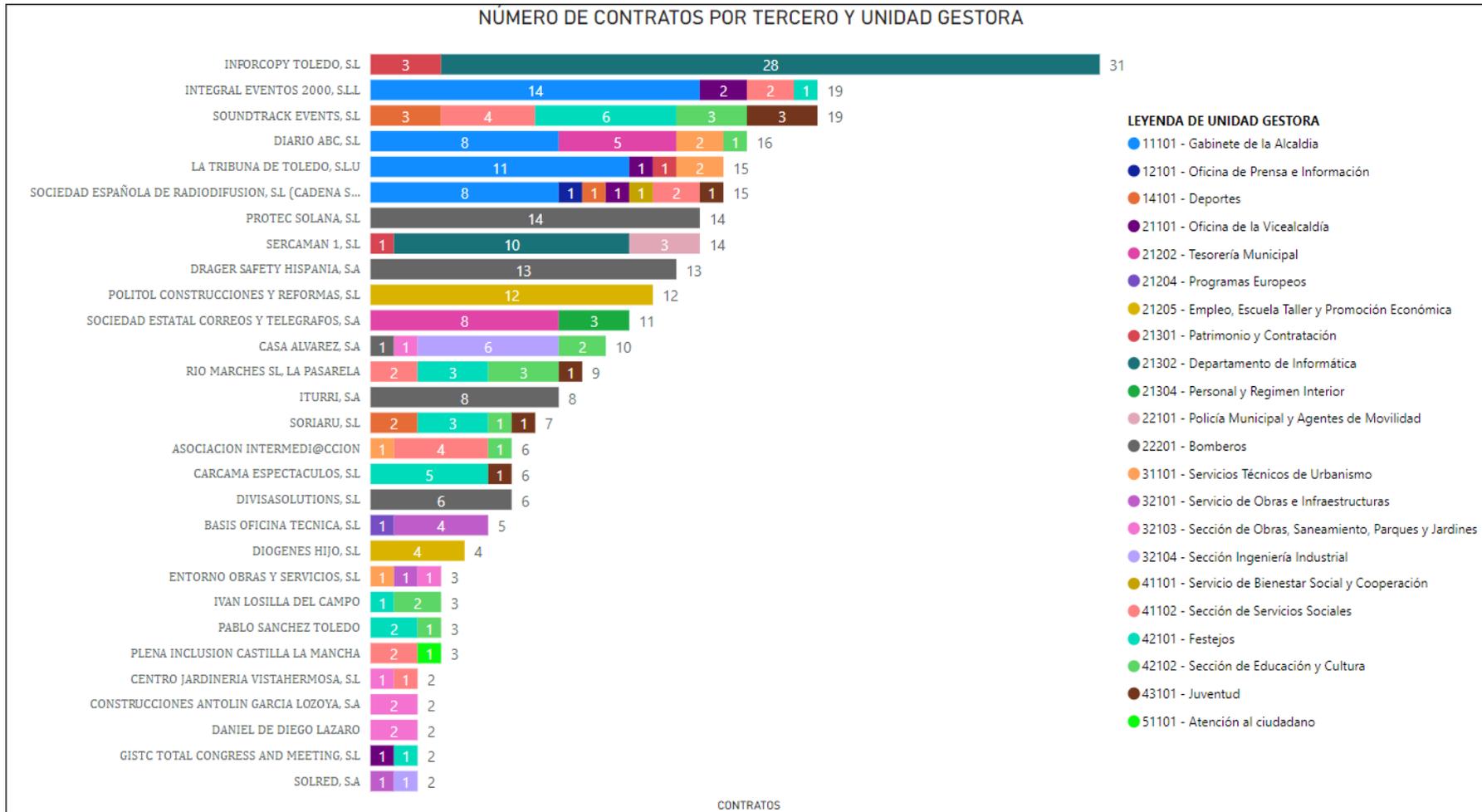


Ilustración 8 - Gráfico de los contratos con objeto normalizado que realiza cada tercero, con leyenda por cada Unidad Gestora que lo contrata. Fuente SICAT.

COMPROBACIÓN DE REQUISITOS FORMALES

Son los establecidos en el art. 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y adicionalmente los establecidos para el Ayuntamiento de Toledo en virtud de la Circular N.º 1 conjunta de la Asesoría Jurídica y la Intervención General de fecha 28 de mayo de 2019, para la tramitación de los contratos menores en el ámbito del Ayuntamiento de Toledo y sus Organismos Autónomos

1. Existencia de crédito adecuado y suficiente

Para la realización de todo gasto se requiere, con carácter previo, la retención de crédito correspondiente que se obtiene de tres formas diferentes:

- En los contratos menores de importe de valor estimado igual o superior a **5.000,00 €**, a través de un procedimiento de trámite cerrado en el gestor documental del Ayuntamiento denominado “Gestdoc”.
- En contratos y gastos menores de importe de valor estimado inferior a 5.000,00 €, mediante petición de retención de crédito al Órgano de Gestión Presupuestaria (sin expediente normalizado de Gestdoc)
- Mediante una retención de crédito global para “contratos menores que se identifiquen por el mismo tipo de prestaciones”, en virtud de lo establecido en el art. 72.4 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Este extremo es objeto de comprobación en el momento del registro de la factura correspondiente. Por este hecho y a la vista de la cuenta 413 “Acreedores por operaciones devengadas” y los expedientes de Reconocimiento Extrajudicial de Crédito tramitados en el ejercicio 2021, se concluye que **el riesgo de infracción es muy débil**.

2. Informe del órgano de contratación

El informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando el objeto para evitar la aplicación de los umbrales del art. 118 de la LCSP se aporta con ocasión de la tramitación de la factura, mediante un texto genérico incluido en la Propuesta de Gasto.

Se considera que la el informe del órgano de contratación es genérico y por tanto no motiva la necesidad del contrato. Además, tiene carácter posterior a la celebración del contrato.

3. Aprobación del gasto e incorporación de la factura correspondiente

Tal y como se describe en la Circular de contratación, la aprobación del gasto en contratos de valor estimado igual o superior a **5.000,00 €** se realiza a través de lo que se ha denominado “Encargo” que es una resolución del Concejal Delegado del Área.

Sin embargo, con la finalidad de agilizar la tramitación, en los contratos de importe de valor estimado inferior a **5.000,00 €** se aprueba en un solo acto, acordándose formalmente la aprobación del gasto junto con el reconocimiento de la obligación.

En cuanto al órgano competente, según la D.A.2ª.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, corresponde a la Junta de Gobierno Local. Esta competencia ha sido delegada en los concejales delegados de las distintas áreas por Acuerdo N.º 2 de Junta de Gobierno Local de fecha 3 de julio de 2019.

4. Presupuesto o, en su caso, proyecto de obras y extremos adicionales impuestos por Circular sobre Contratación Menor.

Se realiza un estudio a través de un muestreo aleatorio simple sin repetición, con un 95% de confianza y un 5% de precisión sobre una población de 54 elementos (Cédula Sumaria N.º 3, referencia 20221027-01).

Sobre la muestra obtenida se ha analizado:

- a) Si consta en el expediente que se haya solicitado ofertas al menos a tres candidatos.
- b) Las ofertas que se han recibido.
- c) En caso de que no se pueda solicitar ofertas, la justificación de esta circunstancia.
- d) Que consta el informe de selección de la oferta más ventajosa.
- e) La existencia del encargo por parte del órgano competente.
- f) Y en el supuesto de contrato de obras, la existencia de presupuesto, memoria valorada o, en su caso, proyecto.

De los resultados obtenidos se ha detectado una relajación en el cumplimiento de la normativa, siendo las causas más comunes:

- o La falta de acreditación de que se han solicitado ofertas.
- o La falta del informe de selección del contratista, aunque en la práctica se suele adjudicar a la oferta más baja.
- o La falta de proyecto, memoria valorada o presupuesto alcanza un 40% de los expedientes de obra analizados.

5. Obligaciones de publicidad

Las obligaciones de publicidad y de información de contratos menores están contempladas en la normativa sobre contratación (art. 63.4 y 335 de la LCSP) y de Transparencia (art. 8. 1.a. de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Bueno Gobierno). Las conclusiones obtenidas de la práctica de las pruebas han sido las siguientes:

INTERVENCIÓN GENERAL DEL AYUNTAMIENTO DE TOLEDO

- No se ha publicado la relación de contratos en el perfil de contratante.
- No se ha remitido información al Tribunal de Cuentas.
- Por primera vez se ha publicado una relación de contratos menores en el Portal de Transparencia (<https://www.toledo.es/toledo-abierto/transparencia-economico-financiera-contratacion-publica-convenios-y-subsidios/contratos-menores/>), obteniendo un total de **1007** operaciones por importe de **2.544.428,67 €**.

Estos datos difieren de los obtenidos del Sistema Integrado de Control. Para tratar de entender por qué se producen esas diferencias se practicó una prueba sustantiva consistente en la realización de una entrevista con el responsable de la información del portal de Transparencia sobre cómo se ha obtenido la información y se ha llegado a las siguientes conclusiones;

- La información se ha obtenido en virtud de un requerimiento a las unidades por medio de una Circular Conjunta de la Secretaría General y la Concejalía de Transparencia.
- Los campos para informar eran; Unidad Gestora, Objeto del Contrato, Duración, Importe de Adjudicación (IVA incluido) y Adjudicatario. El formato en que debía enviarse era en Excel.
- Ninguno de los campos establecidos en la matriz de Excel estaba normalizado ni tenía lista de valores.

Precisamente el hecho de que los campos no estuvieran normalizados ha provocado que las unidades gestoras rellenen el formulario según sus propios criterios de manera que ha resultado imposible contrastar la información de forma correcta entre las distintas bases de datos.

Por tanto, hemos encontrado una LIMITACIÓN DE ALCALCE, no siendo posible analizar de dónde vienen las diferencias.

ALEGACIONES.

Se ha presentado escrito de alegaciones del Secretario General del Pleno de fecha 3 de marzo de 2023 que a continuación se transcribe;

“Emitido el Informe de la Intervención General Municipal en el marco del Plan Anual de Control Financiero en relación a los contratos menores de 2021, por parte de la Unidad de Transparencia se emiten las siguientes alegaciones:

La legislación vigente (Ley de Contratos del Sector Público, Ley de Transparencia) establece una serie de medidas en materia de publicidad para los contratos menores.

Durante el ejercicio 2020, debido a un cambio organizativo de las Unidades Gestoras del Ayuntamiento de Toledo, las funciones en materia de transparencia de coordinación, gestión y asistencia al titular de la Concejalía de Transparencia, que hasta ese momento eran ejercidas por la Intervención General Municipal, pasaron a ser asumidas por la Secretaría General del Pleno.

Con anterioridad al ejercicio 2021, el Ayuntamiento de Toledo no contaba con ningún sistema para dar la publicidad legalmente establecida a los contratos menores.

Durante el ejercicio 2021, al objeto de poner en marcha dicho sistema, por parte de la Unidad de Transparencia se consultó a las Unidades Gestoras de Intervención y de Contabilidad la posibilidad de utilizar las herramientas informáticas de las que disponen (SICALWIN y SICAT) para llevar a cabo la elaboración de las correspondientes relaciones de contratos menores para su publicación, siendo entonces la respuesta de ambas unidades negativa debido a que la utilización de dichas herramientas para el citado fin requeriría una serie de trabajos previos de filtración y cribado que, en aquél momento, no se estimaba viable por dichas unidades poderse realizar.

En vista de lo anterior, por parte de la Unidad de Transparencia se procedió a instrumentar el procedimiento de recabado de datos directamente mediante la solicitud y remisión, por parte de las Unidades Gestoras, de la información correspondiente a los contratos menores que gestiona cada una de ellas. Dicha información es remitida periódicamente por cada Unidad Gestora del Ayuntamiento a la Unidad de Transparencia, a través de una relación en formato Excel de los contratos menores realizados por cada Unidad, que posteriormente se agrega a un único documento consolidado y se publica en el Portal de Transparencia.

Por parte de la Unidad de Transparencia, se desconocen asimismo las razones por las que se han producido diferencias entre las bases de datos de Intervención/Contabilidad y la información proporcionada por las Unidades Gestoras, ya que, en este caso, la función de la Unidad de Transparencia se limita a recopilar y canalizar la información que suministra cada Unidad Gestora en relación a sus contratos menores para su publicación.

No obstante, se considera, por los mismos motivos a los que hace referencia la Intervención General Municipal en su Informe, que siempre va a resultar más fiable el volcado de estos datos desde aplicaciones informáticas como SICALWIN y SICAT, que consultando directamente a las Unidades Gestoras, ya que la información que se suministra por esta última vía no está normalizada, pudiendo darse además errores materiales o de apreciación por parte de las citadas Unidades Gestoras en la elaboración de las correspondientes relaciones.

Por ello, esta Unidad estima conveniente que, a futuro, se considere emplear las herramientas informáticas disponibles para llevar a cabo la elaboración de dichas listas, en sustitución del método actual de remisión por parte de cada Unidad Gestora de la información correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, por parte de las Unidades Gestoras de Contratación y de Gestión de Procesos se está trabajando en la implantación de un nuevo sistema de gestión para los contratos menores, que se espera que ayude a dotar de mayor agilidad y seguridad jurídica la tramitación de los mismos, y se estima que la implantación de dicho sistema puede contribuir a cumplir de forma más eficiente las obligaciones de publicación y remisión de contratos menores establecidas legalmente.

Es todo cuanto hay que informar.”

---/---