

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

13274 *Resolución de 11 de abril de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los contratos tramitados como de emergencia y de urgencia por las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura y del Júcar, así como de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla durante los ejercicios 2008 a 2017.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 11 de abril de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los contratos tramitados como de emergencia y de urgencia por las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura y del Júcar, así como de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla durante los ejercicios 2008 a 2017, acuerda:

1. Instar al Gobierno a:

- Ampliar la normativa interna administrativa reguladora de la tramitación de expedientes de emergencia, revisándola para dotarla de mayores garantías.
- Implementar programas que garanticen el control y vigilancia periódica de todas las instalaciones competencia de las Confederaciones Hidrográficas y la Mancomunidad del Taibilla, a fin de poder conseguir un adecuado mantenimiento de las mismas.
- Potenciar la formación en materia contractual pública del personal encargado de la tramitación de esos expedientes.
- Adoptar las decisiones pertinentes para la aplicación efectiva en los contratos de urgencia de las previsiones que, con carácter potestativo, se encuentran contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tendentes a promover dicha igualdad a través de la contratación.

2. Instar a las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura y del Júcar, así como de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla a:

- Implementar programas de control y vigilancia periódicos de todas las instalaciones de su competencia para asegurar su adecuado mantenimiento.
- Potenciar la formación en materia de contratos públicos del personal encargado de la tramitación de los expedientes de contratación.
- Potenciar la formación en materia contractual pública del personal de contratación.
- Incrementar programas que garanticen el control y vigilancia de las instalaciones, que permitan el adecuado mantenimiento de estas en el caso de las Confederaciones Hidrográficas, evitando sobrecostes.
- Promover, en los contratos de urgencia, la necesidad de establecer medidas en los Pliegos de Contratación, que busquen la efectiva igualdad de mujeres y hombres, en virtud de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tendentes a promover dicha igualdad a través de la contratación.
- Promover en los expedientes mayor nivel de precisión y extensión de las necesidades que se pretende cubrir con los contratos objeto de tramitación.
- Elaborar memorias estimativas de los futuros contratos de los aspectos técnicos más relevantes.
- Determinar mayor precisión de solvencia y calidad a las empresas y licitadores.

– Exigir que las adjudicaciones estén perfectamente motivadas, observando como dice la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de abril de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.392

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS TRAMITADOS COMO DE EMERGENCIA Y DE URGENCIA POR LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS DEL GUADALQUIVIR, DEL SEGURA Y DEL JÚCAR, ASÍ COMO DE LA MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA DURANTE LOS EJERCICIOS 2008 A 2017

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 29 de octubre de 2020, el Informe de Fiscalización de los contratos tramitados como de emergencia y de urgencia por las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura y del Júcar, así como de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla durante los ejercicios 2008 a 2017 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.
- I.2. ANTECEDENTES Y ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.
- I.3. MARCO NORMATIVO.
 - I.3.1. Normativa aplicable.
 - I.3.2. Regulación jurídica y principales modificaciones normativas.
- I.4. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS.
- I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

- II.1. OBSERVACIONES COMUNES A TODAS LAS CONFEDERACIONES FISCALIZADAS.
 - II.1.1. Cumplimiento de la obligación legal de remisión de documentación al Tribunal de Cuentas e información sobre los contratos remitidos para su fiscalización.
 - II.1.2. Contratos con tramitación de emergencia.
 - II.1.3. Contratos con tramitación de urgencia.
- II.2. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS.
 - II.2.1. Confederación Hidrográfica del Júcar.
 - II.2.2. Confederación Hidrográfica del Segura.
- II.3. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.
- II.4. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

III. CONCLUSIONES.

- III.1. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA.
- III.2. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE URGENCIA.
- III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.
- III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

IV. RECOMENDACIONES.

ANEXOS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGE	Administración General del Estado
Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCHH	Confederaciones Hidrográficas
CHG	Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
CHJ	Confederación Hidrográfica del Júcar
CHS	Confederación Hidrográfica del Segura
DG	Dirección General
DGA	Dirección General del Agua
IDAM	Instalación Desaladora de Agua de Mar
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LGP	Ley General Presupuestaria
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MCT	Mancomunidad de los Canales del Taibilla
PCAG	Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de Obras del Estado
PCAP	Pliego/s de Cláusulas Administrativas Particulares
RD	Real Decreto
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
ROJ	Repositorio Oficial de Jurisprudencia
SG	Subdirección General
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

RELACIÓN DE CUADROS

- CUADRO Nº 1 RENDICIÓN DE CUENTAS POR CONFEDERACIONES.
- CUADRO Nº 2 OPINIÓN DE LAS CUENTAS POR CONFEDERACIONES.
- CUADRO Nº 3 CONTRATOS CELEBRADOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA O DE URGENCIA POR EJERCICIOS Y POR FORMAS DE TRAMITACIÓN.
- CUADRO Nº 4 CONTRATOS CELEBRADOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA O DE URGENCIA POR EJERCICIOS Y POR TIPOS DE CONTRATOS.
- CUADRO Nº 5 CONTRATOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA O DE URGENCIA CELEBRADOS Y NO COMUNICADOS DE OFICIO POR EJERCICIOS.
- CUADRO Nº 6 AMPLIACIONES DE PLAZOS (CONTRATOS DE EMERGENCIA).
- CUADRO Nº 7 INCREMENTOS DE COSTES (CONTRATOS DE EMERGENCIA).
- CUADRO Nº 8 EXTINCIÓN (CONTRATOS DE EMERGENCIA).
- CUADRO Nº 9 CUENTAS DE LIBRAMIENTOS "A JUSTIFICAR (CONTRATOS DE EMERGENCIA).
- CUADRO Nº 10 DIFERENCIA TEMPORAL ENTRE PROYECTOS Y EXPEDIENTES.
- CUADRO Nº 11 VALORACIONES DE PRECIOS (CONTRATOS DE URGENCIA).
- CUADRO Nº 12 AMPLIACIONES DE PLAZOS (CONTRATOS DE URGENCIA).
- CUADRO Nº 13 PARALIZACIONES Y SUSPENSIONES (CONTRATOS DE URGENCIA).
- CUADRO Nº 14 MODIFICACIONES (CONTRATOS DE URGENCIA).
- CUADRO Nº 15 EXTINCIÓN (CONTRATOS DE URGENCIA).
- CUADRO Nº 16 LICITADORES EXCUIDOS POR APLICACIÓN DEL UMBRAL DE TEMERIDAD.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El presente Informe ha sido realizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento, en cumplimiento del programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018, en el que, por iniciativa de las Cortes Generales, fue incluida la realización de una *Fiscalización de los contratos tramitados como de emergencia y de urgencia por las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura y del Júcar, así como de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla durante los ejercicios 2008 a 2017.*

I.2. ANTECEDENTES Y ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

Esta actuación se enmarca dentro del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas para el período 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de abril de 2018; en concreto, dentro del objetivo estratégico 1 y en los objetivos específicos 1.1 a 1.3, referentes a la realización de actuaciones que sirvan a las Cortes Generales para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente, el incremento de buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas y la identificación y fiscalización de las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción.

Con la presente fiscalización, se da respuesta a la solicitud de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, aprobada en su sesión de 10 de octubre de 2017, de realizar una fiscalización de los contratos de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir durante los ejercicios 2012, 2013, 2014 y 2015, especialmente con relación a los contratos de emergencia y de urgencia que se han formalizado por esa entidad.

Tanto por su relevancia cuantitativa como por su trascendencia en la gestión de los recursos públicos, la contratación pública ha constituido tradicionalmente uno de los objetivos prioritarios del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su actividad de control del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía y transparencia, así como de sostenibilidad ambiental y de igualdad de género, de conformidad con los artículos 11.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 31.c), 39 y 40 de la LFTCu.

De entre las diferentes tramitaciones contempladas en la normativa para los expedientes de contratación administrativa, destaca, singularmente, la de emergencia, caracterizada por tratarse de una tramitación auténticamente excepcional, que implica la absoluta exclusión de los contratos así tramitados de los principios de publicidad y concurrencia, informadores de la contratación pública, y de todas las actuaciones relativas a la previa formación del expediente y a la tramitación escrita del procedimiento de adjudicación; tramitación que, por sus características y por la ausencia de las garantías y de los controles internos propios de la tramitación ordinaria, siempre implica un mayor riesgo para la gestión económico-financiera, lo que justifica su fiscalización con mayor intensidad.

En este sentido, la propia Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su Resolución de 21 de diciembre de 2016, en relación con el Informe de fiscalización del Organismo Autónomo «Confederación Hidrográfica del Tajo», ejercicios 2008-2010, asumiendo el contenido del citado Informe, acordó *instar al Gobierno a ejercer un control de la adecuación de las contrataciones por procedimiento excepcional de emergencia y a acreditar cuando concurra una situación que suponga grave peligro o la necesidad que afecte a la defensa nacional que justifique este proceder.*

Junto con la tramitación de emergencia, la presente fiscalización se extiende también a contratos tramitados mediante el procedimiento de urgencia, lo que implica, entre otras consecuencias, la reducción a la mitad de los plazos para la presentación de ofertas en las licitaciones y, en consecuencia, puede tener un efecto restrictivo sobre la concurrencia de empresas.

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura y del Júcar, así como por la Mancomunidad de los Canales del Taibilla.

El ámbito objetivo está definido por los contratos adjudicados con tramitación de emergencia o de urgencia por los Organismos anteriormente señalados.

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende desde el ejercicio económico 2008 hasta el 2017, ambos inclusive, sin perjuicio de examinar ejercicios posteriores cuando así se haya considerado necesario para complementar los análisis efectuados.

I.3. MARCO NORMATIVO

I.3.1. Normativa aplicable

La normativa de referencia en la presente fiscalización ha sido, fundamentalmente, la siguiente:

- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- 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.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Instrucción general relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados, aprobada por Acuerdo del Pleno de 30 de marzo de 2005 y publicada en el BOE de 2 de mayo de 2005 por Resolución de 22 de abril del mismo año, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas.
- Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno de 26 de marzo de 2009 y publicada en el BOE de 11 de abril de 2009 por Resolución de 6 de abril del mismo año, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas.
- Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del

Pleno de 28 de noviembre de 2013 y publicada en el BOE de 17 de diciembre de 2013 por Resolución de 10 de diciembre del mismo año, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas.

- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados "a justificar".
- Orden de 23 de diciembre de 1987, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados "a justificar".
- Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender su financiación.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.
- Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, por el que se integran en las Confederaciones Hidrográficas las funciones de las Comisarías de Aguas y se modifica su estructura orgánica.
- Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas.
- Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas.
- Real Decreto 2714/1976, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla.
- Real Decreto 924/1989, de 21 de julio, por el que se constituye el Organismo de cuenca Confederación Hidrográfica del Júcar.
- Real Decreto 925/1989, de 21 de julio, por el que se constituye el Organismo de cuenca Confederación Hidrográfica del Segura.
- Real Decreto 926/1989, de 21 de julio, por el que se constituye el Organismo de cuenca Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Normativa interna administrativa reguladora de la tramitación de los expedientes de emergencia.

I.3.2. Regulación jurídica y principales modificaciones normativas

a) Naturaleza y régimen jurídico de las confederaciones hidrográficas

Las confederaciones hidrográficas son organismos autónomos de los previstos en los artículos 84.1.a).1º y 98.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que tienen la naturaleza de organismos de cuenca de los regulados en los artículos 21 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLA), adscritos al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a través de la Dirección General del Agua, que gozan de personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, cuyas funciones se establecieron por vez primera en el Real Decreto Ley de su constitución, en 1926, y que tienen como misión las tareas de planificación hidrológica, gestión de los recursos del dominio público hidráulico en razón de la cuenca en donde se encuentren, la concesión de derechos de explotación de los recursos acuíferos, la construcción y planeamiento de infraestructuras hidráulicas y la gestión medioambiental de sus zonas, con especial atención a la preservación de los recursos y a la calidad del agua.

Por su parte, la Mancomunidad de los Canales del Taibilla (en adelante, MCT), como de mancomunidad de municipios, fue creada por el Real Decreto-Ley de 4 de octubre de 1927, aprobándose, por Real Decreto de 2 de marzo de 1928, el Reglamento de la Junta Administrativa y, por Real Decreto-Ley de 22 de julio de 1928, el Reglamento de la Mancomunidad de Municipios. La Ley de 27 de abril de 1946 estableció su gestión bajo la dirección de un Consejo de Administración, como organismo delegado del Ministerio de Obras Públicas, al que asigna plena personalidad jurídica, distinta de la del Estado, en el ejercicio de sus funciones.

El régimen jurídico de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (en adelante, CHG), en particular, fue objeto de algunas modificaciones de cierta relevancia durante el periodo fiscalizado. Concretamente, en aplicación del artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía, celebrada el día 20 de septiembre de 2008, adoptó el Acuerdo sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma. De acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Andalucía, dicho Acuerdo se elevó al Gobierno para su promulgación, que se efectuó a través del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, por el que la CHG fue traspasada a la mencionada Comunidad Autónoma.

Posteriormente, la sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011 de 16 de marzo de 2011, estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad 5120/2007, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 51, que atribuyó a la Comunidad Autónoma «competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma». A su vez, el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 13 y 14 de junio de 2011, estimando los recursos contencioso-administrativos números 1/2009, 2/2009 y 66/2008, interpuestos contra el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, declaró la nulidad del Real Decreto impugnado, ya que utilizaba como base competencial el artículo 51, anulado por la Sentencia del Tribunal Constitucional.

En ejecución de las mencionadas sentencias, se aprobó el Real Decreto (en adelante, RD) 1498/2011, de 21 de octubre, por el que revirtieron a la Administración del Estado los medios personales y materiales que habían sido traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, produciéndose, de este modo, la reintegración de la CHG al Estado a partir del 22 de octubre de 2011, fecha de publicación en el BOE del mencionado Real Decreto.

La contratación pública de la MCT y de las confederaciones fiscalizadas estuvo sujeta, durante el periodo fiscalizado, al Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TRLCAP), a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y al Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), sucesivamente, y a sus disposiciones de desarrollo; siendo los presidentes de las confederaciones quienes ostentaban la condición de órganos de contratación a tenor de los artículos 12.1 del TRLCAP, 291.2 de la LCSP, 316.2 del TRLCSP y 30.2.b) del TRLA. Las competencias de los órganos de contratación fueron delegadas, total o parcialmente, en otros órganos por la Presidencia de la CHG, mediante Resolución de 20 de julio de 2000, por la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Júcar (en adelante, CHJ), mediante Resolución de 10 de junio de 2013, por la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Segura (en adelante, CHS), mediante Resoluciones de 11 de enero de 2005, de 8 de febrero de 2010 y de 24 de abril de 2012, y por el Comité Ejecutivo de la MCT, mediante Resoluciones de 19 de enero de 2004, de 22 de enero de 2009 y de 9 de abril de 2014.

b) Regulación jurídica de la tramitación de emergencia

b.1. Análisis de la regulación legal

Durante los ejercicios 2008 a 2017, la tramitación de emergencia se hallaba regulada en los artículos 72 del TRLCAP, 97 de la LCSP y 113 del TRLCSP, que estuvieron vigentes durante la mayor parte del periodo fiscalizado.¹

Esta regulación vino a sustituir a la anteriormente prevista en el artículo 72 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas con un contenido muy similar, salvo el establecimiento del plazo máximo de un mes para el inicio de la ejecución de las prestaciones.

A la vista de la regulación legal, la tramitación de emergencia se caracteriza, con carácter general, por la ausencia de trámites, con la finalidad de permitir una actuación administrativa eficaz, que permita solucionar con celeridad e inmediatez los acontecimientos catastróficos o las situaciones con grave peligro que la hubieran generado, hasta el extremo de suponer una quiebra del carácter

¹ Los dos últimos preceptos mencionados, que estuvieron vigentes durante la mayor parte del periodo fiscalizado, disponían lo siguiente:

“1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

- a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito.
- b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de sesenta días.
- c) Simultáneamente, por el Ministerio de Economía y Hacienda, si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de “a justificar”.
- d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa, sin perjuicio de los ajustes precisos que se establezcan reglamentariamente a efectos de dar cumplimiento al artículo 49 de la Ley General Presupuestaria.
- e) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario. Asimismo, transcurrido dicho plazo, se rendirá la cuenta justificativa del libramiento que, en su caso, se hubiese efectuado, con reintegro de los fondos no invertidos. (...)

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.”

formal de la contratación del sector público, al permitirse, incluso, en el artículo 28.1 de la LCSP y del TRLCSP, la contratación verbal de las correspondientes prestaciones. En consecuencia, la legislación de contratos permite a los órganos de contratación ordenar la ejecución o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la Ley, incluso el de existencia de crédito suficiente, requiriéndose, como único trámite escrito preceptivo, la dación de cuenta al Consejo de Ministros en el plazo máximo de 60 días desde la orden de ejecución, además de los documentos correspondientes del expediente de gasto, que varían en función de la existencia o inexistencia de crédito presupuestario (en el supuesto de existencia de crédito, ha de incorporarse al expediente el certificado de retención de crédito y, de no existir, iniciarse el correspondiente expediente de modificación de crédito), pudiendo realizarse el abono de las prestaciones mediante libramientos de fondos con el carácter de “a justificar” y no pudiendo ser el plazo de inicio de la ejecución superior a un mes desde el acuerdo en que se ordene la ejecución.

Llama la atención, a este respecto, que el plazo máximo permitido para el inicio de la ejecución en la tramitación de emergencia, establecido en los artículos 97 de la LCSP y 113.1.e) del TRLCSP, de un mes, sea superior al establecido para la tramitación de urgencia en los artículos 96.2.d) de la LCSP y 112.2.c) del TRLCSP con esa misma finalidad, de quince días hábiles, cuando la perentoriedad e inmediatez de las actuaciones de emergencia ha de ser mayor que la existente en las actuaciones de urgencia, aunque el plazo de la tramitación de emergencia se compute desde la orden de ejecución y el de la tramitación de urgencia desde la formalización del contrato.²

Por otra parte, la tramitación de emergencia implica siempre un especial riesgo porque la legislación exceptúa a los contratos así tramitados de todas las actuaciones previas a la ejecución de las prestaciones, características del procedimiento ordinario: tanto de las actuaciones preparatorias y de tramitación escrita de los expedientes (justificación de la necesidad de los contratos, redacción, supervisión, replanteo y aprobación de proyectos de obras, elaboración y aprobación de pliegos de cláusulas administrativas particulares y de pliegos de prescripciones técnicas, justificación del procedimiento y de los criterios de adjudicación, etc.), como de la tramitación de procedimientos de adjudicación con publicidad y/o concurrencia de empresas, así como de las actuaciones de afianzamiento y formalización documental de los contratos.

Por este motivo, la jurisprudencia y la doctrina han adoptado un criterio estrictamente restrictivo sobre la procedencia de esta forma de tramitación.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 20 de enero de 1987³, señaló que *“la referencia a ‘acontecimientos catastróficos (...) no quiere decir que baste la existencia de un acontecimiento de tal naturaleza (...) del que dimana la situación que las medidas en cuestión afrontan; lo que tal precepto ampara es una actuación (administrativa) inmediata, absolutamente necesaria para evitar o remediar en lo posible las consecuencias del suceso en cuestión’*.”

Por su parte, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, mediante Acuerdo de 20 de junio de 2003, sentó los siguientes criterios interpretativos en la aplicación de la tramitación de emergencia:

“a) La llamada ‘tramitación de emergencia’ prevista en el artículo 72 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que, en realidad, es un régimen excepcional caracterizado por la dispensa de tramitar expediente, solo procede en los casos taxativos del

² Actualmente, en los artículos 119.2.c) y 120.1.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se establece un plazo igual, de un mes, para el inicio de la ejecución tanto en la tramitación de urgencia como en la tramitación de emergencia.

³ Sentencia de la Sala de lo Contencioso Repositorio Oficial de Jurisprudencia (en adelante, ROJ): 12470/1987.

apartado 1 de dicho artículo, es decir, acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.

b) La tramitación de emergencia, por su mismo concepto excepcional, solo podrá utilizarse cuando no sea posible la tramitación urgente (artículo 71 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) o la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por motivos de urgencia (artículos 141.c), 182 d) y 210 c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas). (...)

c) La tramitación de emergencia debe limitarse a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia. En el ámbito objetivo, debe limitarse la tramitación de emergencia, según expresión del artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a “lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida”. En el ámbito temporal debe operar un doble límite pues, de un lado, la emergencia requiere la inmediatez con la acción que la justifica, sin que pueda dilatarse en el tiempo y, de otro lado, debe cesar cuando la situación haya desaparecido o, como dice el apartado 2 del artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas “la gestión del resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración, pero que ya no tenga carácter de emergencia, se contratará conforme a lo establecido en esta Ley.”

Finalmente, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 0102/2017, ha indicado que *“A los anteriores requisitos, este Tribunal ha de añadir uno más: que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente.”*

Desde la óptica del gasto público inherente a estos contratos, la regulación anteriormente transcrita habilita a la Administración para contratar prescindiendo de trámites esenciales, no solo desde un punto de vista contractual, sino también desde la perspectiva del procedimiento del gasto, al permitir que el abono de las prestaciones se realice mediante el sistema de “pagos a justificar”, que se caracteriza por implicar una ruptura de la regla del servicio hecho y de la obligatoriedad de aportar la documentación justificativa de las obligaciones en el momento previo a su reconocimiento, recogida, con carácter general, tanto en la normativa presupuestaria como en la de contratación pública (apartados 2 y 3 del artículo 21 y 4 del artículo 74 de la Ley General Presupuestaria –en adelante, LGP- y artículos 200.1 y 205.1 de la LCSP).

Por todo ello y, de acuerdo con la doctrina reiteradamente expresada por el Tribunal de Cuentas, la emergencia es una forma de tramitación particularmente excepcional, que implica la exclusión de los contratos así tramitados de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia, establecidos en el artículo 1 de la LCSP y del TRLCSP como informadores de la contratación pública, así como de todas las actuaciones previas, relativas a la elaboración, supervisión y aprobación del proyecto –en los contratos de obras- y del presupuesto, de la formación previa del expediente, e, incluso, de la tramitación escrita del procedimiento de adjudicación. En consecuencia, los artículos 97 de la LCSP y 113 del TRLCSP limitan esta forma de tramitación a aquellos supuestos en que la Administración tenga necesidad de actuar de manera inmediata, a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, de tal forma que dicha tramitación excepcional solo debe utilizarse con un criterio riguroso y restrictivo, cuando sea indispensable para hacer frente a un acontecimiento imprevisible, que revista una extraordinaria gravedad y cuya solución no pueda lograrse mediante alguno de los restantes procedimientos de adjudicación previstos en la normativa, particularmente, mediante la tramitación de urgencia de un procedimiento abierto o restringido o de un procedimiento negociado, siempre y cuando concurren los supuestos legales que permiten su utilización, debiendo aplicarse, además, solo para contratar lo que sea estrictamente necesario para remediar el acontecimiento del que se derive.

b.2. Análisis de la normativa interna administrativa

Durante los ejercicios a los que se extiende la presente fiscalización, además de la regulación de rango legal, anteriormente comentada, estuvo vigente una normativa interna administrativa, reguladora de la tramitación de los expedientes de emergencia, que ha sido aplicada para la tramitación de los expedientes examinados. Concretamente, estuvieron vigentes las siguientes disposiciones:

- Normas del Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente sobre tramitación de obras de emergencia de 9 de octubre de 1998.
- Instrucciones de la Dirección General del Agua de 22 de julio de 2013 y de 9 de abril de 2015.
- Instrucción del Subsecretario del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, de septiembre de 2017, por la que se establecen pautas para la tramitación de los acuerdos de Consejo de Ministros de toma de razón de expedientes de contratación tramitados por emergencia.

Las Normas del Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas sobre tramitación de obras de emergencia, de 9 de octubre de 1998, establecían que, tras la aparición de una situación calificable de emergencia, tal como se definía en el apartado 1 del Artículo 73 de la ley de Contratos de las Administraciones Públicas, debía seguirse el siguiente procedimiento escrito:

- a) Comunicación de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica a la DG de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas de la aparición de la incidencia, de la motivación de emergencia y de la valoración global aproximada de las actuaciones de inmediata ejecución, con remisión de una copia del citado escrito a la Subdirección General (en adelante, SG) de Presupuestos y Contratación y a la SG que correspondiera según el contenido de la emergencia.
- b) Apreciación, por parte del Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, *tras recabar los informes que considere oportunos*, de la conveniencia y posibilidad de actuación, comunicando, en su caso, la iniciación del pertinente expediente.
- c) Remisión, por parte de la CH a la citada DG, de la justificación de la necesidad de actuación derivada de acontecimientos catastróficos, con una explicación somera de las acciones a realizar, con indicación de plazo y fecha de posible inicio, así como la valoración aproximada de las principales partidas de obra a realizar y el presupuesto aproximado total.
- d) Instrucción de un expediente de aprobación de gasto, con retención o modificación de crédito, en la SG de Presupuestos y Contratación.
- e) Autorización de la ejecución de la actuación de emergencia por la DG de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas o por la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, con dación de cuenta al Consejo de Ministros y comunicación de dicha resolución a la CH que la solicitó.
- f) *Fiscalizado y autorizado el gasto correspondiente*, expedición del libramiento de fondos a justificar por la CH/M.
- g) Comunicación dirigida a la referida DG, con copia a la SG de Presupuestos y Contratación, en la que debían relacionarse varios posibles contratistas para la ejecución de las obras, en número no inferior a tres para presupuestos de hasta 50 millones de pesetas (300.498,82 euros) y no menos de cinco en actuaciones de presupuesto superior.
- h) Selección del contratista por la referida DG.
- i) Comunicación de la selección efectuada a la CH y al contratista designado.
- j) Aceptación por el contratista, de forma expresa y ante el organismo, del presupuesto asignado, los precios unitarios y el plazo.
- k) Orden de comienzo de la ejecución por el organismo.

No se establecieron plazos para ninguno de los trámites regulados en dichas normas.

A su vez, las Instrucciones de la Dirección General del Agua de 22 de julio de 2013 precisaron que las Presidencias de las CCHH debían nombrar unas comisiones de valoración encargadas de realizar todas las gestiones necesarias para la selección de las empresas colaboradoras, elaborando los cuadros de precios de las obras a realizar, cursando las invitaciones por escrito para la presentación de ofertas, preferentemente, a un mínimo de 4 empresas o, si ello no fuera posible, a un número inferior, justificándose dicha situación en el expediente y valorando las ofertas presentadas teniendo en cuenta, exclusivamente, las proposiciones económicas. En estas instrucciones, tampoco se establecieron plazos para los correspondientes trámites, excepto para los de presentación y de selección de ofertas, para los que se fijaron unos plazos de 3 y 5 días hábiles, respectivamente.

Las Instrucciones de la Dirección General del Agua de 9 de abril de 2015, esencialmente, mantuvieron el procedimiento anterior con algunas variantes. Así, establecieron un nuevo trámite, sin plazo, por el que la mencionada DG debía dar su conformidad expresa a las relaciones de empresas a invitar propuestas por las comisiones de valoración, previamente a la remisión de las invitaciones, reduciéndose los plazos para la presentación de ofertas, de 3 a 1 día, y para realizar la selección de contratistas, de 5 a 2 días, omitiéndose los plazos de los restantes trámites al igual que sucedía en las anteriores instrucciones.

La Instrucción del Subsecretario del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, de septiembre de 2017, añadió a los anteriores trámites dos justificaciones adicionales: una *“justificación detallada que justifique la existencia de que, en el un supuesto concreto, ha concurrido una de esas causas que permiten la tramitación del régimen excepcional de emergencia”* y la justificación *“de manera motivada, que la declaración de emergencia se ha limitado a las actuaciones estrictamente indispensables, tanto en el ámbito temporal, como temporal”*. Estas justificaciones debían realizarse *“en el trámite de toma de razón por parte del Consejo de Ministros”*.

El análisis de las normativas internas, anteriormente descritas, pone de manifiesto lo siguiente:

- Mediante esta normativa, se estableció un complejo procedimiento escrito, que no está previsto en las leyes reguladoras de la contratación pública y que, en general, es incoherente con la finalidad y los objetivos de la tramitación de emergencia, de exceptuar a estas actuaciones de la mayoría de los trámites ordinarios, permitiéndose, incluso, la contratación verbal para conseguir hacer frente a los acontecimientos catastróficos o las situaciones de grave peligro mediante actuaciones inmediatas, que no admiten demora alguna. Por lo tanto, la mera existencia de estas normas e instrucciones desnaturaliza el sentido de esta tramitación excepcional y de las actuaciones a acometer en los casos de emergencia real, y su sistemática aplicación por los organismos fiscalizados en los expedientes examinados, conduce necesariamente a cuestionar la propia existencia de muchas de las situaciones de emergencia invocadas, habida cuenta de que, mediante las mismas, se instrumentó, prácticamente, un procedimiento de adjudicación muy similar al establecido para la contratación directa en el artículo 118 del antiguo Reglamento General de la Ley de Contratos del Estado de 1965, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.⁴

- La incongruencia intrínseca de estas normas con las actuaciones de emergencia se pone de manifiesto, particularmente, en el apartado 1 de las Instrucciones de la Dirección General del Agua de 9 de abril de 2015, a cuyo tenor *“En el caso en que las actuaciones a realizar no admitan demora y así lo aprecie la Dirección General del Agua, se podrá actuar sin someterse a estas instrucciones, justificándolo y dejando constancia en el expediente”*, habida cuenta de que, con carácter general, la normativa legal requiere que dicha circunstancia, es decir, la necesidad de actuar de manera

⁴ Con respecto a las alegaciones de la que fue Directora General del Agua entre los ejercicios 2012 y 2018 sobre la normativa interna reguladora de la tramitación de emergencia, ha de tenerse en cuenta que los informes de la Abogacía del Estado, emitidos previamente a la aprobación de la normativa, por el momento en que fueron emitidos, no pudieron prever los negativos efectos que la aplicación de estas normas tendrían “a posteriori” en la utilización excesiva de dicha tramitación por las Organismos de cuenca, como este Tribunal ha podido constatar

inmediata o, lo que es igual, sin demora, debe concurrir en todo caso, siempre y cuando se pretenda utilizar la tramitación excepcional de emergencia.

- La ausencia del establecimiento de plazos para los trámites internos administrativos resulta incongruente con la perentoriedad e inmediatez que ha de caracterizar las actuaciones de emergencia.

- La atribución a la DG de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas –posteriormente, DG del Agua– de la selección de los contratistas altera las competencias que la normativa legal atribuye a las Presidencias de las CCHH como órganos de contratación (artículos 12.1 del TRLCAP, 291.2 de la LCSP, 316.2 del TRLCSP y 30.2.b) del TRLA).

c) *Regulación jurídica de la tramitación de urgencia*

La tramitación de urgencia, durante los ejercicios 2008 a 2017, se hallaba regulada en los artículos 71 del TRLCAP, 96 y 128 de la LCSP y 112 y 144 del TRLCSP, estableciéndose, en los artículos 71 del TRLCAP, 96 de la LCSP y 112 del TRLCSP, que podían ser objeto de tramitación urgente los expedientes de los contratos “cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada”.

En consecuencia, con la declaración de urgencia, los expedientes así tramitados tienen “preferencia para su despacho por los distintos órganos que intervengan en la tramitación, que dispondrán de un plazo de cinco días para emitir los respectivos informes o cumplimentar los trámites correspondientes” – plazo que puede ser excepcionalmente prorrogado a diez días en expedientes de especial complejidad – y “el plazo para el inicio de la ejecución del contrato no podrá ser superior a quince días hábiles⁵, contados desde la notificación de la adjudicación definitiva”, además de tener también un efecto relevante para la concurrencia competitiva, habida cuenta de que esta tramitación conlleva la reducción a la mitad de todos los plazos establecidos en la Ley para la licitación y la adjudicación de los contratos no SARA, incluido el plazo para la presentación de proposiciones en las licitaciones públicas, lo que implica que los licitadores dispongan de un menor plazo para el estudio de los proyectos y de los pliegos y, por lo tanto, para la preparación de las correspondientes ofertas.

La Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, que entró en vigor el 9 de septiembre de 2010, incluyó también la formalización del contrato entre los trámites afectados por la reducción de los plazos a la mitad y estableció el cómputo del plazo máximo para el inicio de la ejecución de las prestaciones a partir de la formalización. Esta modificación, además, suprimió la posibilidad de que, en la tramitación urgente, pudiera comenzar la ejecución del contrato antes de su formalización, siempre que se hubiera constituido la garantía correspondiente.

La procedencia de la tramitación urgente de los expedientes de contratación es también interpretada en sentido restrictivo por la jurisprudencia. Así, el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 28 de octubre de 1992, de 19 de noviembre de 2004 y de 27 de febrero de 2008⁶, señala que la urgencia debe tener carácter objetivo y basarse en razones palmarias y suficientes, de modo que no puede ser producto de la pasividad, omisión, negligencia o voluntariedad de la Administración.

⁵ Actualmente, este plazo es de un mes (art. 119.2.b de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014).

⁶ Sentencias de la Sala de lo Contencioso ROJ: 8033/1992, 7525/2004 y 1229/2008.

En consecuencia, y de acuerdo con la doctrina reiteradamente expresada por el Tribunal de Cuentas⁷, la motivación del recurso a esta forma de tramitación ha de estar suficientemente explicada y acreditada en cada expediente.

1.4. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

La presente fiscalización, de cumplimiento y operativa, tiene por objetivo general verificar y comprobar si las contrataciones efectuadas por razones de emergencia o de urgencia se han ajustado a los principios de legalidad, eficiencia y economía y si era imprescindible que estas actuaciones fuesen realizadas mediante dichos procedimientos en función de las razones o circunstancias legales concurrentes que a ello condujeron.

En particular, ha perseguido los siguientes objetivos:

1. En los contratos adjudicados con tramitación de emergencia, verificar los siguientes aspectos:

1.1. Que se ha acreditado la existencia de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional, que pudieran justificar esta tramitación excepcional y que la causa de los mismos no fuera previsible o imputable al propio órgano de contratación.

1.2. Que, sin tramitarse expedientes administrativos ordinarios, se ordenó la ejecución de lo necesario para remediar los acontecimientos producidos o satisfacer las necesidades sobrevenidas sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la Ley, dándose cuenta de los acuerdos al Consejo de Ministros.

1.3. Que la ejecución de las prestaciones se realizó con la celeridad e inmediatez requeridas por las situaciones de emergencia invocadas, analizándose las desviaciones de plazos y de costes que, en su caso, se hubieran producido, y llevándose a cabo los preceptivos trámites de control de los pagos realizados.

1.4. De haberse emitido libramientos de fondos a justificar para realizar las actuaciones declaradas de emergencia, si, con observancia de los plazos legales, se rindieron las cuentas justificativas de los libramientos de fondos que se hubiesen efectuado, fueron aprobadas por la autoridad que dispuso su expedición, y se produjo el reintegro de los fondos, en su caso, no invertidos.

1.5. Que las restantes prestaciones que, en su caso, hubieran sido necesarias para completar las actuaciones acometidas por la Administración, y que no tuvieron el carácter de emergencia, se contrataron con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en la Ley.

2. En los contratos adjudicados con tramitación de urgencia, verificar:

2.1. Que su necesidad era inaplazable o su adjudicación debía acelerarse por razones de interés público y, en cualquiera de los dos casos, como resultado de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo.

2.2. Que las declaraciones de urgencia, realizadas por los órganos de contratación, estén debidamente motivadas y que los plazos de despacho por los distintos órganos y unidades administrativas, que participaron en la tramitación de los expedientes, fueron coherentes con la celeridad e inmediatez propia de esta tramitación.

⁷ Recogida, entre otros, en el "Informe de fiscalización de la contratación celebrada en 2014 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y sus organismos dependientes, y su ejecución hasta 2017".

2.3. Que el comienzo y el desarrollo de la ejecución de las correspondientes prestaciones se realizó con la agilidad requerida por la situación de urgencia, analizándose las desviaciones de plazos y de costes que, en su caso, se hubieran producido.

2.4. Que las actuaciones preparatorias, tramitación de los expedientes y procedimientos de adjudicación, afianzamiento y formalización se ajustaron a la legalidad vigente y a los principios informadores de la contratación pública y de gestión del gasto público.

Asimismo y con carácter general, se ha comprobado la observancia de las normativas para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de transparencia en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera, en su caso, tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

En el procedimiento de fiscalización se han realizado todas las pruebas y actuaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos señalados, utilizándose los procedimientos y técnicas habituales de auditoría y habiéndose aplicado para ello las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

Sobre los contratos celebrados, se procedió a extraer una muestra para su fiscalización, teniendo en cuenta diversos criterios, tales como la importancia cuantitativa, la diversidad de tipos y de objetos contractuales, así como la existencia de contratos con objetos, en principio, incoherentes con la tramitación de emergencia o de urgencia, entre otros.

Como resultado, se ha seleccionado una muestra de 62 expedientes, cuyos datos figuran en los anexos números 1 (contratos con tramitación de emergencia) y 2 (contratos con tramitación de urgencia), y en los cuadros del anexo 3 adjudicados con un importe conjunto de 70.498.567,39 euros, que es representativo del 30,19% del total de los contratos celebrados mediante estas tramitaciones por los organismos fiscalizados, durante el periodo temporal al que se extiende la presente fiscalización.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los órganos de contratación fiscalizados.

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

Las Confederaciones Hidrográficas (en adelante, CCHH) afectadas por la presente fiscalización rindieron sus cuentas a este Tribunal con arreglo al siguiente detalle:

CUADRO Nº 1
RENDICIÓN DE CUENTAS POR CONFEDERACIONES

EJERCICIO	C.H. GUADALQUIVIR			C.H. JÚCAR			C.H. SEGURA			MANCOMUNIDAD CANALES TAIBILLA		
	Fecha rendición	Plazo rendición		Fecha rendición	Plazo rendición		Fecha rendición	Plazo rendición		Fecha rendición	Plazo rendición	
		En plazo	Retraso (días)		En plazo	Retraso (días)		En plazo	Retraso (días)		En plazo	Retraso (días)
2008	07-08-09	Si		21-08-09	Si		28-08-09	Si		21-08-09	Si	
2009	30-08-10	Si		26-07-10	Si		30-09-10	No	30	30-07-10	Si	
2010	10-10-11	No	40	06-07-11	Si		10-11-11	No	71	25-08-11	Si	
2011	26-09-12	No	26	14-11-12	No	75	06-11-12	No	67	19-09-12	No	19
2012	28-08-13	Si		20-11-13	No	81	23-01-14	No	145	27-11-13	No	88
2013	26-08-14	Si		23-07-14	Si		17-12-14	No	108	19-05-15	No	261
2014	20-08-15	Si		29-09-15	No	29	09-02-16	No	162	22-12-15	No	113
2015	27-09-16	No	27	22-07-16	Si		24-01-17	No	146	30-03-17	No	211
2016	29-09-17	No	29	01-08-17	Si		20-12-17	No	111	30-01-18	No	152
2017	04-09-18	No	4	01-08-18	Si		28-08-18	Si		16-11-18	No	77

* Fuente: elaboración propia.

En los informes de auditoría de las cuentas de las confederaciones fiscalizadas, constan las opiniones que figuran en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 2
OPINIÓN DE LAS CUENTAS POR CONFEDERACIONES

Ejercicio	CHG	CHJ	CHS	MCT
2008	denegada	con salvedades	desfavorable	denegada
2009	denegada	con salvedades	desfavorable	denegada
2010	denegada	con salvedades	con salvedades	denegada
2011	denegada	denegada	favorable	desfavorable
2012	denegada	con salvedades	desfavorable	denegada
2013	con salvedades	con salvedades	con salvedades	denegada
2014	desfavorable	con salvedades	con salvedades	denegada
2015	desfavorable	favorable	con salvedades	denegada
2016	desfavorable	favorable	con salvedades	con salvedades
2017	desfavorable	con salvedades	favorable	favorable

* Fuente: elaboración propia.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la LFTCU, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron remitidos para la formulación de alegaciones y la presentación de los documentos y justificantes que se estimasen convenientes, tanto a los actuales responsables de la Dirección General del Agua y de los organismos fiscalizados como a quienes lo fueron durante el ámbito temporal al que se extiende la presente fiscalización.

Dentro del mencionado plazo, se han presentado un total de once escritos con formulación de alegaciones procedentes de:

- Presidentes de la CHS durante el periodo de marzo de 2012 a fecha actual.
- Presidentes de la CHJ durante el periodo de mayo de 2004 a fecha actual.
- Delegados del Gobierno-Presidentes de la MCT durante el periodo de enero de 2006 a fecha actual.
- Directora General del Agua durante el periodo comprendido entre septiembre de 2012 y junio de 2018.

Las alegaciones realizadas y los documentos adjuntados han sido examinadas y tratados, teniéndose en cuenta en este informe en los casos en los que se han estimado suficientemente fundamentadas y sustentadas o dándose contestación a aquellas cuyos criterios interpretativos o valorativos no han podido ser compartidos. No se han tenido en consideración las alegaciones que son meras explicaciones de las actuaciones de los órganos fiscalizados o que plantean criterios, consideraciones o argumentaciones no fundamentadas o no soportadas legal o documentalmente, por lo que la falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, por tanto, como una aceptación tácita de su contenido. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

Se ha recibido también un escrito de alegaciones fuera de plazo, procedente del actual Director General del Agua que, con arreglo a lo dispuesto en las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de 23 de diciembre de 2013, no se acompañan al presente informe, no obstante lo cual su contenido ha sido valorado y tenido en cuenta a efectos de introducir eventuales modificaciones en el informe.

A continuación se exponen los resultados obtenidos de los trabajos de fiscalización llevados a cabo.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En este epígrafe del informe, se expondrán los resultados obtenidos en el examen de los expedientes seleccionados, distinguiendo los que afectan a todas las CCHH fiscalizadas, de los que afectan, particularmente y de modo específico, a algunas de ellas.

II.1. OBSERVACIONES COMUNES A TODAS LAS CONFEDERACIONES FISCALIZADAS

II.1.1. Cumplimiento de la obligación legal de remisión de documentación al Tribunal de Cuentas e información sobre los contratos remitidos para su fiscalización

Como resultado de los trabajos realizados, se ha comprobado la remisión de las relaciones certificadas de los contratos celebrados por estos Organismos durante los ejercicios económicos de referencia cuyos importes superaban los que establecía en cada momento la legislación vigente. En cuanto a los extractos de los expedientes de remisión preceptiva, se ha comprobado que no fueron remitidos de oficio, en su momento, los contratos números 1 a 3, 33, 42 a 44 y 46 a 50 del anexo I.

Como consecuencia de estos trabajos y de otras actuaciones e informaciones aportadas durante el procedimiento fiscalizador, se han obtenido los datos que figuran en los siguientes cuadros:

CUADRO Nº 3
CONTRATOS CELEBRADOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA O DE URGENCIA POR
EJERCICIOS Y POR FORMAS DE TRAMITACIÓN

AÑO	C.H. DEL GUADALQUIVIR						C.H. DEL JÚCAR					
	URGENCIA		EMERGENCIA		TOTAL		URGENCIA		EMERGENCIA		TOTAL	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
2008			14	40.728.204,47	14	40.728.204,47					0	0,00
2009			2	6.379.310,34	2	6.379.310,34	6	7.705.595,57			6	7.705.595,57
2010			6	6.473.633,42	6	6.473.633,42					0	0,00
2011			12	8.481.581,26	12	8.481.581,26					0	0,00
2012			10	3.357.631,28	10	3.357.631,28					0	0,00
2013			23	13.842.975,19	23	13.842.975,19					0	0,00
2014			7	3.347.107,43	7	3.347.107,43					0	0,00
2015			5	1.802.613,28	5	1.802.613,28			17	12.050.910,00	17	12.050.910,00
2016			1	135.500,00	1	135.500,00					0	0,00
2017			1	517.440,00	1	517.440,00			23	8.099.382,95	23	8.099.382,95
TOTAL	0	0	81	85.065.996,67	81	85.065.996,67	6	7.705.595,57	40	20.150.292,95	46	27.855.888,52
AÑO	C.H. DEL SEGURA						M. DE LOS CANALES DEL TAIBILLA					
	URGENCIA		EMERGENCIA		TOTAL		URGENCIA		EMERGENCIA		TOTAL	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
2008			3	1.997.931,04	3	1.997.931,04					0	0,00
2009	21	10.559.290,97	14	11.835.390,28	35	22.394.681,25			1	284.802,00	1	284.802,00
2010			19	5.533.898,31	19	5.533.898,31			7	1.270.099,99	7	1.270.099,99
2011					0	0,00					0	0,00
2012			1	703.389,83	1	703.389,83			4	624.220,14	4	624.220,14
2013	1	53.653,00			1	53.653,00					0	0,00
2014					0	0,00					0	0,00
2015	3	552.638,09	35	44.703.822,09	38	45.256.460,18			1	80.865,00	1	80.865,00
2016	1	59.782,00	12	1.726.999,72	13	1.786.781,72			4	3.975.599,64	4	3.975.599,64
2017	6	922.867,20	79	28.081.854,76	85	29.004.721,96			11	7.609.602,68	11	7.609.602,68
TOTAL	32	12.148.231,26	163	94.583.286,03	195	106.731.517,29	0	0,00	28	13.845.189,45	28	13.845.189,45

Fuente: elaboración propia.

CUADRO Nº 4
CONTRATOS CELEBRADOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA O DE URGENCIA POR
EJERCICIOS Y POR TIPOS DE CONTRATOS

AÑO	C. H. DEL GUADALQUIVIR							C. H. DEL JÚCAR				
	OBRAS		SUMINISTROS	SERVICIOS		TOTAL		OBRAS		TOTAL		
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE		
2008	14	40.728.204,47					14	40.728.204,47		0	0,00	
2009	2	6.379.310,34					2	6.379.310,34	6	7.705.595,57	6	7.705.595,57
2010	6	6.473.633,42					6	6.473.633,42			0	0,00
2011	12	8.481.581,26					12	8.481.581,26			0	0,00
2012	9	3.217.135,41	1	140.495,87			10	3.357.631,28			0	0,00
2013	23	13.842.975,19					23	13.842.975,19			0	0,00
2014	5	2.685.950,41			2	661.157,02	7	3.347.107,43			0	0,00
2015	3	1.706.446,28			2	96.167,00	5	1.802.613,28	17	12.050.910,00	17	12.050.910,00
2016	1	135.500,00					1	135.500,00			0	0,00
2017	1	517.440,00					1	517.440,00	23	8.099.382,95	23	8.099.382,95
TOTAL	76	84.168.176,78	1	140.495,87	4	757.324,02	81	85.065.996,67	46	27.855.888,52	46	27.855.888,52
AÑO	C. H. DEL SEGURA					M. DE LOS CANALES DEL TABILLA						
	OBRAS		SERVICIOS		TOTAL	OBRAS		SERVICIOS		TOTAL		
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
2008	3	1.997.931,04			3	1.997.931,04					0	0,00
2009	27	21.868.036,72	8	526.644,53	35	22.394.681,25	1	218.598,00			1	284.802,00
2010	19	5.533.898,31			19	5.533.898,31	7	1.270.099,99			7	1.270.099,99
2011					0	0,00					0	0,00
2012	1	703.389,83			1	703.389,83	4	624.220,14			4	624.220,14
2013			1	53.653,00	1	53.653,00					0	0,00
2014					0	0,00					0	0,00
2015	27	44.696.620,24	11	559.839,94	38	45.256.460,18	1	80.865,00			1	80.865,00
2016	7	1.656.751,77	6	130.029,95	13	1.786.781,72	3	3.780.599,64	1	195.000,00	4	3.975.599,64
2017	58	27.216.642,75	27	1.788.079,21	85	29.004.721,96	7	7.172.168,80	4	437.433,88	11	7.609.602,68
TOTAL	142	103.673.270,66	53	3.058.246,63	195	106.731.517,29	23	13.146.551,57	5	632.433,88	28	13.845.189,45

Fuente: elaboración propia.

CUADRO Nº 5
CONTRATOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA O DE URGENCIA CELEBRADOS
Y NO COMUNICADOS DE OFICIO POR EJERCICIOS

AÑO	C.H. DEL GUADALQUIVIR		C.H. DEL JÚCAR		C.H. DEL SEGURA		M.C. DEL TAIBILLA		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
2008									0	0,00
2009			1	802.120,63					1	802.120,63
2010	1	2.118.644,07					7	1.270.099,99	8	3.388.744,06
2011	3	8.481.581,26							3	8.481.581,26
2012	4	2.456.578,09					4	624.220,14	8	3.080.798,23
2013									0	0,00
2014									0	0,00
2015	1	1.284.132,23	1	266.057,85					2	1.550.190,08
2016							5	4.305.599,64	5	4.305.599,64
2017	1	517.440,00	1	883.914,35			9	7.270.107,43	11	8.671.461,78
TOTAL	10	14.858.375,65	3	1.952.092,83	0	0,00	25	13.470.027,20	38	30.280.495,68

Fuente: elaboración propia.

II.1.2. Contratos con tramitación de emergencia

En los contratos examinados y tramitados por el procedimiento de emergencia regulado en los artículos 72 del TRLCAP, 97 de la LCSP y 113 del TRLCSP, que figuran en el anexo 1, se han observado las siguientes incidencias:

II.1.2.1. JUSTIFICACIÓN DE LA EMERGENCIA

En la mayoría de los expedientes examinados, no se justifica o se ha justificado deficientemente la existencia de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la defensa nacional, es decir, no se ha acreditado la efectiva concurrencia de los supuestos de hecho requeridos por la normativa como condición previa necesaria para utilizar esta tramitación excepcional. Esta deficiencia se aprecia, concretamente, en los siguientes casos:

- La declaración de emergencia del contrato de "Reparación de daños en el entorno de Jaén Capital" (número 1 del anexo 1, tramitado por la CHG) se basó en un informe con una motivación excesivamente genérica, en el que, tras aducirse una *tormenta extraordinaria* producida en las cabeceras de los ríos del entorno de Jaén capital, *en la que se registraron, según las zonas, precipitaciones de 60 a 90 litros por m² en un periodo de una hora*, no se detallan los daños producidos, indicándose únicamente, a estos efectos, que la tormenta *ha ocasionado graves afecciones al Dominio Público Hidráulico, se ha reducido considerablemente la capacidad de desagüe de dichos cauces y se han producido múltiples daños* – que no se especifican - *en bienes públicos (carreteras, obras de paso, canalizaciones, protecciones frente a la erosión) y en la vegetación de ribera*, estimándose un presupuesto de tres millones de euros para las reparaciones. Ante la insuficiencia de dicho informe, se requirió la aportación de la documentación adicional acreditativa de las lluvias torrenciales invocadas, pero únicamente se han aportado las fotocopias de tres artículos publicados en prensa. No se ha aportado documentación oficial alguna acreditativa de la duración e intensidad de las lluvias invocadas y de su incidencia en la zona afectada por el contrato, y, por consiguiente, la tramitación de emergencia no puede considerarse suficientemente justificada.

- Para la declaración de emergencia del contrato de “Reposición del paso de la vereda de Cañete con el río Corbones en la Pasada del Cortijillo, T.M. Puebla de Cazalla (Sevilla)” (número 2, tramitado por la CHG), se invocó que, en marzo de 2009, se habían licitado las correspondientes obras por la Dirección General del Agua, quedando desierta la licitación, al no presentarse ningún licitador, circunstancia que no justifica esta tramitación excepcional. Ante la insuficiente justificación inicialmente aportada y, a petición de este Tribunal, la CHG amplió la misma, indicando que, con posterioridad al hecho anterior, se produjo un desembalse extraordinario de agua desde una presa situada aguas arriba de la zona de las obras, que produjo daños en un vado, quedando inhabilitado para el tránsito de vehículos, circunstancias que, por sí solas, tampoco reúnen las características requeridas por la normativa para utilizar la tramitación de emergencia, sin perjuicio de la posible utilización de la tramitación de urgencia.

- El contrato de “Reparación de daños en las presas de Fresnedas y Jándula, ocasionados por las avenidas del invierno 2009 - 2010, T.M. El Viso del Marqués (Ciudad Real) Y Andújar (Jaén)” (número 3, tramitado por la CHG) tuvo por objeto obras de reparación de los daños producidos en dos presas gestionadas por la CHG, como consecuencia de unas lluvias torrenciales ocurridas durante el invierno del año 2009 al 2010, concretamente, durante los meses de diciembre de 2009 y enero de 2010, pero la propuesta de declaración de emergencia no se realizó hasta el 21 de octubre de 2010, por lo que se dejaron transcurrir nueve meses desde las últimas lluvias, periodo durante el cual podría haberse tramitado un expediente ordinario con publicidad y concurrencia general.

- En la declaración de emergencia del contrato de suministro de vestuario al personal laboral de la CHG - Año 2012 (número 4), se invocó la entrada en vigor del RD 1498/2011 de 21 de octubre, por el que se integraron en la Administración del Estado los medios personales y materiales de la CHG traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el RD 1666/2008, de 17 de octubre, así como la necesidad *urgente e inaplazable* de suministrar al personal laboral del Organismo el vestuario adecuado para realizar los trabajos, *dada la proximidad de la campaña* invernal, habiéndose invocado también con posterioridad el artículo 62 del III Convenio colectivo único para el personal de la AGE; circunstancias que no tienen encaje entre las causas establecidas en el TRLCSP para utilizar la tramitación de emergencia y que, por tanto, no amparan la declaración formulada, habida cuenta de que el propio objeto del contrato -suministro de vestuario para el personal laboral- por sí mismo, es incompatible con la emergencia invocada porque la inexistencia o insuficiencia del vestuario no implica una situación catastrófica o un grave peligro, pudiendo haberse promovido, no obstante, un expediente con tramitación de urgencia.

- Las obras de reforma integral de la instalación de climatización de la sede de la CHG en Granada (contrato número 5) se tramitaron por el procedimiento extraordinario de emergencia al haberse detectado, en julio de 2012, un brote de la bacteria “Legionella” en el edificio, pero, además de no haberse acreditado documentalmente dicha causa, tampoco se ha justificado que no fuera posible hacer frente a la situación planteada mediante una actuación inmediata de limpieza y desinfección de las instalaciones, para cuya contratación podría haberse utilizado la tramitación de emergencia, en lugar de la reforma integral de las mismas, lo que, además, implicó su renovación.

- Para la tramitación de emergencia del servicio de vigilancia y seguridad en la Plaza de España, sectores II y III, de Sevilla (contratos números 6 y 7, tramitados por la CHG), se invocó la pérdida sobrevinida de la clasificación del contratista durante la tramitación de la prórroga temporal prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) del contrato anteriormente adjudicado mediante tramitación ordinaria, considerándose que dicha circunstancia impedía la continuación de la prestación del servicio por el contratista, así como la necesidad de mantener dicho servicio operativo sin interrupción. A este respecto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha indicado en su Informe 27/1997, de 14 de julio, que *el requisito de la clasificación en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aparece referido al momento de la adjudicación del contrato, por lo que la pérdida posterior de tal clasificación no debe producir efecto en la ejecución del contrato, dado que ni siquiera tal pérdida ha sido configurada como causa de resolución en el artículo 112 de la Ley*; criterio que es compartido por este Tribunal y resulta

igualmente aplicable al artículo 223 del TRLCSP, vigente cuando se números tramitaron estos expedientes. En consecuencia, la tramitación de emergencia de los mismos no se puede considerar suficientemente justificada.

- Por la CHG se tramitaron cuatro contratos (números 8 a 11) que tuvieron por objeto la ejecución de obras de reparación de daños y de mejora de la capacidad de desagüe en varios tramos de la red fluvial de la Cuenca del Guadalquivir. Para justificar la tramitación de emergencia, se invocó por la Comisaría de Aguas de la CHG, en la correspondiente solicitud de 21 de febrero de 2013, que los embalses de la Cuenca almacenaban, a dicha fecha, reservas de agua superiores al 80% de su capacidad, así como *importantes daños acaecidos en numerosos cauces de la Cuenca del Guadalquivir*, pero sin especificarse los daños ni su localización concreta. Ante la insuficiencia de dicha justificación y a petición de este Tribunal, la CHG aportó unos informes adicionales en los que se invocan las intensas lluvias acaecidas en la Cuenca del Guadalquivir durante el año hidrológico 2012-2013, con una precipitación media registrada de 902 litros por metro², muy superior a la precipitación media anual de los últimos 25 años. No obstante, en un "Informe Hidrológico y Campaña de Riego 2012-2013", aportado posteriormente, consta también que dos años antes, concretamente, en el año hidrológico 2009-2010, se habían producido precipitaciones superiores, alcanzando una media de 1.033 litros por m², por lo que, al menos desde dicho año hidrológico, pudieron preverse las necesidades de desagüe existentes y adjudicarse con publicidad y libre concurrencia las obras necesarias para la adecuada adaptación de los cauces, mediante la tramitación ordinaria de los expedientes. También se ha invocado, en lo que respecta a la distribución mensual de las precipitaciones, que estas se concentraron, especialmente, en los meses de noviembre de 2012 y, de modo particularmente intenso, en marzo de 2013, pero, según consta en la documentación, las obras no comenzaron hasta los días 18 y 19 del referido mes, lo que no resulta totalmente congruente.

- La tramitación de emergencia de los contratos de obras de adecuación y recuperación del cauce del Río Guadalquivir a su paso por la ciudad de Córdoba (números 12 y 13, tramitados por la CHG), se motivó en las excepcionales precipitaciones acaecidas durante el invierno de 2012 y la primavera del año 2013, que se concentraron en la parte alta de la cuenca del río, produciendo avenidas e inundaciones, con arrastres de lodo y vegetación que se habían depositado en el entorno de la ciudad, en los márgenes del cauces y en las pilas de los puentes, y que era necesario retirar para mantener una capacidad hidráulica del cauce que pudiera asegurar la evacuación de futuras avenidas durante el invierno de 2013. No obstante, teniendo en cuenta los datos del "Informe Hidrológico y Campaña de riego 2012-2013", aportado por la CHG, desde las fechas en que se produjeron las precipitaciones más intensas y los consiguientes aumentos del caudal (entre noviembre de 2012 y marzo de 2013) hasta la fecha en que concluía el periodo de riegos (septiembre de 2013), transcurrieron seis meses, periodo durante el cual podría haberse tramitado un expediente ordinario o, en caso de considerarse un periodo inferior ante la dificultad en conocer el estado del cauce por el elevado nivel de las aguas, un expediente de urgencia con publicidad y transparencia, o, al menos, un procedimiento negociado por razón de imperiosa urgencia; procedimientos estos con mayores garantías que la tramitación de emergencia, cuya imposibilidad no se ha acreditado.

- Los contratos números 14 y 15 tuvieron por objeto obras de contención de desprendimientos en el camino de servicio del Contraembalse de Canales (Granada) y de estabilización de taludes en la carretera de acceso a la Desalinizadora de Melilla, respectivamente, invocándose para justificar la tramitación de emergencia del primer contrato la existencia, en el camino de servicio, de *peligrosos desprendimientos... que fue comunicada a la CHG por el director de explotación de dicha presa* y, en el segundo contrato, que la carretera había sufrido *numerosos desprendimientos* (en) años anteriores, especificándose en la solicitud de obras de emergencia, de 25 de marzo de 2015, que *desde el pasado mes de noviembre, se siguen produciendo desprendimientos de piedras en la misma zona*.

En el primer caso, no consta la fecha en que el director de explotación del contraembalse comunicó a la CHG los desprendimientos ni cuándo se produjeron estos. La ausencia de datos, contrastados

documentalmente, sobre las fechas en que se produjeron y se comunicaron los hechos, impide considerar adecuadamente justificada la tramitación de emergencia. En este expediente se incluyeron, además, unas obras en el embalse de Quéntar (Granada) para impedir filtraciones de agua en el pozo vertical del ascensor instalado para acceder al desagüe de fondo, las cuales, cuando se producían, impedían su funcionamiento pero, al igual que sucede con la anterior actuación, incluida en el mismo expediente, tampoco constan las fechas en que se produjeron las filtraciones de agua ni su antigüedad.

En cuanto a los desprendimientos en la carretera de acceso a la desalinizadora de Melilla, la documentación examinada pone de manifiesto que se trataba de una problemática antigua, reiterativa, conocida y, por tanto, previsible con una antelación suficiente como para permitir la tramitación de un expediente ordinario con publicidad y transparencia, por lo cual, la tramitación de emergencia de las correspondientes obras tampoco se puede considerar suficientemente justificada.

- Para la contratación de emergencia del contrato de "Actuaciones en el arroyo Benitez-Guillén de Ceuta" (número 17, tramitado por la CHG), se invocaron unas fuertes lluvias caídas durante tres días en la Ciudad Autónoma de Ceuta, que ocasionaron una acumulación de aterramientos en la parte abovedada de un arroyo, con pérdida de la sección hidráulica y de la capacidad de desagüe del mismo en caso de fuertes lluvias. Sin embargo, en la solicitud de declaración de emergencia, junto con las anteriores circunstancias, se pone de manifiesto que *"las inundaciones y daños que ocasiona el arroyo... son debidas a que la sección del embovedado existente en el tramo final del mismo es insuficiente, debido... fundamentalmente a las lluvias torrenciales que en los últimos años se han convertido en normales"*, lo que implica que las necesidades existentes eran conocidas desde años anteriores y, por tanto, previsible con antelación suficiente como para haber contratado las prestaciones mediante tramitación ordinaria, con publicidad y libre concurrencia. Además, en este contrato no solamente se incluyeron las actuaciones precisas para la limpieza general del cauce del arroyo, sino también la construcción de un nuevo encauzamiento a cielo abierto, de una nueva galería y de un canal de salida a la playa; actuaciones que no tenían por objeto la reparación de los daños causados por las lluvias sino que constituían obras nuevas que no tenían carácter de emergencia y que debieron contratarse, por tanto, con arreglo a la tramitación ordinaria, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 97 de la LCSP.

- El contrato de sustitución de las válvulas de regulación de la toma superior del embalse de desagüe de una presa (número 18, de la CHS) fue tramitado por haberse producido una avería importante en las válvulas existentes, que las había dejado fuera de servicio. Según consta en la documentación aportada, las válvulas averiadas eran las originales que se instalaron cuando la presa fue construida, entre 1932 y 1961, y, por tanto, adolecían de una notoria antigüedad, no habiéndose realizado mantenimientos de las mismas con carácter preventivo ni correctivo desde su instalación. Por otra parte, la solicitud de declaración de emergencia, de 15 de junio de 2009, se realizó atendiendo a una norma que había sido declarada disconforme a Derecho y anulada por Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de 20 de enero del mismo año⁸: el RD 1265/2005, de 21 de octubre, por el que se adoptaron medidas administrativas excepcionales para la gestión de recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Segura, Júcar y Tajo, que tenía como finalidad agilizar actuaciones necesarias para combatir la sequía, tales como la realización y explotación de sondeos, la mejora de abastecimientos a núcleos de población, la construcción, ampliación o reparación de conducciones, conexiones o depósitos de agua y otras análogas. Sin embargo, las obras objeto del contrato ahora fiscalizado tenían por objeto la sustitución de unas válvulas que eran necesarias para la operatividad de la presa en cualquier circunstancia, con independencia de la situación climatológica existente, por lo que tampoco respondían a la finalidad del RD invocado para justificar esta tramitación excepcional. Además, junto con la sustitución de las válvulas, se ejecutaron algunas actuaciones que no tenían carácter de emergencia, tales como la instalación de una estructura auxiliar de acceso a las válvulas para su mantenimiento, así como la reparación y/o reposición de

⁸ ROJ: 91/2009.

las puertas, ventanas y elementos metálicos de la cámara en que se hallaban instaladas y la pintura de las paredes. Las circunstancias anteriormente comentadas, junto con la existencia de un proyecto previo de obras y el transcurso de siete meses entre la redacción del mismo y la ejecución de las correspondientes obras, privan de justificación la tramitación de emergencia.

- La emergencia de los contratos de actuaciones en la "Tubería principal de conducción de agua desalinizada al Valle del Guadalentín. Términos municipales de Lorca y Totana – Murcia" (números 19 a 23, tramitados por la CHS), se fundamentó en el RD 356/2015, de 8 mayo, por el que se declaró la situación de sequía en el ámbito territorial de la CHS, cuyo artículo 3.1 permitía tramitar los expedientes por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 50 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), pero no mediante la tramitación de emergencia regulada en la normativa de contratación pública⁹.

En la solicitud de tramitación de emergencia del contrato número 19, se mencionó, adicionalmente, el RD-Ley 6/2015, de 14 de mayo, por el que se modificó la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, cuya disposición adicional segunda establecía que "*Podrán tener la consideración de obras, servicios o suministros de emergencia, previo el correspondiente acuerdo del órgano de contratación, cumpliendo los requisitos del artículo 113 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, los contratos de reparación o mantenimiento de infraestructuras, equipamientos o servicios, así como las obras de reposición de bienes que se deriven de las actuaciones relacionadas con la sequía a las que se refiere el presente real decreto-ley*", pero, en los expedientes examinados, no se especifican los acontecimientos catastróficos o las circunstancias existentes, en su momento, que, por suponer un grave peligro, pudieran justificar las actuaciones de emergencia objeto de estos contratos.

En consecuencia y en virtud de las anteriores consideraciones, no se considera suficientemente justificada la tramitación de emergencia de estos contratos.

- El contrato que tenía por objeto la realización de un estudio y de análisis de las alteraciones en la calidad del agua en el río Segura y sus afluentes (número 24, de la CHS) fue adjudicado mediante tramitación de emergencia invocándose unas lluvias torrenciales producidas los días 16 y 19 de diciembre de 2016, que provocaron desbordamientos e inundaciones que afectaron a la calidad del agua. En el informe emitido al respecto, la Abogacía del Estado, sin cuestionarse la gravedad de los hechos invocados, estimó que, habida cuenta del carácter subsidiario de la tramitación de emergencia, por ser un procedimiento rigurosamente excepcional que merma los principios de publicidad y concurrencia, debía justificarse, previamente, que no cabía la tramitación de urgencia para hacer frente a las circunstancias descritas. Ante dicha objeción, la Comisaría de Aguas de la CHS emitió un informe en el que argumentó la imposibilidad de la tramitación urgente del expediente porque "*En el caso de tramitar como "de urgencia" este expediente de contratación de obras, sería necesaria la contratación de servicios previa para la redacción del proyecto de obras (art. 121 del TRLCSP).... Sería, por tanto, necesario acometer las fases de preparación selección y adjudicación tanto del contrato de servicios para la redacción del proyecto de obras, como la del contrato de obras*". Sin embargo, el contrato no tenía por objeto la ejecución de obras sino la prestación de un servicio, por lo que dicha justificación estaba fuera de lugar, a pesar de lo cual se aprobó, indebidamente, la declaración de emergencia por el órgano de contratación.

Los mismos hechos fueron invocados para la tramitación de emergencia de los contratos que tenían por objeto la ejecución de obras de reparación de diversos daños producidos por las lluvias en las presas de Cenajo y de Fuensanta (números 25 y 26, tramitados por la CHS). Según consta en la solicitud de declaración de emergencia de ambos lotes, las actuaciones en la presa de Fuensanta tenían por objeto reparar los daños producidos por las lluvias en el camino de acceso y en los elementos de protección de la coronación de la presa, pero en el correspondiente contrato (número

⁹ Las alegaciones que sobre estos contratos efectúa el que fue Presidente de la CHS durante los ejercicios 2102 a 2018, confirman la persistencia y reiteración desde, al menos, el año 2015 de la situación de sequía en la cuenca del Segura, por lo que dicha situación no puede considerarse excepcional sino habitual en la zona y, por consiguiente, impide considerar justificada la tramitación de emergencia. En consecuencia, dichas alegaciones no pueden aceptarse.

26) se incluyó también la sustitución del grupo electrógeno de la presa, actuación cuya emergencia no se ha justificado, presupuestada en 24.000 euros, con incumplimiento del apartado 2 del artículo 113 del TRLCSP. Además, si bien se justificó la tramitación de emergencia de las obras de reparación del camino de acceso, por ser fundamental para el adecuado funcionamiento de la presa, no sucede lo mismo con los elementos de coronación de la misma, cuya necesidad de reparación inmediata tampoco se motivó. En consecuencia, la justificación de la tramitación de emergencia de las obras en la Presa de Fuensanta es deficiente, por haberse incluido en el expediente algunas obras que no tenían carácter de emergencia.

- La tramitación de emergencia del contrato de servicios de mantenimiento y explotación del sistema automático de información hidrológica (SAIH), del sistema de calidad del agua (SAICA) y de la red oficial de estaciones de aforo (ROEA) de la Cuenca del Segura (número 27), no se ha justificado suficientemente, al no constar ni haberse acreditado, en modo alguno, la existencia de acontecimientos catastróficos o situaciones que supongan grave peligro, requeridos por la normativa. A este respecto y como única motivación figura, en un informe de 31 de julio de 2012, que *con carácter previo a la actual situación se han redactado y remitido para su tramitación y contratación ordinaria por la Dirección General del Agua, los PPT de los respectivos mantenimientos (SAIH y SAICA) y dadas las dificultades económicas de los Programas presupuestarios del MAGRAMA para abordar la contratación, esta no se ha llevado a efecto*, así como el hecho de que los anteriores contratos de mantenimiento vencían el 30 de junio de 2012, circunstancia que era conocida, por lo que se ha utilizado, indebidamente, una tramitación prevista con carácter excepcional para obtener un resultado que podría haberse conseguido mediante un procedimiento ordinario, de haberse actuado con la oportuna antelación y diligencia¹⁰.

- La tramitación de emergencia de los contratos que tenían por objeto obras de adecuación de instalaciones para hacer frente a la situación de sequía en diversas zonas la cuenca del Júcar (números 28 a 35, tramitados por la CHJ), se motivó, según consta en los informes-propuestas de declaración de obras de emergencia, en las *difíciles y adversas condiciones climáticas sufridas en el último año en algunas zonas de la geografía española*, así como en el carácter *extremadamente seco del pasado año hidrológico 2013/2014* (a los que se añaden los años hidrológicos 2014/2015 o 2015/2016 en función de las fechas en que se emitieron los informes), además de otras motivaciones específicas, tales como la escasez de las precipitaciones *durante los últimos dos años* en la zona de la Marina Baja (contratos números 28 y 33) o en la cuenca del río Serpis (contrato número 35), señalándose el hecho de que la Comunidad de Regantes de Masalet se había dirigido en varias ocasiones a la CHJ solicitando la construcción de la citada balsa (contrato número 31), así como la detección de la pérdida de material de apoyo del muro de refuerzo *con motivo de los bajos niveles del embalse de Forata de los últimos años* (contrato número 32), o la *antigüedad y el estado de deterioro* de la conducción Rabasa-Fenollar-Amadorio, *construida en 1996 para afrontar los efectos de la prolongada sequía de los años 1994 y 1996*(contratos números 33 y 34).

Los motivos expuestos ponen de manifiesto la evidente previsibilidad de las obras con antelación suficiente para haberlas contratado mediante tramitación ordinaria, con publicidad y libre concurrencia, ya que la sequía era una situación reiterativa y prolongada desde años anteriores y, por tanto, conocida, como lo demuestra el hecho de que, ya en el año 2007, se aprobó un "Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía en la cuenca hidrográfica del Júcar", que se menciona, expresamente, en los informes-propuestas de los expedientes examinados.

Por otra parte, en las declaraciones de emergencia de estos expedientes, se invocó también el RD 355/2015, de 8 de mayo, por el que se declaró la situación de sequía en el ámbito territorial de la CHJ, cuyo artículo 3.1 únicamente autorizaba a la CHJ a tramitar los expedientes por el

¹⁰ La alegación que sobre este contrato efectúa el que fue Presidente de la CHS durante los ejercicios 2012 a 2018, no puede aceptarse porque se basa en un hecho posterior y no anterior al contrato, por lo que no puede ser causa justificativa de la tramitación de emergencia del mismo.

procedimiento de urgencia, previsto en el artículo 50 de la LRJPAC, y no mediante la tramitación de emergencia.¹¹

En consecuencia, la tramitación de emergencia de estos contratos no puede considerarse suficientemente justificada.

- El contrato número 36, tramitado por la CHJ, tenía por objeto la reparación de los daños causados por temporales de lluvia y nieve, acaecidos entre los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017, en el Canal Júcar-Turia sobre el río Magro -Lote 5-, conducción que permite el suministro continuo de los caudales de agua demandados para el abastecimiento a Valencia y su área metropolitana. Como las obras de reparación del canal requerían el vaciado completo del mismo, se incluyó en dicho contrato, junto con las obras de reparación del canal, la construcción de una nueva conducción de agua paralela, con capacidad para mantener el funcionamiento del acueducto, a fin de garantizar el suministro de agua a la ciudad durante la reparación del canal, por lo que, una vez ejecutada la conducción alternativa, carecía de justificación extender la tramitación de emergencia a las obras de reparación del canal. En este sentido y coherentemente con el carácter restrictivo y subsidiario de la tramitación de emergencia, únicamente debieron acogerse a dicha tramitación las obras de construcción de la conducción alternativa ya que, una vez ejecutada esta y puesta en servicio, las restantes obras de reparación del canal pudieron tramitarse con arreglo a la tramitación ordinaria o, en su caso, de urgencia previstas en la Ley, con transparencia y publicidad, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 13 del TRLCSP.¹²

- En el informe-propuesta de declaración de las obras de emergencia del contrato que tuvo por objeto la ejecución de obras de mejora del drenaje de un distribuidor comarcal en el barranco del Pozalet en Aldaia (Valencia) -número 37, tramitado por la CHJ-, en el que también se invocaron los temporales de lluvia y nieve acaecidos en Levante entre los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017, se menciona, únicamente, con respecto a estas obras, que se había producido *la degradación de los márgenes de ríos y barrancos debido a la rotura de los materiales que los forman, desprendimientos de estos, arrastres y acumulación de troncos y vegetación, así como consecuencia de las anteriores afecciones se ha producido un empeoramiento de las condiciones de la desembocadura de ríos y barrancos, que dificultan el correcto desagüe de avenidas*, pero sin concretarse los ríos y barrancos afectados ni los daños específicamente producidos en el barranco del Pozalet, objeto de este contrato (Lote 11). En consecuencia, la tramitación de emergencia del mismo tampoco está suficientemente justificada.

- El abastecimiento de agua al núcleo urbano de Cieza, en julio de 2009, se servía de dos depósitos de agua potable ubicados en una parcela a unos 2'5 kms. al este de la ciudad, siendo uno de ellos – el depósito circular - objeto del contrato número 38 del anexo 1, adjudicado por la MCT en dicho mes, que tenía por objeto obras de reparación del mismo, para cuya tramitación de emergencia se adujo, en la correspondiente propuesta, la existencia de problemas por movimientos estructurales en el depósito, con aparición de grietas a partir de junio de 2004, que se reiteraron en febrero y en mayo de 2007, realizándose entonces unas actuaciones de impermeabilización, así como la detección, en febrero de 2008, de unos movimientos en las juntas entre las cuadrículas de solera que, en aquel momento, no se consideraron preocupantes, así como el hecho de que, en junio de 2009, se detectó la existencia de un desprendimiento de la solera respecto al muro. La propuesta alude, por una parte, a la necesidad de *actuar urgentemente* y a la *urgente reparación* del depósito y, por otra, propone acometer las obras *por la tramitación de emergencia*, lo que implica una incoherencia, habida cuenta de la diferente forma de tramitación de los expedientes previstas en la normativa para las situaciones de urgencia -con publicidad y libre concurrencia- y para las

¹¹ Las alegaciones que sobre estos contratos efectúa la que fue Presidenta de la CHJ durante los ejercicios 2012 a 2018, confirman la persistencia y reiteración desde, al menos, el año 2013 de la situación de sequía en la cuenca del Júcar, por lo que dicha situación no puede considerarse excepcional sino habitual en la zona y, por consiguiente, priva de justificación la tramitación de emergencia. En consecuencia, dichas alegaciones no pueden aceptarse.

¹² La alegación que sobre este contrato efectúa la que fue Presidenta de la CHJ durante los ejercicios 2012 a 2018, es ajena a la deficiencia señalada en este párrafo, que no cuestiona la gravedad de las inundaciones, sino la indebida extensión de la tramitación de emergencia a una parte de las obras ejecutadas, por lo que no puede aceptarse.

situaciones de emergencia -sin transparencia ni publicidad-. Además, no figuran datos relevantes para valorar la gravedad de la situación derivada del cierre temporal del depósito circular, tales como la capacidad del depósito de agua en funcionamiento y el consumo de agua previsto durante la ejecución de las obras de reparación del circular, por lo que no se ha acreditado la existencia de un grave peligro de desabastecimiento de la ciudad.

Por otra parte, en el mismo mes en que se propuso el contrato de emergencia (junio de 2009), se emitió el informe favorable sobre la viabilidad de un proyecto para la construcción, en la misma parcela, de un nuevo depósito rectangular de abastecimiento a Cieza, para el que se invocaron, precisamente, los graves problemas de cimentación existentes en el depósito circular *que prácticamente lo han dejado fuera de servicio*, de lo que se deduce que la finalidad de este nuevo depósito era sustituir al depósito circular. El expediente de este contrato, de tramitación ordinaria y adjudicado mediante un procedimiento con publicidad, se realizó simultáneamente con la tramitación y ejecución de las obras de emergencia del depósito circular ya que, habiéndose adjudicado este último el 1 de julio de 2009, un día después se informó, favorablemente, la viabilidad del proyecto de construcción del nuevo depósito, cuyo contrato fue adjudicado el 26 de noviembre del mismo año, cuatro días antes de la finalización de las obras de emergencia del depósito circular¹³.

En consecuencia, en virtud de las anteriores consideraciones, la tramitación de emergencia de las obras del depósito circular no puede considerarse justificada e, incluso, su necesidad resulta cuestionable por la adjudicación del nuevo depósito proyectado con anterioridad ya que, habiéndose redactado dicho proyecto en marzo de 2009, desde ese mes hasta julio del mismo año, mes en el que comenzaron las obras de emergencia, transcurrieron cuatro meses, periodo temporal suficiente para haber iniciado la construcción del nuevo depósito si el correspondiente contrato se hubiera adjudicado mediante la tramitación abreviada prevista en el artículo 96 de la LCSP o, en su caso y además, mediante un procedimiento negociado con invocación de imperiosa urgencia (art. 154.e de la LCSP).

- La emergencia de los contratos de obras de reposición de muros de contención y protección de la elevación de Ojós en el río Segura (números 40 y 41, tramitados por la MCT) no se ha justificado suficientemente porque, no obstante constar, en la correspondiente propuesta, la existencia de unos daños producidos por lluvias torrenciales en el muro de contención de la explanada de una instalación de elevación del río Segura en el término municipal de Ojós (Murcia), y considerarse *de extrema urgencia* la necesidad de su restitución, no se especifican en la misma las consecuencias que se derivarían en el caso de que dicha instalación quedase fuera de servicio. Además, en el expediente, se incluyeron algunas actuaciones que eran necesarias para completar la actuación de emergencia pero que no tenían tal carácter, consistentes, concretamente, en la reposición del alumbrado exterior y del vallado de la parcela y que, por tanto, deberían haberse tramitado con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en la Ley (art. 113.2 del TRLCSP).

- Las obras del contrato de reparación interior de una conducción de agua potable (número 46, tramitado por la MCT), estuvieron causadas por el estado crítico de conservación de la misma, al haberse detectado, tras llevar seis meses sin funcionamiento, que el agua saliente no cumplía los parámetros de potabilidad establecidos, lo que motivó su vaciado, observándose desprendimientos de la pintura interior y un elevado nivel de corrosión del acero. Por consiguiente, la tramitación de emergencia de estas obras podría haberse evitado si la conducción hubiera sido sometida a un adecuado programa de vigilancia, control y mantenimiento. Particularmente, si se hubiera inspeccionado la conducción al comienzo del semestre en que estuvo sin funcionar, se habría podido detectar la necesidad con antelación suficiente para la tramitación de un expediente ordinario y de un procedimiento de adjudicación con transparencia y publicidad.

¹³ No pueden aceptarse las alegaciones de la MCT sobre este contrato porque no responden a las circunstancias concretas por las cuales este Tribunal considera injustificada la tramitación de emergencia, sino que consisten en consideraciones genéricas sobre la importancia del suministro de agua potable, lo que en el Informe no se cuestiona.

- Las tramitaciones de emergencia de los contratos que tuvieron por objeto actuaciones de mejora en diversas instalaciones de la MCT para incrementar el consumo de agua desalada (números 42 a 45 y 47 a 54), autorizadas, respectivamente, en julio de 2016 y julio de 2017, se motivaron en una declaración de sequía aprobada por Reales Decretos 355/2015, de 8 de marzo, y 356/2015, de 8 de mayo, que se prorrogó hasta el 30 de septiembre de 2016 por el RD 817/2015, de 11 de septiembre (contratos 42 a 45), así como en la prolongada situación de sequía en las demarcaciones hidrográficas del Júcar y del Segura, que se encontraban en “*situación de sequía declarada desde el 9 de mayo de 2015*”, invocándose también que las precipitaciones durante el “*año hidrológico 2016-2017*” se habían situado por debajo de la media. Además, en los contratos números 47 a 52, se invocó el RD-Ley 10/2017, de 9 de junio, que no autoriza el empleo de la tramitación de emergencia. En consecuencia, la prolongación en el tiempo de la situación de sequía priva de justificación el uso de la tramitación de emergencia para la adjudicación de estos contratos.¹⁴

II.1.2.2. TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

- a) No se dio cuenta al Consejo de Ministros en la tramitación de los expedientes números 4 a 7, 14 y 15 del anexo 1, incumpléndose el artículo 113.b) del TRLCSP.
- b) En los expedientes examinados, constan actuaciones y trámites que, si bien suponen garantías documentales adicionales, no son congruentes con la celeridad y la simplificación del procedimiento o con la omisión de trámites escritos, que constituyen las notas características de la tramitación de emergencia, tal y como está configurada en los artículos 72 del TRLCAP, 97 de la LCSP y 113 del TRLCSP. En este sentido, es de señalar que, además de los trámites establecidos por la normativa interna administrativa, anteriormente comentados en el apartado II.1.2.b.2, se realizaron las siguientes actuaciones y trámites, que podrían no coherenciarse con la tramitación de emergencia, en los expedientes que a continuación se indican:
 - Redacción de proyectos de obras, previamente a la ejecución de los contratos números 18, 20 a 23 y 39 a 54.
 - División en lotes del objeto de los contratos números 19 a 26, 29, 32 a 34, 36, 37, 42 a 45 y 47 a 54, lo que implica una planificación previa de las actuaciones, que es incongruente con la absoluta inmediatez y preteritoriedad de las actuaciones de emergencia.
 - Elaboración de pliegos de prescripciones técnicas (contratos números 18 y 19). El PPT del contrato número 18 fue redactado por la empresa que resultó seleccionada, con anterioridad a su designación como tal y antes de la aprobación del gasto, lo que resulta doblemente improcedente porque los artículos 93.3 y 100 de la LCSP establecen que los mencionados pliegos deben ser elaborados y aprobados por la Administración contratante e incorporarse a los expedientes antes de la autorización del gasto y de la selección del contratista.
 - Expedientes ordinarios de tramitación de gastos, en lugar de la expedición de libramientos de fondos a justificar, prevista, para la contratación de emergencia, en los artículos 97.1.c) de la LCSP y 113.1.c) del TRLCSP (contratos números 4 a 15, 18, 27 a 41 y 46).
- c) Se han observado dilaciones excesivas e incongruentes con la inmediatez que debe caracterizar las actuaciones de emergencia en los siguientes casos:

¹⁴ Las alegaciones que sobre estos contratos efectúa el que fue Presidente de la MCT durante los ejercicios 2012 a 2018 y la propia MCT, confirman la existencia de una situación de sequía prolongada durante varios años, por lo que dicha situación no puede considerarse excepcional sino habitual en la zona y, por consiguiente, priva de justificación las actuaciones de emergencia. En consecuencia, dichas alegaciones no pueden aceptarse.

- Contrato número 3, que tuvo por objeto la reparación de daños en dos presas, en el que transcurrieron nueve meses entre los acontecimientos causantes de los daños (avenidas registradas en los meses de diciembre de 2009 y enero de 2010) y la solicitud de declaración de emergencia, fechada el 21 de octubre de 2010, periodo temporal en el que podría haberse tramitado un expediente ordinario, con publicidad y libre concurrencia, para la adjudicación de las correspondientes obras.
 - Contrato número 18, en el que transcurrieron, al menos, siete meses entre los acontecimientos catastróficos invocados para la tramitación de emergencia y la ejecución de las correspondientes obras, y contratos números 24 a 26, en los que transcurrieron tres meses y medio entre ambos hitos temporales.
- d) Aun cuando no supongan infracción del plazo legal de un mes establecido en los artículos 97.1.e) de la LCSP y 113.1.e) del TRLCSP, se han observado dilaciones en el inicio de las correspondientes obras, que están relacionadas con la tramitación administrativa impuesta por la instrucciones internas que han sido analizadas en el apartado I.4.2.1.b) del presente informe (contratos números 1 a 3, 12 a 18, 24 a 26, 28 a 33, 35 a 37 y 46). De otra parte, las obras del contrato número 34 no llegaron a iniciarse, al resolverse dicho contrato antes de su ejecución.

II.1.2.3. EJECUCIÓN DE LAS PRESTACIONES

II.1.2.3.a) *Desviaciones de plazos*

Las desviaciones de plazos, producidas por la concesión de ampliaciones o prórrogas temporales, paralizaciones y por otras demoras, adquieren una especial relevancia en los contratos adjudicados con tramitación de emergencia, habida cuenta de que una condición previa necesaria para su tramitación consiste en que la Administración tenga que actuar “*de manera inmediata*” a causa de acontecimientos catastróficos o situaciones que supongan grave peligro, según los artículos 97.1 de la LCSP y 113.1 del TRLCSP, por lo que estos contratos han de tener por objeto prestaciones que no admitan demoras y su ejecución debe caracterizarse por su celeridad e inmediatez.¹⁵

A) *Ampliaciones de plazos*

En la ejecución de los contratos con tramitación de emergencia examinados, se han producido las ampliaciones, que figuran en el siguiente cuadro:

¹⁵ No puede aceptarse la alegada inexistencia de plazos de ejecución en los contratos de la CHJ porque dichos plazos se hicieron constar en los anuncios de adjudicación, publicados por esa CHJ en la Plataforma de Contratación del Sector Público. La que fue Presidenta de la CHJ durante los ejercicios 2102 a 2018 y la MCT efectúan unas alegaciones genéricas sobre el incumplimiento de plazos, que no están referidas a contratos específicos, por lo que no pueden tenerse en cuenta.

CUADRO Nº 6
AMPLIACIONES DE PLAZOS (CONTRATOS DE EMERGENCIA)*

Nº	Plazo	Fin de plazo	Nº de prórrogas	Ampliación total	Nuevo fin de plazo	Plazo final ampliado	
						Duración	Incremento (%)
3	6 m	9-6-2010	1	6 m	9-12-2011	12 m	100
4	16 s	14-2-2013	1	2,5 m	30-4-2013	6,2 m	69,4
8	4 m	19-7-2013	1	2,4 m	30-9-2013	6,4 m	60
9	4 m	19-7-2013	1	2 m	19-9-2013	6 m	50
11	4 m	19-7-2013	2	5,4 m	30-12-2013	9,4 m	135
42	16 s	2-12-2016	1	10 s	14-2-2017	26 s	62,5
43	16 s	2-12-2016	1	10 s	14-2-2017	26 s	62,5
44	16 s	2-12-2016	2	16 s	7-4-2017	32 s	100
45	16 s	2-12-2016	2	24 s	23-5-2017	40 s	150
46	2 m	26-6-2017	1	1 m	26-7-2017	3 m	50

Fuente: elaboración propia.

* Siglas: m (meses); s (semanas).

Como puede observarse en el anterior cuadro, se produjeron importantes ampliaciones de plazos que, en los contratos números 3, 11, 44 y 45, fueron iguales o superiores al 100%, y, en los contratos números 4, 8, 42 y 43 del anexo 1, excedieron del 50% de los respectivos plazos de ejecución. Sin perjuicio de lo anterior, se han observado las siguientes deficiencias:

- *Falta de concreción de las causas justificativas de las prórrogas*

La prórroga del plazo del contrato de obras de "Reparación de daños en las presas de Fresnedas y Jándula, en los términos municipales de El Viso del Marqués y Andújar" (número 3 del anexo 1, tramitado por la CHG), se motivó en la "adecuación y sincronización de los trabajos con el funcionamiento y régimen de explotación ordinario de las presas", sin que figure mayor concreción al respecto, por lo que su concesión no está adecuadamente justificada, máxime teniendo en cuenta la significativa relevancia de la misma (100% del plazo).

La excesiva generalidad y la falta de concreción de las causas motivadoras de las prórrogas también se observa en las ampliaciones temporales autorizadas durante la ejecución de los contratos de obras de emergencia para la mejora del dominio público hidráulico – zonas de Granada – "el gran caudal que llevan algunos cauces"- y Jaén – "precipitaciones ocurridas en los meses de abril y mayo de 2013"- (contratos números 9 y 11, tramitados por la CHG).

- *Retrasos injustificados por causas imputables a los contratistas*

En virtud del principio de ejecución a riesgo y ventura del contratista, establecido en el artículo 215 del TRLCSP, que no admite otras excepciones que los supuestos de fuerza mayor previstos en el artículo 231 para los contratos de obras, se ha observado la existencia de un motivo imputable al contratista en la ampliación del plazo del contrato, de suministro de vestuario al personal laboral de la CHG (número 4 del anexo 1), por lo que parece que habría sido procedente la imposición de la correspondiente penalidad por demora de acuerdo con el artículo 212 de dicho texto refundido. La referida ampliación estuvo motivada por el retraso acumulado en la entrega del suministro, como consecuencia de la rotura de stocks de materias primas en los proveedores del tejido y, por tanto, en una causa imputable al mencionado contratista.

- *Causas incongruentes con la tramitación de emergencia*

- La ampliación de plazo del contrato de "Obras para la mejora del dominio público hidráulico – zona de Córdoba" (número 8 del anexo 1, tramitado por la CHG) se motivó en que "teniendo en cuenta la tipología de actuaciones que se llevan a cabo en estas obras, donde, por lo general, se trata de

pequeñas actuaciones repartidas por toda la zona de Córdoba en las que no se pueden alcanzar ritmos de trabajo elevados, y donde se necesitan autorizaciones ambientales en cada una de ellas del organismo competente, y cuya ejecución debe coordinarse con los trabajos agrícolas en las fincas colindantes". Dicha motivación, además de ser excesivamente genérica por no especificar las actuaciones afectadas ni su localización, es incongruente con la existencia de una auténtica emergencia –que no una mera urgencia- cuya solución no admite dilación alguna ya que, de existir esta, la ejecución de las obras necesarias no debería demorarse por la tramitación de autorizaciones ambientales ni por la coordinación con los trabajos agrícolas (sin perjuicio de que, lógicamente, los factores medioambientales y de coordinación imprescindibles, tampoco pueden ignorarse en las emergencias), porque las obras, supuestamente, tenían como finalidad actuar sobre unos cauces afectados por unas lluvias extraordinarias y de excepcional intensidad, a fin de evitar desbordamientos e inundaciones catastróficas.

- Las prórrogas del contrato de "Obras para la mejora del dominio público hidráulico – provincia de Jaén" (número 11, tramitado por la CHG) estuvieron motivadas, entre otras circunstancias, por la tramitación de unas autorizaciones medioambientales para la ejecución de tratamientos sobre la vegetación asociada a las riberas y a las vegas de los cauces y por la incidencia de las obras sobre el anidamiento de aves, circunstancias que no revisten la gravedad y perentoriedad que requieren las actuaciones de emergencia.

- La prórroga del contrato de "Obras para la conexión entre el depósito regulador de la desaladora de Alicante en Elche con las tomas de Crevillente y su embalse - Lote I.B." (número 43, tramitado por la MCT), cuyo objeto era la ejecución de un tramo de tubería que discurría dentro de varios montes públicos, estuvo motivada por el aumento del volumen de obras de restauración ambiental del entorno natural de las obras, lo que pone de manifiesto que, entre las obras con tramitación de emergencia, se incluyeron algunas que no tenían tal carácter ya que la restauración ambiental del entorno no revestía la gravedad y perentoriedad necesarias para acogerse a esta forma excepcional de tramitación, debiendo haberse contratado con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en la Ley (art. 113.2 del TRLCSP). El importe final de las obras de integración y adecuación ambiental, indebidamente incluidas en el expediente de emergencia, ascendió a 124.857,43 euros, IVA excluido, según consta en la última relación valorada de unidades de obras ejecutadas.

Esta observación es aplicable también a las dos ampliaciones del plazo del contrato que tenía por objeto el Lote I.C de las anteriores obras (número 44, tramitado por la MCT), en el que se ejecutaron obras de integración y adecuación ambiental por un importe de 140.152,59 euros, IVA excluido.

- La ampliación del plazo del contrato de obras de "Reparación interior de la conducción de abastecimiento de la Instalación Desaladora de Agua de Mar (en adelante, IDAM) de Valdelentisco al canal de Cartagena" (número 46, tramitado por la MCT), por lo que respecta a una de las causas invocadas, consistente en la reposición de las cercas y vallas, así como la restitución de banales y parcelas agrícolas afectadas por las obras, habida cuenta de que tales actuaciones habían sido previstas en el proyecto y, por tanto, en el plazo originario del contrato. Además, y sin perjuicio de que pudieran considerarse necesarias, dichas actuaciones no tenían carácter de emergencia, por lo que deberían haberse contratado con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en la Ley (art. 113.2 del TRLCSP). Por otra parte, el contratista había pedido la ampliación del plazo con una duración de 3,5 semanas y dicha solicitud fue favorablemente informada por el Director de la Obra y por el Responsable del Contrato aunque con unas duraciones diferentes a la solicitada por el contratista, concretamente, el Director de Obra propuso una prórroga de un mes y el Responsable del Contrato, de diez semanas, sin que consten los motivos de estas discrepancias. Finalmente, el órgano de contratación concedió una ampliación de un mes, superior, por tanto, a la solicitada por el contratista.

B) Paralizaciones de obras

- En la ejecución de los contratos números 28, 29, 36 y 44 del anexo 1, se expidieron certificaciones mensuales de obras ejecutadas de importe cero, sin tramitarse los correspondientes expedientes de suspensión temporal total (arts. 220 del TRLCSP, 103 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas –en adelante, RGLCAP- y cláusulas 63 a 65 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de Obras del Estado –en adelante, PCAG-) que pudieran amparar estas paralizaciones, ni constar sus causas, por lo que no se han justificado.

Son especialmente relevantes las paralizaciones observadas en la ejecución del contrato de “Obras de adecuación de las instalaciones de los pozos del Algar para usos de riego en la comunidad de regantes de Callosa d'en Sarriá y de abastecimiento de la Marina Baja” (número 28, tramitado por la CHJ), en el cual, de las veinte certificaciones mensuales de obras ejecutadas, remitidas a este Tribunal, todas, salvo las undécima, duodécima y vigésima, son de importe cero, lo que implica que las obras estuvieron diecisiete meses totalmente paralizadas; y las observadas en la ejecución del contrato de “Obras de adecuación de las instalaciones de los pozos de Beniardà para el abastecimiento de la Marina Baja” (número 29, tramitado por la CHJ), en cuya ejecución catorce de las diecinueve certificaciones emitidas también son de importe cero.

C) Otras incidencias temporales

- En la ejecución de los contratos números 35 y 42 a 44 del anexo 1, se aprecia una incongruencia entre el acta positiva de inicio de los trabajos y la primera certificación mensual de obras ejecutadas que, en cada uno de dichos contratos, fue de importe cero, lo que implica que, en realidad y contrariamente a lo señalado en las actas, no se ejecutaron obras durante los meses en que las actas se levantaron, sin que consten las causas de las correspondientes demoras en el comienzo de la ejecución.

- La empresa adjudicataria del contrato de “Obra de reparación del Canal Viejo de Alicante. Tramo 1. Parte 1 HM 20 (Orihuela/Alicante)” (número 39, tramitado por la MCT), en su oferta, se comprometió, expresamente, a realizar la ejecución de las obras en un plazo de 20 días naturales desde que se le notificase la adjudicación del contrato. Sin embargo, el contrato fue adjudicado con un plazo de ejecución de un mes, por el que fue realmente ejecutado, sin ajustarse, por tanto, al plazo más reducido que había ofrecido el contratista, lo cual, además de legalmente improcedente, resulta incongruente con la inmediatez y celeridad con que deben ejecutarse las actuaciones de emergencia.

II.1.2.3.b) Desviaciones de costes

Durante la ejecución de los contratos examinados con tramitación de emergencia, se produjeron las desviaciones de costes que figuran en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 7
INCREMENTOS DE COSTES (CONTRATOS DE EMERGENCIA)

Nº de contrato	Importe inicial (IVA incluido)	Ampliaciones de gastos		
		Total	Importe (IVA incluido)	Incremento total (%)
28	292.000	1	83.000	28,42
31	2.224.000	2	173.307,41	7,79
33	1.884.060	1	765.940	40,65
36	2.099.300	2	1.384.831,32	65,97
37	790.350	2	509.650	64,48
42 a 45	4.870.475,56	2	440.519,56	9

Fuente: elaboración propia.

A) Incrementos por modificaciones

- La modificación del contrato de "Equipamiento de sondeos en los campos de pozos de Algar y Beniardá (Alicante). Lote 1" (número 28 del anexo 1, tramitado por la CHJ) se aprobó 14 meses después de la fecha en que debían haberse terminado las correspondientes obras, de acuerdo con el respectivo plazo de ejecución, de cinco meses y medio, que figura en el anuncio de adjudicación del contrato, publicado en la Plataforma de Contratación del Estado, sin que conste la aprobación de prórrogas o suspensiones temporales que pudieran amparar esta desviación temporal.

- Las modificaciones de los contratos de "Equipamiento de sondeos en los campos de pozos de Algar y Beniardá (Alicante). Lote 1" y de "Actuaciones de mejora de la eficiencia del riego en el canal Júcar-Turía mediante la ejecución de una obra de regulación para la Comunidad de Regantes del Masalet" (números 28 y 31, tramitados por la CHJ) tuvieron como objeto diversas actuaciones cuya imprevisibilidad, cuando se adjudicaron los contratos primitivos, no se ha acreditado. Por consiguiente y habida cuenta de que, como se ha indicado en el apartado II.1.1.1. del presente Informe, este Tribunal no considera suficientemente justificada la tramitación de emergencia de los citados contratos, si se hubiera utilizado la tramitación ordinaria o, en su caso, de urgencia para la adjudicación de los mismos, la necesidad y conveniencia de dichas actuaciones podría haberse detectado durante las actuaciones preparatorias, en la elaboración, supervisión y replanteo de los correspondientes proyectos de obras. Por consiguiente, la tramitación de emergencia de esos contratos, no solo tuvo negativas consecuencias en la licitación, por su falta de transparencia y publicidad, sino también en la ejecución de las respectivas obras.

- En las modificaciones producidas durante la ejecución del contrato de "Actuaciones de mejora de la eficiencia del riego en el canal Júcar-Turía mediante la ejecución de una obra de regulación para la Comunidad de Regantes del Masalet" (número 31, tramitado por la CHJ), se invocó, expresamente, la tramitación de emergencia y la inexistencia previa de un proyecto previo y de sondeos geotécnicos, con la consiguiente indefinición de las obras, como causa principal de las mismas. Además de las dos modificaciones reseñadas en el cuadro anterior, que llevaron consigo los correspondientes incrementos del precio con ampliaciones del gasto inicial, durante la ejecución de este contrato, se aprobaron tres actas de nuevos precios contradictorios (números 2, 3 y 4) sin las correspondientes ampliaciones del gasto, lo que resulta incongruente. El contratista, en la primera acta de precios contradictorios, hizo constar que *"una vez iniciadas las obras y durante la fase de elaboración del proyecto, se han detectado variaciones respecto de las condiciones descritas en la documentación y descripción de las obras facilitadas para la redacción de la oferta, que pueden provocar un perjuicio económico y un aumento significativo del plazo de ejecución previsto. Por otro lado, indicar que algunos de los precios nuevos se encuentran por debajo de su valor de mercado..."*, a pesar de lo cual, el correspondiente gasto adicional se aprobó sin modificaciones sobre el inicialmente propuesto, sin que consten los motivos por los que no se tuvo en cuenta la observación planteada. De hecho, como se expone en los dos apartados siguientes, en la ejecución de este contrato se produjo una desviación temporal total del 539%, así como una discrepancia en la liquidación del mismo, que se halla pendiente de resolución en vía contencioso-administrativa.

- Durante la ejecución de los contratos números 20 a 23, 30, 32, 35, 39 y 41, se aprobaron actas de precios contradictorios para la ejecución de nuevas unidades de obra, no previstas en los contratos primitivos, sin aprobarse los correspondientes gastos adicionales y sin que conste la correlativa supresión de otras unidades de obra previstas, lo que resulta incongruente.

- El contrato que tenía por objeto el Lote 4 de las obras de reparación de la conducción Rabasa-Fenollar-Amadorio (número 33, tramitado por la CHJ) experimentó una significativa modificación, con un incremento del gasto representativo del 40,65% del importe primitivo, que estuvo motivada por la resolución del contrato número 35 (Lote 5 de las referidas obras) antes de comenzar su ejecución, de forma que las obras sin ejecutar del Lote 5 fueron incorporadas a los restantes cuatro lotes adjudicados, incrementándose los importes de todos ellos. En consecuencia, mediante esta modificación, se amplió el objeto del contrato número 33, que consistía, inicialmente, en la construcción de una nueva estación de bombeo con las conducciones necesarias para la conexión de las instalaciones existentes, así como las instalaciones eléctricas necesarias para el funcionamiento de la misma, a la ejecución de 400 metros lineales de conducción de conexión.

Aunque, en el informe-propuesta de aprobación del incremento del importe de adjudicación, se afirma que *"no supone una alteración o menoscabo de las condiciones esenciales del contrato"*, el artículo 107.3.d) del entonces vigente TRLCSP establecía que *"la modificación del contrato acordada conforme a lo previsto en este artículo (para las modificaciones no previstas en la documentación del contrato primitivo) no podrá alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación"*, considerándose que alteran las condiciones esenciales las modificaciones del contrato que igualen o excedan, en más o en menos, el 10 por ciento del precio de adjudicación del contrato primitivo. Por lo tanto, la modificación implicó una alteración esencial de las condiciones en las que el contrato primitivo fue adjudicado, habida cuenta de su relevancia cuantitativa, por lo que estaba legalmente prohibida. En este sentido, la modificación tampoco fue congruente con el informe-propuesta de resolución del contrato número 35 (Lote 5), en el que se estimaba procedente resolver dicho contrato para permitir *"la selección de una nueva empresa colaboradora que pueda formular con mayor fundamento su oferta"*, lo que implicaría la adjudicación de un nuevo contrato.

- La anterior observación es igualmente aplicable a las dos modificaciones que experimentaron los contratos de "Obras de emergencia para paliar los daños ocasionados por el temporal de lluvias de los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017, en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Júcar" - Lotes 5 y 11 (números 36 y 37), cuyos importes iniciales, de 2.099.300 y 790.350 euros, IVA incluido, fueron ampliados, respectivamente, a 3.484.131,32 y 1.300.000 euros, con unos incrementos del 65,97% y del 64,48%.

Algunas de las actuaciones incluidas en estas ampliaciones, por su evidente previsibilidad, ponen de manifiesto una deficiente elaboración de los presupuestos de las obras, como sucede, en el contrato de "Obras para paliar los daños ocasionados por el temporal de lluvias de los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017, en el ámbito de la CHJ" (número 36), con la inclusión de sondeos para la correcta determinación del terreno en el entorno del canal cuya reparación constituía el objeto principal de las obras, el desvío de las redes de riego existentes, la adecuación de las obras a los espesores a tratar en la reparación del muro y de las pilas, la aplicación de una pintura anticarbonatación para aumentar la durabilidad de la reparación, la realización de ensayos de rotura y de carbonatación del hormigón o la inclusión del cuadro eléctrico y del grupo electrógeno necesarios para el accionamiento de las compuertas instaladas o, en el contrato número 37, con la existencia de servicios (que no se especifican) afectados por las obras y el aumento de la reposición de un vallado de seguridad por su *deficiente estado de conservación*.

Por otra parte, el expediente de la modificación y de la consiguiente ampliación del gasto número 2 del precitado contrato (número 36) tuvo una tramitación muy dilatada, y, por tanto, incongruente con la inmediatez y celeridad que han de caracterizar las actuaciones de emergencia, ya que, desde la solicitud de aprobación de los precios nuevos contradictorios, de 29 de mayo de 2018, hasta la Resolución de aprobación del gasto adicional, de 15 de octubre del mismo año, transcurrieron cuatro meses y medio.

- En la primera ampliación del gasto de los contratos que tuvieron por objeto varias actuaciones para la "Conexión entre el depósito regulador de la desaladora de Alicante en Elche con las tomas de Crevillente y su embalse" (números 42 a 45, tramitados por la MCT), que tenían por objeto la ejecución de unas obras de mejora de una conducción de agua y de unos servicios relacionados con las mismas, se incluyó una partida de 140.690,59 euros para la restauración e integración paisajística de las obras en los montes públicos que atravesaba la conducción, lo que pone de manifiesto que, entre las obras con tramitación de emergencia, se incluyeron algunas que no tenían tal carácter ya que la restauración ambiental del entorno no reviste la gravedad y la perentoriedad necesarias para acogerse a esta forma excepcional de tramitación, debiendo haberse contratado con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en la Ley (art. 113.2 del TRLCSP). Además, se incluyeron otras actuaciones cuya imprevisibilidad en el momento de elaboración del presupuesto del proyecto primitivo no se ha acreditado, tales como la instalación de un colector de desagüe para evacuar el foso de bombas, y la ampliación del control del nuevo sistema hidráulico de interconexión del centro de control de la única planta inicialmente presupuestada al centro de control de otra planta, lo que pone de manifiesto una deficiente presupuestación de las obras.

B) Otras incidencias sobre incrementos de costes

- La empresa adjudicataria del contrato de obras de "Reforma de la instalación de climatización de la sede de la CHG en Granada" (número 5, tramitado por la CHG) presentó una oferta de 241.109,19 euros, IVA incluido, para la ejecución de las obras pero el contrato administrativo se formalizó por una "cantidad máxima" de 300.000,00 euros, abonándose finalmente al contratista 299.999,99 euros, sin que consten los motivos de la diferencia entre la cantidad ofertada y la abonada.

- La empresa adjudicataria del contrato de "Obra de reparación del Canal Viejo de Alicante. Tramo 1. Parte 1 HM 20 (Orihuela/Alicante)" (número 39, tramitado por la MCT) presentó una oferta comprometiéndose, expresamente, a tomar a su cargo las correspondientes obras por un importe de 114.397,37 euros, IVA excluido. Sin embargo, el contrato fue adjudicado con un presupuesto máximo de 149.738,04 euros, IVA excluido, que coincide con el importe total finalmente certificado y abonado al contratista. Como única posible explicación de los motivos por los que la MCT no ajustó el precio del contrato al importe ofertado por el contratista, figura, en la propuesta de adjudicación, que la empresa adjudicataria no había incluido en su oferta "el importe de dos actuaciones... necesarias para la correcta ejecución de los trabajos (transporte del material excavado a la zona de acopios a la obra y posible entibación de la zanja en caso de lluvias)". Esta anómala actuación carece de cobertura normativa ya que los contratos, con carácter general, han de ajustarse a las ofertas de los contratistas (art. 1262 del Código Civil) y es, además, incongruente con el hecho de haberse redactado, previamente, un proyecto de obras, que fue puesto a disposición de las empresas ofertantes, como se desprende de la oferta de la otra empresa concurrente, en la que figuran varios comentarios sobre deficiencias observadas en los planos y en las mediciones del proyecto. En todo caso, al haberse detectado deficiencias en la oferta seleccionada, debió ponerse dicha circunstancia en conocimiento de la empresa que la había presentado para que rectificase su oferta antes de proceder a la adjudicación del contrato.

II.1.2.3.c) Extinción de los contratos

En relación con la extinción de los contratos del anexo 1, se produjeron las incidencias que figuran en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 8
EXTINCIÓN (CONTRATOS DE EMERGENCIA)

Nº	Plazo final*	Inicio	Terminación		Recepción		Liquidación	Resolución de contrato
			Fecha	Retraso (meses) **	Fecha	Retraso (meses) ***		
1	10 m	30-6-2008	30-4-2009	-	4-5-2010	11,1	-	-
3	12 m	9-12-2010	9-12-2011	-	10-4-2018	76	-	-
9	6 m	19-3-2013	19-9-2013	-	17-3-2014	5	-	-
10	4 m	19-3-2013	19-7-2013	-	18-11-2013	3	-	-
11	9,4 m	19-3-2013	30-12-2013	-	14-2-2014	0,5	-	-
14	9 m	23-4-2015	30-9-2015	-	16-3-2016	4,5	-	-
15	6 m	24-4-2015	24-10-2015	-	30-3-2016	4,2	-	-
16	12 m	22-11-2008	21-11-2009	-	27-7-2011	19	-	-
17	10 m	22-11-2008	21-9-2009	-	25-11-2010	14	-	-
18	-	11-11-2009	17-12-2009	-	15-6-2011	17	-	-
19	6 m	22-7-2015	31-10-2017	22,3	pendiente	+ 26	-	-
20	6 m	27-7-2015	31-3-2016	1,2	26-10-2016	5,3	-	-
21	6 m	27-7-2015	31-3-2016	1,2	26-10-2016	5,3	-	-
22	6 m	27-7-2015	31-3-2016	1,2	26-10-2016	5,3	-	-
23	6 m	27-7-2015	31-3-2016	1,2	26-10-2016	5,3	-	-
24	9 m	31-3-2017	31-12-2017	-	5-7-2018	5,2	-	-
25	9 m	31-3-2017	25-4-2018	3,8	3-10-2018	4,2	-	-
26	9 m	31-3-2017	18-10-2017	-	4-9-2018	9,5	-	-
27	6 m	1-7-2012	31-12-2012	-	25-3-2013	1,8	-	-
28	5,5 m	21-7-2015	28-2-2017	13,8	15-6-2017	2,5	26-12-2017	-
29	5,3 m	21-7-2015	28-2-2017	14	4-5-2017	1,2	29-11-2017	-
30	4,3 m	31-8-2015	30-6-2016	5,7	28-7-2016	-	18-10-2016	-
31	3,1 m	6-8-2015	31-3-2017	19,8	26-4-2017	-	19-2-2018	-
32	5,4 m	23-7-2015	23-5-2016	4,7	27-9-2016	3,1	15-11-2016	-
33	4 m	4-9-2015	29-7-2016	6,8	8-8-2016	-	23-7-2018	-
34	4 m	-	-	-	-	-	-	22-12-2015
35	5 m	11-8-2016	31-3-2017	2,7	5-7-2017	2,2	4-12-2017	-
36	9,5 m	15-3-2017	23-9-2019	20,8	23-10-2019	-	-	-
37	9,5 m	15-3-2017	15-11-2017	-	13-2-2018	1,4	26-3-2018	-
38	-	6-7-2009	30-11-2009	-	24-3-2010	2,8	-	-
40	45 d	9-11-2012	-	-	-	-	-	3-12-2012
41	3 m	11-12-2012	12-3-2013	-	7-6-2013	1,8	-	-
42	26 s	16-8-2016	14-2-2017	-	4-5-2017	1,7	-	-
43	26 s	16-8-2016	14-2-2017	-	4-5-2017	1,7	-	-
45	40 s	16-8-2016	23-5-2017	-	5-7-2017	0,4	-	-
46	3 m	27-4-2017	26-7-2017	-	1-7-2019	22,4	-	-
47	4 m	11-8-2017	11-12-2017	-	29-5-2018	4,6	-	-
48	4 m	11-8-2017	11-12-2017	-	29-5-2018	4,6	-	-
49	4 m	11-8-2017	11-12-2017	-	29-5-2018	4,6	-	-
50	4 m	11-8-2017	11-12-2017	-	28-6-2018	5,6	-	-
51	4 m	11-8-2017	20-12-2017	0,3	29-5-2018	4,3	-	-
52	4 m	11-8-2017	11-12-2017	-	29-5-2018	4,6	-	-
53	4 m	11-8-2017	11-12-2017	-	29-5-2018	4,6	-	-
54	4 m	11-8-2017	11-12-2017	-	28-6-2018	5,6	-	-

Fuente: elaboración propia.

* Plazo final ampliado, en su caso, con las prórrogas, reducciones y/o suspensiones temporales totales previamente aprobadas. Como plazo inicial, se ha tenido en cuenta el que consta en los documentos de formalización (CHG y MCT), en los anuncios de adjudicación publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público (CHJ), en las órdenes de inicio y otros documentos de los expedientes (MCT) y en las comunicaciones al Registro Público de Contratos (CHS). Siglas utilizadas: m (meses); s (semanas); d (días).

** Retraso con respecto al plazo final ampliado, en su caso, con las prórrogas y suspensiones temporales totales concedidas.

*** Retraso con respecto al plazo legal para la emisión del acta de recepción, de un mes desde la terminación de las prestaciones (arts. 205 de la LCSP y 222 del TRLCSP).

Como puede observarse en el anterior cuadro, en numerosos contratos adjudicados con tramitación de emergencia, se produjeron retrasos en las actuaciones relacionadas con su terminación y extinción, destacando, en particular, la demora en la terminación de las obras del contrato número 31, con una desviación temporal del 539%, así como las importantes demoras de los contratos números 28, 29 y 36, superiores al 200% de los respectivos plazos de ejecución, de los contratos números 30 y 33, superiores al 100% de los indicados plazos, y las de los contratos números 32 y 35, que excedieron del 50% de los plazos. En ninguno de estos contratos consta la concesión de prórrogas o suspensiones temporales, que pudieran amparar las demoras producidas, así como tampoco la imposición a los contratistas de las sanciones previstas en los artículos 196 de la LCSP y 212 del TRLCSP.

Destacan, igualmente, los retrasos en la recepción de las obras con respecto a los respectivos plazos de ejecución, más el plazo legal de un mes para la recepción (arts. 205.2 y 222.2 del TRLCSP), observados en los contratos números 3 y 46, con unas desviaciones temporales del 625 y del 747%, así como en los contratos números 1, 16, 17 y 47 a 54, que excedieron del 100% de los respectivos plazos de ejecución, y en los contratos números 9, 10, 15, 32 y 41, superiores al 50% de los mencionados plazos. La recepción adquiere una especial relevancia en los contratos con tramitación de emergencia porque, solamente cuando esta se lleva a cabo y el resultado de la misma es favorable, los correspondientes bienes pueden ser entregados al servicio o al uso público, salvo cuando por razones excepcionales de interés público, debidamente motivadas en el expediente, el órgano de contratación acuerde la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, lo que no sucedió en los expedientes examinados.

Con independencia de lo anterior, con respecto a la extinción de los contratos examinados, se han observado las siguientes deficiencias:

- En el acta de recepción del contrato de "Obras de emergencia para paliar los daños ocasionados por el temporal de lluvias de los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017, en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Júcar" (número 36), emitida el 23 de octubre de 2019, el contratista manifestó, expresamente, su *"disconformidad con el importe del precio de la obra consignado en el acta..., por lo que formula expresa reserva de acciones para reclamar el mayor precio de obra no incluido en dicho importe, así como los sobrecostes como consecuencia de la mayor duración de la obra, sin que su firma suponga renuncia a los derechos que le corresponden"*, lo que implica la existencia de un riesgo de incremento de la desviación de costes en este contrato, adicional a las dos ampliaciones del gasto comentadas en el anterior apartado del Informe.

- No se ha realizado la recepción de los contratos números 2, 5 a 7 y 19 del anexo 1, requerida por los artículos 205.2 y 218 de la LCSP o 222.2 y 235 del TRLCSP, por lo que no se ha acreditado la completa y correcta ejecución de las correspondientes prestaciones.

- En el acta de recepción del contrato de "Obra de reparación interior de la conducción de abastecimiento de la IDAM de Valdelentisco al canal de Cartagena" (número 46, tramitado por la MCT), se hizo constar que *"se observa la puesta en servicio de la obra para su uso público sin la presencia de representante de la Intervención designado, por lo que el pronunciamiento de la Intervención Delegada es DESFAVORABLE en virtud del apartado decimoséptimo 2.3.4 de la Resolución de 14 de julio de 2015, de la IGAE, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión"*; apartado en el que se prevé, como supuesto de opinión desfavorable, la "ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para su uso público sin la presencia del representante de la Intervención." Sin embargo, el acta comienza afirmando que *"en el emplazamiento de la obra, el día 1 de julio de 2019, se reúnen las personas relacionadas al margen, para llevar a cabo... la recepción"* figurando, entre dichas personas, por la Intervención General de la Administración del Estado, la Interventora de la Intervención Delegada en la MCT y su firma, lo que implica, aparentemente, que estuvo presente en la recepción y, por consiguiente, resulta contradictorio con el motivo de la opinión desfavorable expresada.

- No se han tramitado los expedientes de liquidación de los contratos números 1 a 27, 36 y 38 a 54 del anexo 1, con incumplimiento de los artículos 205.4 y 218.3 de la LCSP o 222.4 y 235.3 del TRLCSP, y 169 del RGLCAP, según los cuales, dentro del plazo de un mes a contar del acta de recepción o conformidad y, en los contratos de obras, una vez cumplido el plazo de garantía, que no puede ser inferior a un año a partir de la recepción de conformidad, ha de procederse a la liquidación de los contratos, con la finalidad de comparar las prestaciones realmente ejecutadas con las abonadas al contratista y, en función del resultado, fijar el saldo a favor o en contra de este, pudiendo no resultar saldo alguno cuando coincidan las prestaciones y los abonos realizados.

- Los contratos números 28 a 32, 35 y 37, en los que se habían constituido garantías de ejecución, se liquidaron antes de haber transcurrido el plazo mínimo de garantía legal establecido para los contratos de obras, de un año desde la recepción de las respectivas obras, con infracción de los artículos 218.3 de la LCSP o 235.3 del TRLCSP. Por el contrario, la liquidación del contrato número 33 se realizó casi dos años después de la recepción.

- En el expediente de liquidación del contrato de obras de "Mejora de la eficiencia del riego en el canal Júcar-Turía mediante la ejecución de una obra de regulación para la Comunidad de Regantes del Masalet" (número 31, tramitado por la CHJ), el contratista, mediante escrito de 25 de octubre de 2017, manifestó su total disconformidad con la propuesta de liquidación del contrato, de la que resultaba un importe adicional negativo de 370,08 euros, solicitando el abono de 520.307,28 euros, IVA no incluido, más los intereses legales devengados. La CHJ desestimó las alegaciones formuladas y aprobó la liquidación por -370,08 euros, ante lo cual el contratista interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que, a la fecha de las presentes actuaciones, se halla pendiente de resolución.

- El contrato de obras de "Reparación de la conducción Rabasa-Fenollar-Amadorio. Lote 5" (número 34, tramitado por la CHJ) se resolvió de mutuo acuerdo entre la CHJ y el contratista porque, dos meses y medio después de haberse adjudicado el contrato, no se hallaban disponibles los terrenos necesarios para su ejecución. El contrato fue adjudicado el 28 de agosto de 2015 y, a 23 de noviembre del mismo año, se hallaba en tramitación el expediente de expropiación de los terrenos. Por este motivo, la Dirección de Obra estimó procedente la resolución del contrato, solicitada por el contratista. En este sentido, el artículo 239.3 del TRLCSP establece el derecho del contratista a percibir una indemnización equivalente al 3% del precio de adjudicación en el supuesto de suspensión de la iniciación por parte de la Administración "*por tiempo superior a seis meses*". En consecuencia, teniendo en cuenta que el acta de inicio negativa se había suscrito el 2 de septiembre de 2015, hasta el 2 de marzo de 2016 el contratista no tenía derecho a ser indemnizado. Por este motivo, la resolución del contrato con fecha 22 de diciembre de 2015, cuando solamente habían transcurrido tres meses y medio desde el acta de inicio negativa, fue, cuando menos, prematura, habida cuenta de que, en un informe de la Dirección de Obra de 23 de noviembre de 2015, se hizo constar que "*en estos momentos se encuentra en tramitación el expediente de expropiación que ha permitido conocer con precisión la totalidad de los bienes y derechos afectados por las obras, y que permitirá disponer en breve de las actas de ocupación de la totalidad de los terrenos necesarios*".

Además, y como consecuencia de la tramitación de emergencia y de la inexistencia de proyecto previo, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se detectó la necesidad de incluir nuevas unidades de obra, distintas de las comprendidas en el contrato adjudicado, a las que el contratista no había prestado su conformidad.

Por consiguiente, la incorrecta tramitación de emergencia de este contrato, no suficientemente justificada, motivó la resolución del contrato sin haberse iniciado la ejecución de las correspondientes obras.

- El contrato de "Obra de reposición de muros de contención y protección de la elevación de Ojós en el río Segura" (número 40, tramitado por la MCT) fue adjudicado mediante resolución de 6 de noviembre de 2012 con un plazo de ejecución de 45 días, posteriormente fijado en dos meses en la orden de inicio de las obras sin que fuera previamente ampliado por el órgano de contratación;

plazo que comenzó el 9 de noviembre de 2012. El 30 de noviembre del mismo año, el Director de las Obras informó que, *había transcurrido el 50% del plazo de ejecución, el porcentaje de obra ejecutado era inferior al 5%*, por lo que se apreciaba un *“incumplimiento a priori del plazo de ejecución”*, advirtiéndose que la empresa adjudicataria no obedecía, tácitamente, las instrucciones de la Dirección de la Obra. Ante tales circunstancias, con fecha 3 de diciembre de 2012, el Responsable del Contrato dio orden al contratista de *“paralizar inmediatamente los trabajos, los cuales serán continuados por otro contratista”*, indicándole que se iba a proceder a la medición de las unidades realizadas hasta la fecha, que le serían abonadas conforme al cuadro de precios suscrito. No se tramitó un expediente de resolución del contrato, ni se adoptó por el órgano de contratación el correspondiente acuerdo de resolución ni, en consecuencia, se notificó este al contratista, con expresión de los recursos que cabían contra el mismo, en cumplimiento del artículo 58.2 de la LRJPAC. Sin embargo, la empresa contratista aceptó el abono de las obras que había ejecutado y manifestó su conformidad en el acta de comprobación de las obras ejecutadas. En consecuencia, la resolución del contrato se produjo *de facto* y quedó implícita en la orden de paralizar los trabajos, estableciéndose la continuación de las mismas por otro contratista. Puesto que el contrato se resolvió por un incumplimiento culpable del contratista, se le debería haber exigido la correspondiente indemnización por daños y perjuicios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 225.3 del TRLCSP.

Del total de 156.169,86 euros del presupuesto líquido vigente, fueron reconocidas y abonadas a la empresa adjudicataria del contrato resuelto obras por importe de 8.968,36 euros, siendo el restante importe adjudicado (147.201,5 euros) ejecutado por otra empresa que había presentado oferta en el procedimiento selectivo tramitado conforme a las normas e instrucciones internas administrativas, analizadas en el apartado II.1.2.b.2. Para la ejecución de este segundo contrato de terminación de las obras (número 41 del anexo 1), se emitió un acta de comparecencia de la empresa ante la MCT, suscrita por el Director del Organismo, en la que se afirma que dicha empresa había sido seleccionada para la ejecución de las obras mediante resolución de la Dirección de la MCT de fecha 6 de noviembre de 2012, lo que no es coherente con la citada resolución, adoptada por el director del Organismo por delegación del Comité Ejecutivo de la MCT, en la que, únicamente, se seleccionó el primer contratista, sin mencionarse a la empresa que, posteriormente, continuó ejecutando las obras hasta su total terminación. Además, en dicha acta, se fijó un plazo máximo de ejecución de tres meses, a pesar de que, en la resolución de 6 de noviembre de 2012, se había fijado un plazo de 45 días y, en la orden de inicio, de dos meses. De esta forma, el plazo experimentó una implícita ampliación, cuyas causas no constan, a pesar de que ya se había ejecutado el 5,7% del presupuesto de las obras, lo que, en principio, debería haber llevado aparejada la consiguiente reducción proporcional del plazo.

II.1.2.4. CUENTAS DE LIBRAMIENTOS “A JUSTIFICAR”

De acuerdo con el artículo 79.4 de la LGP, los perceptores de órdenes de pago a justificar quedan obligados a rendir la cuenta justificativa de las cantidades recibidas en el plazo de tres meses, ampliable, excepcionalmente, a seis meses. Sin embargo, habida cuenta de que, en los contratos públicos, la completa ejecución de las prestaciones es requisito previo necesario para dicha justificación, los artículos 97.1.d) de la LCSP y 113.1.d) del TRLCSP establecen, expresamente, que *“Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional – tramitación de emergencia -, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa”*. Por este motivo, en los contratos, no son aplicables con carácter general los plazos previstos en el artículo 79.4 de la LGP, ya que ha de esperarse a la terminación de las obras en sus correspondientes plazos – que, frecuentemente, exceden de tres y de seis meses – para poder justificar la inversión de los correspondientes fondos, y, aunque los artículos 97.1.d) de la LCSP y 113.1.d) del TRLCSP no establecen un plazo específico a tal fin, ha de entenderse que, en los contratos con tramitación de emergencia, la justificación ha de ser inmediata a la ejecución de las prestaciones, en coherencia con la perentoriedad e inmediatez propias de las actuaciones de emergencia.

Ninguno de los organismos autónomos incluidos en el ámbito subjetivo de la presente fiscalización había aprobado normas reguladoras de la expedición de órdenes de pago “a justificar”, lo que debería haberse llevado a cabo de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.1. del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados “a justificar”; normas cuya aprobación era requisito previo para la expedición de libramientos de pagos a justificar según lo dispuesto en los puntos 1 y 2 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de diciembre de 1987, por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del precitado RD. No obstante, de acuerdo con lo previsto en los artículos 97.1.c) de la LCSP y 113.1.c) del TRLCSP, se autorizó la expedición de libramientos “a justificar” en los contratos del anexo 1 que figuran en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 9
CUENTAS DE LIBRAMIENTOS "A JUSTIFICAR"
(CONTRATOS DE EMERGENCIA)

Nº	Fecha del libramiento	Fecha de ejecución del contrato	Rendición de cuenta		Aprobación de cuenta	
			Fecha	Retraso* (meses)	Fecha	Retraso*** (meses)
1	19-9-2008	30-4-2009	9-2-2010	9	25-2-2010	-
2	24-9-2009	30-12-2009	8-3-2010	2	23-3-2010	-
3	14-12-2010	9-12-2011	21-5-2012	5,5	8-6-2012	-
16	12-12-2008	21-11-2009	26-7-2010	8,2	27-9-2010	-
17	12-12-2008	21-9-2009	29-11-2010	14	15-12-2010	-
19	16-10-2015	31-10-2017	10-1-2018	23,5**	9-4-2018	1
20	2-10-2015	31-3-2016	11-4-2016	0,4	3-5-2016	-
21	2-10-2015	31-3-2016	25-4-2016	0,8	6-6-2016	-
22	2-10-2015	31-3-2016	27-4-2016	0,9	6-6-2016	-
23	2-10-2015	31-3-2016	11-4-2016	0,4	27-4-2016	-
24	24-7-2017	31-12-2017	13-1-2018	0,4	6-4-2018	0,7
25	24-7-2017	25-4-2018	31-5-2018	1,2	21-6-2018	-
26	24-7-2017	25-4-2018	31-5-2018	1,2	21-6-2018	-
42	29-11-2016	14-2-2017	1-3-2017	0,5	no consta	-
	23-12-2016		1-3-2017	0,5	11-3-2017	-
	18-5-2017		25-7-2017	5,3	no consta	-
43	29-11-2016	14-2-2017	1-3-2017	0,5	no consta	-
	23-12-2016		1-3-2017	0,5	11-3-2017	-
	18-5-2017		25-7-2017	5,3	no consta	-
44	29-11-2016	7-4-2017	1-3-2017	-	no consta	-
	23-12-2016		1-3-2017	-	11-3-2017	-
	18-5-2017		25-7-2017	3,6	no consta	-
45	29-11-2016	23-5-2017	1-3-2017	-	no consta	-
	23-12-2016		1-3-2017	-	11-3-2017	-
	18-5-2017		25-7-2017	2	no consta	-
47	29-11-2017	11-12-2017	11-7-2018	7	30-4-2019	7,6
48	29-11-2017	11-12-2017	11-7-2018	7	30-4-2019	7,6
49	29-11-2017	11-12-2017	11-7-2018	7	30-4-2019	7,6
50	29-11-2017	11-12-2017	11-7-2018	7	30-4-2019	7,6
51	29-11-2017	20-12-2017	11-7-2018	7	30-4-2019	7,6
52	29-11-2017	11-12-2017	11-7-2018	6,7	30-4-2019	7,6
53	29-11-2017	11-12-2017	11-7-2018	7	30-4-2019	7,6
54	29-11-2017	11-12-2017	11-7-2018	7	30-4-2019	7,6

Fuente: elaboración propia.

* Retrasos calculados con respecto a las fechas en que se ejecutaron las correspondientes prestaciones [arts. 97.1.d) de la LCSP y 113.1.d) del TRLCSP].

** Retraso con respecto a la fecha a la que, específicamente, fue ampliado el plazo de rendición en este contrato.

*** Retraso con respecto al plazo de dos meses desde la rendición de la cuenta, establecido en el artículo 79.6 de la LGP.

Con independencia de las demoras puestas de manifiesto en el anterior cuadro, con respecto a los libramientos de pagos "a justificar", se han observado las siguientes incidencias:

- En el expediente de “Sustitución de las válvulas Howell-Bunger de la toma alta de la presa de Camarillas (Hellín)” (número 18, tramitado por la CHS), y en todos los expedientes examinados de la CHG con tramitación de emergencia, mediante diversas resoluciones de los presidentes de los Organismos, se ordenó librar *con carácter de “A justificar”* las cantidades necesarias para la ejecución de los contratos. Por este motivo, se requirió la aportación de las correspondientes cuentas justificativas de la inversión de los fondos librados con ese carácter, que debieron elaborarse y rendirse conforme a lo dispuesto en los artículos 10 y 12 del RD 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados «a justificar». Sin embargo, a diferencia de los contratos números 1 a 3, 16 y 17 y 19 a 26 del anexo 1, de las CCHH antes mencionadas, en los que se han aportado las cuentas, con respecto a los contratos números 4 a 15, 18 y 27, se ha informado que dichas cuentas no existen. La CHG, además, ha indicado que *“la tramitación económica y los pagos se realizaron en firme y con cargo al capítulo 2 de Presupuesto”* (“Gastos en bienes corrientes y servicios”), lo que, además de resultar incongruente con el texto de las resoluciones anteriormente mencionadas, es improcedente en cuanto a la imputación presupuestaria de los contratos números 5 y 8 a 15 porque tuvieron por objeto la ejecución de obras públicas y, por consiguiente, los correspondientes gastos debieron imputarse al capítulo 6 (“Inversiones reales”) como, de hecho, fueron imputados. Por su parte, la CHS, contradictoriamente con la resolución del Presidente de 30 de octubre de 2009, en la que se ordenó, expresamente, el libramiento de fondos del expediente número 18 con carácter “a justificar”, ha informado que dicho expediente no fue tramitado como tal *“sino como expediente de pago directo con cargo a fondos propios del organismo”*, lo que pone de manifiesto la falta de coordinación y la debilidad del control interno en estas entidades.

- La observación referente a la indebida imputación presupuestaria, es aplicable, aunque a la inversa, en los contratos números 24 y 27, tramitados por la CHS, que tuvieron por objeto, respectivamente, la realización de un estudio y análisis de alteraciones en la calidad del agua y la prestación de servicios de mantenimiento y explotación de sistemas, cuyos gastos fueron indebidamente imputados al capítulo 6, cuando deberían haberse imputado al capítulo 2 (“Gastos corrientes en bienes y servicios”), habida cuenta de la naturaleza de los trabajos realizados y, además, del carácter recurrente en el segundo contrato mencionado, dado que en ninguno se dan los requisitos para su consideración como inversión, de acuerdo con los códigos de clasificación económica establecidos por las Resoluciones de 19 de enero de 2009 y de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, respectivamente vigentes cuando se aprobaron los gastos.

- En las cuentas justificativas de los libramientos “a justificar” correspondientes a los contratos números 1, 2, 3, 16 y 17, no consta la intervención de las inversiones, requerida por el artículo 12.4 del RD 640/1987, de 8 de mayo, de 8 de mayo, sobre pagos librados “a justificar”.

- Para hacer frente al pago de las obligaciones derivadas de los contratos números 42 a 45, tramitados por la MCT, que tuvieron por objeto la ejecución de unas obras divididas en tres lotes (contratos 42 a 44) y la ejecución de un contrato de servicios relacionados con las obras (contrato 45), se expidieron dos libramientos de fondos “a justificar”, con fechas 29 de noviembre y 23 de diciembre de 2016, correspondientes, respectivamente, a los importes inicialmente adjudicados y al importe de una modificación posterior. Habida cuenta de que, a 31 de diciembre del referido año, se hallaban pendientes de ejecutar una parte de las obras y servicios contratados, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 49 y 79.3 de la LGP, únicamente se satisficieron, con cargo a los libramientos aprobados, las obligaciones reconocidas hasta dicha fecha. Por este motivo, fue preciso autorizar un nuevo libramiento de fondos “a justificar” en el ejercicio siguiente. Sin embargo, el nuevo libramiento no se expidió hasta el mes de mayo de 2017, cinco meses y medio después de haber expirado el ejercicio anterior. Cabe destacar que, habiéndose rendido las cuentas justificativas de los dos primeros libramientos el uno de marzo de 2017, y del tercer libramiento el 25 de julio de 2017, los informes de la Intervención sobre dichas cuentas no fueron emitidos hasta el 29 y el 30 de enero de 2019, cuando habían transcurrido un año y diez meses desde la rendición de las dos primeras y un año y seis meses desde la tercera y, además, en el caso de la segunda cuenta justificativa (única en la que consta la fecha de su aprobación) con posterioridad a la misma,

lo que implica que el control de las cuentas se realizó “a posteriori” y no con carácter previo, como requiere el artículo 12 del RD 649/1987, de 8 de mayo.

- En los contratos con tramitación de emergencia examinados, en los que se autorizaron libramientos de fondos “a justificar”, ninguna de las cuentas justificativas del empleo de dichos fondos o de los certificados sustitutivos de las mismas¹⁶ fueron enviados de oficio al Tribunal de Cuentas, con infracción de lo dispuesto en los artículos 12.5.b) del RD 640/1987, de 8 de mayo, y 4.e) de la Orden de 23 de diciembre de 1987, por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del mencionado Real Decreto.

- En el expediente del contrato número 27, se emitió, con fechas 18 y 20 de junio de 2012, el documento contable RC y el correspondiente certificado de existencia y retención de crédito en el presupuesto de gastos del ejercicio de la CHS por 830.000,00 euros, que era el importe total del contrato, a pesar de lo cual, una vez iniciada la ejecución del contrato, se solicitó y autorizó, con fecha 31 de julio del mismo año, *el inicio inmediato de las actuaciones y la urgente habilitación de un crédito* por el mismo importe, lo que resulta contradictorio, sin que se haya justificado esta incoherencia, que pone de manifiesto una falta de coordinación y debilidad del control interno del organismo.

II.1.3. Contratos con tramitación de urgencia

En los contratos examinados y tramitados por el procedimiento de urgencia regulado en los artículos 96 y 128 de la LCSP, que figuran en el anexo 2, se han observado las siguientes incidencias:

II.1.3.1. JUSTIFICACIÓN DE LA URGENCIA

- Los expedientes de los contratos números 1 a 7 del anexo 2 fueron objeto de tramitación urgente porque las respectivas obras fueron financiadas con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, acogándose al Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crearon el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, en cuyo artículo 13 se estableció que las obras financiadas con cargo a este Fondo debían ser de ejecución inmediata, tener un valor estimado inferior a 5.000.000 de euros y su contratación debía tramitarse por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 96 de la LCSP. Por consiguiente, la justificación de la tramitación de urgencia de estos expedientes no se fundamentó en la concurrencia de los supuestos de hecho requeridos por el artículo 96.1 de la LCSP (existencia de una necesidad inaplazable o de razones de interés público por las que sea preciso acelerar la adjudicación), sino, exclusivamente, en la forma de financiación de los respectivos gastos, con cargo al mencionado Fondo.

En el artículo 9.1 del citado Real Decreto-Ley, se establecieron los siguientes plazos preceptivos:

- a) En todo caso, la adjudicación provisional de los correspondientes contratos debía efectuarse en el plazo máximo de 20 días naturales, contados desde que finalizase el plazo de presentación de proposiciones si para la adjudicación se seguía un procedimiento abierto.
- b) El plazo para elevar a definitiva la adjudicación provisional era de 5 días hábiles.

¹⁶ El Tribunal de Cuentas, utilizando la facultad que le atribuye el artículo 36.2 de su Ley de Funcionamiento, estableció, mediante Acuerdo del Pleno de 29 de octubre de 2004, la sustitución de la remisión por los organismos autónomos de la documentación relativa a las cuentas justificativas de los pagos librados “a justificar” por unos certificados en los términos legalmente previstos.

II.1.3.2. ACTUACIONES Y TRÁMITES DE URGENCIA

a) Con carácter general, en los contratos examinados se produjeron incumplimientos de plazos establecidos en la normativa para la tramitación urgente de los expedientes, o se aprecian dilaciones excesivas e incongruentes con la urgencia invocada.

Las actuaciones y trámites en los que se produjo esta deficiencia son los siguientes:

- Entre la redacción de los proyectos de los contratos examinados, en cuyas memorias ya se pusieron de manifiesto las necesidades existentes, y la aprobación de los respectivos expedientes y la apertura de los procedimientos de adjudicación, transcurrieron unos periodos temporales especialmente dilatados, lo que no es coherente con la urgencia invocada ni con una gestión eficiente de los recursos públicos. Esta deficiencia se aprecia en el 87,5% de los contratos con tramitación de urgencia examinados, con el detalle que figura en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 10
DIFERENCIA TEMPORAL ENTRE PROYECTOS Y EXPEDIENTES

Contrato Nº	Redacción del proyecto	Aprobación del expediente	Distancia temporal (meses)
1	marzo 2005	marzo 2009	49
2	marzo 2005	marzo 2009	49
3	octubre 2005	marzo 2009	42
5	febrero 2002	febrero 2009	85
6	febrero 2002	febrero 2009	85
7	julio 2005	febrero 2009	44

Fuente: elaboración propia.

Llama la atención, en particular, que, en la memoria del proyecto del contrato de obras de "Corrección hidrológica de la Rambla de Chirivel, tramo Chirivel - Pícolo. Término municipal de Chirivel – Almería" (número 5 del anexo 2, tramitado por la CHS), figure, como antecedente y motivación del mismo, *"las gravísimas inundaciones ocurridas en octubre de 1973 y agosto de 1974 y la tradicional situación de riesgo de avenidas que padecía la cuenca del río Segura y... su afluente, el río Guadalentín"*, por las que se propuso la construcción de un conjunto de obras urgentes de defensa y encauzamiento y se redactó, en 1977, un estudio denominado *"Avenidas de la Cuenca del Segura. Plan General de Defensa"*, cuya información pública se terminó a finales de 1982. Todo ello pone de manifiesto una extraordinaria dilación en la gestión de las actuaciones previstas en el Plan General del que este proyecto se deriva.

Asimismo, en la memoria del proyecto del contrato de obras de "Correcciones hidrológicas de las ramblas vertientes al río Caramel. Términos municipales de Vélez Blanco y María" (número 7, tramitado por la CHS) que tenía por objeto una serie de actuaciones de corrección hidrológica en la cuenca alta del Segura y, más concretamente, de la cuenca alta del río Guadalentín, principal afluente por la margen derecha del río Segura, consta, como antecedente del mismo, el Plan Hidrológico Nacional aprobado el 6 de julio de 2001, que establecía, en su anexo II, el listado de inversiones a realizar en la Cuenca del Segura, entre las que se encontraban las *Correcciones Hidrológicas en Cuencas Altas*.

- En las adjudicaciones definitivas de los contratos números 1 a 7 del anexo 2, se excedió el plazo de cinco días hábiles para elevar la adjudicación provisional a definitiva, establecido en el artículo 9.1 del Real Decreto-Ley 9/2008, anteriormente citado.

- En los PCAP y en los documentos de formalización de los contratos números 1 a 8 del mencionado anexo 2, se fijó, para la comprobación de replanteo e inicio de las obras, un plazo de un mes desde la fecha de formalización de los contratos, contra lo establecido en el artículo 96.2.d) de la LCSP, a cuyo tenor el plazo de inicio de la ejecución no podía ser superior a 15 días hábiles, a contar desde la notificación de la adjudicación definitiva los mismos.

b) En los expedientes números 1 a 7, ninguno contiene la preceptiva declaración de urgencia, debidamente motivada, que debió realizarse por el órgano de contratación en cumplimiento del artículo 96.1 de la LCSP, sin que su tramitación al amparo del Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, permita omitir la mencionada declaración.

c) Aunque las obras de los contratos números 1 a 7 se financiaron con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, acogándose al RD-Ley 9/2008, que tenía como finalidad prioritaria favorecer aquellas inversiones que contribuyeran a dinamizar a corto plazo la actividad económica, incidiendo directamente en la creación de empleo, no se establecieron medidas en los documentos contractuales, particularmente en los PCAP, para garantizar la consecución de la finalidad perseguida por el citado Real Decreto-Ley ni se realizaron comprobaciones sobre la repercusión efectiva que tuvo la ejecución de estos contratos en la dinamización del empleo. No obstante, la CHS ha aportado, a estos efectos, un documento denominado *Actuaciones del plan español para el estímulo de la economía*, fechado en octubre de 2010, en el que figura que el número de empleos generados por la ejecución de los contratos números 5 y 7 fue de 100 y 80, respectivamente, sin mayores precisiones al respecto.

II.1.3.3. ACTUACIONES PREPARATORIAS, DE TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES Y PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN

a) *Justificación de la necesidad de contratar*

La LCSP, de acuerdo con su artículo primero, tiene por objeto asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer. Por este motivo, la mencionada Ley establece en el artículo 22 que, antes de iniciarse el procedimiento de adjudicación, debe determinarse con precisión, en cada expediente, *“la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas”*; actuación que, conforme al artículo 73.2 del RGLCAP, ha de instrumentalizarse mediante un *“informe razonado, emitido por el servicio promotor de la contratación, exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato”*. A pesar de ello, dicho informe no se emitió en ninguno de los contratos del anexo 2.

Por su parte, el artículo 93.1 de la precitada ley dispone que el expediente se iniciará por el órgano de contratación *motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 22*. Sin embargo, no se emitieron las órdenes de inicio de los expedientes de la CHS (contratos números 5 a 8), por lo que dicha motivación no existe, y la CHJ utilizó para sus contratos (números 1 a 4) un documento estandarizado, denominado *Ficha resumen de características para la contratación a adjudicar por el procedimiento abierto*, en la que se aglutinaron varias actuaciones preparatorias de los contratos, y que finalizaba con una resolución del Presidente del organismo, ordenando el inicio del expediente. Por consiguiente, los órganos de contratación ordenaron el inicio de los expedientes sin que, en las correspondientes resoluciones de inicio, se justificase la necesidad de los respectivos contratos, incumpliendo el artículo 93.1 de la LCSP.

No obstante, en las memorias, posteriormente aportadas, de los proyectos correspondientes a los contratos 1 a 5 y 8, se expone, aunque de forma excesivamente genérica, la antigüedad y el estado de deterioro en que se hallaban las infraestructuras e instalaciones afectadas por las obras, y la consiguiente necesidad de las mismas.

b) Justificación del procedimiento y de los criterios de adjudicación

En los contratos números 1 a 4 del anexo 2, tramitados por la CHJ, la única justificación del procedimiento de adjudicación que figura en la *Ficha resumen de características para la contratación a adjudicar por el procedimiento abierto*, consiste, en todos los casos, en la expresión “*procedimiento abierto por importe de adjudicación*”, siendo, por tanto, una justificación absolutamente genérica, repetitiva y carente de concreción. En cuanto a los criterios de adjudicación de los contratos, aunque se mencionan en las respectivas fichas, no se justifican en las mismas ni en ningún otro documento de los expedientes tramitados. En consecuencia, no se dio cumplimiento al artículo 93.4 de la LCSP, a cuyo tenor, en cada expediente, deben justificarse, adecuadamente, *la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato*.

Además, en los expedientes números 5 a 8, tramitados por la CHS, no se justificó en modo alguno el procedimiento y los criterios de adjudicación utilizados, contra lo requerido por el artículo 93.4 de la LCSP.

c) Análisis de los pliegos de cláusulas administrativas particulares

- *Plazos de ejecución*

- En los PCAP de los contratos números 1 a 3 del anexo 2, se establecieron unos plazos de ejecución de diez meses para cada una de las obras objeto de los mismos, que eran inferiores a los plazos previstos en los correspondientes proyectos (de 18, 24 y 18 meses, respectivamente). Lo mismo ocurrió en los pliegos de los contratos números 5 a 7, de ocho meses para cada uno, que también eran inferiores a los plazos de ejecución previstos en los correspondientes proyectos, de diez meses en cada caso. Esta forma de actuar implica que las obras fueron licitadas y contratadas con unos plazos inferiores a los que habían sido considerados necesarios en los respectivos proyectos que, previamente, habían sido supervisados favorablemente y aprobados técnicamente, sin que en los expedientes figure informe justificativo alguno de esta reducción.

- *Criterios de adjudicación de contratos*

- En los pliegos de los contratos números 1 a 4, se estableció un criterio evaluable mediante fórmulas (precio según bajas) y tres criterios no evaluables mediante fórmulas o dependientes de juicios de valor (*Propuesta técnica presentada*, *Programa de actuaciones ambientales* y *Programa de trabajo*), con sus respectivos baremos de puntuaciones, pero el criterio relativo al *Programa de actuaciones ambientales* se desglosó en varios sub-criterios carentes de baremación, sin que se hayan justificado las circunstancias que imposibilitaron la misma, como requiere el artículo 134.4 de la LCSP, lo que no es conforme con el principio de transparencia, informador de la contratación pública (art. 123 de la LCAP). Esta observación es también aplicable, con carácter general, al criterio *propuesta técnica presentada*, habida cuenta de que, aunque se establecieron baremos de puntuación para el mencionado criterio y los respectivos sub-criterios, en cada uno de los sub-criterios se previó la valoración de diferentes aspectos, para los cuales no se establecieron baremos.

Similar observación puede realizarse con respecto a los pliegos de los contratos números 5 a 8, en los que se estableció un criterio de adjudicación evaluable mediante fórmulas (precio) y otros dos criterios no evaluables mediante fórmulas o dependientes de juicios de valor (*Valor técnico de la oferta* y *Programación de los trabajos*), con sus respectivos baremos de puntuaciones, desglosados en varios sub-criterios baremados pero estos, a su vez, figuran desglosados en diferentes aspectos carentes de baremación.

- Los aspectos en que se desglosaron los diferentes sub-criterios de los criterios *Propuesta técnica presentada* y *Programa de actuaciones ambientales* (contratos números 1 a 4) y del criterio *Valor técnico de la oferta* (contratos números 5 a 8) están expresados en unos términos excesivamente genéricos e imprecisos, sin indicarse la forma de valoración de las ofertas ni de asignación de las puntuaciones de los correspondientes baremos, lo que no es coherente con los principios de publicidad y transparencia ya que es en los pliegos donde deben establecerse, con precisión y claridad, los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que sean conocidos por las empresas licitadoras, a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos y las necesidades reales de las Administraciones contratantes.

- Con carácter general, los PCAP examinados no contienen la designación de los responsables de los contratos, prevista, con carácter potestativo, en el artículo 41 de la LCSP, ni las preceptivas declaraciones precisas sobre el modo de ejercer las potestades directivas, inspectoras y de control sobre la ejecución del contrato, previstas en el artículo 94.2 del RGLCAP. La inclusión de este tipo de cláusulas en los PCAP, con la precisión que requiere el artículo 94 del RGLCAP, con independencia de la posible designación formal de un responsable del contrato, tiene como finalidad asegurar el adecuado cumplimiento de las prescripciones del contrato mediante el ejercicio de las potestades administrativas de dirección, inspección y control, que confiere al órgano de contratación nuestro ordenamiento jurídico, evitando, con la adecuada definición y su posterior desempeño, gran parte de las incidencias que pueden surgir a lo largo de la ejecución del contrato, razón por la cual el referido artículo 94 del RGLCAP confiere a estas previsiones carácter preceptivo.

d) *Valoraciones de ofertas y selección de los adjudicatarios*

El Tribunal Supremo, en sentencia de 22 de octubre de 2014¹⁷, ha puesto de manifiesto *“la necesidad de exigir con especial rigor en todo procedimiento de contratación pública que la valoración de las ofertas se realice con exquisitas pautas de objetividad, pues así lo demanda tanto el artículo 103.1 CE como el también postulado constitucional de igualdad (artículo 14 CE); y que a salvaguardar esa necesidad están dirigidos los mandatos de esos artículos 129 y 134 de la Ley 30/2007”* (LCSP). El artículo 295 de la LCSP atribuye a las Mesas de Contratación la práctica de esta valoración, como órganos de asistencia a los órganos de contratación, estando facultadas por el artículo 144.1 de la misma Ley para requerir la emisión de cuantos informes técnicos estimen oportunos cuando hubieran de tenerse en cuenta criterios distintos al del precio, como sucedió en los contratos ahora examinados.

A su vez, la jurisprudencia es también clara en cuanto a la exigencia de motivación de los actos dictados por los órganos técnicos y que son determinantes de la adjudicación, como la valoración de las ofertas y la asignación de puntuaciones, vinculándola con el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica. Así lo hace el Tribunal Supremo en relación con la adjudicación de contratos, entre otras, en su sentencia de 24 de septiembre de 2014¹⁸, que se remite a otra anterior relativa a un proceso selectivo de personal, de 4 de junio de 2014¹⁹, a cuyo tenor *“es necesario que la justificación o explicación que es inherente a la necesaria motivación incluya estos dos elementos inexcusables: (a) los singulares criterios de valoración cualitativa que se han seguido para emitir el juicio técnico; y (b) las concretas razones por las que la aplicación de esos criterios valorativos conducen, en el ejercicio realizado por cada aspirante, a la concreta puntuación y calificación aplicada (...) Ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás”*. Por ello, afirma el Tribunal Supremo en la mencionada sentencia de 24 de septiembre de 2014 que *“resulta evidente que cualquier licitador afectado por el concurso tiene derecho a conocer la motivación de las puntuaciones que hayan sido aplicadas por la Comisión Técnica”*.

¹⁷ Sentencia de la Sala de lo Contencioso ROJ: 5050/2014.

¹⁸ Sentencia de la Sala de lo Contencioso ROJ: 3944/2014.

¹⁹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso ROJ: 2407/2014 y, en el mismo sentido, la sentencia ROJ:3034/2014, de igual fecha.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia antes mencionada, el examen de los informes de valoración de ofertas pone de manifiesto las siguientes deficiencias:

- En los contratos números 1 a 3 y 5 a 8 del anexo 2, los informes de valoración de ofertas se limitan a relacionar las ofertas presentadas y a transcribir los criterios de adjudicación de los correspondientes pliegos y, por lo que respecta a los informes emitidos en los expedientes de la CHJ (contratos números 1 a 3), indicar además, en las conclusiones, *las empresas que destacan, según el orden de presentación* (entre dos y cuatro empresas en cada informe).

Además, los informes incorporan unos cuadros con las puntuaciones totales y parciales asignadas a los licitadores, así como unas fichas-resumen de las valoraciones de las ofertas, en las que se indican las puntuaciones parciales otorgadas a los diferentes licitadores en cada uno de los criterios y sub-criterios de adjudicación establecidos en los respectivos PCAP, que están motivadas mediante unos comentarios breves, genéricos y estandarizados, tales como "*Buen contenido de la propuesta, aportando estudios bien definidos; Memoria justificativa con falta de concreción en la definición de algunas actuaciones; Soluciones técnicas de la oferta con buen desarrollo y ajustadas al Pliego; Soluciones técnicas de la oferta incompletas y poco ajustadas al Pliego; Solución técnica deficiente; Contenido técnico documental de la oferta excepcional y con excelentes propuestas; Contenido técnico documental de la oferta aceptable con propuestas adecuadas; Contenido técnico documental de la oferta mejorable con propuestas poco adecuadas; Organización de tareas adecuada; Diagramas detallados; Organización de tareas deficiente; Diagramas con carencias*" y otros similares. En consecuencia, las valoraciones determinantes de las adjudicaciones de estos contratos no están suficientemente motivadas, con especificación de las peculiares características de las ofertas presentadas por cada uno de los licitadores por las que les fueron asignadas las correspondientes puntuaciones, lo que impide verificar que se seleccionaron las ofertas económicamente más ventajosas, como requiere el artículo 1 de la LCSP.

- Con respecto a la valoración del precio de las ofertas, habiéndose establecido unos baremos máximos en los respectivos PCAP, dichos baremos no se aplicaron en toda su extensión, sino que, mediante la utilización de las fórmulas previstas en los pliegos, se redujeron los márgenes entre las puntuaciones otorgadas a las ofertas más elevadas y las ofertas más bajas, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 11
VALORACIONES DE PRECIOS (CONTRATOS DE URGENCIA)

Nº	Baremo teórico	Oferta más elevada		Oferta más económica no desproporcionada		Diferencia (baremo real aplicado)	
		Importe	Puntos	Importe	Puntos	Importes	Puntos
4	0 - 100	2.656.694,23	52,65	2.025.279,09	100	631.415,14	47,35
5	0 - 50	3.447.188,84	11,00	2.211.492,11	49,87	1.235.696,73	38,87
6	0 - 50	3.649.903,77	12,07	2.575.200,00	49,68	1.074.703,77	37,61
7	0 - 50	3.801.000,00	19,58	2.349.000,00	49,88	1.452.000,00	30,3
8	0 - 50	2.976.974,14	6,36	1.702.760,40	49,80	1.274.213,74	43,44

Fuente: elaboración propia.

Como consecuencia de estas valoraciones, las bajas ofertadas tuvieron una relevancia real, con respecto a los hipotéticos baremos preestablecidos en los pliegos, menor de la que habría resultado

si se hubiera otorgado la máxima puntuación de dichos baremos a las ofertas más económicas, no incurras en desproporción o anormalidad, y las mínimas puntuaciones posibles a las ofertas más caras. Esta deficiencia es especialmente relevante en los contratos números 5 y 6, en los que se concedieron puntuaciones a ofertas sin baja alguna.

II.1.3.4. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

II.1.3.4.a) *Desviaciones de plazos*

Las desviaciones temporales en la ejecución de los contratos públicos siempre implican un perjuicio para el interés público por cuanto retrasan la entrega para el uso público de los correspondientes bienes; por ello, la normativa distingue entre las demoras imputables y las no imputables a los contratistas, estableciendo, para las primeras, un sistema de penalizaciones en los artículos 196 de la LCSP y 212 del TRLCSP. En todo caso, ha de partirse del principio básico rector de la ejecución a riesgo y ventura del contratista, establecido en los artículos 199 de la LCSP y 215 del TRLCSP, que únicamente admite las excepciones previstas en los artículos 214 de la LCSP y 231 del TRLCSP para los supuestos de fuerza mayor en la ejecución de los contratos de obras. Las incidencias temporales pueden producirse en el inicio de las prestaciones (comprobaciones del replanteo en los contratos de obras), durante su ejecución (prórrogas, suspensiones y paralizaciones) o en su terminación (recepciones, certificaciones finales y liquidaciones de los contratos), estableciéndose en la normativa de contratación diferentes procedimientos para la tramitación de las mismas, así como sus requisitos y efectos. Estas incidencias, adquieren una especial relevancia en los contratos adjudicados con tramitación de urgencia, habida cuenta de que, a tenor del artículo 96.1 de la LCSP, la celebración de los mismos ha de responder a una *necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público*, lo que implica, en buena lógica, que, en su ejecución, también deban tenerse presentes los motivos de celeridad e inmediatez que, en su día, pudieran justificar la tramitación urgente de los expedientes.

En los contratos ahora fiscalizados, se han observado las siguientes incidencias:

a) *En el inicio de las obras*

Las actas de comprobación del replanteo de los contratos números 1 a 4 y 8 del anexo 2 se levantaron y, por tanto, las respectivas obras comenzaron a ejecutarse casi un mes después de la formalización de los respectivos contratos, con incumplimiento del plazo específicamente establecido para la tramitación de urgencia en el artículo 96.2.d) de la LCSP, a cuyo tenor el inicio de la ejecución no podía exceder de quince días hábiles, a contar desde la notificación de la adjudicación definitiva los mismos. Por el contrario, las actas de comprobación del replanteo de los contratos números 5 a 7 se levantaron y, por tanto, las respectivas obras comenzaron a ejecutarse inmediatamente después de haberse formalizado los mismos, lo que es congruente con la urgencia invocada.

b) *Ampliaciones de plazos*

Durante la ejecución de los contratos del anexo 2 que figuran en el siguiente cuadro, se concedieron las siguientes ampliaciones de plazos o prórrogas temporales:

CUADRO Nº 12
AMPLIACIONES DE PLAZOS (CONTRATOS DE URGENCIA)

Nº	Plazo (meses)	Fin de plazo	Nº de prórrogas	Duración total de prórrogas (meses)	Nuevo fin de plazo	Plazo final ampliado	
						meses	Incremento (%)
1	10	4-5-2010	6	50	30-6-2014	60	500
2	10	4-5-2010	4	68	31-12-2015	78	680
3	10	1-5-2010	1	6	1-11-2010	16	60
4	29	1-3-2012	1	4	1-7-2012	33	13,8
8	12	25-1-2010	3	7	31-8-2011	19	58,3

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse en el cuadro anterior, se produjeron importantes ampliaciones de plazos que, en los contratos números 1 y 2 excedieron ampliamente de los respectivos plazos totales de ejecución, y, en el contrato número 3 fue superior al 50% del plazo, en las que se aprecian las siguientes deficiencias:

- En la documentación aportada sobre la segunda prórroga del contrato de “Renovación de las instalaciones del túnel de desvío de la presa de Arquillo de San Blas – Teruel” (número 1 del Anexo 2, tramitado por la CHJ), no figuran las causas de la misma, por lo que su concesión no está justificada.

- La concesión de las prórrogas del contrato de “Renovación de las instalaciones del túnel de desvío y del acceso al mismo de la presa de Benagéber, Valencia” (número 2, tramitado por la CHJ) se basó en unas propuestas del respectivo Director de las obras con una motivación genérica e imprecisa (“como consecuencia de los plazos necesarios para la realización de las obras”), en la que no se especifican las particulares circunstancias de cada una de las mismas que pudieran justificarlas. No obstante, aunque no figuran otras explicaciones en las propuestas, del examen de los reajustes de anualidades que se tramitaron conjuntamente con las prórrogas y de un acta de suspensión temporal, se desprende que, en realidad, la ejecución fue totalmente suspendida a partir

del 28 de abril de 2010 por la elevación del nivel de agua del embalse, superior al previsto en el proyecto; suspensión que se produjo cuando habían transcurrido, desde el 4 de julio de 2009, fecha de inicio de las obras, más de nueve meses y medio del plazo total establecido, de diez meses. Por otra parte, la concesión de las prórrogas temporales es incongruente con el estado de total suspensión en que se hallaban las obras, habida cuenta de que dicha suspensión implica también la del cómputo del plazo contractual, por lo que las prórrogas eran innecesarias e improcedentes.

- La anterior observación es aplicable también a la tercera prórroga del contrato número 1, concedida el 21-10-2011, que se fundamentó en retrasos en la redacción de un proyecto modificado. Sin embargo, para la redacción y tramitación del modificado, se había levantado, el 14-7-2010, un acta de suspensión temporal parcial de las obras afectadas por la modificación, situación que se mantuvo hasta el 3-7-2012, fecha en que la suspensión fue levantada. Por consiguiente, esta prórroga se concedió también cuando las obras afectadas por la modificación se hallaban suspendidas, lo que resulta incongruente y priva de justificación a la prórroga concedida.

- Para la concesión de la prórroga número 1 del contrato de “Renovación de las instalaciones del túnel de desvío de la presa de Arquillo de San Blas – Teruel” (número 1) y de las prórrogas del contrato “Desglosado Número 1 del proyecto de adecuación de equipos electromecánicos e hidromecánicos de los desagües de la presa de Amadorio” (número 3), ambos tramitados por la CHJ, se invocaron, entre otras, circunstancias climatológicas adversas pero sin especificarse las fechas en que se produjeron y, en el segundo contrato citado, sin indicarse, además, la naturaleza e intensidad de las mismas ni su concreta incidencia en las diferentes partes de las obras, por lo que las mencionadas prórrogas están deficientemente justificadas.

- Las prórrogas números 4 y 6 del contrato de “Renovación de las instalaciones del túnel de desvío de la presa de Arquillo de San Blas – Teruel” (número 1), para cuya concesión se invocaron por el contratista incumplimientos de plazos y retrasos de sus respectivos proveedores o dificultades para la contratación de personal especializado, se concedieron sin imposiciones de penalidades, a pesar de que el contratista estaba obligado a ejecutar el contrato a su riesgo y ventura, por lo que, en virtud de dicho principio, las causas imputables a sus proveedores o al personal dependiente del mismo o que se hallaba obligado a disponer para la ejecución de las obras lo eran también al propio contratista, que debió asumir las consecuencias de tales retrasos. La imputabilidad de estos retrasos al contratista implica que debieron imponérsele las penalidades previstas en el artículo 196 de la LCSP y que las correspondientes ampliaciones de los plazos no debieron computarse para las revisiones del precio (art. 81 de la LCSP).

- Para la concesión de la prórroga número 5 del precitado contrato, se adujo que era necesario tomar nuevas medidas del interior de un conducto para la fabricación del tapón pero no se explica el motivo de dicha necesidad, lo que se considera necesario para verificar su justificación, habida cuenta de que el conducto debía figurar, correctamente dimensionado, en el proyecto que se estaba ejecutando.

- La única prórroga del contrato de “Regeneración medioambiental del lecho del río Magro desde Caudete de las Fuentes hasta el embalse de Forata – Valencia - Fase I” (número 4, tramitado por la CHJ) se concedió con la finalidad de que la segunda aplicación de un tratamiento biológico, estimado necesario para que los trabajos pudieran considerarse completos según la propuesta del director de las obras, de 31 de enero de 2012, pudiera aplazarse a la primavera de ese mismo año porque la aplicación del referido tratamiento debía hacerse coincidir con un periodo de mayores temperaturas. Sin embargo, un año después, el 26 de febrero de 2013, se aprobó una modificación del contrato con importe negativo, que tuvo por objeto, precisamente, la eliminación de la aplicación del tratamiento biológico invocado para la concesión de la prórroga, lo que resulta contradictorio y priva de justificación a la prórroga concedida.

- Las prórrogas concedidas durante la ejecución del contrato de “Acondicionamiento medioambiental del entorno de La Contraparada. Término Municipal de Murcia” (número 8, tramitado por la CHS) estuvieron motivadas por la falta de una autorización administrativa del

Ayuntamiento de Murcia para el soterramiento de un centro de transformación eléctrica, pero la existencia de dicho obstáculo era previsible desde que, en mayo de 2009, se elaboró el correspondiente proyecto, en el que se incluía el mencionado soterramiento. Por consiguiente, su persistencia con posterioridad a la adjudicación del contrato, en diciembre del mismo año, es imputable a la CHS, habida cuenta de que el artículo 142.2 del RGLCAP impone al órgano de contratación la obligación de facilitar al contratista las autorizaciones y licencias de su competencia que sean precisas y de prestarle apoyo en las restantes.

- Las prórrogas de los contratos números 1, 3 y 4 no fueron comunicadas de oficio por la CHJ al Tribunal de Cuentas, en su momento, en cumplimiento de las Instrucciones del citado Tribunal, sino que han sido aportadas, previa petición expresa, durante la presente fiscalización.

c) *Paralizaciones y suspensiones de obras en ejecución*

Durante la ejecución de los contratos del anexo 2 que se indican en el siguiente cuadro, tramitados por la CHJ, se produjeron las siguientes paralizaciones y suspensiones:

CUADRO Nº 13
PARALIZACIONES Y SUSPENSIONES (CONTRATOS DE URGENCIA)

Nº	Plazo (meses)	Paralizaciones sin suspensiones totales		Suspensiones				Desviación del plazo (%)
		Nº	Duración total (meses)	Parciales		Totales		
				Nº	Duración total (meses)	Nº	Duración total (meses)	
1	10	7	35	1	23,5	-	-	350
2	10	2	6	-	-	1	60,5	605
3	10	2	6	-	-	-	-	60
4	29	2	3	1	3	1	6,5	32,7

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse en el anterior cuadro, se produjeron importantes suspensiones y paralizaciones durante la ejecución, que, en los contratos números 1 y 2 excedieron ampliamente de los respectivos plazos totales de ejecución, y, en el contrato número 3 fue superior al 50% del plazo, en las que se aprecian las siguientes deficiencias:

- La suspensión parcial de la ejecución del contrato de "Renovación de las instalaciones del túnel de desvío de la presa de Arquillo de San Blas – Teruel" (número 1) y las suspensiones temporales –primeramente total y posteriormente parcial- del contrato de "Regeneración medioambiental del lecho del río Magro desde Caudete de las Fuentes hasta el embalse de Forata – Valencia - Fase I" (número 4) estuvieron motivadas por la redacción y tramitación de sendos proyectos modificados y tuvieron por objeto suspender las obras afectadas por las modificaciones.

La suspensión del primer contrato citado, que se mantuvo durante casi dos años (235% del plazo), pone de manifiesto una excesiva dilación en la tramitación de la modificación, cuyo importe, de 22.061,45 euros, IVA excluido, representó tan solo un incremento del 2,22% del precio primitivo del contrato, lo que, además de resultar desproporcionado con la duración de la suspensión, es incongruente con la inmediatez y celeridad con que deben solventarse las incidencias que surjan durante la ejecución de los contratos. Por otra parte, un total de 35 de las 60 certificaciones mensuales de obras ejecutadas emitidas fueron de importe cero, lo que resulta incoherente con el

tipo de suspensión acordada (parcial) e implica que las obras estuvieron paralizadas durante 35 meses, en diversos periodos, sin la previa tramitación de los preceptivos expedientes de suspensión temporal total, con incumplimiento de los artículos 203 de la LCSP y 103 del RGLCAP y de las cláusulas 63 y 64 del PCAG. Entre las certificaciones de importe cero, figuran las correspondientes a los tres primeros meses del plazo (julio, agosto y septiembre de 2009), inmediatamente posteriores al acta de comprobación de replanteo positiva, en la que se autorizó el comienzo de las obras, lo que resulta igualmente incongruente.

- Las obras del contrato de “Renovación de las instalaciones del túnel de desvío y del acceso al mismo de la presa de Benagéber, Valencia” (número 2, tramitado por la CHJ) se suspendieron totalmente a partir del 28 de abril de 2010, cuando quedaban tan solo 8 días para la terminación del respectivo plazo de ejecución, de 10 meses. Sin embargo, según la certificación ordinaria número 10, a dicha fecha, únicamente se había acreditado la ejecución de obras por un importe total acumulado de 209.753,70 euros, sobre un presupuesto vigente líquido de 2.211.613,67 euros, lo que implica que, cuando había transcurrido el 99,3% del plazo de ejecución, únicamente se habían ejecutado obras por el 9,48% del precio, sin que conste la previa concesión de prórrogas o de suspensiones que pudieran justificar esta evidente desproporción, con la significativa demora que ello implica. Además, se observa que las certificaciones de los tres meses siguientes al acta de comprobación de replanteo e inicio de las obras y de los tres meses anteriores al acta de suspensión (certificaciones números 1 a 3 y 7 a 9) son todas ellas de importe cero, lo que supone unas paralizaciones irregulares de las obras, cuyas causas se desconocen, que no están amparadas en expediente de suspensión alguno, siendo, además, la primera paralización especialmente incongruente con el resultado positivo de la comprobación del replanteo, en la que se autorizó el comienzo de las obras. La suspensión acordada el 28 de abril de 2010 se mantuvo durante más de cinco años, hasta mediados de mayo de 2015, fecha en que el órgano de contratación acordó la resolución del contrato. Aunque para justificarla se invocó el “*elevado nivel del agua en el embalse, superior al previsto en el proyecto*”, no consta en el acta de suspensión cuál era la cota de dicho nivel en ese momento ni cuánto el exceso sobre la cota prevista en el proyecto, lo que contrasta con el acta de comprobación de replanteo e inicio de las obras, en la que se hizo constar dicho dato, especificándose que las obras eran viables. Por consiguiente, la suspensión está deficientemente justificada.

- Las dos primeras certificaciones mensuales de obras ejecutadas, correspondientes a los meses de julio y agosto de 2009, y las certificaciones números 13 a 16 del contrato “Desglosado N° 1 del proyecto de adecuación de equipos electromecánicos e hidromecánicos de los desagües de la presa de Amadorio” (número 3, tramitado por la CHJ) expedidas entre julio y octubre de 2010, así como las certificaciones números 8, 16 y 17 del contrato número 4, correspondientes a mayo de 2010 y enero y febrero de 2011, son de importe cero, lo que implica que, durante dichos meses, las respectivas obras estuvieron paralizadas, sin que consten las causas de dicha paralización ni se hayan tramitado de los preceptivos expedientes de suspensión temporal total. Tanto en las propias certificaciones de obras ejecutadas como en el acta de recepción del contrato número 3, consta el 2 de julio de 2009 como fecha de comienzo de las obras, lo que resulta incongruente con el importe cero de las primeras certificaciones de obras ejecutadas de dicho contrato.

- Las suspensiones de los contratos números 1, 3 y 4 no fueron comunicadas de oficio por la CHJ, en su momento, en cumplimiento de las Instrucciones del Tribunal de Cuentas, sino que han sido aportadas, previa petición expresa, en la presente fiscalización.

d) *Modificaciones de obras en ejecución*

Durante la ejecución de los contratos examinados con tramitación de urgencia, se produjeron las modificaciones que figuran en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 14
MODIFICACIONES (CONTRATOS DE URGENCIA)

Nº	Contrato primitivo		Expediente de la modificación							
	Importe (IVA excluido)	Plazo (meses)	Fecha de autorización de redacción del proyecto	Fecha de formalización	Tramitación		Importe adicional		Plazo adicional	
					meses	%*	Cuantía (IVA excluido)	%**	meses	%**
1	992.148,62	10	6-7-2010	12-6-2012	23	230	22.061,45	2,22	-	-
4	2.215.367,27	29	23-5-2012	14-3-2013	9,5	32,76	-147.700,91	6,67	-	-
8***	1.735.715,97	12	4-2011	3-6-211	2	16,66	169.324,95	9,75	4	33,33

Fuente: elaboración propia.

* Porcentaje del tiempo de tramitación del expediente adicional con respecto al plazo de ejecución del contrato primitivo.

** Porcentaje de incremento con respecto al contrato primitivo.

*** Modificación indebidamente tramitada como contrato complementario.

Como puede observarse en el anterior cuadro, se produjeron algunas modificaciones de contratos en ejecución, con una tramitación excesivamente dilatada de los respectivos expedientes que, en el caso del contrato número 1, excedió ampliamente del plazo total de ejecución, y, en el contrato número 4, fue superior al 30% del correspondiente plazo, en las que, además, se aprecian las siguientes deficiencias:

- En el expediente de "Renovación de las instalaciones del túnel de desvío de la presa de Arquillo de San Blas – Teruel" (número 1, tramitado por la CHJ), durante la ejecución de las obras, se aprobó y se formalizó el 12 de junio de 2012 una modificación del contrato con un importe adicional de 22.061,45 euros, IVA excluido, a pesar de que, en la solicitud y en la autorización para redactar el correspondiente proyecto modificado, se había estimado un importe adicional de cero euros, lo que resulta incongruente. Por este motivo, se requirió la aportación de la documentación que justificase el incremento experimentado con respecto a la estimación inicial; justificación necesaria para verificar la oportunidad y procedencia del presupuesto por el que, finalmente, la modificación fue aprobada. En respuesta a dicha petición, la CHJ ha enviado un informe del Servicio Técnico, de octubre de 2019, en el que consta que "si bien en un principio se creía que la modificación técnica no iba a incrementar el proyecto modificado, durante la redacción del mismo, se estimó conveniente incluir una serie de mejoras en el proyecto que no estaban previstas inicialmente, y que mejorarían las instalaciones de cara a la posterior explotación de la presa" pero no se especifican los motivos por los que se estimaron convenientes dichas mejoras. En consecuencia, y con independencia de la fecha de emisión del informe, no se considera que en el expediente haya quedado adecuadamente justificado el incremento del presupuesto de la modificación.

2.- Durante la ejecución de las obras del contrato de "Acondicionamiento medioambiental del entorno de la Contraparada, en el Término municipal de Murcia" (número 8, tramitado por la CHS), se adjudicó al mismo contratista, mediante un procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia de ofertas, con invocación del artículo 155.b) de la LCSP, el contrato tramitado como complementario, cuyos datos figuran en el anterior cuadro, que tuvo por objeto, entre otras actuaciones, la protección de los taludes en los estribos de dos pasarelas peatonales, la ejecución de una pasarela peatonal, la señalización del cruce proyectado de una senda peatonal con la carretera de acceso y un camino de servicio, el soterramiento de un ramal eléctrico de baja tensión, la demolición y posterior reposición del firme de un tramo de una carretera de acceso al complejo y la climatización del edificio del centro de interpretación.

Las actuaciones antes mencionadas eran previsibles cuando se redactó el proyecto primitivo, además de necesarias para poder considerarse un proyecto completo y para el adecuado funcionamiento y uso de las obras, por lo que, en realidad, constituyeron modificaciones al mismo y su adjudicación al mismo contratista sin publicidad ni concurrencia de ofertas, al amparo del artículo 155.b) de la LCSP, fue improcedente ya que dicho precepto requiere que las obras sean debidas a una *circunstancia imprevista*, lo que no sucedió en el presente caso.

e) Actuaciones relacionadas con la extinción de los contratos

En relación con la extinción de los contratos del anexo 2, se produjeron las actuaciones que figuran en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 15
EXTINCIÓN (CONTRATOS DE URGENCIA)**

Nº	Plazo final (meses)*	Inicio obras	Terminación		Recepción		Certificación final		Liquidación		Resoluc. contrato
			Fecha	Retraso (meses) **	Fecha	Retraso (meses) ***	Fecha de expedición	Retraso (meses) ****	Fecha	Retraso (meses) *****	
1	60	4-7-2009	-	-	24-11-2014	3,5	23-3-2015	1	4-5-2017	13,5	-
2	78	4-7-2009	-	-	-	-	-	-	-	-	15-5-2015
3	16	2-7-2009	1-11-2010	-	18-1-2011	1,5	28-2-2011	-	-	-	-
4	39,5	1-10-2009	20-3-2013	2,2	9-4-2013	-	30-4-2013	-	-	-	-
5	8	30-4-2009	30-10-2009	-	10-12-2009	0,3	11-1-2010	-	5-7-2010	-	-
6	8	30-4-2009	18-12-2009	-	10-2-2010	0,7	7-5-2010	2,6	16-9-2010	-	-
7	8	30-4-2009	18-12-2009	-	10-2-2010	0,7	9-4-2010	1,7	25-2-2013	22,5	-
8	12	26-1-2010	31-8-2011	-	9-11-2011	2,3	21-12-2011	-	10-12-2013	9	-

Fuente: elaboración propia.

* Plazo final ampliado con las prórrogas y suspensiones temporales totales previamente aprobadas.

** Retraso con respecto al plazo final ampliado con las prórrogas y suspensiones temporales totales concedidas.

*** Retraso con respecto al plazo legal para la emisión del acta de recepción, de un mes desde la terminación de las obras (art. 205 de la LCSP) o, en su defecto, desde la expiración del plazo final de ejecución.

**** Retraso con respecto al plazo legal para la expedición de la certificación final, de un mes y diez días desde la recepción (apts. 1 y 8 del art. 166 del RGLCAP) y, en el contrato número 1, con respecto al plazo legal para su aprobación, de 3 meses desde la recepción (art. 235.1 del TRLCSP).

***** Retraso con respecto al plazo de garantía, de un año desde la recepción, más un periodo estimado de 4 meses para la tramitación del expediente de la liquidación, teniendo en cuenta los trámites previstos en el artículo 169 del RGLCAP.

Como puede observarse en el anterior cuadro, en los contratos no resueltos, se produjeron otras demoras en las actuaciones relacionadas con la terminación y extinción de los mismos, que implican incumplimientos de diversos plazos legales y retrasos adicionales a las paralizaciones, prórrogas y suspensiones comentadas en los apartados anteriores. Además, en estas actuaciones se aprecian las siguientes deficiencias:

- Las obras objeto del contrato de "Renovación de las instalaciones del túnel de desvío de la presa de Arquillo de San Blas – Teruel" (número 1 del anexo 2, tramitado por la CHJ) fueron recibidas de conformidad a pesar de que no haberse terminado su ejecución, contra lo establecido en los artículos 205 y 218 de la LCSP, a cuyo tenor el contrato "se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación, pudiendo realizarse la recepción de conformidad de las obras a su terminación... si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas". A este respecto, en el acta de recepción figura que "en el túnel de desvío se ha llevado a cabo el dragado de la embocadura y el interior del túnel, llegando a colocar el escudo tapón, originándose entonces una rotura en la solera de hormigón situada debajo del mismo. Debido a esta circunstancia, y para evitar graves daños se optó por no continuar con los trabajos, dando por finalizadas las obras. Por tanto, ha quedado sin ejecutar la sustitución de los equipos hidromecánicos del túnel de desvío". En consecuencia, estas obras fueron entregadas al uso público

sin haberse completado todas las actuaciones previstas y consideradas necesarias en el correspondiente proyecto, con incumplimiento de los preceptos antes citados.

- El contrato de "Renovación de las instalaciones del túnel de desvío y del acceso al mismo de la presa de Benagéber, Valencia" (número 2), formalizado por la CHJ el 4 de junio de 2009 con un precio de 2.211.613,67 euros y un plazo de ejecución de diez meses, fue resuelto casi seis años después, el 15 de mayo de 2015, cuando se habían ejecutado obras por un importe total acumulado de 209.753,70 euros, representativo del 9,48% del precio. La resolución se produjo por el prolongado periodo de tiempo en que las obras estuvieron totalmente suspendidas ante la elevación del nivel del agua del embalse, por encima del previsto en el proyecto. La suspensión fue acordada el 28 de abril de 2010 y se mantuvo durante más de cinco años, hasta mediados de mayo de 2015, fecha en que el órgano de contratación acordó la resolución del contrato. Aunque para justificarla se invocó el elevado nivel del agua en el embalse, no consta en el acta de suspensión cuál era la cota de dicho nivel en ese momento ni cuánto el exceso sobre la cota prevista en el proyecto, así como tampoco consta la realización de mediciones posteriores del nivel del agua. Por tanto, la suspensión carecía de la necesaria información documental para poder considerarse suficientemente justificada, lo que pone en cuestión, igualmente, la propia resolución contractual.

En el expediente tramitado para la resolución del contrato, no se realizó la constatación y medición de las obras ya realizadas, con especificación de las que eran de recibo, como requiere el artículo 172 del RGLCAP, sino que se entendió, indebidamente, que eran suficientes, a tales efectos, la comprobación y medición de las obras que se había realizado cinco años antes, concretamente, el 28 de abril de 2010, con ocasión del levantamiento del acta de suspensión temporal total, lo que implica que las obras ejecutadas no fueron objeto de un nuevo reconocimiento y comprobación, como hubiera sido procedente, a fin de verificar el correcto estado de conservación de las mismas, habida cuenta de que el contratista era responsable del adecuado mantenimiento de las obras y de los defectos que pudieran advertirse durante toda la vigencia del contrato, de acuerdo con el artículo 213.3 de la LCSP.

Adicionalmente, como consecuencia de la resolución del contrato, se autorizó un pago de 84.182,50 euros, cantidad correspondiente al 6% del precio de las obras dejadas de realizar, que, en concepto de beneficio industrial, la Administración hubo de abonar al contratista en cumplimiento del artículo 171 de la LCSP.

- Aunque las certificaciones finales de los contratos números 5, 6 y 7, tramitados por la CHS, fueron emitidas en el plazo legal de un mes y diez días desde las recepciones de las respectivas obras, establecido en el apartado 8 en relación con el apartado 1 del artículo 166 del RGLCAP, sin embargo, su aprobación se demoró casi siete meses (contratos 5 y 6) y cuatro meses y medio (contrato 7) después de las actas de recepción, fuera del plazo de dos meses establecido al efecto en el apartado 9 del precitado artículo.

- En los expedientes de los contratos de obras de correcciones hidrológicas de la "Rambla de Chirivel" (números 5 y 6, tramitados por la CHS), las certificaciones finales y las liquidaciones de los contratos se tramitaron conjunta y extemporáneamente, con incumplimiento de los artículos 166 y 169 del RGLCAP, preceptos que disponen que la certificación final debe emitirse en el plazo de un mes y diez días y aprobarse en el plazo de dos meses a partir de la recepción de las obras, mientras que la liquidación del contrato ha de realizarse una vez transcurrido el periodo de garantía, de un año desde la recepción, si el informe del Director de la obra sobre el estado de la misma fuera favorable, debiendo el contratista cuidar, durante el plazo de garantía, de la conservación y policía de las obras con arreglo a lo previsto en los pliegos y a las instrucciones que diere el Director de la obra.

En ambos contratos, los expedientes de las certificaciones finales y de las liquidaciones se tramitaron, conjuntamente, durante el mes siguiente a la recepción de las obras; sin embargo, tanto las certificaciones finales como las liquidaciones de los mismos fueron aprobadas por el órgano de contratación a los siete meses de las recepciones, concretamente, mediante resoluciones de la

Presidenta de la CHS de 5-7-2010 (contrato número 5) y de 16-9-2010 (contrato número 6), con lo cual, además de aprobarse las certificaciones finales extemporáneamente, como anteriormente se ha indicado, los contratos fueron liquidados antes de haber transcurrido los respectivos plazos de garantía, contra lo dispuesto en el artículo 169 del RGLCAP.

- Aunque los primeros documentos, aportados a este Tribunal, del expediente de liquidación del contrato número 8 datan de enero de 2013, la liquidación no fue aprobada hasta el 10 de diciembre del mismo año, por lo que se observa una dilación injustificada de un año en la tramitación de la misma.

- Habiéndose recibido de conformidad las obras del contrato número 3 por la CHJ el 18 de enero de 2011, el informe sobre el estado de las obras y la liquidación del contrato se realizaron cinco meses después, en junio de 2012, la propuesta de aprobación técnica de la liquidación casi seis años y medio más tarde, el 6 de noviembre de 2019, y la aprobación de la liquidación el 29 de mayo de 2020, con incumplimiento de todos los plazos establecidos para estas actuaciones en los artículos 218.3 de la LCSP y 169 del RGLCAP.

- No se ha tramitado por la CHJ el expediente de liquidación del contrato número 4, con incumplimiento de los artículos 205.4 y 218.3 de la LCSP y 169 del RGLCAP, según los cuales, una vez transcurrido del plazo de garantía, de un año desde la recepción, ha de procederse a la liquidación de los contratos administrativos de obras, con la finalidad de comparar las prestaciones realmente ejecutadas con las abonadas al contratista y, en función del resultado, fijar el saldo a favor o en contra de este, pudiendo no resultar saldo alguno cuando coincidan las prestaciones y los abonos realizados.

II.2. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

II.2.1. Confederación Hidrográfica del Júcar

1.- Actuaciones y trámites de urgencia

En la tramitación de urgencia de los expedientes de la CHJ, se produjeron los siguientes incumplimientos de plazos preceptivos, lo que resulta particularmente incongruente con dicha forma de tramitación:

a) De acuerdo con los artículos 96.2.b) y 144.1 de la LCSP, la apertura de las proposiciones en las licitaciones de los contratos números 1 y 4 del anexo 2 debía efectuarse en el plazo máximo de 15 días desde la finalización de los plazos para presentación de ofertas, al reducirse a la mitad el plazo general de un mes. Sin embargo, siendo las fechas límites de presentación el 6-4-2009 y el 26-6-2009, respectivamente), las fechas señaladas para dicha apertura en los anuncios de licitación fueron el 5-5-2009 y el 23-7-2009, por lo que se incumplió el plazo establecido en la Ley.

b) En las adjudicaciones provisionales de los contratos números 2 y 4, no se cumplió el plazo de veinte días naturales, a contar desde la finalización del plazo para presentación de ofertas, establecido en el artículo 9.1 del Real Decreto-Ley 9/2008.

c) Los anuncios de la adjudicación definitiva de los contratos números 1 a 3 se publicaron con un retraso superior a cuatro meses con respecto al plazo legal, habida cuenta de que el artículo 138.2 de la LCSP señala que la adjudicación definitiva debe publicarse en un plazo no superior a 48 días a contar desde la fecha de la misma, que, en este caso, sería de 24 días al reducirse dicho plazo a la mitad por disposición del artículo 96.2.b) de la LCSP.

2.- Análisis de los pliegos de cláusulas administrativas particulares

En los pliegos utilizados por la CHJ (contratos números 1 a 4 del anexo 2), se observan las siguientes deficiencias:

- a) En el apartado B) 2.1 del cuadro de características –anexo I de los PCAP–, se estableció un sistema de determinación de precios unitarios referidos a unidades de ejecución o unidades de tiempo. Por su parte, en el apartado N) 14.1, figura que la garantía definitiva a constituir debía ser del 5 % del importe de adjudicación, excluido el IVA, lo cual resulta incoherente con la forma de determinación del precio, puesto que el artículo 83.3 de la LCSP establece que, cuando la cuantía del contrato se determine en función de precios unitarios, el importe de la garantía a constituir se fijará atendiendo al presupuesto base de licitación.²⁰ Por consiguiente, las garantías constituidas en estos contratos, adjudicados todos ellos con diferentes bajas sobre los respectivos presupuestos de licitación, fueron inferiores a las requeridas por la normativa anteriormente citada.
- b) En el apartado E) 5.1, se estableció la procedencia de la revisión de precios de acuerdo con unas fórmulas polinómicas concretas, a pesar de que los plazos de ejecución de los contratos números 1 a 3 eran de 10 meses en cada caso, indicándose, asimismo, en la cláusula sexta de los respectivos documentos de formalización, que en estos contratos “*sí se revisarán los precios, siendo el índice o fórmula de revisión aplicable...*”, lo que no es coherente con el artículo 77.1 LCSP, a cuyo tenor el primer año de la ejecución debía quedar excluido de la revisión, por lo que, al ser los plazos fijados inferiores a un año, no debió establecerse la revisión de precios en los pliegos y en los documentos de formalización de estos contratos.
- c) En el apartado M) 13.1, se fijó un umbral mínimo de 60 puntos para la valoración de los aspectos técnicos de las ofertas (criterios no evaluables mediante fórmulas), que, de no alcanzarse, impedía la valoración de las ofertas económicas, lo que implicaba que la relevancia teórica del precio (del 50%) quedó reducida en la práctica, porque la ponderación atribuida a los criterios no evaluables mediante fórmulas era, de hecho, del 100% en la primera fase, habida cuenta de su carácter eliminatorio. Por este motivo, la valoración de dichos criterios debió encomendarse a un comité de expertos, no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, previsto en el apartado 2 del artículo 134 de la LCSP.²¹ El establecimiento de dicho umbral, aunque sin implicar infracción de la normativa reguladora de la contratación pública²², tuvo, de hecho, un significativo impacto sobre la concurrencia de empresas, con el resultado que figura en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 16
LICITADORES EXCLUIDOS POR APLICACIÓN DEL UMBRAL DE TEMERIDAD

Contrato Nº	Licitadores inicialmente admitidos	Excluidos en la valoración técnica	Admitidos a la valoración del precio
1	9	5	4
2	11	6	5
3	11	6	5
4**	39	22	17
Totales	68	36	32

Fuente: elaboración propia.

** En este contrato, además de las 22 empresas excluidas por no superar el umbral mínimo de la valoración técnica, otra empresa fue previamente excluida, en la fase de admisión de licitadores.

Como puede observarse en los datos reflejados en el cuadro anterior, el resultado de la aplicación

²⁰ En este sentido, el Tribunal de Cuentas se ha pronunciado en el *Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y sus organismos dependientes, ejercicio 2014*.

²¹ En este sentido, el Tribunal de Cuentas se ha pronunciado, entre otros, en el *Informe de Fiscalización de la contratación de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicios 2016 y 2017*.

²² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de septiembre de 2018, en el asunto C-546/16.

del umbral establecido fue que 36 ofertas económicas, sobre un total de 68 presentadas, no fueron abiertas ni, por tanto, sus precios pudieron ser conocidos ni valorados, lo que, al no haber sido estimado por el comité de expertos previsto por la LCSP, pudo implicar una importante restricción de la concurrencia de ofertas en perjuicio del principio de economía en la gestión de fondos públicos.

- d) Entre los criterios no evaluables mediante fórmulas, se atribuyó la mayor puntuación (70 sobre 100) a la *“propuesta técnica presentada”*, criterio en el que, en términos generales y entre otros aspectos, se valoraba el grado de conocimiento del proyecto y de la problemática que presentaban las obras, así como las propuestas para su resolución. Concretamente, en la cláusula 3.2.1.3.1. de los PCAP, se requería que, en dicha propuesta, debía realizarse por los licitadores *“un estudio y análisis del proyecto y de la obra, en el que debían exponerse los condicionantes de todo tipo que influyan en la ejecución, describiéndose los procedimientos constructivos con arreglo a dichos condicionantes”*; cuestiones que, en su mayor parte, tendrían que haber sido determinadas y resueltas en el proyecto que, previamente a la licitación, había sido elaborado, supervisado y aprobado por la Administración como proyecto completo, con una definición precisa del objeto, tal y como requieren los artículos 105.1 y 107 de la LCSP y 125.1 del RGLCAP.

II.2.2. Confederación Hidrográfica del Segura

1.- Tramitación de urgencia

1.a) *Justificación de la tramitación*

La declaración de urgencia del contrato número 8 del anexo 2, que tuvo por objeto el "Acondicionamiento medioambiental del entorno de la Contraparada, en el Término municipal de Murcia", se motivó en el hecho de que el Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO había declarado el 30 de septiembre de 2009 Patrimonio Cultural de la Humanidad al *Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia*, que eran usuarios del complejo hidráulico de La Contraparada, y en que dicho Consejo consideraba necesaria la realización urgente de las obras; motivación que, si bien explica la necesidad del acondicionamiento a llevar a cabo, no justifica suficientemente, en cambio, la necesidad inaplazable de las obras o de acelerar su ejecución por razones de interés público. Por el contrario, en el expediente constan varias circunstancias que cuestionan la urgencia invocada:

- En primer lugar, en la propia Declaración de Urgencia, carente de fecha, se hace referencia a que se trata de un espacio que ya fue declarado Bien de Interés Cultural por la propia Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el año 2002, sin que se mencione actuación alguna encaminada a la recuperación y regeneración de su entorno hasta que el 30 de septiembre de 2009 se declaró por la UNESCO Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad al Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia y como resultado del interés suscitado por dicho Consejo.
- En segundo lugar, en la solicitud de autorización al Ministerio, se puso de manifiesto por la CHS que *"las diferentes actuaciones que el hombre ha llevado a cabo en el entorno del Complejo Hidráulico... durante la mayor parte de la historia y en especial en las últimas décadas, junto con la ocurrencia de fenómenos extremos tales como las sequías y las riadas, han causado una importante degradación de la zona y de las obras de fábrica existentes... siendo necesaria una actuación en profundidad que resuelva esta situación. Entre las principales características que evidencian el actual estado de degradación y abandono de la zona, destacan el mal estado y la falta de conservación y mantenimiento de los elementos estructurales que constituyen el Complejo..., llegando a calificarse, expresamente, la situación de la zona como de abandono"*; descripción que ratifica la inexistencia de una necesidad inaplazable de tramitación que requiriese el acortamiento de plazos, ya que la situación de abandono era conocida con antelación suficiente para poder utilizar la tramitación ordinaria del expediente.
- Por otra parte, entre la redacción del proyecto, en mayo de 2009, y la publicación de la convocatoria de la licitación, en noviembre del mismo año, transcurrieron seis meses, dejándose transcurrir, por tanto, un periodo temporal excesivamente dilatado entre ambas actuaciones, que resulta incongruente con la urgencia invocada.
- Finalmente, en la resolución de 28 de octubre de 2009 del Presidente de la CHS, de aprobación del gasto y del PCAP, se autorizó la apertura de un procedimiento de adjudicación ordinario, incoherentemente con el procedimiento seguido, que fue el de urgencia.

1.b) *Análisis de los pliegos de cláusulas administrativas particulares*

En los PCAP de los contratos números 5 a 8 del anexo 2, para la valoración de las ofertas económicas (criterio de adjudicación precio), se establecieron diversas fórmulas aritméticas, una de las cuales era particularmente compleja, lo que no es coherente con el principio de transparencia y genera incertidumbre entre los licitadores al realizar sus ofertas económicas. Dichas fórmulas, además, eran aplicables en función de la distancia de los precios de las ofertas con respecto a la baja media de todas las ofertas presentadas en cada licitación. La utilización de la baja media como factor de ponderación de los precios afecta al principio de economía en la gestión de fondos

públicos²³, ya que implica no valorar las mayores bajas, sin distorsiones, una vez examinada la capacidad, los medios y la solvencia de las empresas licitadoras, la posibilidad de cumplimiento de las ofertas mediante el establecimiento de parámetros para poder apreciar la posible anormalidad o desproporción de las mismas, así como de valorar las especiales ventajas de cada oferta según los restantes criterios de adjudicación, diferentes del precio, que pueden establecerse con el contenido y la ponderación que se consideren oportunos, en atención a las circunstancias concurrentes en cada contrato, siempre que estén relacionados con el objeto del mismo.

2. Tramitación de emergencia

- En la cláusula novena de los contratos de colaboración números 18 a 24 y 27, formalizados por la CHS, se estableció que *“las empresas adjudicatarias se obligaban a presentar ante la Dirección de las obras, una vez se encuentren totalmente concluidas y terminadas, y antes de que se proceda a la recepción de las mismas, un documento completo, compuesto de memoria, planos, mediciones, cuadro de precios y presupuesto de los trabajos realizados”*. Requeridos estos documentos, se han aportado todos excepto el que debería haber presentado la empresa adjudicataria del contrato número 19, que no fue redactado. Con respecto a los contratos números 18 y 27, se han remitido unos documentos con el contenido ajustado a la precitada cláusula, pero que fueron realizados por los Ingenieros Directores de las Obras, de la CHS, y no por los contratistas. Es de señalar, a este respecto, que, en la relación valorada de actuaciones ejecutadas del contrato número 18, figura una referente a redacción de proyecto, con un importe de 10.000 euros, que fue abonado al contratista.²⁴

II.3. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, contiene, en sus artículos 33 y 34, una serie de previsiones, de carácter potestativo, dirigidas a los órganos de contratación, con el fin de que puedan establecer en los PCAP la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, hubieran adoptado medidas en materia de igualdad, o bien condiciones especiales de ejecución, con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo.

La mencionada Ley entró en vigor el 24 de marzo de 2007, por lo que es aplicable a los contratos con tramitación de urgencia incluidos en la presente fiscalización.

A este respecto, se ha comprobado que no se establecieron medidas para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en los PCAP de los contratos examinados con tramitación de urgencia, con excepción del contrato número 2 del anexo 2, en cuyo PCAP [apartado S)19.1 del Cuadro de Características] se requería al contratista que la participación de trabajadoras fuera igual o superior a la media nacional en el sector de la construcción, referida a los datos de la encuesta de población activa a diciembre del año inmediatamente anterior a la adjudicación del contrato, siempre que lo permitieran las condiciones de disponibilidad del mercado laboral, para lo cual se estaría a lo que el INEM certificase sobre la existencia de demanda de empleo femenino en la construcción para cubrir los puestos de trabajo necesarios para la ejecución del contrato.

²³ En este sentido, el Tribunal de Cuentas se ha pronunciado, entre otros, en los *Informes anuales de la Comunidad Autónoma de Aragón, ejercicio 2000* (Informe nº 582) y *ejercicios 2004 y 2005* (Informe nº 867) y en el *Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2010 y 2011 por las entidades estatales que, de acuerdo con la Ley de Contratos del Sector Público, tienen la consideración de administraciones públicas* (Informe nº 1.011).

²⁴ No se ha aportado documentación que acredite que los documentos correspondientes a los contratos números 18 y 27 del anexo 2 fueron elaborados por los contratistas, por lo que dicha alegación no puede aceptarse, al aparecer la memoria del contrato número 18 suscrita, expresa y únicamente, por el Ingeniero Director de las Obras y al figurar, en la memoria del contrato número 27, el Director Técnico como único autor de la misma, sin que, en los documentos examinados, figure que su intervención se realizó a los meros efectos de otorgar su conformidad.

Estas medidas no son aplicables a los contratos con tramitación de emergencia por la inexistencia, en los respectivos expedientes, de pliegos de cláusulas administrativas particulares.

II.4. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El Capítulo II del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, impone una serie de obligaciones a las entidades incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación en relación con la información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica, y económica, presupuestaria y estadística, que han de publicar.

El artículo 8.1 establece la obligación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título, de publicar en su sede electrónica o página web la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, incluyendo *“Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos... Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público”*.

De acuerdo con el precepto anteriormente transcrito, ningún contrato se encuentra exceptuado de las obligaciones de publicidad establecidas en el mismo, por lo que también resulta aplicable a los contratos con tramitación de emergencia.

En este sentido, además de los contratos con tramitación de urgencia examinados, solamente se ha acreditado que fueron objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Estado los contratos adjudicados con tramitación de emergencia por la CHJ (números 28 a 37 del anexo 1) y el contrato número 27 de la CHS, aunque, en el apartado de los anuncios referente al “Proceso de Licitación”, figuran, erróneamente, *Procedimiento negociado sin publicidad con Tramitación Ordinaria* en los contratos de la CHJ y *Procedimiento Abierto con Tramitación Ordinaria* en el contrato de la CHS. No se publicó, por tanto, la información de los restantes contratos de emergencia examinados de las CCHH del Guadalquivir, del Segura y de la MCT.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA

1. Durante los ejercicios 2008 a 2017, a los que se extiende la presente fiscalización, además de la normativa de rango legal, estuvo vigente una normativa interna administrativa reguladora de la tramitación de los expedientes de emergencia en el ámbito de la Dirección General del Agua y de las Confederaciones incluidas en esta fiscalización, que ha sido aplicada para la tramitación de los expedientes examinados. Mediante esta normativa interna se estableció un complejo procedimiento escrito, no previsto en las leyes ni en el Reglamento que regulan la contratación pública, y que, si bien establece unas pautas de actuación, podría no coherarse con la finalidad y los objetivos de la tramitación de emergencia que responden a la necesidad de llevar a cabo una actuación con carácter inmediato (art. 120.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre), exigiendo por regla general la pronta ejecución de las prestaciones contratadas, lo que explica que se exceptúe a dicha actuación de la mayoría de los trámites ordinarios, de forma que estas normas e instrucciones podrían desnaturalizar el sentido de las actuaciones a acometer en los casos de emergencia real (Subapartado II.1.2.b.2).
2. En el 96% de los expedientes con tramitación de emergencia examinados, no se ha justificado o se ha justificado deficientemente la existencia de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten directamente a la defensa nacional, es decir, no se ha acreditado la efectiva concurrencia de los supuestos de hecho requeridos por la normativa como condición previa necesaria para utilizar esta tramitación excepcional (Subapartado II.1.3.1.).
3. En los expedientes examinados, constan actuaciones y trámites que no son congruentes con la celeridad y la simplificación del procedimiento y con la omisión de trámites escritos, que constituyen las notas características de la tramitación de emergencia, tal y como está configurada en la normativa. En este sentido, es de señalar que, además de los trámites establecidos por la normativa interna administrativa, anteriormente comentada en la conclusión 1, se realizaron otras actuaciones y trámites, que si bien pudiera parecer que aportan mayor garantía en el procedimiento, podrían no coherarse con la tramitación de emergencias reales, tales como redacción de proyectos de obras, previamente a la ejecución de los contratos, división en lotes del objeto de varios contratos, elaboración de pliegos de prescripciones técnicas, o la tramitación de expedientes ordinarios de gastos, en lugar de la expedición de libramientos de fondos a justificar (Subapartado II.1.3.2.).
4. En la ejecución del 87% de los contratos con tramitación de emergencia examinados, se produjeron demoras o paralizaciones injustificadas, que son particularmente incoherentes con la inmediatez que debe caracterizar las actuaciones ejecutadas al amparo de esta forma de tramitación. Estas demoras acaecieron, en algunos casos, al comenzar las obras con posterioridad a las fechas que figuran en las actas de inicio, en otros, por la concesión de ampliaciones de plazos que, en cuatro contratos, excedieron del 50% y, en otros cuatro, fueron iguales o superiores al 100% de los respectivos plazos de ejecución -algunas producidas por causas imputables a los contratistas o por causas incongruentes con la tramitación de emergencia y otras autorizadas sin concretarse sus causas-, por paralizaciones de obras sin la previa suspensión temporal total de las mismas, cuyas causas no constan, o por retrasos injustificados en la terminación o en la recepción de las correspondientes prestaciones (Subapartados II.1.3.3.a y II.1.3.3.c).
5. Ninguno de los organismos autónomos incluidos en el ámbito subjetivo de la presente fiscalización había aprobado, durante el ámbito temporal de la misma (ejercicios 2008 a 2017), las normas reguladoras de la expedición de órdenes de pago "a justificar", de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.1. del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados "a justificar". No obstante, de acuerdo con lo previsto en los artículos

97.1.c) de la LCSP o 113.1.c) del TRLCSP, estos libramientos se utilizaron en 25 de los 54 contratos con tramitación de emergencia examinados. En los restantes contratos, los pagos no se realizaron mediante estos libramientos, incongruentemente con la tramitación establecida para los expedientes de emergencia en los precitados artículos, sino mediante gastos autorizados en firme.

En las cuentas justificativas aportadas de los libramientos "a justificar" correspondientes a cinco contratos, no consta la intervención de las inversiones, requerida por el artículo 12.4 del precitado Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo.

Ninguna de las cuentas justificativas del empleo de los fondos librados "a justificar" de los contratos examinados, o de las correspondientes certificaciones sustitutivas, fueron enviadas de oficio al Tribunal de Cuentas en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12.5.b) del mencionado Real Decreto (Subapartado II.1.3.4.).

III.2. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE URGENCIA

6. La mayoría de los expedientes examinados fueron objeto de tramitación urgente porque las respectivas obras se financiaron con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, acogiéndose al Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, en cuyo artículo 13 se estableció que las obras financiadas con cargo a este Fondo debían ser de ejecución inmediata y su contratación debía tramitarse por el procedimiento de urgencia aunque con unos plazos específicamente previstos en el artículo 9.1 del citado Real Decreto-Ley. Por consiguiente, la justificación de la tramitación urgente de los mismos se derivó de su financiación al amparo del Real Decreto-Ley anteriormente mencionado y no de la efectiva concurrencia de los supuestos de hecho requeridos por la normativa de contratación pública (Subapartado II.1.4.1.).
7. Con carácter general, en los contratos con tramitación de urgencia examinados se produjeron incumplimientos de plazos establecidos en la normativa, o se aprecian dilaciones excesivas e incongruentes con la urgencia invocada, destacando el transcurso de dilatados periodos temporales entre la redacción de varios proyectos y la apertura de los correspondientes procedimientos de adjudicación, además del incumplimiento del plazo para la adjudicación definitiva establecido en el artículo 9.1 del Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, a cuyo amparo se tramitaron los expedientes examinados, y del establecimiento en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y en los documentos de formalización de un plazo para el inicio de las obras superior al establecido en la normativa (Subapartado II.1.4.2.).
8. Ninguno de los expedientes examinados y tramitados al amparo del precitado Real Decreto-Ley 9/2008 contiene la preceptiva declaración de urgencia, debidamente motivada, que debió realizarse por el órgano de contratación en cumplimiento del artículo 96.1 de la LCSP, sin que el Real Decreto-Ley 9/2008 permitiera omitir la mencionada declaración (Subapartado II.1.4.2.).
9. A pesar de que la financiación con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, acogiéndose al Real Decreto-Ley 9/2008, tenía como finalidad prioritaria favorecer aquellas inversiones que contribuyeran a dinamizar a corto plazo la actividad económica, incidiendo directamente en la creación de empleo, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos examinados, no se establecieron medidas para la consecución de la finalidad perseguida por el citado Real Decreto-Ley ni se realizaron comprobaciones sobre la repercusión efectiva que tuvo la ejecución de estos contratos en la dinamización del empleo, excepto la Confederación Hidrográfica del Segura, que ha aportado un documento en el que figura que el número de empleos generados durante la ejecución de dos contratos, sin mayores precisiones al respecto (Subapartado II.1.4.2.).

10. En la tramitación de los expedientes y de los procedimientos de contratación examinados, se han observado, con carácter general, deficiencias en las preceptivas justificaciones de la necesidad de los contratos y de los procedimientos y de los criterios de adjudicación utilizados (Subapartado II.1.4.3.).
11. Se han observado deficiencias en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, en cuanto a la fijación de los plazos de ejecución y de los criterios de adjudicación de los contratos, algunos de ellos expresados en unos términos excesivamente genéricos e imprecisos o sin la baremación necesaria, lo que no es conforme con los principios de transparencia y publicidad, rectores de la contratación pública (Subapartado II.1.4.3.).
12. Las adjudicaciones de los contratos no están suficientemente motivadas, con especificación de las características de las ofertas presentadas por las que obtuvieron las correspondientes puntuaciones, lo que impide verificar que se seleccionaron las ofertas económicamente más ventajosas, como requiere el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público (Subapartado II.1.4.3.).
13. Para la valoración del precio de las ofertas, se utilizaron unas fórmulas mediante cuya aplicación se redujeron los márgenes, con respecto a los baremos establecidos, entre las puntuaciones otorgadas a las ofertas más elevadas y a las más económicas, resultando unos baremos realmente aplicados de menor peso que los establecidos "a priori" en los respectivos pliegos, lo que podría haber afectado al principio de economía en la gestión de fondos públicos (Subapartado II.1.4.3.).
14. En la ejecución de los contratos adjudicados con tramitación de urgencia, se produjeron demoras y dilaciones injustificadas que son particularmente incongruentes con la urgencia invocada para la utilización de esta tramitación, tanto en el inicio de las obras, con incumplimiento generalizado del plazo legal de quince días, establecido en el artículo 96.2.d) de la Ley de Contratos del Sector Público, como durante su ejecución, al haberse autorizado ampliaciones de los plazos de ejecución, que oscilaron entre el 13,8 y el 680% de los respectivos plazos originarios, no justificadas o deficientemente justificadas, y al haberse producido en el 50% de los contratos examinados paralizaciones no justificadas o suspensiones de las obras, que implicaron desviaciones de los plazos que oscilaron entre el 32,7 y el 605% de los respectivos plazos, así como en su extinción, con retrasos adicionales en las recepciones del 75% de los contratos examinados (Subapartado II.1.4.4.a).
15. En los contratos examinados de la Confederación Hidrográfica del Júcar con tramitación de urgencia, se ha observado que, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de tres contratos, se estableció la procedencia de la revisión de precios a pesar de que los respectivos plazos de ejecución eran de diez meses en cada uno y, por tanto, inferiores a un año, por lo que no debió incluirse la revisión de precios. Por otra parte, se fijó también en los pliegos un elevado umbral mínimo para la valoración de las ofertas técnicas, cuya aplicación tuvo un significativo impacto para la valoración de las ofertas económicas, de forma que, sobre un total de 68 presentadas, 36 ofertas económicas no fueron abiertas porque las respectivas ofertas técnicas no superaron el umbral establecido, lo que implicó una importante restricción en la concurrencia de ofertas, que, aun cuando sea posible legalmente, pudo afectar al principio de economía en la gestión de fondos públicos (Subapartado II.2.1.2).
16. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de la Confederación Hidrográfica del Segura con tramitación de urgencia, para la valoración del precio, se establecieron diversas fórmulas aplicables en función de la distancia de los precios de las ofertas con respecto a la baja media de las ofertas presentadas en cada licitación, lo que afectó al principio de economía en la gestión de fondos públicos (Subapartado II.2.2.1.b).

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

17. Excepto en un contrato, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos examinados con tramitación de urgencia, no se establecieron medidas para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres de entre las previstas, con carácter potestativo, en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Por otra parte, debe destacarse que dichas medidas no son aplicables a los contratos con tramitación de emergencia por la inexistencia, en los respectivos expedientes, de pliegos de cláusulas administrativas particulares (Subapartado II.3.).

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

18. Si bien el artículo 8.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece la obligación de publicar información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, incluyendo todos los contratos, solamente fueron objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Estado, además de los contratos examinados con tramitación de urgencia, los contratos con tramitación de emergencia de la Confederación Hidrográfica del Júcar y un contrato, igualmente tramitado, de la Confederación Hidrográfica del Segura, aunque con informaciones erróneas sobre la tramitación de los expedientes y de los procedimientos de licitación. Por consiguiente, no fueron objeto de publicación los restantes contratos con tramitación de emergencia examinados de las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura y de la Mancomunidad de Canales del Taibilla (Subapartado II.4.).

IV. RECOMENDACIONES

1. Recomendación dirigida a la Dirección General del Agua

La aplicación de la normativa interna administrativa reguladora de la tramitación de expedientes de emergencia, debería ser revisada de forma que se cohonestaran la mayor garantía que supone dicha aplicación y la inmediatez que debe caracterizar las actuaciones de emergencia.

2. Recomendaciones dirigidas a las confederaciones hidrográficas fiscalizadas y a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla

- a) Habida cuenta de que, en algunos de los expedientes examinados, las necesidades emergentes se produjeron en instalaciones que no habían sido convenientemente inspeccionadas o mantenidas a lo largo de su vida útil, se recomienda implementar programas que garanticen el control y vigilancia periódicas de todas las instalaciones de su competencia, a fin de permitir el permanente y adecuado mantenimiento de las mismas.
- b) A la vista de las deficiencias observadas en los expedientes con tramitación de emergencia, debería potenciarse la formación en materia contractual pública del personal encargado de la tramitación de los expedientes de contratación.
- c) Se recomienda la aplicación efectiva en los contratos de urgencia de las previsiones que, con carácter potestativo, se encuentran contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, tendentes a promover dicha igualdad a través de la contratación.

Madrid, 29 de octubre de 2020

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- ANEXO 1 RELACIÓN DE CONTRATOS EXAMINADOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA.
- ANEXO 2 RELACIÓN DE CONTRATOS EXAMINADOS CON TRAMITACIÓN DE URGENCIA.
- ANEXO 3 CONTRATOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA O DE URGENCIA.

Anexo 1 – 1/6

RELACIÓN DE CONTRATOS EXAMINADOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA

Nº	TIPO*	ORGANISMO	OBJETO	IMPORTE (IVA excluido)	FECHA DECLARACIÓN**
1	O	CHG	REPARACIÓN DE DAÑOS ENTORNO DE JAÉN CAPITAL	2.586.206,90	5/6/2008
2	O	CHG	REPOSICIÓN DEL PASO DE LA VEREDA DE CAÑETE CON EL RÍO CORBONES EN LA PASADA DEL CORTIJILLO, T.M. PUEBLA DE CAZALLA (SEVILLA)	603.448,28	8/6/2009
3	O	CHG	REPARACIÓN DE DAÑOS EN LAS PRESAS DE FRESNEDAS Y JÁNDULA, OCASIONADOS POR LAS AVENIDAS DEL INVIERNO 2009 - 2010, T.M. EL VISO DEL MARQUÉS (CIUDAD REAL) Y ANDÚJAR (JAÉN)	1.271.186,44	18/11/2010
4	SU	CHG	VESTUARIO AL PERSONAL LABORAL DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR. AÑO 2012.	140.495,87	27/9/2012
5	O	CHG	REFORMA DE LA INSTALACIÓN DE CLIMATIZACIÓN DE LA SEDE DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR EN GRANADA	199.979,23	1/8/2013
6	SE	CHG	SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD EN PLAZA DE ESPAÑA, SECTOR II Y III, DE SEVILLA	58.267,31	9/4/2015
7	SE	CHG	SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD EN PLAZA DE ESPAÑA, SECTOR II Y III, DE SEVILLA	37.599,69	23/9/2015
8	O	CHG	OBRAS DE EMERGENCIA PARA LA MEJORA DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO – ZONA DE CÓRDOBA	1.033.057,85	22/2/2013
9	O	CHG	OBRAS DE EMERGENCIA PARA LA MEJORA DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO – ZONA DE GRANADA	1.033.057,85	22/2/2013
10	O	CHG	OBRAS DE EMERGENCIA PARA LA MEJORA DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO - ZONA DE SEVILLA	1.033.057,85	22/2/2013
11	O	CHG	OBRAS DE EMERGENCIA PARA LA MEJORA DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO – PROVINCIA DE JAÉN	1.033.057,85	22/2/2013

Anexo 1 – 2/6

Nº	TIPO*	ORGANISMO	OBJETO	IMPORTE (IVA excluido)	FECHA DECLARACIÓN**
12	O	CHG	ADECUACIÓN Y RECUPERACIÓN DEL CAUCE DEL RÍO GUADALQUIVIR A SU PASO POR CÓRDOBA, ACTUACIÓN Nº 1: TRAMO DESDE PUENTE ROMANO HASTA SECCIÓN AGUAS ARRIBA DEL ISLOTE EXISTENTE	661.147,02	4/9/2013
13	O	CHG	ADECUACIÓN Y RECUPERACIÓN DEL CAUCE DEL RÍO GUADALQUIVIR A SU PASO POR CÓRDOBA, ACTUACIÓN Nº 2: TRAMO DESDE LA SECCIÓN AGUAS ARRIBA DEL ISLOTE HATA EL CRUCE DEL RÍO CON LA AUTOVÍA	826.446,28	4/9/2013
14	O	CHG	MEJORAS DE LA ACCESIBILIDAD EN EL CONTRAEMBALSE DE CANALES, EMBALSE DE QUENTAR (GRANADA) (ACTUACIÓN Nº 1)	780.000,00	27/3/2015
15	O	CHG	MEJORAS DE LA ACCESIBILIDAD EN LA DESALADORA DE MELILLA (ACTUACIÓN Nº 2)	554.545,45	27/3/2015
16	O	CHG	ACTUACIONES EN LOS ACCESOS Y CAMINOS QUE CIRCUNDAN LAS PRESAS DEL RENEGADO E INFIERNO EN CEUTA	3.636.363,84	21/10/2008
17	O	CHG	ACTUACIONES EN EL ARROYO BENITEZ-GUILLÉN DE CEUTA	1.818.181,82	24/10/2008
18	O	CHS	ACTUACIÓN DE EMERGENCIA PARA SUSTITUCIÓN DE LAS VÁLVULAS HOWELL-BUNGER DE LA TOMA ALTA DE LA PRESA DE CAMARILLAS (HELLIN/AB)	387.931,03	30/10/2009
19	SE	CHS	ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA GESTIÓN DE LA EXPROPIACIÓN DE LOS TERRENOS NECESARIOS PARA LA OBRA DE EMERGENCIA DE TUBERÍA PRINCIPAL DE CONDUCCIÓN DE AGUA DESALINIZADA AL VALLE DEL GUADALENTÍN. TÉRMINOS MUNICIPALES DE LORCA Y TOTANA. MURCIA (LOTE 6)	44.495,87	9/7/2015
20	O	CHS	OBRA DE EMERGENCIA DE TUBERÍA PRINCIPAL DE CONDUCCIÓN DE AGUA DESALINIZADA AL VALLE DEL GUADALENTÍN. TÉRMINOS MUNICIPALES DE LORCA Y TOTANA. MURCIA. (LOTE 4 - TRAMO D)	4.006.668,68	26/10/2016
21	O	CHS	OBRA DE EMERGENCIA DE TUBERÍA PRINCIPAL DE CONDUCCIÓN DE AGUA DESALINIZADA AL VALLE DEL GUADALENTÍN. TÉRMINOS MUNICIPALES DE LORCA Y TOTANA. MURCIA. (LOTE 2 - TRAMO B)	3.902.480,33	26/10/2016
22	O	CHS	OBRA DE EMERGENCIA DE TUBERÍA PRINCIPAL DE CONDUCCIÓN DE AGUA DESALINIZADA AL VALLE DEL GUADALENTÍN. TÉRMINOS MUNICIPALES DE LORCA Y TOTANA. MURCIA. (LOTE 1 - TRAMO A)	3.875.063,88	26/10/2016

Anexo 1 – 3/6

Nº	TIPO*	ORGANISMO	OBJETO	IMPORTE (IVA excluido)	FECHA DECLARACIÓN**
23	O	CHS	OBRA DE EMERGENCIA DE TUBERÍA PRINCIPAL DE CONDUCCIÓN DE AGUA DESALINIZADA AL VALLE DEL GUADALENTÍN. TÉRMINOS MUNICIPALES DE LORCA Y TOTANA. MURCIA. (LOTE 3 - TRAMO C)	3.837.090,07	26/10/2016
24	SE	CHS	ACTUACIÓN DE EMERGENCIA DEL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS ALTERACIONES EN LA CALIDAD DEL AGUA EN EL RÍO SEGURA Y AFLUENTES COMO CONSECUENCIA DE LOS ARRASTRES PRODUCIDOS POR LAS INUNDACIONES OCURRIDAS ENTRE LOS DÍAS 17 Y 19 DE DICIEMBRE DE 2016.	59.256,20	3/3/2017
25	O	CHS	OBRA DE EMERGENCIA PARA LAS ACTUACIONES DE REPARACIÓN DE DAÑOS PRODUCIDOS EN LAS PRESAS DE REGULACIÓN DE RÍO SEGURA CON MOTIVO DE LAS INUNDACIONES OCURRIDAS ENTRE LOS DÍAS 17 Y 19 DE DICIEMBRE DE 2016 EN LA CUENCA DEL SEGURA. BLOQUE G. LOTE 1. REPARACIÓN DE DAÑOS POR DESPRENDIMIENTO DE TALUDES, ARRASTRES, ATERRAMIENTO, FILTRACIONES Y REPOSICIÓN DE EQUIPOS ELÉCTRICOS Y ELECTROMECÁNICOS EN LA PRESA DEL CENAJO. TÉRMINO MUNICIPAL DE MORATALLA (MURCIA)	1.106.000,00	3/3/2017
26	O	CHS	OBRA DE EMERGENCIA PARA LAS ACTUACIONES DE REPARACIÓN DE DAÑOS PRODUCIDOS EN LAS PRESAS DE REGULACIÓN DE RÍO SEGURA CON MOTIVO DE LAS INUNDACIONES OCURRIDAS ENTRE LOS DÍAS 17 Y 19 DE DICIEMBRE DE 2016 EN LA CUENCA DEL SEGURA. BLOQUE G. LOTE 2. REPARACIÓN Y ACONDICIONAMIENTO DEL CAMINO DE ACCESO EN LA PRESA DE LA FUENSANTA. TÉRMINO MUNICIPAL DE YESTE (ALBACETE).	50.806,61	3/3/2017
27	SE	CHS	ACTUACIONES DE EMERGENCIA PARA LA DOTACIÓN DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS INTEGRADOS DE MANTENIMIENTO Y EXPLOTACIÓN DEL SISTEMA AUTOMÁTICO DE INFORMACIÓN HIDROLÓGICA, DEL SISTEMA AUTOMÁTICO DE CALIDAD DEL AGUA Y DE LA RED OFICIAL DE ESTACIONES DE AFORO DE LA CUENCA DEL SEGURA	703.389,83	29/06/2012
28	O	CHJ	EQUIPAMIENTO DE SONDEOS EN LOS CAMPOS DE POZOS DE ALGAR Y BENIARDÁ (ALICANTE). LOTE 1.- OBRAS DE ADECUACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE LOS POZOS DEL ALGAR PARA USOS DE RIEGO EN LA COMUNIDAD DE REGANTES DE CALLOSA D'EN SARRIÀ Y DE ABASTECIMIENTO DE LA MARINA BAJA	241.322,31	22/6/2015
29	O	CHJ	EQUIPAMIENTO DE SONDEOS EN LOS CAMPOS DE POZOS DE ALGAR Y BENIARDÁ (ALICANTE) LOTE 2.- OBRAS DE ADECUACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE LOS POZOS DE BENIARDÁ PARA EL ABASTECIMIENTO DE LA MARINA BAJA	228.144,63	22/6/2015

Anexo 1 – 4/6

Nº	TIPO*	ORGANISMO	OBJETO	IMPORTE (IVA excluido)	FECHA DECLARACIÓN**
30	O	CHJ	BALSA DE REGULACIÓN PARA LOS REGADÍOS DE LA REAL ACEQUIA DE MONCADA EN EL T.M. DE PUÇOL (VALENCIA)	1.318.314,05	30/7/2015
31	O	CHJ	ACTUACIONES DE MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL RIEGO EN EL CANAL JÚCAR-TURIA MEDIANTE LA EJECUCIÓN DE UNA OBRA DE REGULACIÓN PARA LA COMUNIDAD DE REGANTES DEL MASALET	1.838.016,53	7/7/2015
32	O	CHJ	ESTABILIZACIÓN DE LADERAS Y CAMBIO DE COMPUERTAS DE SEGURIDAD EN EL DESAGÜE DE FONDO DE EMBALSE DE FORATA (VALENCIA) – LOTE 1: ESTABILIZACIÓN DE LADERAS	613.636,36	30/6/2015
33	O	CHJ	REPARACIÓN DE LA CONDUCCIÓN RABASA-FENOLLAR-AMADORIO. LOTE 4: CONEXIÓN DE LA DESALADORA DE MUTXAMEL CON LA CONDUCCIÓN RABASA-FENOLLAR-AMADORIO	1.557.074,38	6/08/2015
34	O	CHJ	REPARACIÓN DE LA CONDUCCIÓN RABASA-FENOLLAR-AMADORIO. LOTE 5: TERMINACIÓN DE LA DUPLICACIÓN DEL TRAMO "RAMELLAT-OBTURADOR"	574.214,82	6/8/2015
35	O	CHJ	SONDEO DE INVESTIGACIÓN-PREEXPLOTACIÓN EN L'ESCLAPSISSADA, T.M. DE VILLALONGA (VALENCIA)	266.057,85	16/2/2016
36	O	CHJ	OBRAS DE EMERGENCIA PARA PALIAR LOS DAÑOS OCASIONADOS POR EL TEMPORAL DE LLUVIAS DE LOS MESES DE DICIEMBRE DE 2016 Y ENERO DE 2017, EN EL ÁMBITO DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR AL AMPARO DE LO DISPUESTO EN EL REAL DECRETO-LEY 2/2017, DE 27 DE ENERO. LOTE 5: REPARACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ACUEDUCTO DEL CANAL JÚCAR-TURIA SOBRE EL RÍO MAGRO PARA ABASTECIMIENTO AL ÁREA METROPOLITANA DE VALENCIA	1.734.958,68	16/2/2017
37	O	CHJ	OBRAS DE EMERGENCIA PARA PALIAR LOS DAÑOS OCASIONADOS POR EL TEMPORAL DE LLUVIAS DE LOS MESES DE DICIEMBRE DE 2016 Y ENERO DE 2017, EN EL ÁMBITO DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR AL AMPARO DE LO DISPUESTO EN EL REAL DECRETO-LEY 2/2017, DE 27 DE ENERO. LOTE 11: REPARACIÓN Y MEJORA DEL DRENAJE EN EL BARRANCO DEL POZALET EN ALDAIA	653.181,82	6/2017
38	O	MCT	OBRA DE REPARACIÓN DEL DEPÓSITO CIRCULAR DE CIEZA	284.802,00	1/7/2009

Anexo 1 – 5/6

Nº	TIPO*	ORGANISMO	OBJETO	IMPORTE (IVA excluido)	FECHA DECLARACIÓN**
39	O	MCT	OBRA DE REPARACIÓN DEL CANAL VIEJO DE ALICANTE. TRAMO 1. PARTE 1 HM 20 (ORIHUELA/ALICANTE)	149.738,04	15/10/2012
40	O	MCT	OBRA DE REPOSICIÓN DE MUROS DE CONTENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA ELEVACIÓN DE OJÓS EN EL RÍO SEGURA.	129.066,00	6/11/2012
41	O	MCT	OBRA DE REPOSICIÓN DE MUROS DE CONTENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA ELEVACIÓN DE OJÓS EN EL RÍO SEGURA. TERMINACIÓN DE OBRA	121.654,13	6/11/2012
42	O	MCT	OBRAS DE EMERGENCIA PARA LA CONEXIÓN ENTRE EL DEPÓSITO REGULADOR DE LA DESALADORA DE ALICANTE EN ELCHE CON LAS TOMAS DE CREVILLENTE Y SU EMBALSE - LOTE I.A	1.042.363,64	10/11/2016
43	O	MCT	OBRAS DE EMERGENCIA PARA LA CONEXIÓN ENTRE EL DEPÓSITO REGULADOR DE LA DESALADORA DE ALICANTE EN ELCHE CON LAS TOMAS DE CREVILLENTE Y SU EMBALSE - LOTE I.B	1.250.000,00	10/11/2016
44	O	MCT	OBRAS DE EMERGENCIA PARA LA CONEXIÓN ENTRE EL DEPÓSITO REGULADOR DE LA DESALADORA DE ALICANTE EN ELCHE CON LAS TOMAS DE CREVILLENTE Y SU EMBALSE - LOTE I.C	1.488.236,00	10/11/2016
45	SE	MCT	PROYECTO, DIRECCIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS OBRAS DE EMERGENCIA PARA LA CONEXIÓN ENTRE EL DEPÓSITO REGULADOR DE LA DESALADORA DE ALICANTE EN ELCHE CON LAS TOMAS DE CREVILLENTE Y SU EMBALSE - LOTE II	195.000,00	10/11/2016
46	O	MCT	OBRA DE EMERGENCIA PARA LA REPARACIÓN INTERIOR DE LA CONDUCCIÓN DE ABASTECIMIENTO DE LA IDAM DE VALDELENTISCO AL CANAL DE CARTAGENA	1.380.000,00	5/4/2017
47	O	MCT	OBRAS DE EMERGENCIA PARA INCREMENTAR EL USO DEL AGUA DESALADA EN LA MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA - LOTE I – MEJORA DE LA REGULACIÓN DE LOS CANALES DE ALICANTE Y CANAL DEL SEGURA	1.371.305,79	28/7/2017
48	O	MCT	OBRAS DE EMERGENCIA PARA INCREMENTAR EL USO DEL AGUA DESALADA EN LA MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA - LOTE II – AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD DE TRANSPORTE DEL SISTEMA HIDRÁULICO VISTABELLA-TORREALTA-MURCIA Y PROLONGACIÓN DE LAS CONDUCCIONES POR GRAVEDAD DESDE EL DEPÓSITO DE VISTABELLA	1.636.338,84	28/7/2017

Anexo 1 – 6/6

Nº	TIPO*	ORGANISMO	OBJETO	IMPORTE (IVA excluido)	FECHA DECLARACIÓN**
49	O	MCT	OBRA DE EMERGENCIA PARA INCREMENTAR EL USO DEL AGUA DESALADA EN LA MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA – LOTE III – AUTOMATIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL CENTRO DE CONTROL CENTRALIZADO DE CARTAGENA DE LOS SISTEMAS HIDRÁULICOS DE TRANSPORTE DE VISTABELLA, TORREALTA, RAMAL A MURCIA, CANAL DE MURCIA, CANALES DE ALICANTE Y OTROS	1.390.483,47	28/7/2017
50	O	MCT	OBRA DE EMERGENCIA PARA INCREMENTAR EL USO DEL AGUA DESALADA EN LA MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA – LOTE IV – MEJORAS EN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE MAZARRÓN Y CONEXIÓN AL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DEL CERRO COLORADO EN ÁGUILAS	1.054.545,45	28/7/2017
51	SE	MCT	OBRA DE EMERGENCIA PARA INCREMENTAR EL USO DEL AGUA DESALADA EN LA MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA – LOTE V.I – COORDINACIÓN, PROYECTOS Y DIRECCIONES DE OBRA PARA LA MEJORA DE REGULACIÓN DE LOS CANALES DE ALICANTE Y CANAL DEL SEGURA	109.500,00	28/7/2017
52	SE	MCT	OBRA DE EMERGENCIA PARA INCREMENTAR EL USO DEL AGUA DESALADA EN LA MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA – LOTE V.II - COORDINACIÓN, PROYECTOS Y DIRECCIONES DE OBRA PARA AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD DE TRANSPORTE DEL SISTEMA HIDRÁULICO VISTABELLA-TORREALTA-MURCIA Y PROLONGACIÓN DE LAS CONDUCCIONES POR GRAVEDAD DESDE EL DEPÓSITO DE VISTABELLA	122.933,88	28/7/2017
53	SE	MCT	OBRA DE EMERGENCIA PARA INCREMENTAR EL USO DEL AGUA DESALADA EN LA MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA – LOTE V.III - COORDINACIÓN, PROYECTOS Y DIRECCIONES DE OBRA PARA AUTOMATIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL CENTRO DE CONTROL CENTRALIZADO DE CARTAGENA DE LOS SISTEMAS HIDRÁULICOS DE TRANSPORTE DE VISTABELLA, TORREALTA, RAMAL A MURCIA, CANAL DE MURCIA, CANALES DE ALICANTE Y OTROS	117.000,00	28/7/2017
54	SE	MCT	OBRA DE EMERGENCIA PARA INCREMENTAR EL USO DEL AGUA DESALADA EN LA MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA – LOTE V.IV - COORDINACIÓN, PROYECTOS Y DIRECCIONES DE OBRA PARA MEJORAS EN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE MAZARRÓN Y CONEXIÓN AL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DEL CERRO COLORADO EN ÁGUILAS	88.000,00	28/7/2017

* Siglas: O: Obras; SU: Suministros; SE: Servicios.

** Fecha de la declaración de emergencia o, en defecto de la misma, de la adjudicación o de la orden de ejecución.

Anexo 2 – 1/2

RELACIÓN DE CONTRATOS EXAMINADOS CON TRAMITACIÓN DE URGENCIA

Nº	TIPO*	CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA	OBJETO DEL CONTRATO	IMPORTE (IVA excluido)	PLAZO (meses)	FECHA DE FORMALIZACIÓN
1	O	CHJ	RENOVACIÓN DE LAS INSTALACIONES DEL TÚNEL DE DESVÍO DE LA PRESA DE ARQUILLO DE SAN BLAS (TÉRUEL)	992.148,62	10	04-06-2009
2	O	CHJ	RENOVACIÓN DE LAS INSTALACIONES DEL TÚNEL DE DESVÍO Y DEL ACCESO AL MISMO DE LA PRESA DE BENAGÉBER, (VALENCIA)	1.906.563,51	10	04-06-2009
3	O	CHJ	DESGLOSADO Nº 1 DEL PROYECTO DE ADECUACIÓN DE EQUIPOS ELECTROMECÁNICOS E HIDROMECÁNICOS DE LOS DESAGÜES DE LA PRESA DE AMADORIO	939.926,91	10	04-06-2009
4	O	CHJ	REGENERACIÓN MEDIOAMBIENTAL DEL LECHO DEL RÍO MAGRO DESDE CAUDETE DE LAS FUENTES HASTA EL EMBALSE DE FORATA (VALENCIA) FASE I	2.215.367,27	29	03-09-2009
5	O	CHS	CORRECCIÓN HIDROLÓGICA DE LA RAMBLA DE CHIRIVEL, TRAMO CHIRIVEL - PÍCOLO, SU ADENDA 12/03 Y ADENDA MEDIOAMBIENTAL. TÉRMINO MUNICIPAL DE CHIRIVEL (ALMERÍA)	2.051.065,21	8	28/04/2009
6	O	CHS	CORRECCIÓN HIDROLÓGICA DE LA RAMBLA DE CHIRIVEL. TRAMO PÍCOLO JARDIN Y SU ADENDA 12/03. TÉRMINO MUNICIPAL DE VÉLEZ BLANCO Y CHIRIVEL	2.397.609,20	8	30/04/2009
7	O	CHS	CORRECCIONES HIDROLÓGICAS DE LAS RAMBLAS VERTIENTES AL RÍO CARAMEL. TÉRMINOS MUNICIPALES DE VÉLEZ BLANCO Y MARÍA	2.025.000,00	8	30/04/2009
8	O	CHS	ACONDICIONAMIENTO MEDIOAMBIENTAL DEL ENTORNO DE LA CONTRAPARADA. TÉRMINO MUNICIPAL DE MURCIA	1.735.715,97	12	29/12/2009

* Sigla: O: Obras.

Anexo 3 – 1/2

CONTRATOS EXAMINADOSCONTRATOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA O DE URGENCIA
POR EJERCICIOS Y POR FORMAS DE TRAMITACIÓN

AÑO	CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR				CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR					
	EMERGENCIA		TOTAL		URGENCIA		EMERGENCIA		TOTAL	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
2008	3	8.040.752,56	3	8.040.752,56					0	0,00
2009	1	603.448,28	1	603.448,28	4	6.054.006,31			4	6.054.006,31
2010	1	1.271.186,44	1	1.271.186,44					0	0,00
2011			0	0,00					0	0,00
2012	1	140.495,87	1	140.495,87					0	0,00
2013	7	5.819.803,93	7	5.819.803,93					0	0,00
2014			0	0,00					0	0,00
2015	4	1.430.412,45	4	1.430.412,45			7	6.370.723,08	7	6.370.723,08
2016			0	0,00			1	266.057,85	1	266.057,85
2017			0	0,00			2	2.388.140,50	2	2.388.140,50
TOTAL	17	17.306.099,53	17	17.306.099,53	4	6.054.006,31	10	9.024.921,43	14	15.078.927,74
AÑO	MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA				CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA					
	EMERGENCIA		TOTAL		URGENCIA		EMERGENCIA		TOTAL	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
2008									0	0,00
2009	1	284.802,00	1	284.802,00	4	8.209.390,38	1	387.931,03	5	8.597.321,41
2010			0	0,00					0	0,00
2011			0	0,00					0	0,00
2012	3	400.458,17	3	400.458,17			1	703.389,83	1	703.389,83
2013			0	0,00					0	0,00
2014			0	0,00					0	0,00
2015			0	0,00			1	44.495,87	1	44.495,87
2016	4	3.975.599,64	4	3.975.599,64			4	15.621.302,96	4	15.621.302,96
2017	9	7.270.107,43	9	7.270.107,43			3	1.216.062,81	3	1.216.062,81
TOTAL	17	11.930.967,24	17	11.930.967,24	4	8.209.390,38	10	17.973.182,50	14	26.182.572,88

Fuente: elaboración propia

Anexo 3 – 2/2

**CONTRATOS CON TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA O DE URGENCIA
EXAMINADOS POR EJERCICIOS Y POR TIPOS DE CONTRATOS**

AÑO	C. H. DEL GUADALQUIVIR							C. H. DEL JÚCAR				
	OBRAS		SUMINISTROS	SERVICIOS		TOTAL		OBRAS		TOTAL		
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
2008	3	8.040.752,56					3	8.040.752,56			0	0,00
2009	1	603.448,28					1	603.448,28	4	6.054.006,31	4	6.054.006,31
2010	1	1.271.186,44					1	1.271.186,44			0	0,00
2011							0	0,00			0	0,00
2012			1	140.495,87			1	140.495,87			0	0,00
2013	7	5.819.803,93					7	5.819.803,93			0	0,00
2014							0	0,00			0	0,00
2015	2	1.334.545,45			2	95.867,00	4	1.430.412,45	7	6.370.723,08	7	6.370.723,08
2016							0	0,00	1	266.057,85	1	266.057,85
2017							0	0,00	2	2.388.140,50	2	2.388.140,50
TOTAL	14	17.069.736,66	1	140.495,87	2	95.867,00	17	17.306.099,53	14	15.078.927,74	14	15.078.927,74
AÑO	C. H. DEL SEGURA						M. DE LOS CANALES DEL TAIBILLA					
	OBRAS		SERVICIOS		TOTAL		OBRAS		SERVICIOS		TOTAL	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
2008					0	0,00					0	0,00
2009	5	8.597.321,41			5	8.597.321,41	1	284.802,00			1	284.802,00
2010					0	0,00					0	0,00
2011					0	0,00					0	0,00
2012			1	703.389,83	1	703.389,83	3	400.458,17			3	400.458,17
2013					0	0,00					0	0,00
2014					0	0,00					0	0,00
2015			1	44.495,87 €	1	44.495,87					0	0,00
2016	4	15.621.302,96			4	15.621.302,96	3	3.780.599,64	1	195.000,00	4	3.975.599,64
2017	2	1.156.806,61	1	59.256,20 €	3	1.216.062,81	5	6.832.673,55	4	437.433,88	9	7.270.107,43
TOTAL	11	16.778.109,57	3	807.141,90	14	26.182.572,88	12	11.298.533,36	5	632.433,88	17	11.930.967,24

Fuente: elaboración propia.