

Aplicación informática para la gestión y seguimiento de la documentación contractual prevista en el Artículo 29 de la Ley de Contratos del Sector Público

El artículo 29 de la Ley de Contratos del Sector Público establece unas obligaciones de remisión de documentación contractual dirigidas a todas las entidades del sector público, que pueden proporcionar una información muy útil para reforzar la presencia de las entidades fiscalizadoras en el sector público sujeto a su competencia y, al propio tiempo, incentivar una cierta autodisciplina en la gestión contractual de las entidades fiscalizadas. La experiencia demuestra que dicha norma, que con otro alcance ya existía en la legislación anterior, ha tenido escaso éxito hasta la fecha. Sólo el Tribunal de Cuentas la ha desarrollado a través de sendas instrucciones, pero no existe una aplicación informática que facilite su gestión y seguimiento. En este trabajo se estudian las ventajas de implantar una aplicación informática que cubra esta laguna, así como los rasgos principales de su configuración, con el objeto de estimular a todos los órganos de control externo la adopción de las medidas oportunas para obtener toda la utilidad que puede derivarse del artículo 29 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Article 29 of the Public Sector Recruiting Law establishes certain contractual document referral obligations aimed at all public sector bodies, which can provide very useful information for reinforcing the presence of control bodies in the public sector subject to their authority and, at the same time, encourage a certain degree of self-discipline in the contractual management of the bodies controlled. Experience shows that said regulation, which, with a different scope, already existed in the previous legislation, has had little success up to now. Only the Court of Auditors has put it into practice through corresponding instructions, but there is no software application to facilitate its management and monitoring. In this paper, we look into the advantages of introducing a software application to cover this lack, along with the main features of its configuration, with the aim of encouraging all the external control bodies to adopt suitable measures to make full use of article 29 of the Public Sector Recruiting Law.

Palabras claves: GESTIÓN, INFORMACIÓN CONTRACTUAL, SECTOR PÚBLICO.
Keywords: MANAGEMENT, CONTRACTUAL INFORMATION, PUBLIC SECTOR.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 29 de la Ley de Contrato del Sector Público establece que "dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, para el ejercicio de la función fiscalizadora, deberá remitirse al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma una copia certificada del documento en el que se hubiere formalizado aquél, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que la cuantía del contrato exceda de 600.000 euros, tratándose de obras, concesiones de obras públicas, gestión de servicios públicos y contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado; de 450.000 euros, tratándose de suministros, y de 150.000 euros, en los de servicios y en los contratos administrativos especiales".

Vemos, por tanto, en primer lugar, cómo se establece una obligación de remisión del documento de formalización contractual, que deberá ir acompañada de un extracto del expediente, para determinados tipos o clases de contratos y a partir de una cierta cuantía. En el apartado siguiente, no obstante, se amplía la documentación a remitir, pues se ordena también la comunicación a dichos órganos de las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, las variaciones de precio y el importe final, la nulidad y la extinción anormal de los contratos indicados.

Además, se dejan a salvo las facultades de las entidades fiscalizadoras para reclamar cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes con relación a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.

La principal novedad que incorpora la Ley de Contratos del Sector Público, en materia de remisión de contratos al Tribunal de Cuentas u órganos externos de fiscalización de las comunidades autónomas, es que extiende la obligación de efectuar dicha remisión a todo el sector público, tenga o no el carácter de administrativo. No obstante, cabe criticar el modo en que lo hace, pues utiliza una terminología en la descripción de los contratos que

es propia de los contratos administrativos. Sin embargo, esta peculiaridad no debe hacernos olvidar lo que verdaderamente importa, que es la extensión a todo el sector público del ámbito de aplicación de dicho precepto.

Sólo el Tribunal de Cuentas se ha preocupado hasta la fecha, en base a lo dispuesto en el artículo 57 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de aprobar una instrucción que desarrolle el contenido y la manera de llevar a cabo la remisión contractual. Con este propósito, aprobó la 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 (*BOE* n° 104 de 2 de mayo de 2005). Además, para las entidades locales, aprobó específicamente la instrucción relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados por las entidades del sector público local (*BOE* n° 116 de 16 de mayo de 2005).

En mi opinión, el gran acierto de estas instrucciones es haber entendido que el extracto del expediente se encuentra conformado, no por una relación documental, sino por una copia de los documentos más importantes que deben producirse a lo largo de toda la vida contractual. De este modo, se obliga a las entidades fiscalizadas a mostrar sistemáticamente el contenido de sus actuaciones, lo que supone poner al alcance de los órganos de control externo una información muy valiosa para controlar un sector tan importante de su actividad. Al propio tiempo, se incentiva indirectamente a estas entidades para que incorporen al expediente toda la documentación exigible y su contenido se ajuste a la normativa aplicable.

Más allá de estas instrucciones del Tribunal de Cuentas, no conocemos ninguna otra experiencia que merezca ser destacada. Por lo demás, las instrucciones aprobadas por el Tribunal de Cuentas no contemplan la existencia de una aplicación informática que, por un lado, facilite la gestión y seguimiento

del ingente volumen de documentación remitida y, por otro lado, sea fácilmente manejable por todas las entidades fiscalizadas.

El objeto de este trabajo es dar unas directrices para que todos los órganos de control externo puedan desarrollar el artículo 29 de la Ley de Contratos del Sector Público, de acuerdo con los medios electrónicos actualmente existentes.

II. LAS ALTAS EN LA APLICACIÓN

Como es sabido, la Ley de Contratos del Sector Público establece un ámbito de aplicación subjetiva que básicamente se estructura en tres grupos (administraciones públicas, otros poderes adjudicadores, resto del sector público). Esta complejidad puede determinar que, a la hora de darse de alta una entidad en la aplicación, adopte un criterio equivocado y, por ejemplo, se considere a sí misma que no es poder adjudicador cuando a criterio del órgano de control externo sí que debe merecer dicha calificación.

Por lo demás, puede haber entidades que tengan varios órganos de contratación y, a su vez, un mismo órgano puede tener más de una unidad encargada de gestionar sus contratos.

Pues bien, considero que a la hora de darse de alta en la aplicación se debe dar autonomía a cada entidad para que opten por lo que consideren más

acertado. Por tanto, si el órgano de control externo discrepa acerca de la naturaleza jurídica declarada por la propia entidad fiscalizada, se lo hará saber a través de los medios de que dispone en el ejercicio de sus funciones de control, pero no denegar el alta, pues la función fiscalizadora es de carácter técnico y no puede imponerse de manera coercitiva.

Asimismo, se dará libertad a cada entidad para que decida libremente si desea centralizar en una sola unidad de contratación la remisión de todos sus contratos o prefiere hacerlo por separado, en función de los órganos de contratación y/o unidades gestoras existentes.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, cada entidad deberá darse de alta en la aplicación. Si el órgano de control externo detecta que alguna no lo ha hecho, se limitará a recordárselo y hacer constar, en su caso, el incumplimiento legal en sus informes.

Resulta aconsejable que la implantación de la aplicación se realice gradualmente, dejando para el final los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, que son los que más dificultades pueden tener para adaptarse a la nueva situación.

El alta de la entidad irá acompañada del alta de los usuarios que deberán encargarse de la remisión. Cabe distinguir tres categorías: 1) El administrador,





que será la persona responsable de la unidad de contratación y se encargará de las altas y bajas de los demás usuarios, que se indican a continuación. 2) Los encargados de la remisión, que serán las personas autorizadas por el administrador para remitir la documentación. 3) Los introductores de datos, que limitarán su actividad a incorporar los datos y documentos requeridos por la aplicación, pero carecerán de capacidad de remisión.

Por supuesto que el alta de todos los usuarios y, especialmente, la del administrador, deberán ser supervisadas y validadas por el órgano de control externo, con el objeto de comprobar la certeza de los datos atinentes al mismo.

III. CONTRATOS QUE SE DEBEN REMITIR

Hemos dicho que el artículo 29 de la Ley de Contratos del Sector Público es de aplicación a todo el sector público, pero que al describir los contratos a remitir utiliza la terminología propia de los contratos administrativos. Para superar esta incoherencia, considero que en la instrucción que apruebe cada órgano de control externo se debería aclarar que en el caso de entidades no administrativas la remisión comprenderá aquellos contratos que por guardar una analogía con los descritos en el artículo 29 deben merecer igual tratamiento. Así, no se podrá hablar

de contratos administrativos especiales, en el caso de entidades que no tienen el carácter de Administración pública, pero sí que se podrá solicitar la remisión de aquellos contratos que estén vinculados al giro o tráfico específico de la Administración de que dependa la entidad, o tengan por objeto la satisfacción directa o inmediata de una finalidad pública de la específica competencia de aquella, de cuantía superior a 150.000 euros.

En cuanto a los contratos mixtos, que no se mencionan en el artículo 29, entiendo que también deben remitirse, cuando su importe sea superior a 150.000 euros, por analogía con los contratos administrativos especiales. Hay que tener en cuenta que los contratos mixtos plantean una problemática singular, ya que la Ley de Contratos del Sector Público únicamente los equipara a los contratos típicos, de acuerdo con su prestación principal, a efectos de la adjudicación (artículo 12). Ante la duda, por tanto, considero razonable aplicar el criterio analógico mencionado.

Por lo demás, debe quedar la aplicación abierta a que se puedan incorporar a la misma otros contratos, en el caso de que el órgano de control externo considere oportuno solicitarlos, además de los previstos en el artículo 29.

IV. DOCUMENTACIÓN QUE SE DEBE REMITIR

Puesto que partimos de la viabilidad, con los medios tecnológicos actualmente disponibles, de crear una aplicación que facilite mucho la remisión de documentación a través de la aplicación informática, propugnamos abiertamente que los órganos de control externo sean ambiciosos a la hora de solicitar toda aquella documentación que por su importancia deba incorporarse a la aplicación, pues éste es el factor del que depende la utilidad del sistema que se propone. Si se examinan las dos instrucciones señaladas del Tribunal de Cuentas, podrá comprobarse cómo este organismo ha sido muy exigente a este respecto.

A mi juicio, a la hora de detallar los documentos que se deben exigir, resulta necesario diferenciar entre administraciones públicas y resto del sector pú-

blico. A partir de esta clasificación básica, se detallarán todos los documentos cuya remisión se solicita.

Cuando se trata de administraciones públicas, se solicitarán, así, los documentos concernientes al expediente de contratación (expedientes ordinarios, urgentes y de emergencia), a los procedimientos de adjudicación, presentación de garantías, formalización y ejecución (se establecerán unos documentos comunes a todos los procedimientos y otros específicos para el procedimiento restringido, el procedimiento negociado, el diálogo competitivo, la subasta electrónica, el acuerdo marco y los sistemas dinámicos de contratación), a las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, otras incidencias y extinción de los contratos. Finalmente, se requerirán documentos específicos relativos a los diferentes contratos típicos.

En el caso del resto de entes del sector público, se deberá ser igualmente exigente, dado el importante volumen de contratación que gestionan estos entes. Así, se exigirán los documentos generales (instrucciones internas, normas de creación o estatutos en el caso de medios propios y servicios técnicos, convenios). Además, se exigirá la documentación relativa a preparación, adjudicación, formalización y ejecución contractuales, así como la atinente a incidencias y extinción.

Aunque la Ley de Contratos del Sector Público no sea aplicable con el mismo rigor a las entidades distintas a las administraciones públicas, no por ello debe renunciarse a exigir a las mismas todos aquellos documentos, incluso los de carácter preparatorio, sin los cuales difícilmente se podrá cumplir con los principios y normas legales aplicables a la contratación de todo el sector público, así como con los criterios de economía, eficiencia y eficacia. La omisión de determinada documentación podrá merecer distinto reproche legal, pero seguirá siendo una deficiencia que debe ser notada por los órganos de control externo.

Finalmente, cabe señalar que puede resultar muy útil completar la anterior documentación, con la in-

troducción de un modelo a cumplimentar por todas las entidades fiscalizadas, en el que se hagan constar todos los contratos realizados, con inclusión o no de los menores.

V. GARANTÍAS DE LA APLICACIÓN

En este aspecto, cabe remitirse a lo dispuesto con carácter general por la disposición adicional decimonovena de la Ley de Contratos del Sector Público, que regula el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley.

Desde luego, resulta esencial la existencia de firma electrónica para la remisión de los documentos, y, en la interacción del órgano de contratación con la aplicación, a través del portal del órgano de control externo, deberá garantizarse:

- a) La identificación y autenticación de los usuarios del órgano de contratación que interactúen con la aplicación, por alguno de los medios establecidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- b) Los sistemas de comunicaciones para el intercambio y almacenamiento de información garantizarán de forma razonable, según el estado de la técnica, la integridad de los datos transmitidos y que sólo los órganos competentes, en la fecha señalada para ello, puedan tener acceso a los mismos, o que en caso de quebrantamiento de esta prohibición de acceso, éste pueda detectarse con claridad, todo ello de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.
- c) A efectos de control de cómputo de plazos y determinación de la hora de remisión, la inserción de los documentos electrónicos en la aplicación, deberá incorporar un sellado de tiempo a través de un organismo certificador, que permita la acreditación fidedigna de la fecha y hora en que se efectuó la remisión de la información contractual.
- d) En fin, pues, todos los formularios que se cumplimenten por las unidades de contratación y las copias de documentos que se remitan deberán ser autenticadas mediante una firma electrónica

reconocida (administrador o encargado de la remisión), de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

VI. OPERACIONES QUE DEBEN PODER REALIZARSE CON LA APLICACIÓN

Cada órgano de control externo podrá definir las operaciones que desee realizar a través de la aplicación. En cualquier caso, lo que hay que retener es que la aplicación puede resultar útil aunque el control se limite a determinar qué entidades remiten la documentación y qué entidades no la remiten, total o parcialmente, pues dicho control formal ya supone por sí mismo una presencia permanente de la entidad fiscalizadora en todo el sector público objeto de su competencia.

A título de ejemplo, se pueden señalar las operaciones siguientes:

- a) Introducción por parte del órgano de contratación de la información contractual que deba ser objeto de remisión a la entidad fiscalizadora.
- b) Remisión de la información contractual para su control y seguimiento por la entidad fiscalizadora, relativa a:
 - Los documentos solicitados con carácter permanente.
 - Cualquier otra información que se estime de interés.
- c) Visualización por los usuarios del órgano de contratación y por la entidad fiscalizadora de la información introducida y enviada a través de la aplicación.
- d) Modificación y corrección de errores de la información enviada, con generación de un indicativo de modificación.
- e) Registro de entrada de la información recibida por la entidad fiscalizadora, en el que se especificará la fecha y hora de envío, la documentación tramitada y el remitente. Se asignará un número correlativo a cada entrada.
- f) Emisión de un informe que sirva de resguardo acreditativo de la remisión, en el que se detallen

los documentos enviados y la clave de los distintos contratos.

- g) *Emisión de informes en los que se especifique* qué documentación prevista está pendiente de remisión. La aplicación permitirá especificar, en su caso, sobre qué documentos concretos deben versar dichos informes.
- h) Introducción, en su caso, por parte de la entidad fiscalizadora de observaciones a la documentación recibida, especificando si, o no, existen tales observaciones y, en caso afirmativo, su número y si son de legalidad o de oportunidad.
- i) Emisión de informes sobre las observaciones realizadas.
- j) Para facilitar el control y seguimiento de la información, la aplicación podrá generar informes, listados y datos estadísticos a partir de los datos introducidos, en relación con un contrato, entidad, sector, tipo de administración, uno o varios ejercicios económicos, tipos contractuales, etc. Asimismo, contendrá una herramienta que permita realizar muestreos sobre contratos adjudicados durante un determinado ejercicio o que en el ejercicio de que se trate se encuentren pendientes de conclusión.
- k) Control de cumplimiento de los plazos de remisión.

VII. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

Cada entidad fiscalizadora adoptará las medidas organizativas que considere oportunas, en función de su peculiar estructura. Caben dos soluciones básicas:

- a) Opción centralizada: creación de una unidad que se encargue de realizar el seguimiento de toda la documentación recibida.
- b) Opción descentralizada: que cada departamento, en el caso de que existan, gestione sus propios contratos.

Por lo demás, se adopte una u otra solución, podrá diferir el alcance del trabajo realizar, que podrá ir desde la mera revisión formal, hasta una fiscalización completa.