



Junta General del Principado de Asturias

BOLETÍN OFICIAL

30 de julio de 2013

IX LEGISLATURA

Núm. 426

Serie B Actividad no Legislativa

SUMARIO

Págs.

2. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

2.27 DICTÁMENES DE COMISIONES NO LEGISLATIVAS

2.27.02 CONCLUSIONES APROBADAS POR EL PLENO

Resolución de la Junta General del Principado de Asturias 94/IX, de 26 de julio de 2013, adoptada por el Pleno, de aprobación de las conclusiones del dictamen de la Comisión Especial no Permanente de investigación con la intención de ejercer la labor de control político que corresponde a la Junta General sobre todo lo relacionado con el conocido por «caso Marea» (09/0176/0001/00737)..... 1

Voto particular del Grupo Parlamentario Foro Asturias..... 10

Voto particular del Grupo Parlamentario Socialista..... 15

Comisión Especial no Permanente de investigación con la intención de ejercer la labor de control político que corresponde a la Junta General sobre todo lo relacionado con el conocido por «caso Marea» (Boletín Oficial de la Junta General, IX, Serie B, 418), que son del siguiente tenor:

CONCLUSIONES DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN ESPECIAL NO PERMANENTE DE INVESTIGACIÓN CON LA INTENCIÓN DE EJERCER LA LABOR DE CONTROL POLÍTICO QUE CORRESPONDE A LA JUNTA GENERAL SOBRE TODO LO RELACIONADO CON EL CONOCIDO POR «CASO MAREA»

Uno de los controles fundamentales de la ciudadanía sobre el poder, aparte del electoral, que, lógicamente se situaría en la cúspide, debe ser el control parlamentario, mediante el cual se fiscaliza, en la sede de la representación política de los ciudadanos y con instrumentos específicamente parlamentarios, su actuación de manera ordinaria y cotidiana.

Las Comisiones de investigación, instrumento de control, han venido configurándose, además, como verdaderos instrumentos también al servicio de la transparencia y la rendición de cuentas. Tanto en lo público como en lo privado, y a medida que crecía el cuestionamiento de todo tipo de instituciones, ha surgido la necesidad de hacer más transparentes acciones y decisiones, de dar cuenta de las políticas y las prácticas que realizan las organizaciones en todas sus facetas, y de asumir las responsabilidades derivadas de las decisiones adoptadas en el pasado. Entre las funciones propias de una Comisión parlamentaria de investigación está poner de manifiesto la existencia de eventuales responsabilidades políticas.

2. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

2.27 DICTÁMENES DE COMISIONES NO LEGISLATIVAS

2.27.02 CONCLUSIONES APROBADAS POR EL PLENO

Resolución de la Junta General del Principado de Asturias 94/IX, de 26 de julio de 2013, adoptada por el Pleno, de aprobación de las conclusiones del dictamen de la Comisión Especial no Permanente de investigación con la intención de ejercer la labor de control político que corresponde a la Junta General sobre todo lo relacionado con el conocido por «caso Marea» (09/0176/0001/00737)

El Pleno de la Junta General del Principado de Asturias aprueba las conclusiones del dictamen de la

En materia de responsabilidad política no nos encontramos únicamente ante un problema de legalidad, si no ante la consecuencia ineludible del hecho de que un poder legal ha sido utilizado incorrectamente. Incluso por simple torpeza o pura inacción, porque no se han desplegado todas las potestades de la Administración en defensa del interés público en el momento en que se ha tenido conocimiento de una actuación, aparentemente, irregular.

La responsabilidad política sólo rige en el estricto ámbito en que los nombramientos obedecen a la confianza, resultando vedada su entrada en el terreno en que los cargos públicos son ocupados por un funcionariado permanente y ajeno, en su origen y acceso al cargo, al titular del departamento

Con sujeción a estos criterios, establecidos de forma pacífica por la doctrina parlamentaria, ha trabajado esta Comisión y en función de ellos establece sus conclusiones.

Esta Comisión de investigación ha venido desarrollando su trabajo mientras, en sede judicial, se investigaban las responsabilidades penales derivadas de gran parte de los hechos objeto de estudio por la Comisión.

Esto ha exigido un especial ejercicio de cautela, para residenciar en el ámbito jurisdiccional la calificación jurídica, respetando estrictamente la independencia del Poder Judicial. La Comisión ha sido también consciente de la necesidad de respetar la presunción de inocencia y demás garantías establecidas por nuestro Estado de derecho. Por eso, teniendo en cuenta que sin control judicial no hay Estado de derecho, pero, también, que sin un eficaz control político no podemos hablar de verdadera democracia, esta Comisión se ha limitado en su trabajo a hacer un juicio político.

En consecuencia, el dictamen de la Comisión no es, ni nunca ha pretendido ser, una sentencia judicial. No corresponde a esta Comisión la depuración de todos los hechos susceptibles de ser considerados ilegales, sino sólo los de relevancia política, y mucho menos determinar de forma individualizada las conductas tipificables y su calificación penal; para eso están los tribunales de justicia.

Con este dictamen, la Comisión entiende que puede ofrecer una explicación, suficientemente fundada, de qué fue lo que pasó, por qué pudo pasar y a quién le corresponde asumir la responsabilidad política por los hechos acaecidos y que se engloban en el denominado “caso Marea”. Asimismo, propone aquellas reformas que entiende son necesarias para que hechos como estos no puedan volver a producirse.

Respecto de los hechos descritos por esta Comisión a lo largo de su dictamen, y que afectan a la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz de Gobierno (2007-2010), Consejería de Educación (2003-2010), y Consejería de Cultura (2003-2007), la Comisión ha constatado:

A. La existencia de un fallo en los instrumentos de control que ha permitido actuaciones que habría

que calificar de irregulares en beneficio propio e individualizadas, por parte de funcionarios investidos de una especial confianza por los responsables políticos de esos departamentos, y que habrían ocasionado un perjuicio patrimonial para la Administración del Principado de Asturias.

Tales irregularidades surgen a consecuencia de haber instrumentado unos mecanismos de control interno de carácter puramente formalista y burocrático, basados en meros controles apriorísticos, en perjuicio de aquellos de carácter material basados en un análisis selectivo y a posteriori, capaces de acreditar la realidad de las prestaciones contratadas por la Administración. De igual manera, se optó por una excesiva concentración de las capacidades decisorias en materia de gasto y la centralización de los procedimientos, frente a una adecuada segregación de funciones que permitan un eficaz juego de controles y contrapesos en el conjunto de los procedimientos administrativos de contratación.

La existencia de la estructura de control formal ha sido utilizada de manera exculpatoria, afirmando que todas las actividades realizadas fueron comprobadas, auditadas y tramitadas de acuerdo a los procedimientos. Por el contrario, la Comisión quiere reconocer fallos en dichas estructuras de control de la Administración, que han posibilitado las actuaciones.

Por un lado, la Comisión reconoce la gravedad de las actuaciones de la funcionaria señora doña Marta Renedo Avilés en su trayectoria profesional en la Consejería de Cultura y en la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz de Gobierno, ocupando puestos de libre designación, donde a través de lo que parece una simulación de contratos menores, mediante empresas ficticias o beneficiarios ficticios de subvenciones, se habría apropiado de fondos públicos. En este caso, un sistema de control interno eficaz debería haber descubierto o imposibilitado de manera anticipada la operativa de fraude utilizada por la funcionaria. Máxime cuando el sistema por ella utilizado carecía de complejidad o sofisticación alguna, emitiendo facturas que no cumplían los requisitos legales, utilizando sociedades interpuestas ni siquiera inscritas en el Registro Mercantil, realizando el cobro personas distintas a las que emitían la factura, supuestamente falsificando autorizaciones de gasto de superiores jerárquicos que amparaban pagos de la Administración que no se correspondían con prestación alguna.

B. La existencia de una trama de intereses en su actuación con determinadas empresas privadas en el ámbito de la Consejería de Educación, en el tiempo en que estuvo dirigida por el señor don José Luis Iglesias Riopedre y ocupando el cargo de Directora General de Planificación de Centros la señora doña María Jesús Otero Rebollada.

Trama articulada en torno a las empresas IGRAFO y APSA y que se concreta en el ámbito de la contratación de obras, equipamientos y suministros para los distintos centros de dicha Consejería. Esta trama de intereses se instrumentalizaba a través de

procedimientos de contratación que escapan al control de fiscalización de la Intervención General, al mismo tiempo que se usaban dichos procedimientos para restringir la publicidad y la concurrencia. Las irregularidades se encontrarían concentradas en el ámbito de los contratos menores, los contratos negociados sin publicidad y los adjudicados en base a contratos de productos homologados, en los que, una vez seleccionada la empresa en los concursos de fijación de tipo y acuerdos marco, las licitaciones posteriores se realizaban sin mediar ningún tipo de concurrencia.

Esta trama entre responsables de la Administración y empresarios habría propiciado lo que parece una vulneración reiterada de los procedimientos administrativos y sus sistemas de control a lo largo de los años. De igual manera, habría facilitado la creación de un oligopolio de empresas suministradoras en el ámbito de la Administración autonómica que habría falseado los principios de competencia y libre concurrencia, y que habría ocasionado un evidente perjuicio al patrimonio público que aún hoy resulta difícil de cuantificar.

Estas actuaciones han sido reconocidas por las propias empresas, si bien aludiendo a objetivos facilitadores, de agilidad o de eficacia en el cumplimiento de determinadas metas. Dichas actuaciones se fundamentan en el progresivo apartamiento de la legalidad que regula el funcionamiento de la Administración. Esta pendiente resbaladiza terminó derivando de manera inevitable en actuaciones fraudulentas de mayor calado que han ocasionado daños acreditados al patrimonio de la Administración. En sí, la tolerancia ante estas actitudes traslada un mensaje negativo tanto a la sociedad como al resto de miembros de la Administración, respecto de la permisividad ante actitudes poco éticas y carentes de integridad. El mensaje trasladado a lo largo de los años no es otro que el de la relajación del entorno de control interno y la supeditación de la legalidad a los fines a alcanzar. La Comisión, por tanto, reconoce fallos en los factores de ética e integridad de estos altos cargos.

Desde la Comisión queremos reconocer el especial daño que ha soportado la comunidad educativa y especialmente la enseñanza pública. La falta de transparencia, la escasez de información y el progresivo deterioro de los mecanismos de control del gasto han favorecido una desincentivación de los equipos directivos y de los Consejos Escolares, impidiendo controles eficaces desde abajo. Los hechos conocidos no pueden servir para deslegitimar la labor desarrollada por la inmensa mayoría de los funcionarios y del personal de unos centros educativos que en muchos casos, mientras se desviaban recursos públicos para favorecer intereses particulares, suplían con entrega y dedicación la falta de medios materiales y humanos.

C. La actuación poco diligente por parte de los responsables políticos una vez que son conocidos datos ciertos que apuntan a la posible comisión de irregularidades en el ámbito de la

contratación de sus departamentos, y una actuación poco comprometida a la hora de determinar el verdadero alcance de las posibles irregularidades y su repercusión patrimonial.

Por un lado, la Comisión quiere señalar que, ante datos que permitían sospechar actuaciones que parecían ilegales en la contratación por parte de la funcionaria señora doña Marta Renedo Avilés, respecto de su trayectoria tanto dentro de la Consejería de Administraciones Públicas como de la Consejería de Cultura, la responsable de la Consejería señora doña Ana Rosa Migoya Diego impulsó medidas de investigación a través de la Inspección General de Servicios tendentes a determinar la veracidad de las posibles irregularidades, si bien acotadas a unos expedientes concretos.

Sin embargo, a día de hoy, esta Comisión no tiene constancia de que, ante hechos parecidos, se haya llevado a cabo medida alguna de investigación interna en el ámbito de la Consejería de Educación. Desde la propia Administración no se ha emprendido actuación alguna de investigación tendente a delimitar de manera cierta el alcance y la profundidad de los daños, así como las posibles responsabilidades administrativas derivadas de los hechos conocidos. Tampoco se ha dado traslado al Tribunal de Cuentas por las posibles responsabilidades contables derivadas. La Administración no ha elaborado ningún informe realizado con posterioridad al conocimiento público de los hechos que haya podido servir como elemento de mejora y propuesta sobre los procedimientos y sistemas de supervisión del Principado.

La Comisión concluye que, por parte de los responsables políticos de las Consejerías involucradas, se mostró inactividad a la hora de realizar una evaluación real a raíz de los hechos de carácter penal conocidos en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias.

La Comisión concluye, a partir de las comparecencias, que, tras el conocimiento público de los hechos, no se realizó una evaluación sobre los fallos en los procedimientos, por parte de quienes tenían la capacidad y la responsabilidad para hacerlo, y que no se tomaron con posterioridad medidas adecuadas y proporcionadas acordes a las circunstancias conocidas.

Todos estos comportamientos que hoy conocemos y reprobamos no hubieran sido posibles con una Administración verdaderamente transparente. Esta Comisión considera necesario abordar una estrategia de reformas que sitúe al Principado de Asturias a la cabeza de la rendición de cuentas y la fiscalización de la actividad de la Administración.

III.A) Responsabilidades

III.A).1 Altos cargos

La Comisión considera que de todo lo anteriormente expuesto, pueden individualizarse responsabilidades de los siguientes altos cargos por las razones que se

detallan a continuación, y que comportan su reprobación política:

1. Don Vicente Alberto Álvarez Areces, como Presidente del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias durante el período en que se produjeron los hechos objeto de investigación, teniendo en cuenta su carácter de máximo responsable político del Gobierno, a la luz de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 32 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, que confiere al Presidente la potestad de dirigir la acción del Consejo de Gobierno y la coordinación de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, y lo previsto en el apartado 3 del mismo artículo 32, el cual establece que el Presidente responde políticamente ante la Junta General, valorando la gravedad de los hechos descritos en este dictamen y el prolongado periodo de tiempo en el que estas irregularidades se vinieron produciendo, siempre bajo su presidencia, y teniendo en cuenta su especial responsabilidad en los nombramientos de los titulares de las Consejerías afectadas.

2. Don José Luis Iglesias Riopedre, como Consejero de Educación y Ciencia durante el periodo investigado, por haber permitido las que parecen ser con toda claridad múltiples irregularidades cometidas en los procedimientos de contratación que facilitaron a las empresas IGRAFO y APSA situarse en una posición dominante y de privilegio, en beneficio propio, falseando los principios de libre competencia y concurrencia. De lo actuado por la Comisión, viene a colegirse que el señor Iglesias Riopedre habría mantenido, también, conductas irregulares y relaciones impropias con empresas proveedoras de la Administración y establecido un ineficaz entorno de control, adoptando una distribución anormal de las competencias internas de su Consejería, concentrando competencias en personal de su confianza, cuestiones todas que acabarían desembocando en un fallo generalizado de los procedimientos de contratación y sistemas de control interno en el ámbito de la Consejería de Educación durante el periodo en el que fue titular de la misma.

3. Doña María Jesús Otero Rebollada, como Directora General de Planificación, Centros e Infraestructuras durante el periodo investigado, por haber mantenido conductas que deben calificarse de irregulares y relaciones que resultan impropias con empresas proveedoras de la Administración, y aprovechado su posición jerárquica para la toma de decisiones que vulnerarían de manera continuada los principios del servicio público y que acabarían favoreciendo la creación de un oligopolio de empresas proveedoras en perjuicio de los intereses de la Administración y del interés general, con quebranto, asimismo, de los procedimientos de contratación y de los sistemas de control dentro del ámbito de su Dirección General durante el periodo en el que fue titular de la misma. De esas actuaciones se puede deducir un importante perjuicio patrimonial para la Administración que en este momento resulta imposible cuantificar.

4. Don Herminio Sastre Andrés, dada su especial responsabilidad como Consejero de Educación y Ciencia inmediatamente posterior al conocimiento público de los hechos, por no haber promovido actuación alguna para la investigación interna de los hechos, la determinación del perjuicio patrimonial, la exigencia de responsabilidades administrativas, o la mejora de los procedimientos en la Consejería de la que era titular, sin que ni siquiera se instase la actuación de la Inspección General de Servicios para dilucidar la legalidad de los procedimientos de contratación públicamente cuestionados. Numerosos de estos hechos se han podido detectar por parte de esta Comisión mediante el simple contraste entre los expedientes administrativos en poder de la Administración y los testimonios de los equipos directivos de algunos centros, por lo que no es aventurado afirmar que esta tarea estaba al alcance de la propia Consejería, que, sin embargo, mostró una pasividad inadmisibles e incompatible con la defensa del interés general.

5. Doña Ana Rosa Migoya Diego, como Consejera de Cultura durante el periodo comprendido entre 2003 a 2007 y de Administraciones Públicas y Portavoz de Gobierno durante el periodo comprendido entre 2007 a 2011, departamentos en los que prestó servicio en puestos de libre designación la señora doña Marta Renedo Avilés durante los más de siete años que trabajó y desde los que esta funcionaria pudo incurrir en la simulación, fraccionamiento de contratos y vulneración de los procedimientos de contratación de personal de la Administración Pública, con evidente perjuicio patrimonial para el Principado de Asturias. La responsabilidad política debe estimarse además teniendo en cuenta que la señora doña Marta Renedo Avilés utilizó métodos simples y carentes de sofisticación alguna, que pudieron y debieron detectarse con antelación, desde el año 2003 en el ámbito de la Consejería de Cultura y hasta el año 2010 en la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz de Gobierno.

6. Don Alberto Pérez Cueto, como Director General de Modernización, Telecomunicaciones y Sociedad de la Información de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno durante el periodo investigado, por no haber actuado con diligencia en defensa del patrimonio público, a la vista de sus declaraciones ante la Comisión relativas a los expedientes de suministro de material de oficina relacionados con posibles facturas falsas que no se correspondían con suministros reales por parte de la empresa IGRAFO. Según su propia declaración, y siendo conocedor de esa posible falsedad, no impulsó ninguna acción para determinar la veracidad y legalidad de esos expedientes de gasto y la recuperación en su caso del dinero abonado indebidamente.

7. Don José Carlos Madera González, como Director General de Promoción Cultural y Política Lingüística de la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo en el periodo en el que tuvieron lugar las actuaciones de la funcionaria y subordinada suya

señora doña Marta Renedo Avilés, por no haber actuado de manera diligente en sus funciones de control de la actividad del departamento que dirigía, facilitando así lo que posteriormente se pondría de manifiesto.

8. Don Francisco José Díaz Ortiz, Secretario General Técnico de la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo y de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno en el periodo objeto de investigación, por su negligencia y dejación de funciones en la contratación, control y coordinación de los servicios de dichas Consejerías, lo que facilitó el desarrollo de las actuaciones de la funcionaria señora doña Marta Renedo Avilés, que, realizadas mediante métodos simples y carentes de sofisticación alguna, pudieron y debieron detectarse con bastante antelación.

III.A).2 Funcionarios públicos

La Comisión considera que, en el ámbito del personal funcionario en puestos de libre designación, es forzoso reprobador las actuaciones de:

1. Doña Marta Renedo Avilés, durante los periodos que ostentó el cargo de Jefa de Servicio en las Consejerías de Asuntos Sociales, de Cultura, Comunicación Social y Turismo, y de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno. De lo actuado por la Comisión, cabe concluir un aprovechamiento económico en beneficio propio de esa funcionaria, y un perjuicio patrimonial a la Administración del Principado de Asturias, al menos en los expedientes y las cantidades que se reflejan en el anexo I.

2. Doña Consuelo Carrera Suárez, Jefa del Servicio de Centros, Planificación y Prestaciones Complementarias de la Consejería de Educación y Ciencia en el período 2007-2011, dada su posición como funcionaria encargada de la conformación de numerosos documentos, de la tramitación y validación de facturas cuya veracidad ha sido cuestionada por los responsables de diferentes centros educativos.

La Comisión toma nota de que en el caso de la funcionaria señora doña Marta Renedo Avilés, la Administración del Principado de Asturias ya ha incoado expediente de responsabilidad disciplinaria, y que dicha funcionaria se encuentra suspendida de sus funciones a la espera de la determinación de las posibles responsabilidades penales que derivarán en su caso del procedimiento penal abierto. Respecto de las responsabilidades del resto de personal funcionario que puedan existir, la Comisión considera que deberán ser los propios mecanismos de que dispone la Administración del Principado de Asturias (Inspección General de Servicios y Dirección General de la Función Pública) los que determinen, a la vista de las actuaciones desarrolladas por esta Comisión y el resultado final del procedimiento judicial en curso, la necesidad o no de exigir responsabilidades de tipo disciplinario.

III.B) Recomendaciones

Las sociedades modernas demandan mayor control y transparencia en el manejo de los fondos públicos,

mayor calidad en sus servicios y mayor responsabilidad de los cargos y empleados públicos; una tendencia que se ha acentuado en esta situación de crisis, manifestada tanto en la escasez de recursos como en la desafección de los ciudadanos hacia la política.

En consecuencia, una vez hechas las oportunas reflexiones sobre qué ha fallado, la Comisión considera necesario abordar una serie de reformas y propuestas que de manera integral actúen contra el fraude, mejoren la gestión de lo público y refuercen la imagen de nuestras instituciones ante la sociedad.

III.B).1 Transparencia y acceso a la información pública

La futura regulación del Principado de Asturias sobre transparencia deberá regirse por el principio democrático por el cual el derecho que todos tenemos a conocer los asuntos públicos no es una concesión graciosa de los poderes públicos. Así, la regla general a aplicar respecto de la información en poder de la Administración asturiana será la total transparencia y el libre acceso a la información, siendo las limitaciones a dicha regla sólo las estrictamente necesarias y previstas en las propias normas en forma de excepciones, como por ejemplo, las relativas a los expedientes sanitarios o de servicios sociales. Respecto de la información concerniente a la Administración que debe quedar sujeta a la publicidad activa, es decir, a su publicación automática, periódica y sistemática mediante medios electrónicos, esta deberá ser lo más extensa posible. En cuanto a las limitaciones al acceso a la información pública, los supuestos deberán ser reducidos y concretos, para evitar ambigüedades en la interpretación, y se deberá regular en todo caso un acceso parcial lo menos restrictivo posible, contemplando, en la resolución de las solicitudes, el silencio positivo.

La Comisión recomienda la creación del **Portal de Transparencia**. El Portal tendrá al menos los siguientes contenidos:

1. Información relativa a la Administración

- a. La totalidad de la contratación de la Administración del Principado.
- b. Las listas de contratación temporal de personal.
- c. Los expedientes de gasto que no tengan la conformidad de la Intervención General (reparos) y que deban ser convalidados por el Consejo de Gobierno.
- d. Las concesiones administrativas.
- e. Los convenios de colaboración y el régimen subvencional de la Administración del Principado de Asturias.
- f. La organización institucional y estructura organizativa de la Administración del Principado de Asturias.
- g. El inventario actualizado de los procedimientos administrativos.
- h. Los presupuestos y normas contables.
- i. La información sobre planes y programas anuales.
- j. Las resoluciones judiciales.

k. La información que sea solicitada con mayor frecuencia.

l. El gasto público realizado en campañas de acción institucional y sus destinatarios.

m. La información sobre las retribuciones e indemnizaciones percibidas por los empleados públicos.

2. Registro de Contratos

Donde de manera sistemática y permanentemente actualizada se podrá consultar íntegramente toda la información relativa a los contratos celebrados por la Administración pública asturiana. Se mostrará especial atención a la información a publicar respecto de los contratos menores, los procedimientos negociados sin publicidad, así como los adjudicados al amparo de los acuerdos marco. Se publicarán en dicho Registro de Contratos: la licitación y adjudicación, y, en su caso, los licitadores concurrentes invitados en los procedimientos negociados sin publicidad, los criterios de selección y valoración, el cuadro comparativo de las ofertas económicas, la puntuación obtenida por cada oferta, el resumen de la motivación de la valoración obtenida, el adjudicatario, las modificaciones del contrato adjudicado, así como cualquier vicisitud posterior en las condiciones del mismo.

3. Registro del Adjudicatario

Donde se mantendrá una base de datos actualizada y pública de las empresas que han contratado con la Administración, junto a su histórico de contratos y volúmenes. Para la inclusión en dicha base de datos será necesaria la inscripción en el Registro Mercantil.

4. Registro de actuaciones de la Intervención General y de la Inspección General de Servicios

Donde se recojan los informes y memorias de sus actuaciones específicas, así como los expedientes de gasto fiscalizados que no tengan la conformidad de la Intervención General, conocidos como reparos, y que deban ser convalidados por el Consejo de Gobierno. Estos expedientes deberán ser publicados de manera íntegra.

5. Registro de actividades, bienes e intereses de los miembros del Consejo de Gobierno y demás altos cargos del Principado de Asturias

Que incluirá las remuneraciones íntegras de los miembros del Consejo de Gobierno y demás altos cargos del Principado de Asturias.

6. Registro de convenios de colaboración

Donde se incluya el conjunto de los suscritos en el ámbito de la Administración autonómica, para su recopilación y consulta, a la que deberá acompañar en cada caso la motivación de la utilización de la figura del convenio.

7. Registro de Subvenciones

Donde se recojan todas aquellas concedidas en el ámbito de la Administración autonómica.

III.B).2 Buen Gobierno

Sobre las actuaciones llevadas a cabo por algunos altos cargos de la Administración, la Comisión reconoce la necesidad de implantar controles más eficaces, una mejor cultura de la ética pública,

involucrando a los ciudadanos en la supervisión de la actividad de la Administración, devolviéndoles así la confianza en nuestras instituciones.

Es necesario establecer pautas claras de comportamiento a través de un **Código de Buen Gobierno** que rijan la conducta de la Administración y de todos sus miembros. Dicha norma debe reducir la discrecionalidad, dotando de seguridad a los empleados públicos en el cumplimiento de sus funciones y en sus relaciones profesionales.

Para un mejor cumplimiento y supervisión del futuro Código de Buen Gobierno se deberán crear los oportunos **Canales Éticos**, para la puesta en conocimiento de posibles infracciones e irregularidades.

La legislación asturiana sobre **incompatibilidades** requiere de una obligada reforma y actualización extensas. Por tanto, el futuro Código de Buen Gobierno deberá desarrollar al detalle las materias de incompatibilidades, los conflictos de intereses, y los comportamientos prohibidos a los miembros del Gobierno, y demás altos cargos, y en general al conjunto de empleados públicos de la Administración del Principado de Asturias.

Es importante intensificar los esfuerzos destinados a la modernización de la Administración, la simplificación administrativa y la evaluación de los servicios y políticas públicas.

III.B).3 Administración del Principado de Asturias

La Comisión quiere formular las siguientes recomendaciones relativas al rearme interno de las estructuras de control y a la mejora del funcionamiento de la Administración:

1. Respecto de la futura reforma de la Ley de Función Pública del Principado de Asturias, la potenciación de una Administración Pública independiente que reduzca al mínimo imprescindible el sistema de libre designación, y que cuente con un sistema objetivo de evaluación del desempeño que refuerce la promoción a través de indicadores objetivos que incorporen la evaluación de la cultura de control.

2. Respecto de la complejidad y dispersión del tejido y entramado normativo de la Administración, se justifica en gran medida una recopilación y un mejor y más fácil manejo de la misma, que permita su consulta de una forma rápida y eficaz. Dicha reforma promoverá un conocimiento y mejor aplicación de la normativa por parte de empleados y público en general. A tal fin, se considera particularmente necesario:

a. Que se elabore y publique la memoria de la gestión contractual, según se recoge en el artículo 3 del Decreto 32/1997, de 15 de mayo, por el que se regula el Registro de Contratos, con el objetivo de mantener un análisis permanente sobre los procedimientos de contratación del Principado, que posibilitaría la alerta temprana si se diera un abuso anormal de determinados procedimientos, y con el objetivo de que se puedan adoptar las medidas adecuadas para una mejora constante de la contratación administrativa.

b. Que las Secretarías Generales Técnicas desarrollen instrucciones para aumentar el control de los órganos gestores, elaborando manuales de procedimientos administrativos adaptados a los servicios y áreas funcionales de las distintas Consejerías, con el objetivo de solventar los fallos, incumplimientos y riesgos detectados en la tramitación administrativa.

c. Que se promueva una base de datos normativa por áreas y de acceso tanto a empleados como al público en general, en la línea ya iniciada por la actualización de la Sede Electrónica del Principado de Asturias realizada en abril de 2013.

d. Que se elaboren y publiquen organigramas para cada Consejería donde se delimiten de manera clara las funciones y responsabilidades de los empleados públicos respecto del control interno.

e. Que se promueva la generalización de entornos de control en todos los ámbitos de la organización, potenciando valores como la integridad personal y profesional, lo que incluye una actitud de apoyo hacia el control interno por parte de los más altos responsables de la organización.

3. Respecto de los procedimientos administrativos de contratación, con especial atención a la contratación menor y a los procedimientos negociados sin publicidad:

a. Que no se penalice la agilidad en los mismos: el diseño de mejores controles debe residenciarse en la transparencia y el control posterior.

b. Que en la mejora de dichos controles no se penalice la autonomía de gestión de los centros educativos.

c. Que se cree una única central de compras para la Administración del Principado de Asturias y sus organismos públicos.

d. Que se cree, bajo el Perfil del contratante, una verdadera Plataforma Electrónica de Contratación que permita la concurrencia y la presentación de ofertas a las empresas proveedoras de la Administración mediante medios electrónicos

e. La separación dentro de los procedimientos de contratación, de las fases relativas a la fijación de necesidades y autorización, respecto de aquellas relativas a la gestión y ejecución de los contratos. Dentro de estas últimas, una adecuada separación de las funciones de tramitación, ejecución, comprobación, y supervisión. A tal efecto, la Comisión recomienda la creación de un grupo o comisión de expertos en contratación en el que se incluyeran los diferentes partícipes en las fases de contratación para realizar un estudio objetivo al respecto.

f. Que se revisen los modelos y formularios de los documentos de contratación, entre ellos las actas de recepción, y las propuestas de gasto: las actas, de manera que no se rompa la unidad documental entre contenido y firma (todas las hojas deberían rubricarse), y las propuestas de gasto, con el objeto de que aparezcan siempre suficientemente justificadas, de forma que permita identificar con claridad el objeto del contrato y la necesidad a subvenir.

g. Que se refuerce la profesionalización y especialización del personal bajo cuya responsabilidad se debe de llevar a efecto.

h. Que se creen listados de contratistas capaces para la realización de grupos de contratos haciendo pública la intención de disponer de estos listados y pudiendo estar incluidos en ellos todos los que acrediten la capacidad suficiente para la ejecución de los mismos.

i. Que se dé publicidad a la solicitud de ofertas de contratos menores, articulando los canales necesarios para que esta transparencia en el procedimiento se combine adecuadamente con la rapidez y agilidad que es predicable en la tramitación de los contratos menores.

4. Respecto de la contratación homologada:

Que en la licitación del Acuerdo Marco para la Homologación se garantice que no se establecen prescripciones que no aseguren suficientemente una concurrencia efectiva y en igualdad de condiciones y que, una vez fijado el Acuerdo Marco, la Administración procure, siempre que sea posible, rotar entre las mercantiles adjudicatarias de la homologación.

5. En orden a reducir las posibles simulaciones o falsificaciones documentales:

a. Que la firma gráfica sea sustituida de manera urgente por la firma electrónica en todos los procedimientos de la Administración, y especialmente en aquellos relativos a la gestión de la contratación pública. La Comisión quiere recordar que la digitalización de la firma ya está recogida en la normativa que regula el sistema contable en la Administración del Principado, Resolución de 16 de mayo de 2005 de la Consejería de Economía y Administración Pública, artículo 5.2.

b. Que en todo caso deberá configurarse una tramitación del procedimiento en el que la autorización, la propuesta de firma y el traslado de la misma a las oficinas de gestión económica presupuestaria se realice por personas ajenas a la gestión del contrato.

c. Que en los documentos relativos a las actas de entrega, y para el caso concreto en que la recepción se realice por terceras personas distintas a los responsables de conformar la factura, las personas que reciben la entrega o servicio firmen el albarán, remitiéndolo directamente al servicio gestor y guardando copia del mismo. El órgano gestor del gasto deberá en última instancia, una vez recibida la factura, verificar su coincidencia con el albarán. (La Instrucción 1/2013, de 13 de marzo de 2013, de la Consejería de Educación, sobre Tramitación de Contratos Menores, ya incorpora algunos de estos requisitos).

d. Que se potencie la Administración electrónica hasta hacer efectivos instrumentos tales como el sistema de registro electrónico, el expediente electrónico, el archivo electrónico o, en definitiva, el empleo de sistemas de información electrónico en los trámites internos de la Administración

e. Que se desarrolle un mecanismo de control de las facturas que garantice que las mismas queden incorporadas inmediatamente en el sistema de información económico-financiera de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, de forma que ofrezca en tiempo real y de forma veraz las facturas recibidas pendientes de pago, favoreciendo el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos a los proveedores.

f. Que se adopte un mecanismo de “timestamping” que permita controlar todos los documentos que se incorporen a los expedientes de contratación, de forma que se pueda proteger dichos documentos ante cualquier alteración posterior.

6. Respecto de la Intervención General del Principado de Asturias:

Que se valore, en línea con las técnicas más actuales, la implantación de la fiscalización limitada previa o incluso la exención de fiscalización previa a partir de una determinada cuantía, a fin de dedicar la mayor parte de los recursos al control posterior, que permite analizar con mayor profundidad y en conjunto la gestión del gasto de una determinada Consejería, y que se potencien las auditorías de sistemas y las auditorías de operaciones.

7. Respecto de la Inspección General de Servicios:

Que se modifique su marco normativo con el objetivo de potenciar su autonomía y reforzar las funciones de auditoría legal, de eficacia y de eficiencia, la aplicación del régimen de incompatibilidades y, en general, la inspección de los servicios del personal y de las políticas públicas desarrolladas por el Principado de Asturias.

III.B).4 Propuesta de actuaciones y traslado de documentación

III.B).4.1 Al Tribunal de Cuentas

Se insta a la Administración del Principado de Asturias para que remita al Tribunal de Cuentas, por si pudieran existir hechos que, si bien no sean constitutivos de responsabilidad penal, lo sean, no obstante, de responsabilidad contable, la siguiente documentación:

A. Los expedientes de los contratos realizados por Azucena Vega, Pilar Fernández, OXIPLANS, S.L., e IMPLANS MOUNTS, S.L., en la Consejería de Cultura y Administraciones Públicas y Portavoz de Gobierno, junto con los informes de la Inspección de General de Servicios de la Administración del Principado relacionados con esos contratos. (Anexo I- TCU).

B. Subvenciones recibidas por la señora doña Pilar Fernández García, y presuntamente cobradas fraudulentamente por la señora doña Marta Renedo Avilés. (Anexo I- TCU).

C. Obras facturadas y no realizadas por ASAC COMUNICACIONES, S.L., ROLAN TELECOMUNICACIONES, S.L., y AICOM para el cableado de diversos centros en ayuntamientos. (Anexo I- TCU).

D. Cobro de 243.000 € a la Administración del Principado de Asturias, manifestado en declaración ante la Comisión, por obras no realizadas por el

empresario señor don Maximino Fernández Álvarez. (Anexo I- TCU).

E. Contratos realizados en el IES Rey Pelayo de Cangas de Onís e Infiesto, y obras en los conservatorios superiores de Música de Oviedo y Gijón, junto con el escrito de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación remitido a la Comisión. (Anexo I- TCU).

F. Contrato de equipamiento mobiliario del Centro Cultural de Belén de la Montaña, en el concejo de Valdés, tramitado por la Consejería de Cultura. (Anexo I- TCU).

G. Contrato de instalación de la calefacción en el IES de Infiesto por la empresa Nora Proyectos, y subvención tramitada para financiar la citada obra, objeto de reintegro con posterioridad y señalado en el escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación dirigido a la Comisión. (Anexo VII).

III.B).4.2 A la Sindicatura de Cuentas

La Comisión considera necesario que, previo a la sustanciación del procedimiento del artículo 235 del Reglamento de la Junta General, se interese de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, que, complementando el Informe de fiscalización ya solicitado por la Junta General relativo a los contratos de procedimiento negociado y la contratación menor en las Consejerías de Educación y Administraciones Públicas durante los años 2007 a 2010:

A. Realice las correspondientes actividades fiscalizadoras y averigüe la legalidad de los contratos relacionados en los apartados b.1); b.2) y b.3) del anexo VIII, para la averiguación de las circunstancias de legalidad de los mismos.

B. Realice una auditoría de regularidad sobre la contratación realizada por las empresas vinculadas a los empresarios de IGRAFO y APSA, durante el periodo 2003 a 2010, en relación con los procedimientos de contratación menor, negociados sin publicidad y contratación homologada. Según análisis realizado por la Comisión, se deduce la posible existencia de una colusión entre esos empresarios y los altos cargos de la Administración para llevar a cabo de presuntas irregularidades en la contratación pública. Los objetivos de los trabajos de fiscalización se deberían concretar en la realidad de la prestación, su adecuación a los precios de mercado, la justificación de la necesidad y, por último, el respeto del procedimiento en cuanto a los principios de publicidad y concurrencia.

C. Fiscalice la contratación del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA) con APSA para el amueblamiento de edificio de la Fundación de Investigación Científica y Técnica (FICYT).

D. Fiscalice los contratos de la Consejería de Sanidad con las empresas pertenecientes al grupo La Productora (Productora e Inter Infancia).

III.B).4.3 A la Administración del Principado de Asturias

La Comisión insta a la Administración del Principado de Asturias para que:

A. Averigüe la realidad de la prestación en el contrato de cableado en la biblioteca Teodoro Cuesta, de Mieres, contrato realizado en la Consejería de Cultura

en el ejercicio 2007 por la empresa ASAC Comunicaciones, SA, por importe de 29.794,63 €. (Anexo VIII).

B. Averigüe la realidad de la prestación en la contratación de los siguientes expedientes referidos a centros educativos:

N.º	Nombre acreedor	NIF 1	Funcional	Núm. exped.	Sec.	Título del expediente	Año	Importe €
1	DARRO IMPORT, S.A.	A33480898	422D	1500002241	15	Sistema GPS Edif. Científico-Técnico Mieres	2007	11.900,00
2	CONSTRUCCIONES TRATAMIENTOS DE Y	B33807165	422A	1500007565	15	O 44/2009.-Pavimento asf. patio exterior CP El Coto	2009	40.241,17
3	CONSTRUCCIONES TRATAMIENTOS DE Y	B33807165	422C	1500005831	15	O 36/2009.-Pintura fachadas IES Doña Jimena-Gijón	2009	37.696,08
4	CONSTRUCCIONES TRATAMIENTOS DE Y	B33807165	422A	1500007564	15	O 45/2009.-Inst. calefacción CP El Parque-Blimea	2009	57.987,89
5	CONSTRUCCIONES TRATAMIENTOS DE Y	B33807165	422A	1500005728	15	O 32/2009.-Sustitución caldera CP Maestro Casanova	2009	57.666,21
6	CONSTRUCCIONES TRATAMIENTOS DE Y	B33807165	422P	1500007937	15	Licencia IES Llanes	2009	20.328,30
7	DIGITEC 2000, S.L.	B33874702	422P	1500007028	15	Licenc apli. Inform. IES Pérez de Ayala	2009	14.427,00
8	EQUIPAMIENTO DISEÑO Y MOBILIARIO DE	B47479423	422P	1500007022	15	Licenc. apli. inform. IES Virgen de Covadonga	2009	17.836,20
9	SUMINISTROS INTEGRALES CASTILLA	B24315327	422P	1500007021	15	Licenc. apli. inform. IES Rey Pelayo	2009	20.783,00
10	UBICACIONES DE MOBILIARIO CANTABRIA	B39647755	422P	1500007093	15	Licenc. Apli. Inform. IES Avelina Cerra	2009	20.751,82
11	BASAI CONCEPT, S.A.	A33642828	422P	1500007018	15	Licencias para aplicaciones informáticas	2009	20.792,25
12	BASAI CONCEPT, S.A.	A33642828	422C	1500001054	15	Equip. aula Informática IES Pravia	2009	20.710,80
13	BASAI CONCEPT, S.A.	A33642828	422P	1500007938	15	Licen. IES Concejo Tinto	2009	20.792,25

N.º	Nombre acreedor	NIF 1	Funcional	Núm. exped.	Sec.	Título del expediente	Año	Importe €
14	COMERCIAL MONTAJES Y SERVICIOS, S.L.	B33222977	422B	1500007705	15	O45/2010.-Instalación gses. FP Automóvil-Olloniego	2010	48.999,99
15	COMERCIAL MONTAJES Y SERVICIOS, S.L.	B33222977	422B	1500007706	15	O 44/2010.-Infraestructura FP Automóvil-Olloniego	2010	49.914,00
16	SUMINISTROS TECNÓGRÁFICOS ASTUR LEO	B33030149	422B	1500007590	15	FP Automóvil_Olloniego_maquinaria inven.	2010	17.121,03
17	SUMINISTROS TECNÓGRÁFICOS ASTUR LEO	B33030149	422B	1500007591	15	FP Automóvil_Olloniego_maquinaria fungible	2010	14.278,94
18	SUMINISTROS TECNÓGRÁFICOS ASTUR LEO	B33030149	422B	1500007642	15	SUM 50/2010.-Útiles taller FP Automóvil Olloniego	2010	11.535,31
19	NORA PROYECTOS E INGENIERÍA, S.L.	B33536772	422C	1500003336	15	SER305/2010 Evaluac. s. geotérmico IES C. Barca	2010	17.313,00
20	NORA PROYECTOS E INGENIERIA, S.L.	B33536772	422D	1500003255	15	SER 297/2010.-Est. viabilidad sist. geotérmico CAU	2010	20.764,00
21	NORA PROYECTOS E INGENIERIA, S.L.	B33536772	422D	1500003256	15	SER 296/2010.-Viabilidad sist. geotérm. piscina CAU	2010	20.712,61

Lo que se publica. P. D. El Letrado Mayor.

Voto particular del Grupo Parlamentario Foro Asturias

El Grupo Parlamentario Foro Asturias presenta el siguiente voto particular concurrente al dictamen de la Comisión Especial no Permanente de investigación con la intención de ejercer la labor de control político que corresponde a la Junta General del Principado de Asturias sobre todo lo relacionado con el conocido por “caso Marea”:

La trama corrupta desarrollada en la Administración asturiana bajo el último Gobierno de Vicente Álvarez Areces, cuyas responsabilidades penales, y en su caso civiles, son objeto de procedimientos en el ámbito judicial, es la causa primera de la creación de una Comisión de investigación al efecto en la Junta General del Principado de Asturias.

Dos años después de iniciarse las acciones judiciales, y dos Legislaturas después de aquella en la que se desencadenaron, un acuerdo de Legislatura suscrito entre UPyD y PSOE, determinó la constitución de una Comisión de investigación parlamentaria. Tal acuerdo recoge en su apartado 3 (“Calidad y regeneración democrática”), punto 2:

«Por eso ambas fuerzas políticas se comprometen a apoyar la creación de una Comisión de investigación en el seno de la Junta General del Principado en relación con el “caso Marea”, que evalúe cómo han venido desarrollándose los procesos de contratación en el ámbito de las Administraciones Públicas del Principado de Asturias, determine la posible existencia de responsabilidades y proponga, en su caso, las modificaciones legislativas correspondientes para garantizar, en el ámbito de la contratación de las Administraciones Públicas, la libre concurrencia, la eficiencia, el control, la procedencia y la transparencia en todos los procesos».

Esta Comisión de investigación se constituye con un triple objetivo, de acuerdo a los términos expresados en el escrito de solicitud de los Grupos proponentes, Grupos Mixto y Socialista: de un lado, evaluar como han venido desarrollándose los procesos de contratación en el ámbito de las Administraciones Públicas asturianas; de otro, determinar la posible existencia de responsabilidades; y, finalmente, proponer, en su caso, las modificaciones legislativas correspondiente para garantizar, en el ámbito de la contratación de las Administraciones Públicas, la libre concurrencia, la eficiencia, el control, la procedencia y la transparencia en todos los procesos.

Es el punto relativo a la determinación de responsabilidades políticas el que el Grupo Parlamentario Foro Asturias considera incompleto, tanto en lo que atañe a la responsabilidad del ex Presidente del Principado, señor Álvarez Areces, como también por la ausencia de la declaración de responsabilidad sobre tres Consejeros: don Jaime Rabanal García, don Francisco González Buendía y don José Ramón Quirós García, Consejeros, respectivamente, de Hacienda, de Infraestructuras y de Salud.

1.— Planteamiento

Con arreglo al artículo 32.2 de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, el Presidente del Principado dirige la actividad del Consejo de Gobierno y coordina la Administración de la Comunidad Autónoma. Estas son potestades indelegables, al igual que la designación y separación de los Consejeros.

El párrafo 3 del citado artículo establece que *“El Presidente del Principado de Asturias responde políticamente ante la Junta General”*.

Pero no podemos obviar, lo que sí hace el dictamen, el artículo 34 de nuestro Estatuto de Autonomía: *“El Consejo de Gobierno responde políticamente ante la Junta General de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión”*.

Este artículo, marco constitucional de referencia para las Comisiones de Investigación creadas por y en el seno de la Junta General, conjuga y distingue la responsabilidad individual y la colectiva solidaria de los miembros del Consejo de Gobierno y supone que por las decisiones adoptadas colegiadamente por los miembros del Gobierno responden todos ellos, lo que es compatible con la existencia diferenciada de otras responsabilidades individuales, singulares y adicionales de alguno de sus miembros, comenzando por la del Presidente en su función indelegable de dirección de la acción del gobierno.

2.— Responsabilidad del ex Presidente Vicente Álvarez Areces

La exigencia de responsabilidad política que con respecto a don Vicente Álvarez Areces propone este Grupo Parlamentario lo es por los acreditados resultados de una mala gestión, propia, y de los terceros que personalmente eligió y cuya labor no vigiló, pese a tener sobre ellos tal obligación de control y vigilancia. **El ex Presidente del Principado es, en términos clásicos, claro y primer responsable in eligendo y responsable in vigilando.**

En el transcurso de esta Comisión se ha acreditado que el ex Presidente del Principado Vicente Álvarez Areces no ejerció sus funciones indelegables:

— No controló lo que estaban haciendo sus Consejeros.

— Conocidos los hechos no ejerció ninguna acción sobre ellos.

— No asumió la máxima responsabilidad política que a él le correspondía en este monumental escándalo de corrupción.

Y valgan como prueba sus propias declaraciones inculpatorias en el transcurso de su comparecencia ante la comisión, que acreditan su negligencia:

— *“Desde Presidencia no se interviene en ningún procedimiento de contratación”*.

— *“En el Gobierno, evidentemente, la designación de los Consejeros era un función específica del Presidente”*.

— *“Desconozco ese informe”* (al ser preguntado sobre un informe de la agencia tributaria detectando 50 empresas que son titularidad de trabajadores del Principado y que contratan con el mismo).

— *“Nosotros, evidentemente, interpretamos que era un hecho no generalizable”* (preguntado si por parte del Consejo de Gobierno se ordenó la revisión del sistema de control interno de la Administración del Principado de Asturias).

— *“Las capacidades ejecutivas están en las Consejerías y en el Consejo de Gobierno se actúa de manera colegiada”*.

— *“No lo sabía ni estaba en el ámbito de mis competencias”* (preguntado por adquisiciones que casi doblaron el precio de mercado).

— Reconoce no haber sabido nada de las irregularidades detectadas por los Interventores.

El sistema de relaciones Gobierno-Parlamento determina un fuerte liderazgo del Presidente del Gobierno; la responsabilidad de los Consejeros y su solidaridad se subsume, de hecho, en la responsabilidad del Presidente, que es quien propone su nombramiento y cese. Y es que en definitiva la confianza parlamentaria se otorga exclusivamente al Presidente del Gobierno, correspondiendo a este el nombramiento y separación de los Consejeros: existe una fuerte dependencia entre estos y su Presidente, y de confianza. Ello se traduce en una subordinación funcional de la actividad del equipo gubernamental a la orientación política marcada por su Presidente. Y precisamente de esa dependencia se deriva una función presidencial esencial: controlar; limitando, verificando e interviniendo en la gestión de los mismos.

Álvarez Areces no ejerció este control previo ni actuó con posterioridad al mismo, lo que hace que las líneas que el dictamen de la Comisión destina a la responsabilidad política de Areces resulten laxas por carecer de una descripción siquiera somera de su actividad negligente.

Es decir, si el dictamen de la Comisión de investigación concluye la existencia de una responsabilidad política del ex Presidente Areces, será necesario que se determinen de forma exhaustiva y completa las acciones y omisiones propias generadoras de esa responsabilidad, que en este caso como hemos dicho se integran tanto por una responsabilidad *in eligendo*, como por una responsabilidad *in vigilando*.

3. — Responsabilidad de los Consejeros Rabanal, Buendía y Quirós

3.1. Referencias a los correspondientes marcos competenciales atribuidos en la normativa aplicable

La Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, determina con claridad el carácter de órgano de contratación de los titulares de las distintas Consejerías, sus facultades, las obligaciones del Consejo de Gobierno, así como de los Consejeros en materia de contratación.

Por su parte, el Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario de Asturias, describe el carácter y funciones de la Intervención General del Principado, y su dependencia con el Consejero competente en materia económica y presupuestaria.

La Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de Asturias determina:

Artículo 37. Órgano competente

“Los titulares de las Consejerías, dentro de sus respectivas competencias, son los órganos de contratación de la Administración del Principado de Asturias y están facultados para otorgar, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma, los respectivos contratos en que ésta intervenga, previo el cumplimiento de las determinaciones que sean exigibles y sin perjuicio, en su caso, de la necesaria autorización del Consejo de Gobierno para el otorgamiento de determinados contratos, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente.

Corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales y los pliegos de prescripciones técnicas generales, y a los titulares de las Consejerías respectivas la aprobación de los proyectos técnicos, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los pliegos de prescripciones técnicas que hayan de servir de base a cada contrato.

En los organismos dotados de personalidad jurídica propia sometidos al derecho público, las competencias a que se refieren los apartados precedentes serán ejercidas de conformidad con las normas que los regulan”.

Por su parte, el **artículo 39. Mesa de contratación:**

“1. En el ámbito de cada Consejería se constituirá una mesa de contratación integrada por un Presidente, designado por el titular de aquélla (...)”.

Conforme resulta de los artículos anteriores, los Consejeros son los órganos de contratación y, por tanto, son responsables de que la celebración de los contratos de su respectiva consejería sea necesaria para el cumplimiento y realización de los fines institucionales que han de satisfacerse, conforme los criterios de racionalidad a que se refiere la normativa de contratación configurada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), regulación idéntica en este

punto a la anterior Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público (LCSP), junto con las sucesivas modificaciones operadas en la misma. Sin perder de vista, como ya hemos reproducido, que los Presidentes de las mesas de contratación de las distintas Consejerías son designados por los Consejeros.

En el expediente de contratación, por otro lado, debe quedar acreditada la necesidad pública o de interés general de la contratación, motivación que ha de introducirse por el órgano de contratación con carácter previo al inicio del contrato. A tal efecto, deben velar por que 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, que deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación. Así mismo, velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública.

Deben tenerse en cuenta, además, los principios en materia de contratación, como el de igualdad de trato, no discriminación entre los licitadores y transparencia, que consagran el artículo 139 del Texto Refundido, en el sentido de indicar que *“Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia”*, así como el principio de publicidad.

Teniendo en cuenta que se trata de fondos públicos, provenientes de los Presupuestos, los órganos de contratación deben, por tanto, extremar la transparencia en las adjudicaciones, procurando generar en las licitaciones las adecuadas condiciones de competencia que garanticen un uso eficiente de los recursos públicos, garantizando el interés general. Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario de Asturias

Los artículos 55 y siguientes del Texto Refundido del Régimen Económico se refieren a la Intervención General del Principado de Asturias. Procede señalar su dependencia orgánica de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria, ejerciendo sus funciones con plena autonomía e independencia respecto de los órganos sometidos a fiscalización. Entre sus funciones, cabe destacar la intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores; la intervención formal de la ordenación del pago y material del pago. Contempla, igualmente, que podrán ser excluidos de intervención previa los contratos menores. Si en el ejercicio de su función fiscalizadora se manifestase en desacuerdo con el fondo o la forma de los actos documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito, que si se mantuviere la discrepancia o ésta fuere sobre un reparo

manifestado por la Intervención General, será resuelta por el Consejo de Gobierno.

Artículo 55. La Intervención General

“1. La Intervención General del Principado, dependiente orgánicamente de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria, ejercerá sus funciones con plena autonomía e independencia respecto de los órganos sometidos a su fiscalización, y será:

a) El órgano fiscalizador de la actividad económica y financiera de la Administración del Principado y de sus organismos autónomos.

b) El centro directivo de la contabilidad pública de la Comunidad Autónoma.

2. Para el ejercicio de las funciones interventoras y cuando la extensión o complejidad de los servicios lo aconsejen, se podrán designar Interventores delegados, que ejercerán sus funciones por delegación del Interventor general, el cual podrá siempre avocar para sí la fiscalización de cualquier acto o expediente”.

Artículo 56. Función interventora

“1. El ejercicio de la función interventora comprenderá:

a) La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.

b) La intervención formal de la ordenación del pago.

c) La intervención material del pago.

d) La intervención de la aplicación de las cantidades destinadas a obras adquisiciones, suministros servicios o subvenciones, que supondrá la pertinente calificación documental.

2. No estarán sometidos a intervención previa los gastos de material no inventariable, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que se deriven o sus modificaciones.

3. Por vía reglamentaria las subvenciones nominativas, los anticipos de caja fija y los pagos a justificar en la cuantía que se determine, así como las indemnizaciones por razón del servicio”.

Artículo 57. Reparos de la Intervención General

“1. Cuando la Intervención General del Principado, en el ejercicio de su función fiscalizadora, se manifestase en desacuerdo con el fondo o la forma de los actos documentos o expedientes examinados, deberá formula sus reparos por escrito.

2. Cuando la disconformidad o el reparo de la Intervención General se refiera al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de la Hacienda del Principado, la oposición se formalizará en nota de reparo y, caso de subsistir la discrepancia, mediante la interposición de la reclamación o recurso legal o reglamentariamente procedente.

3. Cuando la disconformidad o el reparo de la Intervención General afectase a la autorización o disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá

la tramitación del expediente, hasta que el reparo fuere solventado, en los siguientes casos:

a) Cuando se base en la insuficiencia de crédito presupuestario o el propuesto no se considere adecuado.

b) Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa de las órdenes de pago o no se acredite suficientemente el derecho del perceptor.

c) En el caso de omisión en el expediente de requisitos o trámites que, a juicio de la Intervención, sean esenciales, cuando estimen que la continuación de la gestión administrativa pueda causar quebranto económico a la Hacienda del Principado o a un tercero.

d) Cuando el reparo derivase de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones o servicios”.

Artículo 58. Disconformidad

“1. Cuando el órgano al que afecte un reparo manifestado por la Intervención esté disconforme con el mismo, se procederá de la siguiente forma:

a) Si la discrepancia corresponde a reparo manifestado por una Intervención Delegada, será resuelta por la Intervención General.

b) Si se mantuviere la discrepancia o ésta fuere sobre un reparo manifestado por la Intervención General, será resuelta por el Consejo de Gobierno.

2. No obstante los defectos que observe en un expediente la Intervención podrá emitir informe favorable siempre que los requisitos o trámites incumplidos no sean esenciales. En este supuesto la eficacia del acto quedará condicionada a la subsanación de aquellos defectos, de lo cual se deberá dar cuenta a la Intervención General”.

Decreto de Estructura Orgánica básica de la Consejería de Economía y Hacienda (BOPA 28.IX.2008), durante el período del Consejero Jaime Rabanal García

Dentro de la estructura de la Consejería de Economía y Hacienda, la Intervención General aparece configurada como un órgano central de la misma a la que corresponde ejercer las funciones que tiene conferidas en las disposiciones en materia de régimen económico y presupuestario del Principado de Asturias como órgano fiscalizador de la actividad económica y financiera y como centro directivo de la Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma. Contempla que para el ejercicio de las funciones interventoras en las Consejerías y entidades dependientes de la Administración del Principado de Asturias, se podrán designar Intervenciones Delegadas que ejercerán sus funciones por delegación de la Intervención General.

En los Decretos de Estructura Orgánica de las distintas Consejerías, donde se establece el reparto competencial de las distintas Direcciones Generales que forman parte de las mismas, a las correspondientes Secretarías Generales Técnicas, como órganos de asistencia a los titulares de las Consejerías, les atribuye y corresponde ejercer, entre

otras, las funciones de contratación administrativa que ejercen a través de sus Servicios administrativos.

3.2. Referencias a declaraciones efectuadas en Comisión por don Jaime Rabanal, ex Consejero de Hacienda; don José Ramón Quirós García, ex Consejero de Salud y Servicios Sanitarios; y don Francisco González Buendía, ex Consejero de Infraestructuras

Don Jaime Rabanal, ex Consejero de Hacienda, con distintas denominaciones, en todos los Gobiernos de Areces y del cual ha dependido la citada Intervención del Principado, tanto la propia Intervención General como las Intervenciones Delegadas de las diferentes Consejerías, ha dicho en comparecencia ante la Comisión que:

“El fraccionamiento de contratos menores en la Administración es una situación habitual y hay multitud de documentación al respecto y la propia Sindicatura de Cuentas ha señalado, diríamos, este tipo de situaciones no adecuadas”.

Preguntado por la habitualidad de los contratos menores:

“No lo sé, tendríamos que mirar el número de contratos que se hacen, etcétera, etcétera, y sabríamos si es habitual”.

Preguntado por si esa le parecía una práctica correcta, regular, adecuada a la normativa vigente, o irregular:

“No, es una práctica no regular”.

Preguntado por el hecho de que había muchas empresas homologadas, pero siempre se compraba a los mismos. Por lo tanto, ¿qué fallaba? Algo fallaba:

“Del procedimiento no fallaba nada. Fallaban algunas actuaciones, que creo yo que es muy distinto. Más allá de que pueda mejorarse, naturalmente”.

Don José Ramón Quirós García, ex Consejero de Salud y Servicios Sanitarios, por su parte, manifestó que:

“Yo era el responsable máximo de todo lo que se hacía en la Consejería, de lo bueno y de lo malo, de los aciertos y de los errores”.

“Del Servicio de Salud, no lo sé. No es mi responsabilidad”.

“Una cosa es Consejería de Salud y otra es Gispasa, es decir, todos los equipamientos los compraba Gispasa y se hacían a través de Gispasa, es decir, ahí la Consejería de Salud, yo no estoy en el Consejo de Administración, como usted sabe, de Gispasa, de tal manera que no formo parte del Consejo de Administración”.

“... que ni yo tengo la función de inspección del personal del Sespa, ni tengo la función de contratación del Sespa, ni tengo la función de hacer resoluciones en el Sespa, quiero decirle...”.

“Yo soy el responsable político, incluso administrativo y penal de mis actos, pero sin usurpar ni en lo más mínimo, en ningún momento, la responsabilidad que todo funcionario público tiene en el desempeño de sus funciones. Y, por tanto, en el proceso de contratación, como usted conoce, hay una serie de

personas, de funcionarios, que son responsables de cada una de las partes y que firman cada una de las partes. Yo me responsabilizo y soy responsable político de todo, pero no eximo de responsabilidad a la que cada funcionario tiene cuando firma un acto. Y yo creo que eso es fácilmente entendible y que además es como funciona la Administración”.

Y don Francisco González Buendía, ex Consejero de Infraestructuras, indicó que:

“Los Consejeros, con independencia del carácter de órgano de contratación que nos atribuye la ley, de máxima responsabilidad, lógicamente, en el ámbito de la Consejería, como se estuvo diciendo, para lo bueno y para lo malo, evidentemente, lo que hacemos es preocuparnos —vamos a hablar coloquialmente, ¿no?—, preocuparnos de conseguir el mayor dinero en el presupuesto, luchar por ese presupuesto en nuestra Consejería, para atender todas las peticiones, que fundamentalmente vienen de los ayuntamientos o de otros ámbitos, ¿no?, lógicamente”.

“Pues el Consejero, evidentemente, es el órgano formal que tiene que proceder a autorizar el gasto hasta la cuantía, ya digo, una cuantía determinada, y luego sí, lógicamente, proceder a la formalización de los contratos que se proponen para la adjudicación”.

“Por tanto, todo ese trámite, que es un trámite muy amplio, ahí no se entra al detalle para nada”.

“Donde no hay el control previo es en los contratos menores”.

“En el caso de carreteras, por ejemplo, aunque no es normal ni debe ser normal”.

“No teníamos por qué desconfiar de los procedimientos ni de las personas que en esos momentos estaban en el ámbito de nuestra Consejería”.

“Tampoco creo que sea la misión andar indagando, viendo a ver qué relaciones familiares puede haber, ya digo, una Consejería además tan amplia como puede ser la que yo tenía”.

“Es que es muy difícil. Hay que reconocer que es complicado a veces controlarlo todo...”.

Manifestaciones las anteriores que no suponen sino la evidencia indiscutible de que los citados tres ex Consejeros hicieron una total dejación de sus funciones en materia de contratación en sus respectivas Consejerías, no comprobando la existencia de las necesidades públicas que iban a satisfacerse con los contratos públicos, la legalidad del procedimiento, el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, ni las restantes normas y principios básicos en materia de licitación pública.

No obstante lo anterior, y siendo grave esta situación, el culmen de negligencia y responsabilidad se alcanza en el señor Rabanal al hacer no sólo una dejadez de sus funciones como órgano de contratación, sino además de las propias de la Intervención adscrita a la Consejería de la que fue titular, al no desarrollarse ninguna de las labores o tareas propia de esta función, antes transcritas y contenidas en el TRREPPA, y cuya omisión es una

de las causas determinantes de las actuaciones investigadas en la Comisión.

4.— **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, al amparo de lo previsto en el artículo 74.5 del Reglamento de la Junta General, el Grupo Parlamentario Foro Asturias formula el presente voto particular al dictamen de la Comisión Especial no Permanente de investigación con la intención de ejercer la labor de control político que corresponde a la Junta General del Principado de Asturias, sobre todo lo relacionado con el conocido por "caso Marea", por considerar que la determinación de responsabilidades políticas expuestas en el mismo resultan incompletas y solicitando, por ello, que se recoja la responsabilidad del ex Presidente del Principado don Vicente Álvarez Areces en los términos indicados de cara a su reprobación, así como la de los ex Consejeros don Jaime Rabanal García, don Francisco González Buendía y don José Ramón Quirós García, Consejeros, respectivamente, de Hacienda, de Infraestructuras y de Salud, con su petición expresa de reprobación.

Lo que se publica. P. D. El Letrado Mayor.

Voto particular del Grupo Parlamentario Socialista

Fernando Lastra Valdés, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y miembro de la Comisión de investigación del "caso Marea", y José María Pérez, Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Socialista y miembro de la Comisión de investigación del "caso Marea", formulan el siguiente voto particular:

"La Comisión Especial no permanente de investigación con la intención de ejercer la labor de control político que corresponde a la Junta General del Principado de Asturias sobre todo lo relacionado con el conocido "caso Marea" se constituye de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Junta General (artículo 74), que considera posible la creación de las Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público para la Comunidad Autónoma, y que, de igual manera a lo que se recoge en otros reglamentos de asambleas autonómicas, sirven para "ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad del Consejo de Gobierno del Principado, o para ejercerlo en el contexto de control al Gobierno", como señala el del Parlamento andaluz. Se trata, por tanto, de un instrumento de control de la gestión del Gobierno entendido como un ente colegiado, responsable solidario de un programa político y de la gestión político-administrativa de la Administración bajo su autoridad. Añaden los reglamentos de las asambleas de las comunidades, en la línea de lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Española, que "sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectan a la resoluciones judiciales", sin perjuicio de que la Mesa

de la Cámara las traslade, en su caso, al Ministerio Fiscal para el ejercicio de acciones cuando proceda. Hay, de acuerdo con el Auto del TC 664/84, de 7 de noviembre (a falta de jurisprudencia constitucional sobre el artículo 76 CE), un pronunciamiento indirecto sobre que el alcance de las conclusiones de la comisión de investigación, considerando que estas no tiene carácter jurisdiccional, que sean constitutivas del ejercicio parlamentario —de las Cortes o de los Parlamentos de las comunidades autónomas— para controlar la acción del Gobierno, por lo que debería evitarse cualquier deslizamiento hacia el terreno jurisdiccional o hacia las consideraciones valorativas de carácter jurídico en la atribución de responsabilidades pues si carecen de carácter jurisdiccional, no deberían invadir ese espacio ya que de hacerlo podría afectar de indefensión al o a los señalados.

En el caso particular de la Comisión de investigación presente, no puede la Junta General atribuirse actuación investigadora de naturaleza similar o aproximada a la llevada a cabo por la autoridad judicial, por la Policía y las demás instancias investigadoras que proceden antes, durante y después del trabajo parlamentario de la Comisión, al carecer esta de instrumentos investigadores, sensu estricto, ya que solo cuenta con la posibilidad de solicitar información y con las comparecencias de personas que a juicio de los miembros de la Comisión puedan, con su testimonio, haber conocido, y tengan a bien contar, sobre los hechos motivo de la investigación.

Esta circunstancia, puesta de manifiesto con meridiana claridad en este caso concreto, donde coinciden un procedimiento judicial abierto y una Comisión parlamentaria de investigación, nos lleva claramente al dilema planteado por la doctrina acerca de la naturaleza misma de las comisiones de investigación parlamentarias, sobre si son actos de control o instrumentos de información parlamentaria, cuestión de cierta importancia pues se derivan iniciativas distintas en uno u otro caso.

El término "político" añadido a la responsabilidad puede suponer más confusión que claridad, cuando de manera simultánea a la actividad de la Comisión parlamentaria se dirime en vía judicial una causa penal que pretende una atribución precisa de las responsabilidades personales a que haya lugar y que deberá atenerse al alcance penal del comportamiento. Además, y dadas las connotaciones del término "político", estarían reservadas para aquellos que cuentan con el margen de discrecionalidad ideológico o programático para seleccionar las decisiones a adoptar —margen del que están privados los funcionarios.

Se trataría por tanto de una exigencia de responsabilidades de cuya atribución se debería deducir, inevitablemente, una obligación de reparo o satisfacción de la deuda o la culpa, sea esta de carácter legal o moral, lo que inevitablemente constituye no el señalamiento de una deficiencia en la estructura administrativa o de una negligencia, o

incluso atribuir la comisión de un delito, asunto en el que la Comisión no está en absoluto facultada para realizar y que de hacerlo provocaríamos la indefensión manifiesta de la persona señalada.

Convendría destacar que la iniciativa desencadenante de lo que viene a llamarse “caso Marea” partió de una denuncia realizada por el propio Gobierno del Principado de Asturias. Fue la Consejera de Administraciones Públicas quien puso en conocimiento de la Policía y de la autoridad judicial lo que se desveló como una actuación presuntamente delictiva, que incluso contaba con falsificaciones de firmas (ya confirmadas por el informe pericial caligráfico realizado por los servicios de documentos copia de la Brigada Provincial de la Policía Científica), tanto de políticos como de funcionarios de los servicios de la Consejería de Administraciones Públicas y de Cultura.

No solo la denuncia, sino que también se decidió la instrucción de inspecciones extraordinarias de servicios realizada desde el Gobierno del Principado, pretendiendo indagar si se habrían producido verdaderamente las prestaciones objeto de contrato con un particular y una empresa, que se reveló como una falsificación, utilizando recortes fotocopiados del número de registro y de firma de resoluciones originales. Contratos todos ellos tramitados en el mismo servicio y con la misma titular, siendo además esta misma persona que confirmó todas las facturas relacionada en el pago de los presuntos servicios.

El modo de operar de la funcionaria puede ser objeto de valoración por parte de la Comisión, pero no se puede obviar que el procedimiento ha contado con falsificación de resoluciones y suplantación de personalidades, llegando a utilizar la de una persona residente en la República Argentina. Investigación, reiteramos, cuyo resultado fue puesto en conocimiento de la Jurisdicción Penal, por si los hechos fueran constitutivos de delito, y además puesto en conocimiento de la Intervención General, por si debieran a su vez ser sustanciados ante el Tribunal de Cuentas en su momento, ya que quedan afectadas por el procedimiento penal que instruye el Juzgado de Oviedo. Para hacerse una idea cabal del grado de complejidad de este modo de operar, hay que considerar que se ha tenido que proceder con engaño, sin duda, ante la propia entidad bancaria donde mantuvo abierta la cuenta que le permitió incorporar, a la persona física titular de empresas ficticias, al fichero de acreedores del Principado. Logró abrir la cuenta y es evidente que lo hizo sin la presencia física de la persona que figura como titular, cuya personalidad suplantó a todas luces. Desvelar el cómo se hizo es tarea de la Policía y de calificar su actuación corresponderá al Juzgado. La Comisión parlamentaria sí ha conocido que lo hizo y que el engaño se extendió a la Administración del Principado, al Gobierno y a sus propios compañeros de trabajo más cercanos y que contó con la connivente relación de algunas empresas en el proceder fraudulento.

Pensamos que sería equivocado equiparar, tratar de la misma manera como si del mismo problema se tratara, la actuación de Marta Renedo como Jefa de Servicio en la Administración del Principado y las actuaciones desveladas respecto a la contratación de bienes, servicios y equipamientos por parte de la Administración del Principado y que también han sido vistos por la Comisión y están siendo objeto de procedimiento penal en los tribunales. El elemento común en ciertos casos son algunas de las empresas, las que se relacionaban con la funcionaria como con las Consejerías. En unos casos es la propia Administración quien detecta y decide investigar y quien denuncia ante la Policía y el Juzgado; en el otro caso se trata de una derivada de la investigación judicial, donde se detecta la relación entre las empresas y la Administración.

CONSIDERACIONES ALTERNATIVAS AL INFORME DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

De los Decretos de estructura orgánica se deduce que las SGT son los órganos de control de las diferentes Consejerías encargados de impulsar, desarrollar, evaluar y supervisar el sistema de control interno en el ámbito de las mismas; parece deducirse que las SGT (Secretarías Generales Técnicas) son las encargadas de controlar la totalidad de las actuaciones de los órganos que integran las Consejerías. Esta afirmación choca frontalmente con el reparto de competencias entre los distintos órganos de las Consejerías, pues no se debe olvidar que además de la Secretaría General Técnica éstas se estructuran en Direcciones Generales encargadas de un ámbito competencial concreto; establecer el control total por parte de la Secretaría General Técnica supondría entre otras cosas vaciar de responsabilidad a las Direcciones Generales y desconocer las disposiciones legales aplicables, toda vez que la Ley del Principado de Asturias 8/1991, de Organización de la Administración del Principado de Asturias, atribuye a las Direcciones Generales “la dirección, la gestión administrativa y la coordinación de los servicios”. Resulta necesario establecer el reparto de competencias entre los distintos centros directivos y acotarlo concretamente al ámbito de la contratación menor en una interpretación sistemática de la normativa aplicable y no sesgada y parcial como hace el informe.

Como señala la normativa vigente en los contratos menores, la tramitación de un expediente exige la autorización del gasto y la incorporación de la correspondiente factura; estos son los requisitos documentales exigidos, si bien deberán concurrir aquellos otros requisitos que resultan imprescindibles para la existencia de un contrato: competencia del órgano, capacidad del contratista, determinación del objeto y fijación del precio, y los que son consecuencia de lo dispuesto en las correspondientes normas presupuestarias en el proceso de ejecución del presupuesto, todo ello de conformidad con la Ley de Contratos del Sector Público y los informes de su intérprete principal, las Juntas Consultivas de

Contratación, algunos de cuyos informes se reproducen en anexo pues acreditan el correcto proceder de las Consejerías investigadas en la tramitación y control de los contratos menores.

En el caso de la Consejería de Administraciones Públicas y de la mayoría de las Consejerías del Principado de Asturias, corresponde a las Direcciones Generales la tramitación de los contratos menores, la SGT recibe la documentación preceptiva (autorización de gasto y factura) una vez la prestación ha sido realizada y está conformada por el centro gestor. La capacidad de control se ve inevitablemente limitada a una realidad formal, al cumplimiento de los requisitos de existencia de crédito, adecuación de la partida presupuestaria, conformidad de la factura, etcétera. Si el empresario contratista ha de disponer de capacidad de obrar y esta viene determinada o bien por la personalidad o por la inclusión dentro del objeto social de la persona jurídica de las prestaciones objeto del contrato y la contratación menor está residenciada dentro de las Direcciones Generales, éstos han de ser, en cuanto conocedores del sector competencial que tienen asumido, quienes propongan y realicen las prestaciones contractuales con empresas capacitadas.

Entre los comparecientes ha existido una coincidencia básica en la exposición sobre el control del procedimiento y las normas que lo regulan. Han sido dos las Consejerías que han comparecido básicamente y lo han hecho al menos cinco Secretarios Generales Técnicos, y todos han coincidido en sus afirmaciones, lo que demuestra la realidad de la tramitación menor, en la que en las Secretarías Generales Técnicas no pueden ir más allá de un control formal por dos motivos fundamentales: porque el contrato está ejecutado cuando tiene conocimiento del mismo (se presenta autorización de gasto y factura conformada) y porque, dada la configuración de los puestos de trabajo de las Secretarías Generales Técnicas, los funcionarios que las conforman no son gestores de un ámbito sectorial concreto, con la especialidad que ello comporta, sino que atienden a perfiles generalistas.

En realidad, no se trata de delegaciones de responsabilidad, sino más bien de delegaciones de gasto; con carácter general, el órgano de contratación suele delegar en los órganos centrales de las Consejerías competencias de autorización de gasto hasta el importe, en la mayoría de los casos, del contrato menor. Esto se debe básicamente a que se trata de dotar de una cierta autonomía fundamentalmente a las Direcciones Generales en el ámbito competencial que les es propio, descargando así al órgano de contratación, consiguiendo una mayor eficacia en la tramitación de los expedientes. Esa delegación de competencias lleva aparejada la consiguiente delegación de responsabilidades en cuanto a la ejecución de los contratos menores y al control de la misma.

Responder que las funciones de control se refieren a la tramitación del expediente, que existen delegaciones no de responsabilidad sino de

competencias y que las funciones de control podrían residir en otros órganos no puede ser en ningún momento considerado como una dejación de funciones sino como una exposición de una realidad, de un reparto de competencias y responsabilidades acorde con las normas de organización en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias.

El hecho de que, entre las miles de facturas que pasan por una oficina presupuestaria, alguna de ellas no haya cumplido algún requisito formal de los requisitos exigidos por la normativa vigente, no puede ser considerado como una dejación de funciones ni siquiera como un hecho reprochable, pues estaríamos ante una anomalía, es decir, un suceso aislado, que no es en ningún caso representativo de errores en la totalidad de las facturas tramitadas por una Consejería sobre los que, además, no se ha analizado su alcance y naturaleza, teniendo la apariencia de meras irregularidades formales que no impiden que alcancen su finalidad. No se pueden extraer conclusiones, como hace el informe, sobre una muestra no representativa, sin la aplicación de parámetros técnicos de muestreo estadístico que analice los índices de error, procedimiento específico de una auditoría de operaciones y no de una comisión de investigación.

En cuanto a la comprobación de la capacidad para contratar por parte de los proveedores, contratistas, es necesario abundar en la idea de que en los contratos menores, por la propia naturaleza que tienen y la finalidad a la que responden, las exigencias procedimentales no son equiparables al resto de contratos. Los contratistas han de cumplir los requisitos de capacidad, el órgano de contratación ha de ser competente, debe existir crédito adecuado y suficiente y el objeto de la contratación ha de ser determinado y debe tener un precio cierto. La finalidad de mayor celeridad y agilidad en la contratación de una serie de prestaciones definidas por el legislador estatal atendiendo al importe tiene como consecuencia que el expediente de contratación en los contratos menores esté conformado exclusivamente, a salvo los contratos de obras para los que se exigen requisitos específicos, por la autorización del gasto y la factura. Los requisitos documentales de los expedientes de los contratos menores, exentos de tramitar el procedimiento de adjudicación, difieren de los exigidos en los expedientes de contratación que requieren tramitar dicho procedimiento; en los expedientes con procedimiento de adjudicación, el cumplimiento de los requisitos generales de capacidad se ha de acreditar en los términos que se detallan en el artículo 130 de la LCSP, mientras que en los contratos menores tan sólo se ha de acreditar documentalmente la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente (informes de las Juntas Consultivas anexados).

Y este es el expediente que puede llegar a la SGT cuando son las Direcciones Generales las encargadas de llevar a cabo la contratación. Desde luego que el contratista ha de venir investido de la

necesaria capacidad, pero esta acreditación podría verse incluso cumplida por una mera declaración responsable por su parte o cualquier otro medio, sin necesidad de constancia documental en el expediente.

El análisis contenido en el informe y que da pie a las conclusiones es simplista y confunde los distintos tipos de irregularidades que pudieron existir. Por una parte, Marta Renedo utilizó mayoritariamente la técnica del contrato menor, que por su ingente volumen está expresamente excluido de la fiscalización previa, falseando documentos, facturas e identidades. En la Administración del Principado no existen expertos calígrafos que puedan detectar estas conductas delictivas.

En el caso de la Consejería de Educación, la mayor parte de los contratos fueron homologados o negociados sin publicidad, que sí están sujetos a fiscalización previa. Y aquí han ocurrido distintas situaciones: prestaciones no realizadas y cobradas, presunto pago de prebendas o comisiones, etcétera.

La investigación parlamentaria, como cualquier otra investigación, es limitada; acotada a un periodo de tiempo y a unos acontecimientos concretos que por su alcance o relevancia los hace susceptibles de ser investigados. Pero debería haber más límites que los temporales. Es necesario realizar una contextualización de los acontecimientos investigados referida a la dimensión objetiva e integral de la misma, esto es, al análisis de los procedimientos de contratación de la Administración, evitando que las irregularidades puedan ser, por generalización, extendidas al conjunto de la Administración, ya sea por supresión, deficiencias en sus procedimientos, por la insuficiencia normativa o por negligencias de políticos y funcionarios, a los que se puede añadir comportamientos que pueden ser calificados de delictivos.

Los procedimientos administrativos analizados, ahora sometidos a una revisión crítica o a una descalificación general, siguen vigentes, por la poderosa razón de responder a las previsiones de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, y que así fueron considerados por los gestores de la Administración del Principado durante la VIII Legislatura, designados por el Gobierno presidido por el anterior Presidente del Fobierno.

El análisis realizado en el informe está plagado de errores, unos conceptuales, otros producto de un enfoque incorrecto del análisis y en otros casos sin deducciones equivocadas, erróneas, derivadas de la diferencia que se establece entre las pretensiones del Diputado que pregunta (en las comparencias) y la interpretación de la pregunta o en la respuesta propiamente dicha del compareciente, que sirvió de base para de un equívoco obtener una conclusión equivocada. Muchas de esas conclusiones son arbitrarias, producto de una interpretación subjetiva de las declaraciones de los comparecientes, no contrastadas y obtenidas inaudita parte, esto es, sin dar la posibilidad al compareciente de analizar previamente los documentos o expedientes objeto del

reproche que se le efectúa y sin darle traslado de la conclusión para alegaciones en defensa; un reproche de culpabilidad y responsabilidad obviando los más elementales procedimientos de defensa, con resultado de responsabilidad en la indefensión, que conduce en muchos casos a la simple arbitrariedad en la decisión. También existe, y en no pocos casos, un conocimiento inexacto de los procedimientos establecidos en la Administración Pública.

No debe ser la conclusión del dictamen realizar una descalificación general de la Administración, en lo que se refiere a los procedimientos de contratación pública, ni que están afectados generalmente los principios de concurrencia y publicidad así como la igualdad a la hora de acceder a los contratos, ni la limpieza del procedimiento de selección del contratante y en la resolución de los contratos, pero, tal y como se analiza, se pasa sin solución de continuidad de lo particular a lo general, y la confirmación de este punto de vista la aportan algunas de las recomendaciones que en algún caso van dirigidas a incorporar procedimientos que no se corresponden con la normativa general de la Ley de Contratación con la Administración Pública, lo que supone que, o bien no será posible trasladarlos a la normativa, o no sean de aplicación práctica.

Ya que, como hemos dicho, la Administración no dispone de las medidas necesarias para detectar algunos tipos de fraude o de actuaciones delictivas.

La Administración, a diferencia de la Agencia Tributaria, Policía u órganos jurisdiccionales, no puede intervenir las comunicaciones ni investigar cuentas corrientes. El sistema es mejorable pero no infalible como sugiere el dictamen.

— Por otra parte, se habla de irregularidades por vulnerar la concurrencia, en el caso de homologados. En este caso no se vulneró la concurrencia pues ésta existía en el concurso previo de homologación.

— En cuanto a los controles, todos los comparecientes han señalado los controles existentes en el ámbito de la contratación y todos ellos responden a la misma finalidad; pueden tacharse de formalistas y burocráticos, pero son los establecidos en las normas de contratación y control presupuestario. Y además son los utilizados tanto en la Administración del Estado como en el resto de las comunidades autónomas. En este sentido, Asturias no es una excepción y tanto sus normas como su funcionamiento no difieren respecto a otras Administraciones.

Como señalan tanto las Normas de Auditoría del Sector Público como las Normas Técnicas de Auditoría aprobadas por la Intervención General del Estado, son fáciles de detectar los errores o irregularidades materiales, pero los errores de juicio o interpretación y los realizados con el acuerdo de dos o más personas son muy difíciles de descubrir.

Por tanto, no se puede admitir la afirmación de que se han falseado los principios de competencia y libre concurrencia y que han fallado sistemáticamente los controles.

Se reprocha el no haber dado traslado al Tribunal de Cuentas, por lo que conviene realizar las siguientes observaciones:

— Durante un largo periodo de tiempo, las investigaciones judiciales estuvieron bajo secreto de sumario, debiendo limitarse la Administración a aportar la información requerida por la Policía judicial y a colaborar en sus investigaciones. Cualquier actuación adicional podría haber supuesto una filtración de información o bien poner sobre aviso a los investigados, vulnerando de esta forma el secreto sumarial impuesto.

— El orden jurisdiccional penal es siempre preferente.

— La jurisdicción contable se limita a enjuiciar, a instancia de parte legitimada para hacerlo, las responsabilidades contables derivadas de alcances y otros perjuicios pecuniarios evaluables, sufridos por el Tesoro y los demás órganos del sector público.

— Únicamente se encomienda al Tribunal de Cuentas la determinación de la responsabilidad civil, una vez fijados los hechos y la autoría de los mismos por parte de la jurisdicción penal. Tan es así que, como hace constar la Inspección de Servicios en los informes obrantes, es el propio tribunal quien da traslado al Tribunal de Cuentas de las actuaciones practicadas para la determinación de la responsabilidad contable; así lo dice claramente el artículo 49.3 de la LFTC: “Cuando los hechos fueran constitutivos de delito con arreglo a lo establecido en el artículo 18,2 LOTC, el juez o tribunal que entendiere de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacidos de ellos, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por este se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos”.

Por tanto, hasta que no recaiga sentencia en el ámbito penal, el Tribunal de Cuentas no puede actuar; de ahí que fuese suficiente con poner los hechos en conocimiento de la Fiscalía, que es quien dispone de los medios adecuados para proseguir la investigación.

La STS 257/2003, de 18 febrero, recuerda que aunque el Tribunal de Cuentas no esté incardinado en el poder judicial, ejerce jurisdicción en la materia específica que la Constitución y las leyes le confieren, y recoge la STC de 21 de mayo de 1984, dictada a propósito de resoluciones supuestamente contradictorias en el orden penal y el laboral, dice, con carácter general, que “a los más elementales criterios de la razón jurídica repugna aceptar la firmeza de distintas resoluciones judiciales en virtud de las cuales unos mismos hechos ocurrieron y no ocurrieron, o una misma persona fue su autor y no lo fue”. Ello vulneraría el principio de seguridad jurídica que, como una exigencia objetiva del ordenamiento, se impone al funcionamiento de todos los órganos del Estado en su artículo 9, núm. 3, de la CE.

En aplicación de esta doctrina, plenamente asumida por la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, reiteradamente se reconoce la prevalencia

del orden penal sobre el contable en la fijación de los hechos y la autoría de los mismos.

— En el ámbito de la contratación centralizada se han dictado unas instrucciones para la adquisición de material homologado no inventariable que van más allá de lo que exige la propia norma. Lo mismo sucede respecto a los contratos menores: a través de instrucciones de las Secretarías Generales Técnicas se han dictado una serie de normas que imponen más requisitos que los exigidos legalmente para facilitar la concurrencia y se publican aquellos que exceden de 5.000 euros.

RESPONSABILIDADES

El dictamen de la Comisión reserva un apartado específico a las Responsabilidades, en la idea de que todo lo expuesto puede individualizarse en la reprobación una serie de cargos públicos, sin el mayor aprecio por el rigor en la definición de cargo público, ni en la consideración de responsabilidad política o funcional establecida en las normas legales, así como en el alcance de las distintas atribuciones que a unos y a otros hace la legislación del Principado.

Al dictamen le parece irrelevante la diferencia que la ley autonómica y los Decretos de Estructura del Principado atribuyen a Directores Generales o Secretarios Generales Técnicos. Es irrelevante ciertamente desde el momento en que se decide proceder de manera arbitraria y caprichosa en la atribución de responsabilidades toda vez que no ha habido interés en resolver los muchos errores que contienen tanto el análisis como las conclusiones del dictamen. Si el análisis es incorrecto, no pueden ser correctas las conclusiones, ni objetiva la atribución de responsabilidades.

Con todo, el error más significativo, que hace especialmente rechazable el dictamen, es aquel que equipara la responsabilidad de quien detectando un comportamiento presuntamente delictivo, y lo denuncia, con la responsabilidad de la persona denunciada. Rechazable y dolorosamente contrastable la falta de rigor con que procede el dictamen y que se resume en la pretensión de hacer responsable a quienes ostentan un cargo político, Presidente o Consejeros, del comportamiento inadecuado o irregular de todo el personal de la Administración bajo su responsabilidad.

Esta es la justificación que el dictamen apunta para atribuir la responsabilidad al ex Presidente del Gobierno. Sin reparar en la consideración que de esta cuestión hacen el Estatuto de Autonomía y las leyes del Principado, que en efecto hacen responsable de la gestión al Presidente y al Consejo de Gobierno, solidaria o individualmente, pero el dictamen se aparta de esta idea de responsabilidad inherente al cargo para realizar un señalamiento individualizado, caprichoso, arbitrario, sin reparo por la dimensión extemporánea de la pretensión de exigir responsabilidades a quienes no son ni Gobierno ni empleados públicos, ni en la tautología que expresa que el Presidente del Gobierno es responsable por

ser Presidente del Gobierno, sin más alcance que la propia liberalidad de la expresión.

La necesidad de que el dictamen sea el resultado de un acuerdo que se resuelve por el imperativo de la mayoría parlamentaria hace que la arbitrariedad alcance una dimensión mayor, pues la exigencia partidista de atribuir responsabilidades al ex Presidente excluye las referencias solidarias al Consejo de Gobierno y le exige que haya sido conocedor de los comportamientos irregulares del personal bajo su responsabilidad, no solo antes de saberlo, sino que, incluso y absurdamente, antes de que se produjera. Resulta peor para la objetividad del dictamen la justificación de las responsabilidades que la tendenciosidad de las mismas y la penalización de este concepto de responsabilidad, pretendiendo atribuirle por los actos de otros puede provocar la mayor inestabilidad del sistema democrático.

El informe del Ponente imputa responsabilidad política a la Consejera de Administraciones Públicas por nombrar a Marta Renedo en "puestos de confianza", sin tener en cuenta la diferencia de tipos de puesto en el ámbito de la Administración del Principado, así como de su forma de provisión y el fundamento de la misma.

El artículo 3 de la Ley de Ordenación de la Función Pública clasifica al personal al servicio de la Administración Pública en funcionario, eventual y laboral. En lo que aquí interesa nos referiremos al régimen jurídico del personal eventual y funcionariado, en cuanto a la forma de provisión de sus puestos de trabajo.

La "confianza" es el motivo o causa del nombramiento del personal eventual, conocido normalmente como personal eventual de gabinete, pues así lo dice expresamente la ley en el artículo 7: "Será considerado personal eventual quienes en virtud de nombramiento legal desempeñen temporalmente cargos o puestos considerados como de confianza o de asesoramiento especial". La confianza es el elemento esencial del nombramiento y ello se pone de manifiesto en el régimen jurídico de este personal, regulado en los artículos 97, 98 y 99 de la ley:

1. El órgano que lo nombra, Consejero, puede elegir a cualquier persona.
2. Es nombrado directa y libremente, sin informes preceptivos previos, sin propuesta, sin procedimiento, sin convocatoria, sin publicidad y sin que el candidato reúna requisitos previos y especiales para el desempeño del puesto.
3. Cesa cuando quien lo nombra lo decida libremente, igualmente sin especiales requisitos.
4. Cesa automáticamente cuando cesa quien lo nombró, esto es, cesa cuando cesa el Consejero que lo nombró.

Resulta evidente que la confianza es el sustrato del nombramiento, libre, sin convocatoria o procedimiento previo, sin que el candidato reúna especiales méritos de capacidad, simplemente la confianza del que lo nombra para el desempeño de las tareas que le encomiende.

Pues bien, resulta que los puestos para los que fue nombrada Marta Renedo no eran puestos de confianza, término reservado exclusivamente por la ley para el personal eventual o de gabinete. La citada Marta ocupó en las Consejerías de Cultura y Administraciones Públicas puestos de funcionaria de libre designación, así configurados en la RPT no sobre la base de la confianza, sino en atención a la "naturaleza de sus funciones", de conformidad con el artículo 51 de la ley vigente en el momento de su nombramiento, en virtud del cual "... podrá utilizarse (el procedimiento de libre designación) para cubrir aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de sus funciones (no a la confianza), se determinen en la relación de puestos de trabajo". No utiliza la ley el término "confianza" como fundamento del nombramiento, que reserva para el personal eventual o de gabinete.

La libre designación es un sistema de provisión de puestos de funcionarios públicos regulada en el artículo 21 del Decreto 22/1993, de 29 de abril, de Provisión de Puestos de Trabajo, para aquellos puestos que, "en atención a la naturaleza de sus funciones, se determine en la relación de puestos de trabajo". Su régimen esencial es el siguiente:

1. Se proveen por convocatoria pública a la que pueden concurrir todos los funcionarios que reúnan los requisitos necesarios para poder desempeñarlo; no los puede desempeñar cualquiera, solo funcionarios que acrediten sus méritos y capacidad de conformidad con lo establecido en la convocatoria. En el caso de Marta Renedo solo se presentó ella.
2. Se proveen conforme a un procedimiento "previo informe del titular del centro directivo", informe del que puede apartarse el Consejero pero que no obstante evidencia que quien propone el nombramiento es el Director General de turno, como así fue en los nombramientos de Marta Renedo.
3. La resolución de nombramiento se publica en el BOPA, por lo que es un procedimiento público y recurrible, no siendo recurridos los nombramientos de Marta Renedo.
4. El funcionario nombrado en puesto de libre designación puede ser cesado con carácter discrecional, pero no libre o arbitrariamente, porque el cese tiene que estar motivado, al menos en el expediente. El cese puede ser recurrido en vía administrativa o judicial, por lo que la motivación permite al juez controlar la discrecionalidad y al cesado, u otros interesados, las causas de la misma para su eventual impugnación. Marta Renedo fue cesada discrecionalmente, con causa probada y justificada, una vez se descubrieron los hechos objeto de investigación.

Se estima además que la responsabilidad política debe pedirse porque la vulneración de los procedimientos se llevó a cabo "mediante métodos simples y carentes de sofisticación alguna, que pudieron y debieron detectarse con antelación..."

Las funciones de control, relacionadas en los Decretos de estructura orgánica, se reflejan en el último punto a modo de cláusula de cierre. Estas

funciones vienen referidas a control en la tramitación de los expedientes, a los aspectos formales que son objeto de comprobación en la tramitación contable por parte de la SGT, y en esos aspectos se llevó a cabo el cumplimiento de las normas reguladoras de los procedimientos en las partes en que correspondía, no pudiendo asumir las actuaciones desarrolladas por otras personas en las partes en que son responsables. Cada centro gestor ha de ser responsable en su correspondiente ámbito; así, a unos les corresponde contratar con quien tiene capacidad para ello, conformar las facturas una vez que las prestaciones están ejecutadas, velar por que estas se ejecuten correctamente, y a otros, dentro de las responsabilidades de control, que se completen documentalmente los expedientes, que formalmente cumplan los requisitos legalmente exigibles y que se autoricen contablemente una vez realizadas esas comprobaciones. La afirmación de la existencia de métodos simples y carentes de sofisticación se ve desmontada por la simple constatación del periodo de tiempo en el que se está desarrollando el procedimiento judicial: prácticamente tres años de instrucción, intervención de peritos calígrafos para determinar la autenticidad de las firmas, testigos protegidos, etcétera. Puede que las herramientas empleadas para la comisión de los presuntos hechos delictivos fueran simples e incluso rudimentarias, pero eso no quiere decir que el método empleado lo fuese también.

Exigir que se prevean comportamientos delictivos va mas allá de lo que se podría definir como la diligencia del buen padre de familia. Si el actuar de toda la Administración responde a los mismos patrones, como parece haberse acreditado en la Comisión de investigación, no es posible achacar esa responsabilidad solo a quienes también, cumpliendo con sus obligaciones se encuentra ante ilícitos penales. Esa labor de previsión resulta prácticamente de imposible cumplimiento puesto que, si así fuera, nunca se darían tales ilícitos pues antes de su comisión podrían ser frenados.

Si todos los delitos rudimentarios o no pudieran evitarse sencillamente no habría delitos. Y no se puede olvidar que un control rutinario del DG de Modernización permitió desenredar en el ámbito de la Administración el tejido hilado por Marta Renedo, ideado, desarrollado y ejecutado por quien tenía capacidad para ello en el seno de la organización, conociendo los protocolos de control y los medios para burlarlos.

Las responsabilidades políticas se fundan, finalmente, genéricamente, en el concepto de descontrol, descontrol subjetivo que solo aprecia el informe, pues es lo cierto y acreditado por las declaraciones de los Secretarios Generales Técnicos y por responsables de los servicios de contratación que los controles se efectuaban conforme a lo establecido en la normativa de contratación y de ejecución del gasto público, y conforme a su interpretación realizada por la Junta Consultiva de Contratación, tal como se explica en las páginas que anteceden, procediendo el informe a

suplantar el juicio técnico de testimonios de tal naturaleza estableciendo como necesarios controles no requeridos por la legislación aplicable, sin perjuicio de su valoración como requisitos o controles a mayores más propios de una recomendación que de un reproche.

RECOMENDACIONES

A) OBJECIONES AL INFORME DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN:

Buen Gobierno.

En el Congreso de los Diputados está siendo objeto de tramitación el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Este proyecto de ley presumiblemente entre en vigor con anterioridad a la aprobación de un texto de similares características por el parlamento asturiano, cuya redacción ya ha anunciado el Gobierno del Principado.

Canales éticos.

En cuanto al fomento de la delación y el tratamiento de las denuncias anónimas, señalaremos lo siguiente, por su importancia en el tratamiento que estas cuestiones deben tener en la Administración Pública:

1.º— En el **procedimiento administrativo general**, es de aplicación el artículo 70.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que impone que se identifique *con nombre y apellidos*. Y si se trata de promover con denuncia un **procedimiento sancionador**, el apartado d) del artículo 11.1 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, del Reglamento del procedimiento del ejercicio de potestad sancionadora, señala que *“las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presenten”* y, en consecuencia, *“se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento”*.

— No se considerará al denunciante interesado en las actuaciones administrativas que se inicien como consecuencia de la denuncia ni se le informará del resultado de las mismas.

— En **materia de trabajo y seguridad social**, el artículo 13.2 de la Ley 42/1987, Ordenanza de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al afirmar que no se tramitarán las denuncias anónimas.

Jurisprudencia: **Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña** en la Sentencia del 26 de noviembre del 2009 (Rec. 570/2006):

“Una «denuncia» sin fecha ni firma no puede considerarse «pública» ni puede entenderse realizada por persona alguna, y menos, calificarse si su autor tiene o no capacidad de obrar en el orden tributario. Es, en definitiva, una denuncia anónima, si es que ambas palabras no constituyen una «contradictio in terminis». Ya la legislación anterior a la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal proscribió la denuncia anónima como forma de comunicación de los hechos delictivos (título XXXIII, Ley VII, de la Novísima Recopilación, y artículos 166 y 168 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1872), mientras que la Real Orden Circular de 17 de enero de 1924, en

consonancia con la obligación establecida en el artículo 266 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre la necesidad de identificación del denunciante, estableció que «las denuncias anónimas no deben ser atendidas por las autoridades, y menos dar lugar a actuación alguna respecto del denunciado sin previa comprobación de los hechos cuando aparezcan muy fundados». (...)

Resulta que las denuncias anónimas sólo podrán dar lugar a tal inicio cuando los hechos aparezcan muy fundados y tras la ponderación de la intensidad ofensiva, la proporcionalidad y conveniencia de la investigación y, en fin, la legitimidad con la que se pretende respaldar las imputaciones. Y todo ello habrá de ser objeto de una especial y específica motivación en la orden escrita al respecto del Inspector-Jefe, para hacer así factible el control jurisdiccional exigido constitucionalmente (artículo 106.1 de la Constitución).

Otra cosa permitiría que el inicio de actuaciones inspectoras tributarias quedara a merced de cualquier ciudadano, y con cualquier motivación por espuria que fuera, con sólo elaborar un escrito anónimo, con la posibilidad de incluir datos obtenidos ilegítimamente e incluso con vulneración de derechos fundamentales esenciales como los de integridad física y moral, intimidad o secreto de las comunicaciones, regresando a los tiempos de la admisión incondicionada e incluso fomento de las delaciones anónimas, con grave quebrando de la dignidad de las personas y de los derechos inviolables que le son inherentes (artículo 10.1 de la Constitución).

Como señalara la exposición de motivos del derogado Reglamento General de la Inspección de los Tributos, de 25 de abril de 1986, 'Este cuerpo normativo debe tener como objetivo primero conciliar la efectividad de los valores constitucionales de justicia tributaria, y por lo tanto la eficacia en la actuación de la inspección en los tributos, con las garantías, asimismo, constitucionales de los ciudadanos y la necesidad de un actuar de la Administración Pública que perturbe en la menor medida posible la vida de los administrados y les suponga un servicio adecuado a un moderno Estado de Derecho': No puede caber duda de que esa conciliación entre eficacia inspectora, garantías constitucionales y menor perturbación posible en la vida de los ciudadanos exige, como ha quedado señalado, el máximo rigor en el examen de las denuncias anónimas, en la motivación del eventual acuerdo de inicio de actuaciones y en el control jurisdiccional posterior.

Obviar lo anterior supondría volver a un estado de cosas incluso peor que el regulado para las infracciones de contrabando por la Ley de Contrabando adaptada a la Ley General Tributaria, aprobada por el Decreto 2166/1964, de 16 de julio (BOE de 24 de julio de 1964), cuyo artículo 65.4 permitía que el denunciante manifestara su nombre o se lo reservara, supuesto en que la denuncia había de formularse necesariamente ante el Presidente del Tribunal o Jefes de servicios señalados, que habían

de consignarla en un libro reservado denominado 'Libro de denuncias secretas por contrabando': no pudiendo revelar el nombre a ningún efecto salvo autorización expresa del interesado y expresándose todos los datos que hubieren servido para la identificación de la personalidad del denunciante, siendo firmada por éste (artículo 65.5)".

2.º— Respecto a la posibilidad de salvaguardar la identidad del denunciante frente al denunciado, preferimos transcribir literalmente la opinión del Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Galicia, señor Chaves. Señala el Magistrado: «Considero que jurídicamente se tiene derecho a conocer al "chivato" por varias razones:

a) El derecho de defensa tiene natural correlato en conocer la identidad del denunciante puesto que la acusación puede evidenciar *vendettas*, intrigas, finalidades privadas o inconfesables, o revelarse que se obtuvo la información lesionando derechos fundamentales del denunciado (por ejemplo, pensemos un caso límite pero ilustrativo: funcionario que accede desde su ordenador de trabajo en la Agencia Tributaria declaraciones de la renta de un empresario rival y además de acceder con los datos de éste a otra información en otros organismos, se dedica a denunciarlo a diestra y siniestra, conculcando su deber de sigilo como funcionario y la intimidad del afectado). Recordemos que cuando se abría un procedimiento por la Inquisición por denuncia, lo primero que hacía el Instructor era solicitar al denunciado que identificase a quien sospechase como denunciante, y si era cierto, el proceso concluía con la liberación. Y así, el artículo 135 de la Ley 30/1992 reconoce el derecho del imputado a "ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir (...) y los demás derechos reconocidos por el artículo 35 de la ley", de manera que esta amplitud y apuesta por el derecho de defensa hace ceder el derecho a la protección de datos.

b) La denuncia es previa a la incoación del expediente pero una vez incoado, el artículo 13.2 del citado Reglamento General sancionador impone que "se notificará al denunciante", o sea, que tal notificación (su contenido y aviso de recibo) son posteriores a la iniciación del expediente. Y, por tanto, el derecho de acceso al expediente por el denunciado interesado consagrado en el apartado a) del artículo 35 de la Ley 30/1992 desarrolla toda su fortaleza y alcanza el derecho a "obtener copias de documentos contenidos en ellos". De todos. No es preciso recurrir al derecho de acceso a archivos y registros regulado en el artículo 37 ni en su alcance ni limitaciones, ya que este precepto se refiere a ámbito distinto propio del acceso por terceros a "procedimientos terminados a la fecha de solicitud", pero no a los que están instruyéndose en vía administrativa.

c) La negativa del denunciante a ser identificado solo puede ampararse en la protección de datos personales para que no se cedan al tercero denunciado (identidad del denunciante al

denunciado), pero esta misma legislación sectorial alza un límite legal es que tal "comunicación esté autorizada por la ley", y precisamente eso es lo que sucede, pues la normativa general de procedimiento administrativo se inspira en la transparencia y acceso de los interesados, en conexión con el derecho de defensa. Es más, recordemos que "la ley no ampara el abuso de derecho o ejercicio antisocial del mismo" (artículo 7.1 Código Civil), con lo que negarse a facilitar la identidad sin obtener otro beneficio que el psicológico de la impunidad, resultaría inadmisibles».

A idéntica conclusión favorable a facilitar la identidad del denunciante al denunciado llega la Agencia Catalana de Protección de Datos.

2120. — Las normas en materia de contratación son diversas y complejas. Pero esa ha sido la voluntad del legislador, sin que la Administración del Principado pueda hacer nada ya que carece la Comunidad Autónoma de competencias en materia de contratación. Existen múltiples recopilaciones normativas tanto en bases de datos como el formato papel a disposición tanto de los empleados públicos como de los ciudadanos y profesionales del derecho.

2150 a 2164. — Los límites de los contratos menores los establece la legislación estatal.

En las facturas ya se identifica la fecha y funcionario que da la conformidad como consecuencia de la modificación del TRLCSP por el Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

La presentación de ofertas por medios electrónicos, si bien deseable, exigirá una inversión en esta materia cuya cuantía se desconoce en estos momentos.

2174 a 21230. — Contratación homologada. Ya existe un catálogo de bienes homologados que reúne las características propuestas en el dictamen.

En cuanto a la ejecución de este tipo de contratos homologados, se regirá por el TRLCSP y los procedimientos en ellos establecidos. Para ello es necesario conocer cual es su regulación. Nos remitimos al Informe 10/2013 de la Junta Consultiva de Aragón, en el que a modo de resumen hace la distinción entre contratos marco y acuerdos marco, la posibilidad de que sean suscritos con uno o varios empresarios y que las condiciones de los contratos que se van a adjudicar durante un periodo determinado queden fijadas inicialmente o se realice en los contratos derivados.

La inscripción en un registro no puede justificar la participación en un procedimiento de contratación; las empresas, inscritas o no, deberán poder participar en los términos y con los procedimientos establecidos en la normativa de contratación; cualquier procedimiento que se articule ha de pasar necesariamente por el cumplimiento de los trámites y requisitos señalados en el TRLCSP. Después, una vez cumplidos estos, se pueden articular cuantas medidas se consideren necesarias para articular la necesaria objetividad y transparencia.

La Intervención remite ya tanto a la Sindicatura de Cuentas como al Tribunal de Cuentas los reparos que

formula, entes estos especializados y profesionalizados que parecen los adecuados para analizar esta documentación. Por otra parte, nada impide a los Diputados a través de solicitudes de información requerir estos datos a la Intervención General, no cargando a este órgano con duplicidades que nada aportan y merman la eficacia y eficiencia de sus recursos.

ANEXOS: INFORMES JUNTAS CONSULTIVAS DE CONTRATACIÓN

Informe Junta Consultiva Andalucía 5/1996, de 23 de julio, sobre la contratación menor, a solicitud de la Consejería de Economía y Hacienda

En primer lugar, se cuestiona la necesidad de que el contratista menor acredite documentalmente su capacidad para contratar con la Administración. Para celebrar cualquier contrato público es requisito sine qua non la capacidad del contratista adjudicatario, de conformidad con el artículo 11 letra b) de la LCAP, siendo esta prescripción plenamente aplicable a la contratación menor junto a los requisitos de competencia del órgano de contratación, determinación del objeto de contrato y fijación del precio.

Sin embargo, la peculiar tramitación simplificada de estos expedientes, que en general "sólo" exigen la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente, justificada para lograr la agilidad que persiguen estas contrataciones, conducen a afirmar que no será necesario acreditar documentalmente los extremos relativos a la capacidad de obrar, la solvencia y no estar incurso en las prohibiciones recogidas en el artículo 20 de la ley, presumiendo, en principio, que el contratista posee la necesaria capacidad para contratar con la Administración, a diferencia de los procedimientos de adjudicación que exigen a los interesados acreditar este requisito en la fase de licitación.

Informe 6/2009 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la obligatoriedad de exigir en la contratación menor el cumplimiento de los requisitos de capacidad de obrar y habilitación profesional, y, en su caso, la forma de acreditar su cumplimiento

La Junta Consultiva estatal ha mantenido reiteradamente que en los contratos menores, al margen de que no se puedan contravenir los requisitos de capacidad exigidos con carácter general para todos los contratos; sin embargo, no es preceptivo acreditar documentalmente en el expediente la capacidad y solvencia del contratista, pues tal acreditación es requisito propio de la tramitación del procedimiento de adjudicación del que están exentos los contratos menores, no sólo porque así se dispone expresamente en los preceptos que regulan específicamente la contratación menor, sino porque atendiendo a la propia finalidad de los contratos menores, la razón de ser de éstos radica en la necesidad de simplificar el procedimiento administrativo en aquellos supuestos en que ha de

primar la agilidad con que han de ser atendidas determinadas necesidades de reducido importe económico, así como su adecuación a los usos habituales del mercado respecto de determinados bienes y servicios.

Esta es la doctrina que ha mantenido ininterrumpidamente la Junta Consultiva estatal en todos los informes emitidos respecto al régimen jurídico y requisitos de los contratos menores (informes 40/95, 13/96, 30/96, 4/98, 10/98, 12/02, 23/04, 17/05, 38/05).

Por otra parte, la LCSP, en su artículo 43, inserto en el libro I, "Configuración general de la contratación del sector público", y más concretamente en el capítulo II, "Capacidad y solvencia del empresario", dentro del título II, "Partes del contrato", regula con carácter general los requisitos que han de cumplir quienes hayan de contratar con el sector público, disponiendo que "sólo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en una prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta ley, se encuentren debidamente clasificadas. (...) Deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato".

Siendo estos los requisitos exigidos con carácter general por la LCSP para contratar con el sector público, sin embargo la necesidad de su acreditación documental en el expediente de contratación está limitada en el artículo 130 (dentro del libro III, "Selección del contratista y adjudicación de los contratos") a los supuestos de adjudicación mediante procedimiento abierto, restringido, negociado, y diálogo competitivo.

A la vista de los preceptos transcritos, y teniendo en cuenta los apartados en que se insertan dentro de la estructura de la LCSP, podemos obtener las siguientes conclusiones:

En la actual LCSP, al igual que la anterior LCAP, se establece un excepcional régimen jurídico para los contratos menores que, atendiendo a su finalidad, va dirigido a atender la necesidad de simplificar el procedimiento administrativo en aquellos supuestos en que ha de primar la agilidad con que han de ser atendidas determinadas necesidades de reducido importe económico, así como su adecuación a los usos habituales del mercado respecto de determinados bienes y servicios.

En consonancia con tal finalidad, la LCSP articula una regulación excepcional para la tramitación de los contratos menores, a los que, configurándolos como una modalidad abreviada de adjudicación directa de los contratos públicos de importe reducido, exime de la tramitación del procedimiento de adjudicación, y para los que los únicos requisitos exigibles son los que se preceptúan de forma expresa en el artículo 95, sin que resulte necesaria la mención expresa de la no exigencia o exclusión de los restantes requisitos

exigidos con carácter general para los procedimientos de contratación en que es preceptiva la tramitación de los procedimientos ordinarios de adjudicación del contrato.

De esta forma, partiendo de la exigencia general de capacidad exigida por el artículo 43 de la LCSP para contratar con el sector público, sin embargo los requisitos documentales de los expedientes de los contratos menores, exentos de tramitar procedimiento de adjudicación, difieren de los exigidos en los expedientes de contratación que requieren tramitar dicho procedimiento, tal y como se constata en los términos que se recogen en los artículos 122.3 y 130 de la LCSP. De acuerdo con tales preceptos, en los expedientes con procedimiento de adjudicación el cumplimiento de los requisitos generales de capacidad se ha de acreditar en los términos que se detallan en el artículo 130 de la LCSP, mientras que en los contratos menores tan sólo se ha de acreditar documentalmente lo expresado en el artículo 95, de acuerdo con la remisión contenida en el artículo 122.3, es decir, la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente. Cuando por la especial naturaleza o complejidad de determinadas modalidades contractuales, el legislador ha considerado necesaria la inclusión preceptiva en los contratos menores de otra documentación complementaria, así lo ha dispuesto expresamente, como ocurre con los contratos menores de obras, para los que exige, además, el presupuesto de las obras, el proyecto, cuando normas específicas así lo requieran, y el informe de supervisión, cuando lo obra afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad del inmueble.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que, tal y como establece el último párrafo de la disposición final séptima de la LCSP, la documentación exigida en el artículo 95 tiene el carácter de mínima, por lo que nada impide que los órganos de contratación, a su criterio, incorporen a los expedientes de los contratos menores aquella otra documentación que consideren conveniente, de acuerdo con las específicas características o necesidades del contrato de que se trate.

En conclusión, la LCSP, igual que la anterior LCAP, confiere preponderancia a la necesidad de simplificar el procedimiento administrativo de los contratos menores, en virtud de la finalidad que persiguen y que constituye su razón de ser, primando tal simplificación sobre la acreditación formal del cumplimiento del conjunto diverso de requisitos que en todo caso resultarían exigibles, tanto para contratar con el sector público, como para dar cumplimiento a todo el conjunto normativo regulador de los distintos aspectos de la actividad empresarial (normativa laboral y de Seguridad Social, normativa fiscal, normativa reguladora de determinadas actividades empresariales o profesionales, etcétera), cumplimiento cuya constatación, no resultando adecuada al expediente simplificado de un contrato menor al que se exime de las fases de preparación y adjudicación, compete, no obstante, a los órganos

que, en cada uno de los correspondientes sectores normativos, tengan atribuidas las funciones de vigilancia y control de la materia de que se trate.

Consulta sobre diversas cuestiones relativas a los contratos menores. Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia

«(...) no nos puede llevar ahora necesariamente a tener que acreditar en estos expedientes las condiciones de aptitud y capacidad del contratista por que además de no exigirlo la nueva ley, como si lo hace para la generalidad de los procedimientos de adjudicación de los contratos el artículo 130, llegaríamos a un resultado no deseado por la misma ya que se impondría un grado de rigidez en la tramitación de estos contratos menores que dificultaría enormemente su empleo en vez de avanzar en la simplificación y racionalización de la gestión contractual, como se recoge en exposición de motivos de esta ley, y que no hace sino confirmar la utilización y potenciación de la categoría de los contratos menores como medio de lograr la simplificación del procedimiento jurídico administrativo de contratación ya pregonado en la exposición de motivos de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, "objetivo y medio que difícilmente se concilian con la exigencia de otros requisitos, no establecidos en su regulación específica para los contratos menores", tal como se mantenía, entre otros, en el Informe 13/96, de 7 de marzo de 1996, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Regional de Contratación Administrativa entiende:

Que la tramitación del expediente de los contratos menores sólo exige el cumplimiento de los requisitos del artículo 95 de la Ley de Contratos del Sector Público, si bien deberán concurrir aquellos requisitos que resultan imprescindibles para la existencia de un contrato —competencia del órgano, capacidad del contratista, determinación del objeto y fijación del precio— y los que son consecuencia de lo dispuesto en las correspondientes normas presupuestarias en el proceso de ejecución del presupuesto y que la derogación del artículo 12 de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública, no significa que en dicho expediente haya de acreditarse documentalmente las condiciones de aptitud y capacidad del contratista de igual manera que en los expedientes tramitados para los restantes procedimientos de la adjudicación de los contratos tal como dispone el artículo 130 en relación con el 122.3 de la mencionada Ley de Contratos del Sector Público».

B) RECOMENDACIONES DEL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA

No se puede obviar a la hora de plantear cualquier recomendación, y así fue expuesto por varios

comparecientes, la referencia del dictamen del Comité Económico y Social Europeo, que señala lo siguiente:

"Un obstáculo significativo a la realización de avances en la consecución del objetivo de una contratación pública eficaz es la falta de profesionalidad satisfactoria y de conocimientos especializados de las autoridades públicas. En el Libro Verde no se plantea este requisito básico para todo tipo de adquisición pública, lo cual constituye una laguna. Los incentivos para mejorar son demasiado escasos. El CESE recomienda encarecidamente que se emprendan acciones de formación —en particular a nivel local y regional— que permitan a los funcionarios adquirir las competencias necesarias para negociar y encauzar contratos viables.

Además, también es necesario cambiar la cultura de contratación pública. La contratación pública no es una mera tarea administrativa y deben participar todos los niveles de dirección que requiera el contrato, como ocurre en muchas sociedades mercantiles. El éxito solo se puede garantizar mediante un compromiso de todo el personal de los poderes adjudicadores con las prácticas de contratación modernas, en particular la gestión del riesgo. Las prácticas del sector de los servicios constituyen ejemplos positivos.

Una de las medidas recomendables sería la creación de agencias de adquisición que ofrecen conocimientos especializados al poder adjudicador durante todo el proceso de licitación.

A fin de fomentar la transparencia y reducir las prácticas abusivas, el CESE recomienda que todos los contratos públicos sin excepción se publiquen de antemano. Los contratos cuyo valor sea inferior a los umbrales y los relativos a los servicios B deberían publicarse de forma muy simplificada en un sitio Web, accesible en todos los países del EEE, dedicado a la contratación pública electrónica".

La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública señala en su exposición de motivos los retos a los que se enfrenta la contratación pública y las decisiones a adoptar por parte de los organismos de contratación. Resumidamente se señalan los más importantes y que pueden incidir en las medidas que se pretendan adoptar en el futuro en la Comunidad Autónoma:

— Simplificación y flexibilización de los procedimientos de contratación

La propuesta de directiva prevé la simplificación y flexibilización del régimen procedimental establecido por las actuales directivas sobre contratación pública. Con esta finalidad, contiene las siguientes medidas:

Promoción de la contratación electrónica: El uso de las comunicaciones electrónicas y el procesamiento electrónico de las transacciones por los poderes adjudicadores puede generar ahorros significativos y mejorar los resultados de la contratación, reduciendo a la vez despilfarros y errores. La propuesta tiene por objeto ayudar a los Estados miembros a realizar el cambio a la contratación electrónica que permita a los proveedores participar en los procedimientos de

contratación en línea en todo el mercado interior. Para ello, la propuesta de directiva establece la obligación de transmitir los anuncios en formato electrónico, poner la documentación de la contratación a disposición del público por medios electrónicos y adoptar una comunicación totalmente electrónica, en particular por lo que respecta a la presentación electrónica de ofertas o solicitudes, en todos los procedimientos de contratación en un período de transición de dos años. Asimismo, racionaliza y mejora los sistemas dinámicos de adquisición y los catálogos electrónicos, herramientas de contratación completamente electrónicas que se adaptan especialmente a la contratación muy agregada que llevan a cabo las centrales de compras. El instrumento de la contratación electrónica también permitirá a los poderes adjudicadores evitar, detectar y corregir los errores que se deben en general a una interpretación o comprensión incorrectas de las normas de contratación pública.

— Simplificación de las obligaciones de información

La simplificación general de las obligaciones de información en los procedimientos de contratación beneficiará considerablemente a las PYME. La propuesta prevé la obligación de aceptar las declaraciones de los interesados como prueba suficiente a efectos de selección. En la práctica, la presentación de pruebas documentales se verá facilitada mediante un documento normalizado, el pasaporte europeo de contratación pública, que servirá para demostrar la inexistencia de motivos de exclusión.

— Centros de conocimientos

En muchos casos, los poderes adjudicadores no disponen internamente de los conocimientos especializados necesarios para tramitar proyectos de contratación complejos. Un apoyo profesional adecuado e independiente por parte de estructuras administrativas podría mejorar considerablemente los resultados de la contratación gracias a la ampliación de la base de conocimientos y la profesionalización de los compradores públicos y a la prestación de asistencia a las empresas, en particular las PYME. Por consiguiente, la propuesta obliga a los Estados miembros a establecer estructuras de apoyo jurídico y económico que ofrezcan asesoramiento, orientación, formación y ayuda para preparar y llevar a cabo los procedimientos de contratación. Existen ya estructuras o mecanismos de apoyo a nivel nacional, aunque organizados de muy diversas maneras y aplicados a diferentes ámbitos de interés de los poderes adjudicadores. Así pues, los Estados miembros podrán utilizar esos mecanismos, aprovechar sus conocimientos técnicos y promover sus servicios como instrumento moderno y apropiado capaz de proporcionar a los poderes adjudicadores y los operadores económicos el apoyo que necesitan.

Para reforzar la lucha contra la corrupción y el favoritismo, los poderes adjudicadores tendrán la obligación de transmitir el texto de los contratos celebrados al organismo de supervisión, que podrá

así examinar estos contratos a fin de detectar pautas sospechosas, y de permitir a los interesados acceder a estos documentos, siempre que no resulten perjudicados intereses públicos o privados legítimos. Por otra parte, debe evitarse la creación de una carga administrativa desproporcionada, por lo que la obligación de transmitir el texto completo de los contratos celebrados debe seguir quedando limitada a los contratos de un valor relativamente elevado.

No se prevé que los requisitos relativos a los organismos de supervisión y los centros de conocimientos generen en conjunto una carga financiera adicional para los Estados miembros. Aunque la reorganización o el perfeccionamiento de las actividades de los mecanismos y estructuras existentes entrañará algunos costes, estos quedarán neutralizados por la reducción de los costes de los litigios (tanto para los poderes adjudicadores como para las empresas) y los derivados de los retrasos en la adjudicación de los contratos, debido a la aplicación incorrecta de las normas de contratación pública o a la mala preparación de los procedimientos de contratación, así como de los costes que acarrearán la fragmentación y la ineficiencia del asesoramiento que se ofrece actualmente a los poderes adjudicadores.

PROPUESTAS CONCRETAS

Por tanto, y a la vista del proyecto de directiva, que inexorablemente va a tener un reflejo en la normativa nacional, las actuaciones que se propongan han de ir encaminadas a conseguir los objetivos marcados por la Unión Europea: profesionalización del personal encargado de las funciones de contratación administrativa, racionalización de las estructuras administrativas encargadas de la tramitación, dotación de medios personales y materiales, transparencia en los procedimientos, potenciación de los instrumentos que supongan una mayor eficacia en la gestión de fondos públicos y un ahorro de costes, separación de las funciones de tramitación, ejecución, comprobación y supervisión, etcétera.

— Profesionalización del personal encargado de las funciones de contratación administrativa, racionalización de las estructuras administrativas encargadas de la tramitación, dotación de medios personales y materiales

La dispersión normativa, la complejidad de su aplicación y estudio basado no solo en normas de rango legal sino también en la jurisprudencia comunitaria y nacional, informes de la Juntas Consultivas estatal y autonómicas, resoluciones de los Tribunales de recursos contractuales, hace que una correcta ejecución de los procedimientos de contratación pase por una profesionalización y especialización del personal bajo cuya responsabilidad se debe de llevar a efecto.

Consecuencia de ello surge ineludiblemente una racionalización de las estructuras administrativas encargadas de la tramitación, ejecución y supervisión. Por un lado, si se pretende potenciar la transparencia en los procedimientos y su carácter objetivo, se ha de

dotar a las Secretarías Generales Técnicas de un mayor número de efectivos tanto a nivel de servicio como de personal administrativo y, por otro, han de ser dotadas de medios materiales para llevarlo a efecto (acceso a bases de datos, correos corporativos, administración electrónica, etcétera). Se deben potenciar los cursos de formación y el intercambio de conocimientos con las Administraciones que tengan una mayor experiencia o hayan avanzado más en la dirección de las normas comunitarias.

La necesaria separación entre las fases de tramitación, ejecución y control en su más amplio sentido requiere un replanteamiento de las estructuras organizativas actuales que, sin suponer un incremento de personal, suponga una mayor eficacia en la gestión: es necesario un canal continuo de comunicación entre los proponentes de la contratación, los tramitadores y los ejecutantes y controladores. Así se detectarían deficiencias en los procedimientos, malas prácticas y sobre todo se podrían establecer criterios comunes de actuación. Estos criterios son fundamentales en una organización en la que si bien hay diferentes órganos de contratación su actuación ha de responder a las mismas finalidades.

Para llegar a este punto sería aconsejable la creación de un grupo o comisión de expertos en contratación en el que se incluyeran los diferentes partícipes en las fases de contratación para realizar un estudio objetivo de necesidades, procedimientos, funciones y sobre todo carencias, que bien podría ser avalado por un órgano ajeno a las estructuras del Gobierno. La racionalización puede partir de la uniformidad en el tratamiento de asuntos comunes y sería posible la elaboración de un manual, guía o estudio de procedimientos comunes que sirvieran de base a la actuación administrativa. De ese trabajo se podrían deducir instrucciones aplicables a toda la organización en, por ejemplo, la tramitación de los contratos menores, criterios de empleo y justificación de los negociados sin publicidad, criterios de valoración de ofertas, sistemas de control de la ejecución de los contratos, métodos de recepción y conformidad de las prestaciones, documentación de los trabajos entregados, etcétera. Esto no quiere decir que en la actualidad no se cumplan los requisitos establecidos en la normativa contractual, lo que se debe afirmar con rotundidad, sino que existe falta de una cierta coordinación interna de la organización debida básicamente a que el ámbito de la contratación administrativa ha sufrido en los últimos años un desarrollo tal que no ha sido acompasado con la modificación de las tradicionales estructuras administrativas.

Se han de potenciar figuras fundamentales como son los estudios previos de la contratación, el análisis racional de las necesidades, la planificación de las actuaciones, los estudios de mercado, los controles a posteriori, las comprobaciones materiales, etc.

— Transparencia en los procedimientos

Uno de los objetivos fundamentales de cualquier reforma pasa por permitir una mayor transparencia en los procedimientos contractuales; pero esa transparencia no debe confundirse con la publicidad de todos y cada uno de los pasos de los expedientes de contratación, pues más que dar información sobre ellos supondría abrumar a los ciudadanos con datos carentes de sentido para ellos (véase gráficamente una prórroga de un contrato cuando está prevista en un pliego o una ampliación de un plazo de ejecución de una obra consecuencia de fenómenos atmosféricos). Ha de distinguirse lo principal de lo accesorio.

Así, y a la vista del perfil del contratante del que dispone esta Administración, sería necesario que se incluyeran y publicitaran determinadas actuaciones que actualmente no están contempladas:

- . Los modificados de los contratos como medio de que cualquier licitador que haya participado en el procedimiento pueda conocer las condiciones del mismo a efectos de un control de legalidad y la formulación de los consiguientes recursos.

- . Los procedimientos negociados sin publicidad, para que cualquier empresario interesado, amén de los invitados, pueda formular propuestas de contratación que han de ser estudiadas por el órgano de contratación. En estos procedimientos también se podrían hacer listados de contratistas capaces para la realización de grupos de contratos, haciendo pública la intención de disponer de estos listados y pudiendo estar incluidos en ellos todos los que acreditasen la capacidad suficiente para la ejecución de los mismos, siguiendo después un sistema rotatorio en la invitación.

- . Publicidad de solicitud de ofertas de contratos menores para que de igual manera se presenten ofertas por los interesados. Esta posibilidad conlleva un proceso de adaptación en el sentido de que la documentación que aportasen los empresarios ha de ser original, al menos su oferta, o bien estar avalada por una firma electrónica, que en el caso de pymes no siempre es posible. Es decir, habría que articular los canales necesarios para que esa transparencia en el procedimiento se combinase adecuadamente con la rapidez y agilidad en la tramitación de los contratos menores.

- . Publicación de las adjudicaciones de contratos menores a partir de una cantidad, ya no de forma trimestral sino una vez adjudicado, mediante un sistema de fichas; esta publicación debería poder hacerse mediante un programa informático que permitiese que los distintos órganos de contratación tuvieran conocimiento de los contratos adjudicados por los demás para llevar un exhaustivo control del gasto.

- . Permitir la búsqueda por terceros de modo que se tuviese conocimiento de las adjudicaciones realizadas a cada empresa.

- . Hacer públicas a través del portal las causas de incompatibilidad, de abstención y recusación en los procedimientos de contratación.

. A efectos de conseguir una adecuado conocimiento de la normativa contractual, que si bien está contenida en innumerables bases de datos, mantener actualizada la normativa vigente con enlaces a páginas de Juntas Consultivas, Tribunales de resolución de recursos, jurisprudencia comunitaria y nacional, etcétera.

. Establecer un apartado específico dedicado a la contratación centralizada donde se publicitasen los distintos contratos o acuerdos marco, su plazo de vigencia, los empresarios adjudicatarios y sus precios, las posibles suspensiones, etc.

. Potenciación del empleo de una aplicación informática común de tramitación de expedientes para el conjunto de la organización basada en modelos normalizados.

— Potenciación de los instrumentos que supongan una mayor eficacia en la gestión de fondos públicos y un ahorro de costes

El propio TRLCSP contiene un título bajo la rúbrica "Racionalización técnica de la contratación". Esta racionalización pasa por la creación de auténticas centrales de compras para la adquisición de productos de común utilización por los distintos centros gestores, el empleo de contratos y acuerdos marco, el uso de sistemas dinámicos de contratación, etcétera; a modo de ejemplo, y siguiendo la experiencia de Aragón, citar la compra de espacios publicitarios, servicios de alojamiento y transporte, material de oficina y no inventariable, suministros eléctricos, de combustible, etcétera. La creación de estas auténticas centrales de compra pasa por distintos estadios: análisis de necesidades, análisis del mercado y conocimiento profundo del mismo, dotación de medios personales y materiales. Sería preciso dotar de una potente infraestructura de personal que actuase como central de compras para toda la Administración con expertos en contratación, economistas, personal auxiliar, etcétera. Estas centrales actuarían con los procedimientos ya establecidos en la normativa de contratación y deberían ser objeto de publicidad específica, con listados de contratistas por procedimientos y productos, históricos de pedidos, referencia a los contratistas suspendidos, etcétera.

Con la compra agrupada, adquisición de grandes volúmenes, por ejemplo en consumibles como papel o tóner, conocimiento del mercado y de los proveedores, las sinergias y estrategias de mercado: sin duda se podrían dar importantes ahorros de fondos públicos. Por otro lado, la especialización profesional podría permitir la racionalización de los procedimientos evitando riesgos, con control de los pedidos y de las necesidades, etcétera.

— Separación de las funciones de tramitación, ejecución, comprobación y supervisión

Siguiendo las más actuales tendencias y las recomendaciones de los órganos externos de control se hace necesario proceder a una separación y diferenciación de las distintas fases del procedimiento

de contratación. Si bien actualmente se da esa separación entre la propuesta de contratación y la tramitación de los expedientes de contratación por pertenecer la primera al ámbito de las Direcciones Generales y la segunda a las Secretarías Generales Técnicas, no sucede lo mismo en lo que se refiere a la ejecución de los contratos, en el sentido de que la ejecución suele estar controlada por la misma persona que encarga de la recepción de las prestaciones ejecutadas.

En la fase de adjudicación de contrato, una mayor transparencia podría pasar por la simplificación de determinados procedimientos en la medida permitida por las normas. Si las directivas comunitarias van dirigidas hacia la admisión de declaraciones de capacidad y solvencia y la acreditación de estas circunstancias por los adjudicatarios, esta posibilidad debería aplicarse a la contratación menor, eliminando cargas excesivas para los licitadores y para la Administración de tal forma que se comprobasen las circunstancias únicamente del adjudicatario. Actualmente esa posibilidad se contempla mediante la aplicación de interoperabilidad y con el acceso al Registro de Licitadores, que se debe potenciar de forma que la mayoría de las empresas contratistas se encuentren inscritas en él.

En la ejecución se deberían potenciar más de lo que actualmente están las figuras del responsable del contrato y de la dirección técnica, como figuras separadas y con competencias claras y definidas; mientras el responsable ha de ser el garante último de la ejecución del contrato y el ejerciente de las potestades del órgano de contratación, el director técnico ha de ser el encargado del día a día en la ejecución. Se trataría de dos figuras fundamentales, cuya presencia en la recepción del contrato ha de ser esencial y que deberían depender de dos órganos distintos: el director del contrato del órgano gestor (Dirección General) y el responsable del contrato de las Secretarías Generales Técnicas. En todo caso, y se articule así o de otra manera, se debe mantener el principio de colegiación en la recepción de las prestaciones evitando cargar a una sola persona con la responsabilidad total de la ejecución y supervisión.

Resulta fundamental en este caso que queden perfectamente determinadas las actuaciones a realizar por el centro gestor en cuanto a la documentación de la ejecución de las prestaciones; si bien múltiples pliegos de cláusulas administrativas contienen estas referencias, sería adecuada la existencia de una instrucción única en la que se detallase de forma clara y precisa el procedimiento de recepción centrado en las prestaciones inmateriales, en la documentación del proceso de ejecución y de los resultados que han de ser validados tanto por el responsable del contrato como por el director del mismo.

— Controles en segundo nivel

Lo señalado en el apartado anterior se refiere a la mejora en los controles en un primer nivel. Pero también en el segundo nivel, es decir, el que corresponde a un órgano ajeno al propio gestor,

dotado de imparcialidad e independencia respecto de este y que no es otro que la Intervención. Para mejorar este control deberían aplicarse dos técnicas cumulativas que son las que han sido recomendadas tanto por la Comisión Europea como por la Intervención General del Estado, en detrimento de la fiscalización previa.

Por una parte, y siguiendo el Reglamento CEE de la Comisión 1826/2006, sería preciso que desde la Intervención se fuesen realizando auditorías de sistemas sobre los distintos órganos gestores, si bien hay que tener en cuenta que éstas ya existen en aquellas Direcciones Generales que gestionan fondos comunitarios. Esas auditorías deben concluir con una evaluación sobre la fiabilidad de los sistemas (alta, media o baja) y con las correspondientes recomendaciones. Las conclusiones deberían ser revisadas anualmente, puesto que de sus resultados dependerá la siguiente fase que se pasa a exponer.

— Auditorías de operaciones

Utilizando un método de muestreo estadístico aleatorio para aquellos gastos que estén exentos de fiscalización previa. Para determinar los parámetros técnicos del muestreo se tendrán en cuenta los resultados de las auditorías de sistemas, en particular el nivel de confianza y el índice de error esperado. El nivel de confianza utilizado en las operaciones de

muestreo no debe ser inferior al 60%, con un nivel de tolerancia máximo del 2%. En el caso de un sistema cuya evaluación resulte en un nivel bajo de fiabilidad, el nivel de confianza utilizado en las operaciones de muestreo no será inferior al 90%. La auditoría de operaciones deberá contemplar la comprobación material de la inversión siempre que ésta sea posible (en bienes no fungibles u obras que quedan ocultas). No cabe duda de que la implantación de ambas medidas requerirá un refuerzo de medios materiales y personales en la Intervención General. Además, en línea con las técnicas más actuales, se podría valorar la implantación de la fiscalización limitada previa o incluso la exención de fiscalización previa a partir de una determinada cuantía, a fin de dedicar la mayor parte de los recursos al control a posteriori, control que permite analizar con mayor profundidad y en conjunto la gestión del gasto de una determinada Consejería.

Lo que se publica. P. D. El Letrado Mayor.

BOLETÍN OFICIAL DE LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Edición: Servicio de Publicaciones
Cabo Noval, 9. 33007 Oviedo. Tel. 985107553
<http://www.jgpa.es> correo-e: info@jgpa.es
Depósito Legal: O-1.521-82