

Informe 1/97, de 20 de marzo de 1997. "Consulta sobre si un contrato para la realización de una auditoría económico-administrativa y urbanística resulta exigible título de auditor de cuentas inscrito en el registro oficial de auditores de cuentas".

5.2. Contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales. Preparación del contrato.

ANTECEDENTES.

1. Por el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva (Zaragoza) se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"Este Ayuntamiento, convocó concurso público para la adjudicación de un contrato de consultoría y asistencia relativo a "una auditoría económico-administrativa y urbanística" por el período comprendido desde Julio de 1987 a Junio de 1995 (ocho años), haciendo constar en el pliego de condiciones que dicho contrato era el tipificado en el artículo 207.09 de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, o sea, "Contabilidad, Auditoría y Teneduría de Libros", y que los licitadores deberían cumplir los requisitos de capacidad citados en el artículo 198 de la misma Ley.

Como trámite previo a la formalización del contrato, se requirió a los licitadores seleccionados para que con antelación a dicho acto aportasen el Título de Auditores inscritos en el Registro Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditores de Cuentas, contestando dichos licitadores en sentido negativo por entender que no era de aplicación al caso la Ley 19/1988, de 12 de julio, siendo bastante para el ejercicio del trabajo ofertado los títulos de Abogados y Diplomado en Ciencias Económicas.

El Ayuntamiento, en sesión de 16 de Diciembre último previo informe de la Asesoría Jurídica, con base en el artículo 15 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas sobre Capacidad y Solvencia como requisitos indispensables para contratar, en relación con lo dispuesto en el artículo 19 sobre Solvencia Técnica o Profesional para este tipo de contrato y el artículo 198 sobre "Requisitos adicionales en el mismo sentido", teniendo muy en cuenta lo dispuesto en el artículo 22 sobre una posible nulidad de pleno derecho en el supuesto de carencia de solvencia necesaria, acordó por unanimidad elevar consulta a esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre si es exigible que los licitadores adjudicatarios posean el título de auditores de cuentas inscritos en el Registro Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditores de Cuentas".

2. Procedente de la Dirección General de Administración Local de la Diputación General de Aragón se hacen llegar a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, por no existir órgano equivalente en la Comunidad Autónoma de Aragón, escrito firmado por D. José Pérez García, Concejal del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva y otros cuatro Concejales de la misma Corporación, en el que, después de detallar los hechos más significativos, hacían constar que, a su juicio, los adjudicatarios del contrato no debían presentar el documento acreditativo de estar dados de alta en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas requerido por el Ayuntamiento el día antes de la formalización del contrato, teniendo en cuenta que, según la documentación que acompañaban al indicado escrito (moción aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Cuarte de Huelva en 30 de octubre de 1995, anuncio de la convocatoria del concurso publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza, número 167 de 22 de julio de 1996, pliego de cláusulas administrativas particulares, notificación de la adjudicación y requerimiento para la formalización del contrato) el objeto del contrato lo constituía una auditoría económico administrativa y urbanística y no un auditoría de cuentas.

3. Por el mismo conducto de la Dirección General de Administración Local de la Diputación General de Aragón se hace llegar a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito de D. Enrique Senao Martínez, D^a. María José Borbón Villuendas y D. José Borobío Garcés, adjudicatarios del contrato convocado por el Ayuntamiento de Cuarte de Huerva en el que como alegaciones a la consulta formulada (ante la Junta Consultiva de Contratación de la Diputación General de Aragón) reproducen en esencia las del escrito de los Concejales del Ayuntamiento acompañando un informe del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas en el que, después de detallar la actividad de auditoría de cuentas y quien puede realizarla conforme a los artículo 1 y 6 de la Ley 19/1988, de 12 de julio, sentaba la conclusión de que la realización de una auditoría económico-administrativa y urbanística de un Ayuntamiento no puede considerarse como un trabajo de auditoría de cuentas en sentido estricto de los definidos en el artículo 1 de la Ley 19/1988, de Auditoría de Cuentas, por lo que dicho trabajo no estará sujeto a lo establecido en la misma ni será necesario estar inscrito en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas para realizarlo.
4. Por diligencia de la Secretaría de fecha 7 de marzo de 1997 se decretó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la acumulación de los expedientes 1/97 y 5/97, por guardar identidad sustancial, el primero constituido por el escrito de consulta del Alcalde del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva y el segundo por el escrito de los cinco Concejales del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva y por el escrito de los adjudicatarios del contrato y documentación que a los mismos se acompaña.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. La cuestión básica y principal que se suscita en el presente expediente es la de determinar si a los adjudicatarios de un concurso convocado por el Ayuntamiento de Cuarte de Huerva para la realización de una auditoría económico-administrativa y urbanística se les debe exigir el título de Auditores inscritos en el Registro Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditores de Cuentas. No obstante dadas las peculiaridades que se observan en la tramitación del presente expediente conviene hacer algunas observaciones previas sobre estas circunstancias de tramitación y sus repercusiones en el contenido del presente informe.
2. El expediente 1/97 se inicia por escrito dirigido a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa por el Alcalde del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva y, constituido únicamente por el citado escrito de consulta, debe ser informado por esta Junta ya que a tenor de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, podrán solicitar informes a la Junta los Presidentes de las Entidades locales.

Por el contrario el expediente 5/97 se inicia por el traslado que la Dirección General de Administración Local de la Diputación General de Aragón hace a esta Junta de sendos escritos de cinco Concejales del Ayuntamiento y de los adjudicatarios del contrato por lo que, en principio debe concluirse que al no ser los Concejales ni los adjudicatarios ninguna de las personas mencionadas en el citado artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, carecen de legitimación para solicitar informe de esta Junta, no obstante lo cual, parece conveniente darles traslado del informe dirigido al Alcalde del Ayuntamiento de Cuarte, aunque solo sea, como se ha hecho en anteriores ocasiones, para que conozcan el criterio de esta Junta sobre legitimación y sobre el fondo del asunto, por el interés general que puede presentar para casos similares, con la indicación expresa de que el informe dirigido al Alcalde del Ayuntamiento no tiene carácter vinculante para el órgano que lo solicita, conforme al artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 20 de noviembre, el cual puede

apartarse del criterio del informe, sin más requisito que el motivar su decisión, según preceptúa el artículo 54.1 c) de la propia Ley.

En apoyo de la tesis sustentada de la conveniencia de dar traslado de este informe a los Concejales del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva y a los adjudicatarios del contrato debe citarse la circunstancia de que curiosamente, la totalidad de la documentación aportada al expediente y que puede tener interés para el criterio que se mantenga (pliego de cláusulas administrativas particulares, anuncio del concurso, notificación de la adjudicación, requerimiento para la formalización e informe del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas del Ministerio de Economía y Hacienda) han sido aportados al expediente por los Concejales y adjudicatarios, cuando, salvo el último, hubieran debido acompañar al escrito de consulta del Alcalde del Ayuntamiento.

También desde el punto de vista de la tramitación es interesante reseñar que, tal como resulta de los antecedentes remitidos, el contrato ha sido ya adjudicado, por lo que la solución que se propugne, o la que no se propugne pero se adopte en virtud del carácter no vinculante de este informe, habrá de operar sobre circunstancia de hecho de haberse producido ya la adjudicación del contrato en los términos que más adelante analizaremos.

3. Entrando ya en el examen de la cuestión de fondo suscitada -la necesidad de que los adjudicatarios del contrato aporten el título de Auditores inscritos en el Registro Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditores de Cuentas- lo cierto es que tal exigencia no venía establecida en los pliegos ni en los anuncios, lugares adecuados para establecerla, ni se tomó en consideración por el Ayuntamiento al adjudicar el contrato, sin que frente a esta consideración pueda prevalecer la genérica del pliego de que los licitadores deberían cumplir los requisitos de capacidad citados en el artículo 198 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pues tal declaración genérica de la Ley, como las que se efectúan respecto a la solvencia económica, financiera y técnica o profesional, tienen que ser concretadas en los medios que se exigen para acreditarla, que necesariamente deben figurar en los anuncios a tenor de la declaración terminante del artículo 15.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de que en los casos en que sea necesario justificar la solvencia económica, financiera, técnica o profesional los órganos de contratación precisarán en el anuncio los medios de acreditación que vayan a ser utilizados de entre los reseñados en los artículos 16 a 19, precepto que sin ninguna dificultad, hay que aplicar cuando se trate de acreditar los requisitos de solvencia académica, profesional, técnica o científica a que se refiere el artículo 198.2 de la Ley, pues en definitiva éstos últimos tienen encaje adecuado en los requisitos de solvencia técnica o profesional a que se refiere el artículo 19 de la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas sin que el aditamento de la mención de solvencia académica o científica a la profesional y técnica tenga significado jurídico diferenciador, respecto del dato que venimos examinando.
4. Lo hasta aquí indicado exime de mayores razonamientos para concluir que no solicitado en los pliegos, ni en los anuncios, el título de Auditor inscrito en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas el contrato podía ser adjudicado, como de hecho lo fue, a quien no presentó el citado título, debiendo señalarse a mayor abundamiento que el concurso convocado lo fue para realizar una auditoría económico-administrativa y urbanística y no una propia auditoría de cuentas, por lo que debe afirmarse como lo hace el informe del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas del Ministerio de Economía y Hacienda, incorporado al expediente por aportación de los adjudicatarios, que en estos casos de auditorías distintas de las auditorías de cuentas no es necesaria la inscripción en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas para realizarlas.

En contra de esta tesis parece apuntarse en el escrito de consulta que, al afirmarse en el pliego que el contrato era el tipificado en el artículo 207.9 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es decir "contabilidad, auditoría y teneduría de libros" resultaba exigible el título para realizar auditorías de cuentas, pero tal interpretación debe descartarse, ya que el propio pliego indica que el objeto del contrato es la realización de una auditoría económico-administrativa y urbanística y por otra parte en el concepto de auditorías del artículo 209.7 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas hay que comprender no solo las auditorías de cuentas, sino todas las auditorías de carácter económico, financiero, comerciales, sociales y laborales, como a efectos de clasificación, detalla el Grupo I, Subgrupo 3 de la norma primera de la Orden de 24 de noviembre de 1982, que debe considerarse vigente de conformidad con la disposición derogatoria de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

5. Por último deben realizarse algunas consideraciones en orden a la manera de proceder en el presente caso, dado el estado de tramitación del expediente de contratación y las consecuencias que pueden derivarse del presente informe.

No puede suscitarse duda alguna, pues así resulta de los antecedentes remitidos, que el contrato convocado por el Ayuntamiento de Cuarte de Huerva por la realización de una auditoría económico financiera y urbanística ha sido ya adjudicado, por lo que si se aceptan los criterios de este informe deberá procederse a su formalización con los adjudicatarios sin la exigencia del título de Auditor inscrito en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas.

Dado el carácter no vinculante de este informe el órgano consultante puede apartarse de sus criterios, pero teniendo en cuenta que la adjudicación ha tenido lugar, si así lo hace, deberá, aparte de motivar su decisión, proceder a la revisión de oficio del acto de adjudicación del contrato, por incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho, lo que, de conformidad con el artículo 65 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, exigirá el previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

CONCLUSIONES.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que para la adjudicación de un contrato para la ejecución de una auditoría económico-administrativa y urbanística convocado por el Ayuntamiento de Cuarte de Huerva, al no especificar tal requisito los pliegos y los anuncios, no resulta exigible el título de Auditor inscrito en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas, debiendo señalarse, a mayor abundamiento, la improcedencia de tal exigencia, dada la naturaleza de la auditoría a realizar.
2. Que, dado el carácter no vinculante de este informe, el Ayuntamiento puede proceder a la revisión de oficio del acto de adjudicación, previo informe favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.