

## 24. RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN ESPECÍFICA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

### 24.1. Introducción

- 24.1 Se incorpora en este epígrafe el resultado de la fiscalización de los contratos celebrados por la Administración de la Junta de Andalucía sometidos a los procedimientos de contratación establecidos en Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.<sup>88</sup> Se excluyen del ámbito de esta fiscalización los contratos adjudicados por el sector público empresarial, expedientes que son examinados en el desarrollo de las actuaciones llevadas a cabo por los departamentos correspondientes de este órgano de control.

### 24.2. Consideraciones relativas al Registro de Contratos de la Junta de Andalucía

- 24.2 Dada la amplitud del objeto material de la fiscalización de la contratación pública, se hace necesario realizar una muestra de los expedientes a fiscalizar. Para ello se ha partido de la información contenida en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía, cuya regulación se encuentra contenida en el Decreto 39/2011, de 22 de febrero, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

El citado Registro de Contratos, adscrito a la Dirección General de Patrimonio, se considera un instrumento útil para este órgano de control, al permitir conocer la cifra global de expedientes adjudicados durante la anualidad por los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, además de recoger las características principales y las incidencias producidas en la adjudicación de los expedientes. Además, se configura como un cauce de comunicación entre los órganos de contratación, la Dirección General de Patrimonio y la entidad fiscalizadora.

No obstante, en el análisis efectuado sobre los datos contenidos en el citado Registro, se continúan detectando incorrecciones que pudieran conducir a errores en la explotación y en el tratamiento estadístico de dichos datos e incidir en un conocimiento inexacto del número de los adjudicados en el ejercicio, y, por ende, del grado exacto de representatividad de la muestra seleccionada por este órgano para su fiscalización.

Así, 13 expedientes, con un importe de 30.678,58 m€, que se hallaban incluidos inicialmente en la muestra, no han sido fiscalizados ya que una vez solicitados a los centros gestores para su análisis, no se hallaban adjudicados ni formalizados en la anualidad objeto de fiscalización (2011), motivo por el que se ha tenido que rehacer la muestra e incluir otros contratos que reuniesen esos requisitos.

---

<sup>88</sup> Derogada por la disposición derogatoria única del 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.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 3.1 de Decreto 39/2011, de 22 de febrero antes citado, el Registro de Contratos tiene asignada la función de elaborar la memoria anual sobre la contratación pública, por lo que los errores contenidos en el Registro pudieran trasladarse a la citada memoria.

### 24.3. Muestra de expedientes a fiscalizar

- 24.3 De los contratos adjudicados en el ejercicio 2011 por la Administración de la Junta de Andalucía, se ha seleccionado una muestra 225 contratos que importan 145.763,61 m€. De ellos 95, (144.773,80 m€), son contratos que superan el umbral establecido para la contratación menor, y 40 (989,81m€) son contratos menores. En estos últimos se incluían un total de 130 facturas, que igualmente tienen la consideración de contrato menor, y que, asimismo, han sido analizadas.

Para la elaboración de la muestra se han utilizado los siguientes criterios:

-*Criterio cuantitativo.* Se incluyen los cuatro expedientes de mayor importe según los distintos tipos contractuales, y cuatro contratos, con igual criterio, por cada procedimiento de adjudicación.

-Se le ha prestado especial atención a *la contratación pública formalizada por las Agencias Administrativas* de la Junta de Andalucía, intentando incluir en la muestra contratos formalizados por la mayoría de ellas.

-Se incorporan en la muestra *un grupo de contratos menores* formalizados por las entidades integrantes de la Administración de la Junta de Andalucía.

-Finalmente, se ha realizado un *muestreo aleatorio simple* sobre los contratos formalizados por el SAS, al ser el órgano que adjudica el mayor número de contratos y que compromete el mayor gasto, y otro muestreo aleatorio simple sobre la contratación formalizada por los demás órganos con facultades de contratación.

- 24.4 Conforme a los criterios antes expuestos, y teniendo en cuenta que parte de la selección ha estado dirigida, las conclusiones contenidas en esta parte del informe solo le son aplicables a los contratos incluidos en la muestra sin que las mismas puedan ser objeto de extrapolación. A los efectos de que los órganos gestores puedan identificar los expedientes, en los Anexos 26.22.1 y 26.22.2 del informe se detallan los contratos examinados con indicación de sus principales elementos definidores. Los importes de este epígrafe se expresan en miles de euros (m€) dada la cuantía de algunos de los contratos incluidos en la muestra.

24.5 Los expedientes analizados se clasifican, según se recoge en los cuadros 24.1 y 24.2, por tipología y procedimiento de adjudicación:

CONTRATOS FISCALIZADOS CLASIFICADOS SEGÚN SU TIPOLOGÍA

ENTIDAD	OBRAS		SUMINISTRO		SERVICIOS		MENORES*		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Agricultura y Pesca			1	1.286,22	1	37,40			2	1.323,62
Cultura					1	152,63			1	152,63
Hacienda y Administración Pública					2	2.081,76			2	2.081,76
Educación			1	70,57	5	17.292,31			6	17.362,88
Empleo			1	111,84	1	24,00			2	135,84
Gobernación y Justicia	1	96,90	3	3.738,83	2	373,22	2	0,53	8	4.209,48
Igualdad y B. Social					1	48,47			1	48,47
Medio Ambiente					1	70,15			1	70,15
Obras Públicas y Vivienda	2	307,69			1	96,61	16	551,46	19	955,76
Presidencia					1	150,28			1	150,28
Salud					1	415,34			1	415,34
Turismo, Comercio y Deporte	1	6.800,16			1	237,00			2	7.037,16
Diversas Consejerías			2	1.426,34	3	22.440,88			5	23.867,22
AAA	1	1.963,56			1	14,34			2	1.977,90
AA.EE					4	544,16			4	544,16
ADCA					3	200,02			3	200,02
CAAC					4	195,85	3	0,91	7	196,76
IAAP					5	501,64			5	501,64
IAJ	1	1.065,35			2	136,77			3	1.202,12
IAM					4	548,10			4	548,10
IAPRL					2	262,38			2	262,38
IECA					7	1.695,97			7	1.695,97
IFAPA			7	1.209,32	4	219,60	1	0,71	12	1.429,63
SAE	1	339,27			5	699,39	2	20,51	8	1.059,17
SAS	2	22.588,69	6	30.687,54	3	24.643,25	16	415,69	27	78.335,17
<b>TOTAL m€</b>	<b>9</b>	<b>33.161,62</b>	<b>21</b>	<b>38.530,66</b>	<b>65</b>	<b>73.081,52</b>	<b>40*</b>	<b>989,81</b>	<b>135</b>	<b>145.763,61</b>

Fuente: Elaboración propia.

\*Estos expedientes incluyen un total de 130 facturas analizadas.

Cuadro nº 24.1

CONTRATOS FISCALIZADOS CLASIFICADOS SEGÚN SU PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

m€

ENTIDAD	ABIERTO		NEGOCIADO		MENORES*		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Agricultura y Pesca	1	1.286,22	1	37,40			2	1.323,62
Cultura	1	152,63					1	152,63
Hacienda y Administración Pública			2	2.081,76			2	2.081,76
Educación	5	17.292,31	1	70,57			6	17.362,88
Empleo			2	135,84			2	135,84
Gobernación y Justicia	2	3.930,40	4	278,55	2	0,53	8	4.209,48
Igualdad y B. Social			1	48,47			1	48,47
Medio Ambiente			1	70,15			1	70,15
Obras Públicas y Vivienda			3	404,30	16	551,46	19	955,76
Presidencia	1	150,28					1	150,28
Salud	1	415,34					1	415,34
Turismo, Comercio y Deporte	2	7.037,16					2	7.037,16
Diversas Consejerías	1	9.060,89	4	14.806,33			5	23.867,22
AAA	1	1.963,56	1	14,34			2	1.977,90
AA.EE	1	372,51	3	171,65			4	544,16
ADCA			3	200,02			3	200,02
CAAC			4	195,85	3	0,91	7	196,76
IAAP	2	330,00	3	171,64			5	501,64
IAJ	2	1.141,35	1	60,77			3	1.202,12
IAM	1	411,77	3	136,33			4	548,10
IAPRL	1	195,12	1	67,26			2	262,38
IECA	3	1.469,59	4	226,38			7	1.695,97
IFAPA	3	1.051,46	8	377,46	1	0,71	12	1.429,63
SAE	2	592,94	4	445,72	2	20,51	8	1.059,17
SAS	5	53.259,91	6	24.659,57	16	415,69	27	78.335,17
<b>TOTAL m€</b>	<b>35</b>	<b>100.113,44</b>	<b>60</b>	<b>44.660,36</b>	<b>40*</b>	<b>989,81</b>	<b>135</b>	<b>145.763,61</b>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 24.2

\*Estos expedientes incluyen un total de 130 facturas analizadas.

## 24.4. Contratos adjudicados por procedimiento abierto

### CONTRATOS ANALIZADOS ADJUDICADOS POR PROCEDIMIENTO ABIERTO

ENTIDAD	OBRAS		SUMINISTRO		SERVICIOS		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Agricultura y Pesca			1	1.286,22			1	1.286,22
Cultura					1	152,63	1	152,63
Hacienda y Administración Pública							-	-
Educación					5	17.292,31	5	17.292,31
Empleo							-	-
Gobernación y Justicia			1	3.600,00	1	330,40	2	3.930,40
Igualdad y B. Social								
Medio Ambiente								
Obras Públicas y Vivienda								
Presidencia					1	150,28	1	150,28
Salud					1	415,34	1	415,34
Turismo, Comercio y Deporte	1	6.800,16			1	237,00	2	7.037,16
Diversas Consejerías					1	9.060,89	1	9.060,89
AAA	1	1.963,56					1	1.963,56
AA.EE					1	372,51	1	372,51
ADCA								
CAAC								
IAAP					2	330,00	2	330,00
IAJ	1	1.065,35			1	76,00	2	1.141,35
IAM					1	427,34	1	427,34
IAPRL					1	195,12	1	195,12
IECA					3	1.483,03	3	1.483,03
IFAPA			2	981,36	1	78,94	3	1.060,30
SAE					2	548,01	2	548,01
SAS	1	22.506,10	3	15.580,37	1	15.528,76	5	53.615,23
<b>TOTAL m€</b>	<b>4</b>	<b>32.335,17</b>	<b>7</b>	<b>21.447,95</b>	<b>24</b>	<b>46.678,56</b>	<b>35</b>	<b>100.461,68</b>

Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro 24.3

#### 24.4.1. Consideraciones generales aplicables a los contratos fiscalizados

- 24.6** El artículo 93.4 de la LCSP exige que en la fase preparatoria del expediente se justifique adecuadamente los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato. Sin embargo, en 20 de los 35 procedimientos abiertos analizados, no se acredita el cumplimiento de dicha exigencia.

Los centros fiscalizados que, en mayor medida, incorporan tal justificación a los expedientes son las Consejerías de Hacienda y Administración (Dirección General de Tecnología para Hacienda y la Administración Electrónica), Educación, Salud, así como el IAAP, el IAPRL, el SAS, el IAJ y el IECA.

Sirvan como ejemplo, entre otros, los contratos siguientes en los que se justifica adecuadamente la necesidad e idoneidad del contrato, el procedimiento seleccionado y se justifican los crite-

rios que serán tenidos en cuenta en la adjudicación: “servicio de limpieza en centros públicos docentes de la provincia de Málaga,” (6.575,36 m), tramitado por la Consejería de Educación; “conservación y mejora de los sistemas de información del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía”, (1.245,25 m€); “obras de construcción del Centro Hospitalario de Alta Resolución de Écija, Sevilla” perteneciente al SAS (14.856,09 m€), y “servicios para el centro de gestión de infraestructuras digitales de la Consejería de Hacienda y Administración Pública” (9.060,89 m€).

- 24.7 De las tres modalidades previstas en la LCSP para la tramitación de los expedientes (ordinaria, urgente y de emergencia), la urgente se caracteriza por un acortamiento de los plazos para acelerar el inicio de la prestación. Por ello, el artículo 96 de la LCSP reserva dicha modalidad a los expedientes *cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público*.

Sin embargo, en seis de los ocho contratos adjudicados por procedimiento abierto incluidos en la muestra (acogidos a la tramitación abreviada), no ha estado suficientemente justificada la utilización de esta vía. Supuesto que ocurre en algunos de los pertenecientes a las Consejerías de Educación, Cultura, y a la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa.

- En unos casos la pretendida urgencia quedó desvirtuada porque pudieron preverse con suficiente antelación los supuestos de hechos que la motivaron.

En este sentido pueden citarse los expedientes “servicio de limpieza en centros públicos docentes de la provincia de Málaga” (6.575,36 m€), y “servicio de limpieza y mantenimiento de los centros de enseñanza secundaria y especiales de la provincia de Cádiz” (6.630,40 m€), pertenecientes a las Delegaciones Provinciales de Málaga y Cádiz de la Consejería de Educación.

La utilización de este procedimiento se debió “al inminente inicio del curso escolar y a los plazos propuestos por la LCSP para la tramitación de expedientes mediante procedimiento abierto”, o a la “finalización del actual contrato de servicio del mantenimiento y limpieza de los centros de enseñanza.”

Cabe objetar que la limpieza de los recintos escolares es un servicio necesario, recurrente y previsible en un calendario escolar establecido. Asimismo los plazos establecidos en la LCSP son tasados y resultan conocidos por la Administración.

Tampoco se considera justificada la tramitación del expediente “actividades educativas y estancias para escolares en centros de educación ambiental en las provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía” (233,77m€), adjudicado por la Consejería de Educación. El argumento esgrimido es “la necesidad de que a principios de 2011 se disponga de la relación de empresas para que los centros educativos puedan realizar su elección entre las empresas adjudicatarias” (circunstancia también previsible). Además, siendo necesario dicho conocimiento al inicio del ejercicio, el contrato no se formaliza hasta el mes de mayo de 2011, lo que impediría el acceso de los centros participantes en estas actividades hasta el curso escolar siguiente (2011-2012).

- En otros contratos la tramitación de urgencia no estuvo justificada por las demoras que posteriormente y durante la tramitación del expediente se produjeron, o incluso por el no aprove-

chamiento de algunas de las posibilidades de disminución de plazos que permite este procedimiento.

En este sentido cabe citar el expediente "*suministro de servidores para la ampliación de la infraestructura del centro de proceso de datos del SAE*" (231,10 m€). En la memoria, (fecha en julio de 2010), se justifica la necesidad de acogerse a la tramitación de urgencia dado que "el plazo de entrega de los servidores ha de ser de dos meses y a lo sumo el 30 de diciembre de 2010", sin embargo la declaración de urgencia no se emite hasta tres meses más tarde y, finalmente, el suministro de los servidores no tiene lugar hasta el 18 de noviembre de 2011.

- En otros casos, no consta en el expediente la resolución motivada del órgano de contratación que fundamente esta tramitación, actuación exigida en el artículo 96.1 LCSP. Ello ocurre en el contrato "*evaluación de la comunicación en los centros educativos mediante cuestionarios de autoevaluación, realización de grupos de discusión y visitas de contraste*" (372, 51m€), tramitado por la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa. La única circunstancia, de carácter previsible, que se expresa en el acuerdo de inicio es que "los resultados del mismo deben estar disponibles para finales del primer semestre de 2011". Sin embargo los seis meses que duró la tramitación del expediente hicieron que el contrato (con un plazo de ejecución de 4 meses) se formalizase en mayo de 2011, por lo que difícilmente se pudo dar cumplimiento a dicho objetivo.

#### 24.4.2. Sobre los criterios de adjudicación contenidos en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares

- 24.8 Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa, debe atenderse a criterios objetivos directamente vinculados al objeto del contrato, a fin de dotar de la máxima objetividad la selección en la oferta, artículo 134 de la LCSP.

La mayoría de los pliegos analizados cumplimentan el precepto citado. No obstante, en algunos de los examinados se han observado deficiencias relativas al establecimiento y aplicación de los criterios objetivos de adjudicación, así como una insuficiente determinación de las fórmulas y métodos de valoración y ponderación de los criterios.

Esta circunstancia ocurre en 10 de los 35 procedimientos abiertos analizados pertenecientes a las Consejerías de Presidencia, Educación, Turismo, Comercio y Deporte, la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, Agencia Andaluza del Agua, Instituto Andaluz de la Mujer, Instituto Andaluz de Estadística y Cartografía de Andalucía, Instituto Andaluz de la Juventud, e IFAPA.

Así, entre los criterios de adjudicación contenidos en el expediente "*redacción de proyecto, dirección facultativa y otros trabajos de construcción de centro deportivo urbano en Alhaurín de la Torre (Málaga)*" (342,36 m€), tramitado por la Consejería de Turismo Comercio y Deporte, se contienen expresiones genéricas y no precisas tales como "calidad de la propuesta arquitectónica" (30 puntos), "capacidad de adecuación al programa de necesidades" (10 puntos), "adecuación al entorno" (8 puntos), sin que se incluyan mayores precisiones para su método de valoración.

También se expresan de forma genérica, tanto en su descripción como en la forma de valorarlos, los utilizados por el Instituto Andaluz de la Juventud en el expediente “*teléfono web de información sexual para jóvenes*” (89,68 m€), y los empleados por la Consejería de la Presidencia en el expediente “*organización y desarrollo de visitas guiadas en el proyecto San Telmo Abierto*” (150,28 m€). Los criterios establecidos para valorar la propuesta técnica del PCAP son genéricos y no precisan su método de valoración, siendo posteriormente la comisión técnica la que los establece.

A tal efecto, se recomienda evitar la ambigüedad en el enunciado de los criterios y definirlos de una manera precisa, de forma que cada uno de ellos debe indicar, sin lugar a dudas, el contenido del objetivo perseguido. Incluso en los criterios que incorporen juicio de valor es recomendable concretar los elementos que se tendrán en cuenta para esa evaluación cualitativa mediante el establecimiento de formulas lineales y proporcionales para la obtención de la puntuación a otorgar a cada licitador.

- 24.9 Por la claridad y la concreción con que se definen los criterios, y por cómo aparecen descritos los conceptos a puntuar en cada uno de ellos, cabe citar el expediente “*servicio de limpieza en centros públicos docentes de la provincia de Málaga*” (6.575,36 m€), tramitado por la Consejería de Educación (Delegación Provincial de Málaga). Incluso los criterios de adjudicación valorados mediante un juicio de valor aparecen perfectamente desglosados estableciendo minuciosamente la puntuación a otorgar y las norma de valoración para cada subcriterio.

También aparecen objetivamente definidos y detallados en el expediente “*servicios para el centro de gestión de infraestructuras digitales de la Consejería de Hacienda y Administración Pública*” (17.063,83 m€ valor estimado y 9.060,89 m€ importe de adjudicación), y en el contrato “*servicio de agencia de viajes, gestión del transporte y alojamiento del profesorado y alumnos de los cursos de formación de perfeccionamiento y llegado el caso dotar de infraestructura adecuada a los eventos formativos que se organicen*” (105,00 m€), perteneciente al IAAP.

- 24.10 En otras ocasiones se observa como los Pliegos de Prescripciones Técnicas contienen declaraciones o cláusulas que debieran figurar en el PCAP, que es el documento en el que han de especificarse las obligaciones de las partes, los criterios de adjudicación, sus métodos de valoración, etc. (artículo 99 de la LCSP).

En este sentido en el contrato “*servicio de apoyo a las labores de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones del servicio de informática del Instituto Andaluz de la Mujer*” (valor estimado 748,72 m€ y de adjudicación de 427,34 m€), todas las formulas para la valoración de los criterios de adjudicación de aplicación automática se contienen en el Pliego de Prescripciones Técnicas por expresa disposición, además, del PCAP.

Los requisitos exigidos para la adjudicación del contrato “*coordinación de exposiciones internacionales en el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo*” (26,86 m€), se recogen en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

En el contratos “*servicios para el centro de gestión de infraestructuras digitales de la Consejería de Hacienda y Administración Pública*”, (valor estimado 17.063,83 m€ y 9.060,89 m€ adjudica-

ción), tramitado por la Dirección General de Tecnologías para Hacienda y la Administración Electrónica, es la propia Intervención, en las observaciones realizadas en su informe de fiscalización, la que apunta esta circunstancia.

A tal efecto debe tenerse en cuenta que las obligaciones de las partes han de especificarse en el PCAP y no en el PPT, y que con esta práctica se está contraviniendo lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP, al señalar que en ningún caso contendrán el PPT declaraciones o cláusulas que deban figurar en el PCAP.

- 24.11 En relación con los criterios de adjudicación que aparecen consignados en los PCAP debe indicarse la necesidad de depurar en los mismos factores que pudieran aludir a características subjetivas de las empresas que deben valorarse en la fase de selección y no en la de adjudicación. Así, se produce la práctica de utilizar como criterios de adjudicación aquellos que la Ley configura como requisitos determinantes de la solvencia técnica de los empresarios, artículos 63 a 71 de la LCSP. También se contempla en algunos de los pliegos examinados, la exigencia de que las empresas estén en posesión de certificados de calidad o medioambientales, que, igualmente, deben configurarse como requisito de solvencia.

Este supuesto ocurre en nueve expedientes de los 35 procedimientos abiertos fiscalizados en las Consejerías de Educación, así como en el Instituto Andaluz de la Mujer, Instituto Andaluz de Estadística y Cartografía de Andalucía, y en el IFAPA.

En este sentido cabe citar el expediente “servicio de apoyo a las labores de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones y del servicio de informática del IAM” (valor estimado 748,72 m€, adjudicación 427,34m€). Entre los criterios de adjudicación del PCAP se contiene “referencia a trabajos realizados de la misma o similar naturaleza” (20 puntos), a lo que cabe objetar que la experiencia es un criterio para acreditar la solvencia técnica (artículo 67 de la LCSP).

En el mismo sentido en el contrato “servicio de limpieza y mantenimiento de los centros de enseñanza secundaria y especiales de la provincia de Cádiz”, (663,04m€), adjudicado por la Consejería de Educación (Delegación provincial de Cádiz), se valora como criterio de adjudicación la realización de “contratos similares con delegaciones u organismos diferentes”.

- 24.12 En los procedimientos abiertos se ha reducido considerablemente la utilización de criterios relacionados con “mejoras indeterminadas”. Así solo en los pliegos de dos contratos de los 35 analizados, (pertenecientes al SAS e IFAPA), ocurre esta circunstancia.

Un adecuado ejemplo de cómo las mejoras aparecen objetivamente valoradas, concretadas y determinadas en el PCAP, se observa en el expediente “servicio de limpieza de la sede de los servicios centrales de la Consejería de Salud” (415,33 m€), así como en el contrato “servicio de limpieza en centros públicos docentes de la provincia de Málaga” (6.575,36 m€), tramitado por la Consejería de Educación (Delegación Provincial de Málaga).

- 24.13 Finalmente, debe reseñarse la necesidad de depurar en los pliegos las cláusulas que pudieran ser indirectamente discriminatorias por razones de territorialidad, entendiéndose por tales las

que priman la preferencia por empresas vinculadas a un ámbito geográfico, o la exigencia de ubicación de instalaciones de los adjudicatarios en un territorio de referencia.

Así ocurre en el contrato “servicio de limpieza y mantenimiento de los centros de enseñanza secundaria y especiales de la provincia de Cádiz” (663,04 m€), tramitado por la Delegación provincial de Cádiz de la Consejería de Educación. En el PCAP se valora el “tener oficinas establecida en la provincia de Cádiz”.

Asimismo en el contrato “servicio de limpieza en diversos centros docentes públicos curso académico 2011/2012” (valor estimado 3.527,49 m€), perteneciente a la Delegación Provincial de Granada, se valora positivamente “... si cuenta (la empresa) con delegación física en la provincia en que radica el servicio”, y/o “... si cuenta (la empresa) con delegación física en la comunidad en que radica el servicio”.

También se observan criterios de adjudicación que pudieran ser discriminatorios por cuestiones de territorialidad en el contrato “servicio de vigilancia y seguridad del edificio administrativo para la sede del IEA”, (112,41 m€), al otorgarse hasta 8 puntos por los recursos humanos de los que dispone la empresa en la Delegación a la que quedara adscrito el servicio objeto del contrato.

#### 24.4.3. Sobre los informes técnicos de valoración de las ofertas

- 24.14** Los artículos 134.2 de la LCSP y 25 y siguientes de su Reglamento de desarrollo establecen que, cuando se atribuya a los criterios evaluables de forma automática una ponderación inferior a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité, que cuente como mínimo con tres miembros formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponda realizar la evaluación de las ofertas, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado debidamente identificado en los pliegos.

En la generalidad de los expedientes examinados se cumplimentan los citados preceptos. No obstante en algunos de los fiscalizados en las Consejerías de Educación, Hacienda y Administración Pública, así como en la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, alguno de los componentes del órgano técnico están integrados orgánicamente en el servicio proponente.<sup>89</sup>

Así, en el contrato “servicio de limpieza y mantenimiento de los centros de enseñanza secundaria y especiales de la provincia de Cádiz”, (6.630,40 m€), pertenecientes a la Delegación Provincial de Cádiz de la Consejería de Educación, dos de los autores del informe técnico pertenecen al órgano proponente. Supuesto que igualmente ocurre en el contrato “evaluación de la comunicación en los centros educativos mediante cuestionarios de autoevaluación, realización de grupos de discusión y visitas de contraste” (372, 51m€), tramitado por la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa.

- 24.15** Incluso en aquellos expedientes en los que los criterios evaluables de forma automática se imponen a los que dependen de un juicio de valor, la objetividad que debe presidir las actuaciones

<sup>89</sup> Punto modificado por la alegación presentada.

nes de la Mesa de contratación y la de los comités de expertos, hace recomendable una disociación entre los miembros de ambas, habida cuenta del distinto cometido que cada una tiene dentro del procedimiento de adjudicación.

Esta recomendación es seguida por gran parte de los centros gestores. Así, la mayoría de los PCAP examinados, contemplan la participación de una comisión asesora independiente que analice las ofertas desde un punto de vista técnico para comprobar su adecuación a los criterios objetivos contenidos en el pliego. Y solo en cinco de los 32 contratos fiscalizados, pertenecientes a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, así como al Instituto Andaluz de la Juventud e IFAPA, se producen coincidencias entre los componentes del órgano asesor y los integrantes de la Mesa de contratación.

Ello ocurre en el contrato "*servicio de limpieza y mantenimiento del centro IFAPA El Toruño*" (78,94 m€) en el que el autor del informe técnico es a su vez vocal de la Mesa de contratación. También se produce en el contrato "*servicios para el centro de gestión de infraestructuras digitales de la Consejería de Hacienda y Administración Pública*", (valor estimado 17.063,83 m€ y 9.060,89 m€ presupuesto de adjudicación), tramitado por la Dirección General de Tecnologías para Hacienda y la Administración Electrónica, en el que dos de los cinco miembros de la comisión técnica son a su vez vocales de la Mesa.

La independencia del órgano asesor y la objetividad en la elaboración de los informes técnicos queda garantizada en el expediente "*suministro de energía eléctrica de alta tensión a varios centros de IFAPA*" (923,67 m€). En este caso es el Departamento de Gestión Energética de la Agencia Andaluza de la Energía, el órgano que emite el informe técnico de valoración de las ofertas presentadas. Ello en cumplimiento de la Orden de 30 de julio de 2009, de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, que establece la obligación a los integrantes de la Red de Energía de la Junta de Andalucía (REDEJA), de solicitar a dicha Agencia informe previo en cualquier contratación de los suministros energéticos.

- 24.16 Los informes técnicos muestran el resultado de la aplicación de los criterios de adjudicación a las ofertas aportadas por los empresarios. Por lo general, en la valoración de las ofertas, el órgano técnico se atiene tanto a los criterios contemplados en el pliego como a la ponderación allí establecida.

Sin embargo, en 6 expedientes de los 32 procedimientos abiertos, pertenecientes a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, así como al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, se desconoce el procedimiento seguido por el órgano asesor en la aplicación de los criterios de adjudicación contenidos en el pliego a cada una de las ofertas.<sup>90</sup>

Así, ocurre en el expediente "*redacción de proyecto, dirección facultativa y otros trabajos de construcción de centro deportivo urbano en Alhaurín de la Torre (Málaga)*", (342,36 m€), tramitado por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Para la aplicación cada uno de los criterios genéricos de adjudicación establecidos en el PCAP, el informe técnico hace una valoración global y poco precisa de cada oferta en relación con cada uno de los criterios de adjudicación,

<sup>90</sup> Punto modificado por la alegación presentada.

sin que se determine qué método de valoración se ha seguido para justificar la puntuación finalmente otorgada a cada empresa.

Idéntico supuesto ocurre en el expediente "*estudio para la actualización del método de campo y trabajo de campo de la encuesta de coyuntura turística de Andalucía (ECTA) para el 3º y 4º trimestre del año 2012 y 1º y 2º trimestre del año 2013*". Lote 1. (703,14 valor estimado, 335,46 m€ importe adjudicación), perteneciente al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. El informe técnico, después de realizar unos comentarios genéricos sobre cada una de las ofertas, aporta un cuadro resumen que recoge el total de las puntuaciones asignadas a las empresas, pero no queda debidamente justificada la valoración y puntuación otorgada a cada una de ellas.

- 24.17** Sobre la elaboración de estos informes técnicos cabe decir que en 10 de de los 32 procedimientos abiertos fiscalizados, este órgano técnico establece criterios y conceptos complementarios a los establecidos en el PCAP, o aplica unas normas de valoración para graduar las puntuaciones a otorgar a los ofertantes que no se contenían en los pliegos. Esta circunstancia se detecta en algunos de los expedientes fiscalizados en las Consejerías de Presidencia, Educación, así como el Instituto Andaluz de la Mujer, el Instituto Andaluz de la Juventud, el Instituto Andaluz de Estadística y Cartografía de Andalucía, el Servicio Andaluz de Empleo y la Agencia Andaluza del Agua.

Debe advertirse que la aportación de estos criterios complementarios obedece, en la mayoría de las ocasiones, a la forma indeterminada o genérica en la que se exponen en el PCAP los criterios de adjudicación, y no contenerse en ellos normas de valoración o éstas no estar ponderadas.

Así, en el contrato "*servicio de apoyo a las labores de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones idel servicio de informática del IAM*" (427,34m€), la generalidad con la que se expresaban los criterios de adjudicación, hace que el órgano técnico para evaluar las ofertas tenga que introducir de forma necesaria normas para su valoración. De esta forma para valorar el criterio "claridad de la oferta" (15 puntos) la comisión técnica establece 7 subcriterios, al igual que ocurre con el criterio "calidad de la oferta en relación con los sistemas del IAM (20 puntos), para el que se establecen 9 subcriterios con sus correspondientes baremos de puntuación.

- 24.18** Todas las situaciones antes descritas hacen recomendable que los pliegos establezcan no solo los criterios objetivos de adjudicación, sino también las reglas de valoración o normas relativas al procedimiento de aplicación de tales criterios, y que éstas aparezcan tasadas, baremadas y puntuadas, de tal forma que los licitadores puedan conocer de antemano en qué medida la primacía de los criterios establecidos va a influir en la adjudicación.

En este sentido debe recordarse como el artículo 134.2 de la LCSP establece que en la determinación de los criterios de adjudicación deben prevalecer los criterios de valoración automática (mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las formulas establecidas en los pliegos), sobre los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.

Consideración que no es tenida en cuenta en el expediente “*actividades educativas y estancias para escolares en centros de educación ambiental en las provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía*” (233,77m€), tramitado por la Consejería de Educación. Los criterios dependientes de un juicio de valor prevalecen notablemente (80%) sobre los de valoración automática (20%). Análoga situación se produce en el contrato “*servicio de limpieza y mantenimiento de los centros de enseñanza secundaria y especiales de la provincia de Cádiz,*” (663,04), tramitado por la Delegación Provincial de Cádiz de la Consejería de Educación, (70% criterios cualitativos y 30% automáticos).

Asimismo, se hace recomendable atender a la dicción del artículo 134 de la LCSP, que exige la ponderación relativa atribuida a cada criterio de adjudicación, como elemento correctivo de la discrecionalidad técnica de que goza el órgano de contratación, buscando la mayor objetividad y automatismo posible en la valoración. Objetivo que no se cumple con la excesivamente abierta descripción de algunos de los criterios de adjudicación antes apuntados.

- 24.19** Una adecuada ordenación jurídica de la contratación debe tender a dar uniformidad a los procedimientos de contratación así como a los criterios de adjudicación y los baremos de valoración en contratos que tengan objetos similares. Sin embargo, se ha observado que contratos que incluyen prestaciones análogas, no presentan homogeneidad en el establecimiento de los criterios de adjudicación así como en las normas y en los baremos de puntuación. En este sentido pueden citarse los expresados en el cuadro nº 24.4:

#### EXPEDIENTES FISCALIZADOS EN LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

Denominación	Centro gestor	Ppto. adjudicación	Ponderación Criterios	
			Juicios de valor	Automáticos
Servicio de limpieza en centros públicos docentes de la provincia de Málaga.	D.P. Málaga	6.575,36	68%	32%
Servicio de limpieza en diversos centros docentes públicos curso académico 2011/2012.	D.P. Granada	3.527,49	45%	55%
Servicio de limpieza y mantenimiento de los centros de enseñanza secundaria y especiales de la provincia de Cádiz.	D.P. Cádiz	663,04	70%	30%

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 24.4

### 24.5. Sobre las bajas de adjudicación

- 24.20** El contexto actual de crisis financiera así como las medidas de contención del gasto público emprendidas para afrontar el proceso de consolidación fiscal, han tenido una clara manifestación en el ámbito de la contratación. Desde la perspectiva de la Administración ello se ha traducido fundamentalmente en la reducción del volumen de la inversión pública, (ver epígrafe 23.2), así como en la priorización de criterios de adjudicación en los que se dota de mayor peso al criterio económico sobre los criterios técnicos.

Desde la posición de los licitadores, la situación expuesta tiene como contrapartida el elevado número de empresas que se presentan a las licitaciones, la tendencia de las empresas a asegurarse la adjudicación de los contratos y, consecuentemente, en las bajas de adjudicación significativas que se producen en algunos de los expedientes fiscalizados, que llegan a alcanzar valores anormales o desproporcionados.

24.21 Los datos expuestos tienen su reflejo en el cuadro nº 24.5:

**BAJAS DE ADJUDICACIÓN EN LOS CONTRATOS FISCALIZADOS**

					m€
Centro Gestor	Denominación	Ppto. Adj	Empresas presentadas (nº)	Bajas máximas ofertadas	Baja de adjudicación
<b>PRESIDENCIA</b>	Organización y desarrollo de visitas guiadas en el proyecto San Telmo Abierto.	150,28	12	32,88%	32,88%
<b>IAJ</b>	Obras de ampliación y rehabilitación de la Casa de la Juventud de Linares, (Jaén)*.	1.065,35	59	33,80%	27,00%
<b>TURISMO, COMERCIO Y DEPORTE</b>	Redacción de proyecto, dirección facultativa y otros trabajos de construcción de centro deportivo urbano en Alhaurín de la Torre, (Málaga).	342,36	38	35,20%	18,30%
<b>TURISMO, COMERCIO Y DEPORTE</b>	Construcción de 1ª fase de remodelación de instalaciones deportivas en Ciudad Deportiva de Huelva.	6.800,16	61	35,20%	25,22%
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	Nuevo Proyecto de adecuación urbana del cauce del arroyo Almonázar entre puente de las Monjas y Avda. San José. T.m. La Rinconada (Sevilla).	1.963,56	58	34,74%**	28,02%

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 24.5<sup>91</sup>

\* Obra de rehabilitación con un plazo de ejecución de 20 meses. Al criterio económico (oferta más baja) se le otorga un peso de un 90%. (10% restante, autorización a la Administración para ajustar las anualidades del contrato).

\*\* : Las ofertas presentadas por trece empresas presentan valores desproporcionados.

24.22 El contexto expuesto hace recomendable una especial diligencia en la elaboración de los presupuestos de licitación así como en el cumplimiento de los trámites previstos en el artículo 136 de la LCSP para verificar la viabilidad de las ofertas presentadas con valores anormales o desproporcionadas, (audiencia al licitador que la haya presentado para que justifique la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma, e informe técnico del servicio correspondiente).

**24.6. Contratos adjudicados por procedimiento negociado**

24.23 Se han fiscalizado 60 contratos adjudicados por procedimiento negociado, por un importe de 44.660,93 m€. Su distribución se muestra en el cuadro nº 24.6:

<sup>91</sup> Cuadro modificado por la alegación presentada.

## CONTRATOS ANALIZADOS ADJUDICADOS POR PROCEDIMIENTO NEGOCIADO

m€

ENTIDAD	OBRAS		SUMINISTRO		SERVICIOS		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Agricultura y Pesca					1	37,40	1	37,40
Hacienda y Administración Pública					2	2.081,77	2	2.081,77
Educación			1	70,57			1	70,57
Empleo			1	111,84	1	24,00	2	135,84
Gobernación y Justicia	1	96,90	2	139,24	1	42,82	4	278,55
Igualdad y B. Social					1	48,47	1	48,47
Medio Ambiente					1	70,15	1	70,15
Obras Públicas y Vivienda	2	307,70			1	96,61	3	404,30
Diversas Consejerías			2	1.426,34	2	13.379,98	4	14.806,33
AAA					1	14,34	1	14,34
AAEE					3	171,64	3	171,64
ADCA					3	200,01	3	200,01
CAAC					4	195,85	4	195,85
IAAP					3	171,64	3	171,64
IAJ					1	60,77	1	60,77
IAM					3	136,33	3	136,33
IAPRL					1	67,26	1	67,26
IECA					4	226,38	4	226,38
IFAPA			5	236,80	3	140,65	8	377,45
SAE	1	294,34			3	151,38	4	445,72
SAS	1	82,60	3	15.462,48	2	9.114,49	6	24.659,57
<b>TOTAL m€</b>	<b>5</b>	<b>781,54</b>	<b>14</b>	<b>17.447,45</b>	<b>41</b>	<b>26.431,94</b>	<b>60</b>	<b>44.660,93</b>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 24.6

- 24.24 La utilización del procedimiento negociado en los contratos fiscalizados estuvo motivada en la concurrencia de algunos de los supuestos previstos en la LCSP que se citan en el cuadro nº 24.7:

## PROCEDIMIENTO NEGOCIADO EN LOS EXPEDIENTES FISCALIZADOS

m€

LCSP	Supuesto de hecho	Nº	Importe
158 e)	Valor estimado inferior a 100 m€	33	1.695,91
157 f)	Valor estimado inferior a 100 m€	7	371,57
182 1)	Acuerdo Marco	5	15.650,50
182 4)	Acuerdo Marco	1	70,44
154 d)	Razones técnicas o artísticas	7	12.832,89
154 e)	Imperiosa urgencia	1	112,59
155 d)	Valor estimado inferior a 1.000 m€	4	668,94
154 c)	Contrato desierto	1	13.161,48
158 b)	Servicios complementarios que no figuren en el proyecto	1	96,61
<b>Total</b>		<b>60</b>	<b>44.660,93</b>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 24.7

#### 24.6.1. Sobre la utilización del procedimiento negociado

**24.25** En el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo se han fiscalizados los siguientes expedientes:

-*“Servicio de información y orientación al público asistente a exposiciones y actividades culturales en el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo”* (50,00 m€).

-*“Coordinación de exposiciones internacionales en el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo”* (26,85 m€).

-*“Coordinación del desarrollo pedagógico del Centro Andaluz de Arte Contemporáneo”* (57,37 m€).

-*“Servicio de portería y recepción en el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo”* (61,62 m€).

Analizados los Pliegos de Prescripciones Técnicas se observa que el contenido de los servicios y las prestaciones a las que obedece el objeto de estos contratos corresponde a tareas que pudieran estar referidas a puestos de trabajo pertenecientes a la Agencia. Máxime teniendo en cuenta que estas tareas son inherentes y forman parte de la finalidad principal de la institución museística establecidas en el artículo 25 de la Ley 20/1990, de 2 de febrero, al tratarse de necesidades relacionadas con la producción, organización y gestión de exposiciones y proyectos específicos.

Precisamente debido a la intensa programación de exposiciones que el centro desarrolla a lo largo del año, como se expresa en las propias memorias de los expedientes, puede afirmarse que muchas de las necesidades que se pretender cubrir con dichos contratos no han tenido carácter coyuntural, (cualidad que ha de ser inherente al contrato de servicio), por el contrario han sido recurrentes y han perdurado en el tiempo.

**24.26** En los contratos fiscalizados en la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa que se citan a continuación, se observa igualmente que las necesidades que se pretender cubrir con los mismos no obedecen a una situación coyuntural surgida, sino más bien a funciones de gestión ordinaria de la competencia de la Agencia:

-*“Servicio de apoyo en la gestión administrativa a la Secretaría General para el desarrollo de sus competencia”* (69,03 m€).

-*“Contratación de un asesor en comunicación para apoyo a la Agencia”* (69,38m€).

-*“Contratación de un técnico informático para apoyo a la Agencia”* (32,22 m€).

-*“Evaluación de la comunicación en los centros educativos mediante cuestionarios de autoevaluación, realización de grupos de discusión y visitas de contraste”* (372,51m€).

Resulta oportuno recordar que una contratación de las características analizadas no debe asumir de forma permanente funciones y tareas ordinarias que deban corresponder a puestos de trabajo pertenecientes a la RPT de la Agencia, como la jurisprudencia ha señalado al apreciar en algún caso la existencia de fraude de ley en la ejecución de los contratos.

En este sentido, se incorporan en todos los expedientes analizados el informe de la Asesoría Jurídica en el que se advierte “ad cautelam”, determinadas consideraciones jurídicas para que sean tenidas en cuenta por los centros gestores para que la contratación de servicios sea lícita y no implique durante su ejecución una actuación ilícita. En dichos informes los servicios jurídicos hacen especial incidencia en que “en el momento en que la necesidad a satisfacer mediante estos contratos se hace permanente pasa a exigir su integración dentro del esquema de servicios públicos y prestaciones realizadas por la propia Administración, y que esta debería buscar otros cauces más adecuados a dicha permanencia (modificaciones de la RPT, contratación laboral, ...).”

- 24.27** Se han fiscalizado 40 contratos (suministro y servicios) por importe de 2.067,48 m€, adjudicados mediante el procedimiento negociado al tener un valor estimado inferior a 100 m€, conforme a los artículos 157 f) y 158 e) de la LCSP.

En el Instituto Andaluz de la mujer se han fiscalizado entre otros los siguientes expedientes:

- “*Servicio de limpieza de centro de la mujer en Huelva*” (56,28 m€).

- “*Servicio de limpieza de centro de la mujer en Córdoba*” (23,75 m€).

- “*Servicio de mantenimiento integral de la sede de la Dirección del IAM y del centro de la mujer en Sevilla*” (40,73 m€).

Se trata de contratos con objetos similares adjudicados por procedimiento negociado sin publicidad en los que, en algunos, coinciden en el tiempo el desarrollo de la prestación.

Nada dificulta que, conforme a los principios de eficacia, eficiencia, economía y buena administración, los contratos con objeto similares se agrupen en un mismo expediente que se tramite por un procedimiento abierto, diferenciando las prestaciones por lotes o expedientes en función de la ubicación donde se desarrollen. De esta forma, se haría más efectivo el principio de libertad de acceso a las licitaciones, contenido en el artículo 1 de la LCSP y, podrían conseguirse mejores precios para cada lote, dando mejor cumplimiento al principio de buena administración establecido en el artículo 25.1 de la LCSP.

El hecho de que la prestación se lleve a cabo en provincias distintas no es óbice para ello teniendo en cuenta que la adjudicataria del contrato de “*servicio de limpieza de centro de la mujer en Huelva*” (56,28 m€), es una empresa con sede en Sevilla.

- 24.28** En algunos de los expedientes fiscalizados se produce la práctica de la utilización predeterminada de los importes del artículo. 161.2 LCSP, (200 m€ para las obras y 60 m€ cuando se trate de otros contratos), que permite prescindir de la necesidad de publicar un anuncio de licitación conforme a lo estipulado en el artículo 126 en los procedimientos negociados cuando el contrato no supere dichas cuantías (ver cuadro nº 24.8).

		m€
Centro Gestor	Denominación	Importe Sin IVA
Medio Ambiente	Servicio informático de apoyo a la herramienta de tramitación de procedimiento de prevención ambiental tras la entrada en vigor de la ley 7/2007 (GICA).	59,50
Agencia Defensa Competencia And.	Servicios auxiliares para control acceso al edificio sede de la agencia. Agencia Defensa Competencia.	59,98
Agencia Defensa Competencia And.	Servicio integral de organización de las V jornadas Nacionales de defensa de la competencia.*	64,50*
Agencia Andaluza Evaluación Educativa	Servicio de apoyo en la gestión administrativa a la Secretaría General para el desarrollo de sus competencias.	59,99
Instituto Andaluz de la Juventud	Servicio de elaboración y distribución de cuatros números de la revista Andalucía Joven.	59,95
IECA	Mantenimiento correctivo y adaptativo de los sistemas de información estadístico y el apoyo a los usuarios del Instit. de Estadist. y Cartograf. de Andalucía	59,56

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 24.8

\*: No hay un presupuesto desglosado justificativo del importe del contrato. En el expediente se incluyen dos memorias por dos importes distintos de 63 € y 64,50 m€, siendo reparado por la intervención en este sentido.

**24.29** A tal efecto debe tenerse en cuenta el artículo 76.4 in fine de la LCSP que establece que la elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que le corresponda.

**24.30** En algunos contratos se observa una excesiva participación de algunos órganos administrativos en la formalización de los distintos trámites que conllevan los expedientes administrativos.

Así, en los fiscalizados en la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, la Secretaria General elabora la memoria justificativa de la necesidad del contrato, expide el certificado de registro de ofertas, realiza el informe técnico para evaluar las ofertas y efectúa la propuesta de adjudicación.

Idénticas actuaciones lleva a cabo el Jefe de Servicio de Informática del IFAPA en el expediente *“contratación del servicio de mantenimiento evolutivo de la herramienta para la presentación telemática de solicitudes y seguimiento en línea del expediente”* (57,20 m€).

Habida cuenta del distinto cometido que cada órgano administrativo tiene dentro de los distintos hitos que conlleva la formalización de un expediente de contratación, se hace recomendable que se produzca una efectiva segregación de funciones.

#### 24.6.2. Sobre la concurrencia de licitadores en el procedimiento negociado

**24.31** Conforme al artículo 162 de la LCSP, en el procedimiento negociado será necesario solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible, debiendo dejarse constancia de las invitaciones cursadas, de las ofertas recibidas y de las razones para su aceptación o rechazo.

En la práctica totalidad de los expedientes se cumple el citado precepto al cursarse invitación a las tres mínimas empresas que exige el artículo. No obstante, en el 54 % de estos contratos, dos de las

tres empresas declinan la invitación recibida, por lo que el órgano de contratación cuenta en estos casos con una sola oferta (la adjudicataria).

Para evitar las situaciones expuestas y en aras del principio de concurrencia se recomienda solicitar ofertas al mayor número posible de empresas capacitadas para realizar la prestación, lo que, a su vez, posibilitaría una efectiva competitividad entre ofertantes.

Una eficaz promoción de la concurrencia en el procedimiento negociado se produce en el expediente *“obras de acondicionamiento de local para juzgados de nueva creación en Fuengirola, Málaga”* (96,89m€), tramitado por la Consejería de Gobernación y Justicia. Se solicita oferta a cinco empresas, y se realiza una efectiva valoración sobre el cumplimiento por dichas empresas de los criterios recogidos en el PCAP, adjudicándose finalmente a la que resulta la más económica.

Por el contrario, una ineficaz promoción de la concurrencia es la que tiene lugar en los expedientes que se citan a continuación, en los que la concurrencia mínima queda limitada de antemano:

- Para la adjudicación del contrato *“proyecto de homogeneización de series estadísticas de la encuesta de población activa y de explotación de ficheros administrativos”* (35,63 m€), tramitado por el IECA, se invita a una empresa que había rehusado presentar oferta en otro expediente tramitado anteriormente por el mismo centro gestor, aduciendo que *“no contaba con medios suficientes para desarrollar el trabajo”*. A pesar de esta limitación, se le vuelve a invitar en el expediente de referencia obteniéndose el mismo resultado, por lo que la concurrencia queda limitada a dos empresas.
- En el contrato *“servicio para el transporte del personal del centro a las instalaciones del laboratorio agroalimentario de Granada (sede Atarfe)”* (37,40 m€), tramitado por la Consejería de Agricultura y Pesca, se ha evidenciado que el representante de una de las empresas es, a su vez, administrador único de otra de las empresas presentadas y también administrador solidario en la tercera de las empresas ofertantes.
- *“Adquisición de un Zetasizer Nano ZS90 para centro IFAPA El Toruño”* (46,02m€). Tres meses antes de que se ordene el inicio del expediente, el Director del centro IFAPA certifica que la empresa que resulta posteriormente adjudicataria es la única que posee en exclusiva y distribuye el analizador Zetasizer Nano ZS90 que cumple con el PPT exigido para la inversión. Sin embargo, constan en el expediente dos presupuestos de otras dos empresas distintas fechados con anterioridad. Ordenado el inicio del expediente y aprobado el gasto se acuerda solicitar oferta a esas tres empresas antes aludidas, siendo la primera de las citadas la única que presenta oferta según certifica la investigadora titular adscrita al centro.
- *“Medidor digital de color”* (35,75m€) tramitado por el IFAPA. Consta en el expediente un escrito del centro IFAPA de Alameda del Obispo, en el que se relaciona a un único proveedor que es el que representa en España a un fabricante determinado, sin que se acredite la exclusividad de su distribución, ni tampoco que el objeto del contrato deba satisfacerse con una marca determinada en detrimento de otra. A tal efecto, en la

memoria justificativa de la necesidad de la adquisición se alude a otra marca distinta de la contenida en los pliegos.

El Pliego de Prescripciones Técnicas describe de forma exacta el equipo que se va a adquirir de ese determinado proveedor con indicación incluso de la marca comercial de un modelo determinado. Esta actuación contraviene lo dispuesto en el artículo 101.8 de la LCSP que prohíbe de forma expresa la inclusión en el pliego de prescripciones técnicas de la mención de productos de una fabricación o procedencia determinada, especialmente la indicación de marcas patentes o tipos.

24.6.3. Sobre la negociación de los términos del contrato

- 24.32 En el procedimiento negociado la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos, artículo 153.1 de la LCSP. La negociación tendrá por objeto los aspectos económicos, las especificaciones técnicas, y la adaptación de las ofertas presentadas por los licitadores a los requisitos indicados en el PCAP, para identificar la oferta económica más ventajosa de acuerdo con los criterios determinados en los pliegos, (artículo 162.4 de la LCSP).

En la generalidad de los PCAP examinados se determinan los aspectos económicos y técnicos que han de ser objeto de negociación con las empresas. Sin embargo, en muchas ocasiones, los criterios de adjudicación y los aspectos susceptibles de negociación contenidos en los pliegos no se aplican para efectuar la selección de la oferta más ventajosa, ni se tienen en cuenta para realizar una efectiva negociación en los términos antes indicados. De esta forma, solo en el 17 % de los contratos fiscalizados, pertenecientes en su gran mayoría a la Consejería de Hacienda y Administración Pública (Dirección General de Tecnologías para Hacienda y la Administración Electrónica), al SAS y en todos los fiscalizados en el IAAP, se acredita el cumplimiento de la negociación.

- 24.33 Mención independiente requieren los expedientes fiscalizados en el IFAPA que se citan en el cuadro nº 24.9:

EXPEDIENTES FISCALIZADOS EN EL IFAPA

		m€
CLAVE EXPEDIENTE	DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO ADJUDICACIÓN
2011/36902	Servicio transporte del Centro IFAPA Alameda del Obispo. Córdoba.	19,44
2010/256766	Adquisición de un tractor 90 CV 67 KW. Centro IFAPA Alameda del Obispo.	58,03
2010/304044	Medidor digital del color. Centro IFAPA Alameda del Obispo.	35,75
2011/124657	Suministro del productos químicos para análisis. Centro IFAPA El Toruño.	63,83
2010/304044	Adquisición de un Zetasizer nano Z590 para centro IFAPA El Toruño.	46,02
2010/304093	Equipamiento para laboratorio de cultivos celulares en centro El Toruño.	33,16

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 24.9

- 24.34 En la memoria justificativa de la necesidad de la contratación de estos expedientes se incluyen unos criterios de adjudicación y unos baremos de valoración que no se corresponden con los establecidos posteriormente en el PCAP. Los criterios de adjudicación aparecen expresados de una forma genérica e indefinida y la baremación a ellos asignada en algunos de los contratos está mal calculada.

En todos los contratos citados el órgano de contratación cuenta con una sola oferta (la adjudicataria) ya que en todos los casos dos empresas declinan la invitación recibida. La adjudicación de estos expedientes se sustenta en un documento tipo elaborado por el Jefe Servicio de Presupuestos y Gestión Económica, en el se expresa "...una vez aplicados los criterios de negociación establecido en el PCAP y llevada a cabo la oportuna negociación, se ha determinado como oferta más favorable, por los motivos que se indica, la numerada en primer lugar".

A pesar de esas afirmaciones, en modo alguno se justifica en los expedientes la aplicación de los criterios de adjudicación establecidos en el pliego, ni se lleva a cabo la negociación. La única motivación que consta en la resolución de adjudicación emitida por la directora del centro es la afirmación "por ser la única presentada y teniendo en cuenta que ha acreditado reunir los requisitos exigidos en PPT y PCAP que rigen la contratación".

Debe advertirse, tal como lo hace en algunos de los expedientes la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación, que tratándose de un gasto cofinanciado con fondos europeos, las incidencias pudieran afectar a la transparencia del proceso de adjudicación, y podría conllevar correcciones financieras futuras en cuanto a la elegibilidad del gasto o del proyecto a certificar.

#### 24.6.4. Sobre el procedimiento a seguir para la negociación de los términos del contrato

- 24.35** El procedimiento a seguir para la negociación de los términos del contrato no se encuentra regulado con carácter general en la LCSP, ya que depende de distintos factores: los aspectos a negociar, el número de candidatos con los que se haya determinado negociar, el contenido de las ofertas, así como si el procedimiento se ha articulado o no en fase sucesivas.

La negociación, en los casos analizados, se ha producido de distinta forma dependiendo del centro gestor al que pertenece el expediente. Por ello, se hace recomendable el establecimiento de procedimientos homogéneos para efectuar la negociación, de forma que el órgano de contratación, asistido por la Mesa de contratación, determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares el proceso que se ha de seguir.

Una adecuada negociación es la que se ha llevado a cabo en los expedientes fiscalizados en el IAAP. Se observa que una vez evaluadas técnicamente las ofertas conforme a los criterios establecidos en el PCAP, se les invita formalmente a mejorar sus ofertas, volviéndose a elaborar un segundo informe técnico en el que se valoran las mejoras producidas.

Así, en el contrato "*servicio de secretaría, seguimiento, apoyo técnico y mantenimiento de cursos de teleformación incluidos en el plan de formación para 2011*" (61,14 m€), la ventaja económica obtenida en la negociación se cifra en 6,92 m€ y se mejora el criterio "facilidad para el seguimiento del proyecto". También en el contrato "*desarrollo personalizado de competencias directivas en la Consejería de Hacienda y Administración pública*" (59,00 m€), se obtiene una disminución del precio en 2,47 m€ y se mejoran las condiciones de la prestación en cuanto a la metodología en el trabajo.

- 24.36** Distinto es el procedimiento seguido en el contrato "*servicios de mantenimiento y soporte de los módulos de la historia de salud, digital, del ciudadano (DIRAYA) del Servicio Andaluz de Sa-*

lud" (8.950,06 m€ presupuesto de adjudicación y 16.872,93 m€ valor estimado). Se trata de un procedimiento negociado que se acoge al supuesto de hecho contemplado en el artículo 154.d) (empresario único), en el que se invita a una sola empresa por los "conocimientos de la aplicación y dominio de la tecnología utilizada".

Según puede observarse en el expediente, la negociación se efectúa con anterioridad a la realización del informe técnico de evaluación de la oferta y se limita a la presentación de la oferta por parte de la única empresa invitada.

Una negociación efectiva hubiese requerido evaluar inicialmente la oferta conforme a los criterios contemplados en el PCAP y, posteriormente, una vez conocidas las condiciones ofertadas por la empresa y determinadas cuales son susceptibles de mejorarse, efectuarse la negociación. En este proceso se intentaría que la única oferta, concedora además de su condición de adjudicataria y atendiendo al significativo importe del contrato, se ajustase totalmente a las condiciones establecidas en los pliegos, y se obtuviesen ventajas tanto en las condiciones de la prestación como en el importe económico, ya que a pesar de que en el pliego se le otorga un peso de un 70% al criterio económico, tan solo se obtiene una baja de un 1,10%.

Por lo expuesto, se hace recomendable practicar la negociación incluso en aquellos supuestos de exclusividad o de empresario único, [artículo 154 d) de la LCSP], circunstancia que no ha ocurrido en el contrato "arrendamiento para el periodo 2011-2012 del sistema operativo" (1.350.16m€), perteneciente también al SAS.

- 24.37** Mención independiente requieren los resultados que se obtienen en la negociación producida en el expediente "contratación de servicios y suministro de licencias para la migración del Sistema Jupiter a una plataforma tecnológica ERP, al servicio de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales" (importe de adjudicación 13.161,48m€, valor estimado 17.092,83 m€). Se trata de un procedimiento negociado sin publicidad tramitado por la Dirección General de Tecnologías para Hacienda y la Administración Electrónica (Consejería de Hacienda y Administración Pública), tras la declaración desierta del procedimiento restringido celebrado de forma previa [artículo 154 c) de la LCSP].

Resulta significativa la ventaja económica obtenida en la negociación de este contrato que se cifra en 2.905,78 m€, cantidad que representa una baja de un 18,09% sobre la oferta presentada inicialmente por la empresa. Asimismo la adjudicataria se compromete a aumentar notablemente el número de personas asignadas al desarrollo de la prestación, pasando de 65 a 136 efectivos.

#### 24.6.5. Sobre la adjudicación recaída en los procedimientos negociados

- 24.38** Una correcta actuación es la observada en algunos contratos adjudicados por procedimiento negociado (70% de los fiscalizados) en los que se elabora un informe técnico de valoración de las ofertas, en el que se acredita la aplicación de los criterios de adjudicación recogidos en los pliegos, (al igual que si se tratase de un procedimiento abierto), de forma que la adjudicación recaída en estos expedientes quedan debidamente motivada.

La necesidad de motivar la adjudicación de los contratos se reitera de forma recurrente por esta Institución insistiendo en que se ha de huir de expresiones tales como “*la oferta cumple todos los puntos exigidos en el PPT*”, o “*la empresa se compromete a ejecutar el contrato con estricta sujeción a los requisitos y condiciones establecidos en los pliegos*”, aconsejándose acreditar precisamente esos extremos en el contrato.

#### 24.6.6. Sobre los plazos transcurridos en la tramitación de los expedientes

- 24.39 En algunos contratos adjudicados por procedimiento negociado, se han producido demoras durante la tramitación del expediente que no son compatibles con la singularidad del procedimiento negociado, dada la rapidez en la formalización de los trámites por la que se caracteriza este procedimiento. Se da además la circunstancia de que algunos de los adjudicados por el procedimiento negociado estaban tramitados por la vía de urgencia. Esta dilación se observa principalmente en algunos de los adjudicados por la Consejería de Medio Ambiente, el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, el IFAPA, y el IAM.

Así, en el contrato “*trabajos de consultoría para la redacción de proyecto de actuaciones de defensa contra avenidas en Villanueva de la Reina, Jaén*” (44.073 m€), tramitado por la Consejería de Medio Ambiente, (Delegación Provincial de Jaén), transcurren ocho meses y medio desde la orden de inicio hasta que tiene lugar la formalización del contrato. Esta demora no resulta acorde con el objeto del contrato, que obedecía a la redacción de un proyecto para el estudio de las actuaciones necesarias para la defensa contra avenidas para evitar los daños que se vienen ocasionando en el núcleo urbano, derivados de la abundante entrada de agua y barro que llega a la localidad en los episodios tormentosos.

En el expediente “*mejora de funcionalidad del paso inferior bajo línea férrea en Casariche (tablero del puente sobre el Río Yeguas, en calle Urbana)*” (195,11 m€), tramitado por la Consejería Obras Públicas y Vivienda (Delegación Provincial de Sevilla), a pesar de ser tramitado por la vía de urgencia, transcurren siete meses y 20 días entre la adjudicación provisional y la adjudicación definitiva y catorce meses hasta la formalización del contrato.<sup>92</sup>

En el contrato “*desarrollo de software del módulo de solicitudes de participantes y comisiones mixtas en la aplicación Forcan*” (69,99 m€), tramitado por el SAE, transcurren ocho meses y 17 días desde la orden de inicio a la formalización del contrato.

Consta comunicación de la Coordinadora de la Secretaria General Técnica con destino al Coordinador de Calidad y Gestión del Conocimiento en la que se requiere que, dado el tiempo transcurrido sin que se produzca la evaluación de las ofertas (cinco meses), se emita informe técnico (una sola oferta a evaluar). Dicho informe se limita a exponer que “*dado que solo existe una oferta y esta cumple con los requisitos del PPT, se deduce por tanto, que no existe inconveniente en la adjudicación del expediente a la empresa*”.

El contrato tiene un plazo de ejecución de 12 meses, sin embargo, dos meses y 20 días después se expide el certificado de recepción de los trabajos.

<sup>92</sup> Punto modificado por la alegación presentada.

### 24.7. Contratos menores fiscalizados

- 24.40 Tienen la consideración de menores los contratos de importe inferior a 50,00 m€ cuando se trate de obras, ó 18,00m€, cuando se trate de otros contratos, artículo 122.3 de la LCSP. Han sido analizados un total de 40 expedientes (989,81 m€), que pertenecen a esta categoría, en los que se incluían un total de 130 facturas.
- 24.41 En algunos contratos menores de obras fiscalizados se produce la práctica de la utilización predefinida del importe establecido en el artículo precitado (50,00m€), que habilita a adjudicar directamente la obra a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación.

En este sentido pueden citarse los recogidos en el cuadro 24.10:

**CONTRATOS MENORES PERTENECIENTES A LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA.  
DELEGACIÓN PROVINCIAL DE HUELVA**

		m€	
CLAVE	DENOMINACIÓN	IMP. ADJ. m€	FECHA DE FACTURA
2011/144354	Rehabilitación de elementos de protección en la estructura de carretera A-497 p.k. 5+000.	49,99	23/05/2011
2011/148451	Reparaciones localizadas de pavimentos en la carretera A-497 entre los pp.kk. 0+000 y 1+000.	49,99	25/05/2011
2011/148426	Reparaciones localizadas de pavimento en la carretera A-483 entre los pp.kk. 2+900 y 3+400.	49,97	25/05/2011
2011/164581	Extendido de lechada bituminosa en la A-483.	49,98	06/06/2011
2011/164564	Extendido de lechada bituminosa en la A-493	49,99	24/05/2011

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 24.10

- 24.42 Este grupo de expedientes se refiere a obras que tienen objeto objetos similares (actuaciones de mejoras de las condiciones de seguridad vial). Todas tienen un importe que rozan los 50,00m€, y tienen por objeto la ejecución de obras en distintos puntos kilométricos de la auto-vía, ejecutándose algunas en fechas paralelas e incluso por la misma empresa en el caso de los contratos *“extendido de lechada bituminosa en la A-483”* y *“extendido de lechada bituminosa en la A-493”*.

Los contratos con similar prestación podrían haber formado parte de un solo expediente que se hubiese tramitado por un procedimiento negociado por razón de la cuantía, [(artículo 155 d) de la LCSP)], por el importe global de las obras, procedimiento que cuando menos garantiza una concurrencia mínima de tres ofertas.

- 24.43 También se han fiscalizados los contratos, recogidos en el cuadro nº 24.11, tramitados por la misma delegación provincial:

**CONTRATOS MENORES PERTENECIENTES A LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA.  
DELEGACIÓN PROVINCIAL DE HUELVA**

CLAVE	DENOMINACIÓN	IMPORTE	m€
			FECHA FACTURA CONFORMADA
2011/255881	Reparación de vivienda en calle natividad nº 16. Bda. de Natividad.	53,96	20/11/2011
2011/258886	Barriada el torrejón. Limpieza y retirada de basuras.	28,43	20/10/2011
2011/317193	Pequeñas reparaciones calle Margarita 12, Plaza Pensamiento 5 y 6, Plaza Orquídeas 5. Bda. Torrejón.	8,67	28/11/2011
2011/317565	Pequeñas reparaciones en calle gladiolo 11. Bda. El Torrejón.	4,15	28/11/2011
2011/317642	Pequeñas reparaciones plaza Orquídea 9 Avda. Las flores 7, 9, y 11 calle Nardo 7. Bda. Torrejón.	8,32	28/11/2011

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 24.11

- 24.44** Se trata de actuaciones que tienen por objeto la realización de trabajos de reparaciones en distintas calles de una misma barriada o en barriadas distintas de una determinada localidad.

Al igual que los relacionados anteriormente, todos estos podrían haber formado parte de un expediente único que se hubiese tramitado por un procedimiento negociado por motivo de urgencia. El hecho de que la prestación de algunos se desarrolle en lugares distintos, aunque próximos entre sí, no es óbice para que hubiesen agrupado en un solo contrato, ya que en todos la empresa que ejecuta las obras es la misma y cubre en algunos contratos el mismo periodo de ejecución.

Además, la citada delegación provincial adjudicó por procedimiento negociado los contratos que se citan a continuación para acometer también trabajos de terminación y reparación en viviendas de la misma barriada (El Torrejón), por lo que las obras menores antes citadas pudieron englobarse en el objeto de los contratos incluidos en el cuadro nº 24.12:

**CONTRATOS PERTENECIENTES A LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA.  
DELEGACIÓN PROVINCIAL DE HUELVA**

CLAVE EXPEDIENTE	DENOMINACION	IMPORTE	m€
			FECHA ADJUDICACIÓN
2011/0544 (HU-06/10-P)	Terminación de reparación de 72 viviendas en C/Margarita de la Bda. el Torrejón (Huelva).	155.653,67	30/11/2011
2011/0535 (HU-06/13-P)	Terminación de reparación de 48 viviendas en Plaza Rosa de la Bda. El Torrejón (Huelva).	104.250,19	30/11/2011
2011/0540 (HU-06/11-P)	Terminación de reparación de 64 viviendas en C/ Azucena de la Bda. El Torrejón (Huelva).	1.069.703,57	30/11/2011
2011/0528 (HU-07/07)	Terminación de reparación de 48 viviendas en C/ Clavel, 1 de la Bda. El Torrejón (Huelva).	307.111,40	30/11/2011

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 24.12

24.45 Idénticas circunstancias se producen en los contratos menores tramitados por el SAS que se citan en el cuadro 24.13:

**CONTRATOS MENORES PERTENECIENTES AL SAS**

			m€	
CLAVE	DENOMINACIÓN/ ADJUDICACIÓN	IMPORTE S/ REGIS- TRO CONTRATOS	IMPORTE S/EXPEDIENTES	
2011187435	Obra (Hospital Infanta Elena, Huelva).	42,74	42,74	
2011144438	Obra escalera Incendios (Hospital Infanta Elena, Huelva).	44,31	44,31	
<b>Total Empresa A</b>		<b>87,05</b>	<b>87,05</b>	
2010386843	Rep. Edif. Y otras construcc. (Centros de salud de Málaga).	50,00	45,09	
2011076879	Rep.Edif.Otras Construcciones. (Centros de salud de Málaga).	50,00	13,93	
2011103479	Rep. Edif.Otras Construcciones. (Centros de salud de Málaga).	50,00	11,62	
<b>Total Empresa B</b>		<b>150,00</b>	<b>70,64</b>	
2010386479	Rep. Edif. Y Otras Construcc. en distrito sanitario Costa del Sol.	50,00	58,96	
2011090753	Rep. Edif. Y Otras Construcc. en distrito sanitario Costa del sol.	50,00	53,54	
2011154723	Rep. Edif. Y Otras Construcc. en distrito sanitario Costa del sol.	50,00	6,76	
2011174693	Rep. Edif. Y Otras Construcc. en distrito sanitario Costa del sol.	50,00	17,19	
<b>Total Empresa C</b>		<b>200,00</b>	<b>136,45</b>	
2011325690	Const. Repar. Edificios. (Hospital Punta Europa, Cádiz).	50,00	33,66	
2011326061	Const. Repar. Edificios. (Hospital Punta Europa, Cádiz).	50,00	34,65	
<b>Total Empresa D</b>		<b>100,00</b>	<b>68,31</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía.

**Cuadro 24.13**

24.46 En todos estos contratos el órgano de contratación optó por tramitar varios expedientes pese a tratarse de prestaciones similares en el mismo centro o distrito sanitario y realizadas muchas de ellas en la misma fecha por la misma empresa, actuaciones que pudieron englobarse en un único expediente que integrase el conjunto de las prestaciones individuales.