

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SUS ENTIDADES VINCULADAS. FISCALIZACIÓN ESPECÍFICA DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS POR DETERMINADAS AGENCIAS PÚBLICAS EMPRESARIALES 2014-2015

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2016 el informe *“La fiscalización de la contratación pública de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades vinculadas. Fiscalización específica de los contratos adjudicados por determinadas Agencias Públicas Empresariales, ejercicios 2014-2015”*, JA 02/2016.

El objetivo principal de este trabajo es dar cumplimiento al artículo 4º.1.d) de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, que singulariza, como función propia de la Institución, la de «fiscalizar especialmente los contratos administrativos celebrados por los componentes del sector público», así como al artículo 29 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre (en adelante TRLCSP), vigente en el ámbito temporal de la fiscalización. Estas normas, a los efectos del ejercicio de la función fiscalizadora, exigen la remisión de la información contractual de las entidades del sector público a los órganos de control externo cuando los expedientes superen los umbrales que se establecen en dicho precepto.¹

El alcance del informe sobre la fiscalización de la contratación ha sido el siguiente:

- a) Tratamiento estadístico de los datos relativos a la contratación formalizada durante los ejercicios 2014 y 2015 por todos los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales, los consorcios y las entidades vinculadas.
- b) Fiscalización de una muestra de 80 contratos no menores (con un valor estimado global de 171,14 M€ y un importe total de adjudicación de 97,53 M€) adjudicados en el ejercicio 2015 por trece Agencias públicas empresariales comprendidas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante LAJA)². La muestra analizada es representativa del 63,62% de la cuantía comprometida en el ejercicio por esas Agencias y del 19,23% del número total de los expedientes tramitados.
- c) Análisis y evaluación de los datos contenidos en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía referidos a 941 contratos menores de obras, suministros y servicios, tramitados en la anualidad de 2015 por esas Agencias públicas empresariales, al objeto de detectar de posibles fraccionamientos del objeto del contrato como principal área de riesgo que presentan estos expedientes.

¹ 600.000 euros, tratándose de obras, concesiones de obras públicas, gestión de servicios públicos y contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado; 450.000 euros, para los suministros; y 150.000 euros, en los de servicios y en los contratos administrativos especiales.

² Las Agencias fiscalizadas se detallan en el Anexo a este resumen. Se excluyen del alcance de este informe aquellas Agencias que han sido objeto de fiscalizaciones específicas en la Institución.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

OPINIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, excepto por los incumplimientos descritos en el informe en el epígrafe “Fundamentos de la opinión con salvedades”, la actividad contractual desarrollada por las Agencias públicas empresariales fiscalizadas durante el ejercicio 2015 resulta conforme, en los aspectos significativos, con la normativa aplicable.

Los incumplimientos que fundamentan la opinión modificada son los siguientes:

Sobre la fase preparatoria de los contratos

- En el 54,35% (25/46) de los procedimientos abiertos fiscalizados no se justifica en la fase preparatoria de los expedientes la elección de los criterios de adjudicación que serán tenidos en cuenta en la adjudicación de los contratos, actuación que resulta exigida por el artículo 109.4 del TRLCSP.
- En el 41,25% de los contratos analizados (33/80) no consta un desglose justificativo de los importes en los que se descompone el presupuesto de licitación o no se contienen elementos que permitan justificar la cuantificación de los importes presupuestados, actuación requerida por el artículo 87 del TRLCSP.

Sobre los criterios de adjudicación contenidos en los PCAP analizados

- En el 45% de los contratos analizados (36/80) se observan deficiencias relativas al establecimiento, definición 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 automáticos, así como de los que incorporan juicios de valor. Para incrementar el grado de objetividad en las adjudicaciones, debe incidirse en la necesidad de que los PCAP determinen de una forma precisa los criterios de adjudicación, así como las fórmulas y los métodos de valoración. Incluso en los criterios que incorporen juicios de valor, es recomendable concretar los elementos que se tendrán en cuenta para esa evaluación cualitativa.
- El 26,25% (21/80) de los PCAP empleados por los centros gestores utilizan como criterios de adjudicación (artículo 150.1 TRLCSP) factores que aluden a las características subjetivas de las empresas, dirigidas a apreciar la aptitud y la solvencia de los licitadores para ejecutar el contrato (artículos 75 a 79 del TRLCSP), circunstancias que deben valorarse en la fase de selección y no en la de adjudicación del contrato.
- En el 26,08% de los procedimientos abiertos fiscalizados (12/46) y el 17,64% (6/34) de los negociados, las Comisiones asesoras de la Mesa de contratación (informes técnicos) han establecido subcriterios de adjudicación o normas de valoración para graduar las puntuaciones a otorgar a los ofertantes, complementarias a las establecidas en los PCAP. Estas reglas, conforme a los principios de publicidad, transparencia e igualdad de trato de los operadores económicos, debieron estar incluidas a priori en los PCAP, al objeto de que fuesen conocidas por los licitadores en el momento de elaborar sus ofertas.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

- En el 13,75% de los contratos analizados (11/80) no queda debidamente justificada la valoración y puntuación otorgada a cada una de las ofertas por el órgano asesor en la aplicación de los criterios de adjudicación contenidos en el pliego. Incluso en algunos casos en los que solo hay una empresa ofertante, los informes técnicos no se consideran motivados al fundamentar la selección efectuada en frases hechas, genéricas o estereotipadas que no acreditan los elementos que se han tenido en cuenta para llegar a esa calificación.

Sobre las especificidades de los procedimientos negociados

- En el 37,50% de los contratos adjudicados por procedimiento negociado (9/24) no se ha producido una efectiva negociación de los términos económicos o técnicos del contrato con los licitadores invitados, actuación exigida por el artículo 178.4 del TRLCSP para la totalidad de los contratos que se adjudiquen por este procedimiento. Se observa también como en unos casos los PCAP no recogían los aspectos a negociar (preceptivo a tenor del artículo 176 del TRLCSP) o no establecían el procedimiento a seguir en la fase de negociación.

Sobre las irregularidades detectadas en los expedientes financiados con Fondos europeos

- El 47,05% de los contratos examinados (8/17) cuya financiación inicialmente estaba acogida a la Subvención Global del Programa Operativo FEDER 2007-2013, al no haber sido verificados por el servicio de verificación de la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación, o al no haberse ejecutado las prestaciones dentro del ámbito temporal que permitía acogerse a la subvención, ha supuesto la supresión total o parcial del importe subvencionable y, consiguientemente, la autofinanciación por la Consejería o entidad correspondiente de la parte no cofinanciada.

Sobre los contratos menores

- En el 15,77% (148/938) de los contratos menores de obras y de servicios el órgano de contratación optó por tramitar varios expedientes pese a tratarse de actuaciones similares que pudieron englobarse en un único expediente que integrase el conjunto de las prestaciones individuales. En los contratos menores de suministros se han producido adjudicaciones sucesivas a un mismo empresario mediante la reiteración de contratos menores a lo largo del año superando al final del mismo los importes establecidos para la contratación menor.

Las actuaciones descritas, además de contrariar el principio de buena administración (artículo 25 del TRLCSP), pudieron constituir un incumplimiento del artículo 86.2 del TRLCSP al suponer un fraccionamiento del objeto del contrato.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

Conclusiones sobre otros aspectos que no afectan a la opinión de cumplimiento de legalidad

Sobre los contratos formalizados por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades vinculadas y los procedimientos utilizados en la tramitación de los expedientes de contratación

- El número de contratos adjudicados por la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades que conforman el Sector Público Andaluz durante el año 2014 fue de 79.035, por importe de 1.973,80 M€. Durante 2015 se han formalizado menos contratos, 70.839 (-10,37%), pero por un importe total mayor (2.510,69 M€, que supone un incremento de un 27,20%). Las Agencias administrativas acaparan, con diferencia, el mayor volumen de contratación al formalizar el 70,70% del número total de los adjudicados en 2014 y el 58,62% del importe total realizado. Estos porcentajes son similares en 2015 (76,66% en número y 52,55% en cuantía).

Resulta destacable el volumen que representa la contratación menor en los ejercicios 2014 y 2015. Así, los contratos menores, en número de 68.457, suponen un 86,61% del número total de los adjudicados por el sector público Junta de Andalucía en el ejercicio 2014 y un 37,41% del importe global invertido en dicho ejercicio. Estos porcentajes ascienden respectivamente al 94,31% y al 25,11% en el ejercicio 2015.

Las Agencias administrativas son las entidades que acaparan, con diferencia, el mayor volumen de estos contratos al formalizar el 70,94% del número total de contratos menores adjudicados en 2014 y el 74,01% del importe total realizado. Porcentajes que se incrementan en 2015 (79,54% en número y 76,09% en cuantía).

- El sistema GIRO (Orden de 17 de diciembre de 2014 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública) que sustituye al Sistema JUPITER, ha presentado desde sus inicios desajustes y deficiencias de configuración que han afectado a la información contractual que se ha registrado en el mismo. Ello ha motivado dificultades en la extracción de su área funcional "Registro de Contratos" referido a los expedientes formalizados en el ejercicio 2015, y retrasos en el envío de la información contractual a este órgano de control.

- A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del sistema informático ERIS G3 (Orden de 12 de julio de 2011, que sustenta el procedimiento electrónico para la tramitación de los expedientes de contratación) y del coste incurrido en su diseño, 3,97 M€, a fines de 2017 la implantación efectiva del sistema solo se había completado en los servicios centrales de 10 entidades de la Administración de la Junta de Andalucía. Durante 2018 se está implantando un nuevo tramitador (GEC 5.0) que sustituye al Sistema ERIS G3. Ello pudiera cuestionar la eficacia y la eficiencia conseguida con la aprobación de este sistema.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

ANEXO

ALCANCE SUBJETIVO: AGENCIAS PÚBLICAS EMPRESARIALES FISCALIZADAS. CONTRATOS FORMALIZADOS EN EL EJERCICIO 2015

AGENCIAS PÚBLICAS EMPRESARIALES FISCALIZADAS

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID)

Agencia Andaluza de la Energía (AAE)

Agencia Andaluza del Conocimiento (AAC)

Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA)

Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía (AOPJA)

Agencia Pública de Puertos de Andalucía (APPA)

Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol (APESCS)

Agencia Pública Empresarial Sanitaria Bajo Guadalquivir (APESBG)

Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital Alto Guadalquivir (APESHAG)

Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital Poniente de Almería (APESHPA)

Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (EPES)

Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA)

Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (IAPH)

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.