

FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SUS ENTIDADES VINCULADAS. FISCALIZACIÓN ESPECÍFICA DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS POR LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LAS CONSEJERÍAS

2016-2017

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2018 el 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 los órganos de contratación de las Consejerías, ejercicios 2016-2017”*, JA 03/2018.

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».

El alcance del informe ha sido el siguiente:

- a) Tratamiento estadístico de los datos relativos a la contratación formalizada durante los ejercicios 2016 y 2017 por todos los órganos de contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades vinculadas.
- b) Fiscalización de una muestra de 121 contratos no menores con un importe total de adjudicación de 127,81 M€ adjudicados en el ejercicio 2017 por los órganos de contratación de las Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía. (La selección representa el 36,35% de la cuantía comprometida en el ejercicio por las Consejerías y el 9,26% del número total de los expedientes tramitados).
- c) Análisis de los datos contenidos en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía referidos a los contratos menores de obras, suministros y servicios, tramitados en la anualidad de 2016 y 2017 por las Agencias públicas empresariales comprendidas en el artículo 68.1.b) de la LAJA, así como de los tramitados por el SAS en 2017. Ello, al objeto de detectar posibles fraccionamientos del objeto del contrato como principal área de riesgo que presentan estos expedientes.

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 los órganos de contratación de las Consejerías de la Junta de Andalucía fiscalizadas durante el ejercicio 2017 resulta conforme, en los aspectos significativos, con la normativa aplicable.

LOS INCUMPLIMIENTOS QUE FUNDAMENTAN LA OPINIÓN MODIFICADA SON LOS SIGUIENTES:

Referidos a la remisión de información contractual

- La Dirección General de Patrimonio (Consejería de Hacienda, Industria y Energía) no ha comunicado a este órgano de control en el plazo establecido en la Resolución de 12 de julio de 2016, de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía, la información sobre la contratación formalizada durante 2016 y 2017 por las entidades que componen el sector público de la Administración de la Junta de Andalucía (9 meses de retraso con respecto a la información referida a 2016 y dos meses para 2017).

- En los datos contenidos en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía se continúan detectando incorrecciones que pueden conducir a errores en la explotación y en el tratamiento de dichos datos.

Referidos a la fase preparatoria de los contratos

- En el 14,29% (10/70) de los contratos fiscalizados sujetos a regulación armonizada (SARA) el órgano de contratación no justificó la imposibilidad o la decisión de no dividir en lotes el objeto de los contratos, incumplándose la regla general (división en lotes) contenida en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.

- El 58,26% (67/115) de los contratos fiscalizados presenta carencias en la justificación y motivación técnica de la elección de los criterios de adjudicación que serán tenidos en cuenta en la adjudicación de los contratos, actuación exigida por el artículo 109.4 del TRLCSP.

- En el 18,26% de los contratos analizados (21/115) no consta un desglose justificativo de los importes en los que se descompone el presupuesto de licitación o no contienen elementos que permitan justificar la cuantificación de los importes presupuestados, actuación requerida por el artículo 87 del TRLCSP.

Referidos a los PCAP

- En el 18,26% de los PCAP analizados (21/115) se observan deficiencias relativas al establecimiento, definición y aplicación de los criterios objetivos de adjudicación, o 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.

- El 14,78% (17/115) 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.

- El 7,83% (9/115) de los PCAP analizados incluyen como criterios de adjudicación conceptos que no son propiamente criterios de valoración de oferta semejantes a los que establece el artículo 150 del TRLCSP, al referirse a obligaciones o requisitos que resultan inherentes a la correcta prestación del contrato y que ha de cumplir preceptivamente el contratista.

- Se produce una incorrecta configuración del criterio de adjudicación “mejoras” en el 13,04% de los PCAP analizados (15/115). En unos casos al tratarse de mejoras excesivamente valoradas a coste cero para la administración, en otros al exigirse como mejoras a coste cero unidades económicamente individualizables y susceptibles de licitación propia, o al estar mal catalogadas como criterio sometido a juicio de valor, ya que han de estar definidas de forma automática.

- En el 5,22% de los PCAP analizados (6/115) permiten un conocimiento “ex ante” del umbral de anormalidad de las ofertas de forma que aportan un valor conocido de antemano por los licitadores para determinarla ya que ésta no se calcula en relación a la “media aritmética de las ofertas”, tal cual exigiría el art 85 del RGLCAP, sino referidas a un valor absoluto. La revelación de esta información restringe la competencia, determina unas bajas menores en la adjudicación, y supone que el “criterio precio” quede desvirtuado.

- En el 8,70% (10/115) de los contratos, la metodología para llevar a cabo la asignación de la correspondiente puntuación se detalla en el PCAP con base en indicaciones muy genéricas quedando remitida la valoración de determinados aspectos a la apreciación subjetiva de la comisión técnica u órgano asesor.

Referidos a los informes técnicos de evaluación de ofertas

En el 6,59% de los procedimientos abiertos fiscalizados (6/91), las comisiones asesoras de la Mesa de contratación (informes técnicos) han establecido sub-criterios de adjudicación o normas de valoración complementarias a las establecidas en los PCAP (para graduar las puntuaciones a otorgar a los ofertantes), actuación contraria al artículo 150 del TRLCSP.

Referidos a los procedimientos negociados

- En el 62,50% (15/24) de los contratos adjudicados por procedimiento negociado sin publicidad no queda convenientemente motivada la utilización de ese procedimiento más allá de simple alusión a la razón de la cuantía establecida en los artículos 173.f) y 174. e) del TRLCSP (valor estimado inferior a 100.000 euros)¹. La cuantía como elemento determinante del procedimiento negociado no exime de la justificación en cada caso de la conveniencia de recurrir a la negociación, procedimiento que, aunque admisible, determina su excepcionalidad.

¹ Exigencia requerida conforme a la doctrina elaborada por el TJCE. Desde el 18 de abril de 2016 han de entenderse vigentes los preceptos de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública de los que se puede predicar su “efecto directo”.

- En el 16,66% (4/24) de los contratos analizados adjudicados por procedimiento negociado no se ha producido una efectiva negociación de los términos económicos o técnicos del contrato con los licitadores presentados, actuación exigida por el artículo 178.4 del TRLCSP.

Sobre las irregularidades detectadas en los expedientes financiados con Fondos europeos

- El 4,35% de los contratos examinados (5/115) el Servicio de verificación de la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación (Consejería de Economía y Conocimiento), ha aplicado correcciones financieras que han supuesto la supresión parcial del importe subvencionable (participación comunitaria) y, consiguientemente, la autofinanciación por la Consejería de la parte no cofinanciada.

Incumplimientos referidos a los contratos menores

- En el 30,88% de los contratos menores de obras y de servicios adjudicados en 2016 por las Agencias Públicas Empresariales comprendidas en el artículo 68.1.b) de la LAJA (representativos del 31,52% del importe invertido en la contratación menor de esos contratos) el órgano de contratación optó por tramitar varios expedientes pese a tratarse de prestaciones similares que pudieron englobarse en un único expediente que integrase el conjunto de las prestaciones individuales. Porcentajes que ascienden en 2017 al 17,10% y al 18,34% con respecto a su cuantía.

- En los contratos menores de obras, suministros y de servicios adjudicados por aquellas Agencias y por el SAS, 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 en el artículo 138 del TRLCSP.

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.

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 en 2016 y 2017 y sus entidades vinculadas

El número total de contratos adjudicados por la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades que conforman el Sector Público Andaluz durante el año 2016 fue de 91.670, por importe de 2.789,22 M€. Durante 2017 se han formalizado menos contratos, 86.715 (-5,71%), por un importe total de 2.750,18 M€ que supone una ligera disminución de un 1,41%.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Las Agencias administrativas acaparan, con diferencia, el mayor volumen de contratación al formalizar el 80,09% del número total de los adjudicados en 2016 y el 65,30% del importe total realizado. Porcentajes que en 2017 ascienden respectivamente al 74,57% (en cuanto al número de contratos formalizados) y 63,44% (atendiendo a la cuantía que representan los mismos).

Resulta destacable el volumen que representa la contratación menor en los ejercicios 2016 y 2017. Así, los contratos menores, en número de 87.477, suponen un 95,43% del número total de los adjudicados por el sector público Junta de Andalucía en el ejercicio 2016 y un 27,92% del importe global invertido en dicho ejercicio. Estos porcentajes ascienden respectivamente al 94,38% y al 26,73% en el ejercicio 2017.

Las Agencias administrativas, y en particular el SAS, son las entidades que tramitan el mayor volumen de estos contratos al formalizar el 82,65% del número total de contratos menores adjudicados en 2016 por el Sector Público Andaluz y el 80,07% del importe total realizado en esa contratación. Estos porcentajes descienden en 2017 al 77,64% y al 73,60% respectivamente.

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.