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 EJERCICIO 2013

La contratación pública constituye una de las actividades más importantes que realizan las administraciones para la satisfacción del interés público y la realización de los fines que le son inherentes.

Por ello, la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, recoge como función propia de la Institución, artículo 4º.1.d), la de "*fiscalizar especialmente los contratos administrativos celebrados por los componentes del sector público*".

Hasta la fecha actual, el resultado de la fiscalización de la contratación pública formalizada por la Administración de la Junta de Andalucía, se había incluido de forma recurrente en el informe sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma ("*Cuenta General, Contratación Pública y Fondos de Compensación Interterritorial*"). Sin embargo, desde un punto de vista organizativo, se ha considerado más correcto que el resultado del control de legalidad de esta actividad administrativa tenga entidad independiente. Por ello, el Pleno de la Institución acordó incluir dentro de Plan de actuaciones para el ejercicio 2014 la realización del *"Informe sobre la fiscalización de la contratación pública de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades vinculadas, ejercicio 2013*".

El objetivo principal de este trabajo es dar cumplimiento al artículo 4º.1.d), de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, antes citado, 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 (TRLCSP), que, a los efectos del ejercicio de la función fiscalizadora, exige 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.

El alcance del informe anual sobre la contratación pública lo conforman dos grandes apartados:

1. *Determinar el volumen de la contratación formalizada por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales durante 2013.* Se muestra la contratación formalizada en el ejercicio por todas las entidades enumeradas en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA), aportando las magnitudes más significativas.

2. *Resultado de la fiscalización específica de una muestra de los adjudicados en el ejercicio 2013 por las Consejerías, las agencias administrativas y las agencias de régimen especial de la Junta de Andalucía.* Para ello se han fiscalizado 296 contratos que importan globalmente 200.118,25 m€. De ellos 155 contratos, con un valor estimado de 198.388,88 m€, superan el umbral establecido para los contratos menores. El resto, 141, son contratos menores de servicios tramitados por un importe de 1.729,37m€. Expedientes en los que se ha verificando su adecuación a la normativa que les resulta de aplicación y a los fines de la contratación a la que obedecen.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

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

Durante el ejercicio 2013 los órganos de contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades que integran el sector público andaluz han adjudicado un total de 74.037 contratos que importan 1.802,33 M€. Resulta significativo que mediante la contratación menor se tramitó el 94,89% del total, por un importe de 816,28 M€, que supone el 45,29% del gasto global realizado en el ejercicio. Solo 3.784 contratos, representativos del 5,11%, por importe de 986,05 M€ (54,71%), superan el umbral de la contratación menor. El SAS acapara el 89,29% de los contratos menores tramitados en el ejercicio y el 91,92% de la cuantía de los mismos.

La evolución interanual de los cuatro últimos ejercicios muestra una tendencia continuada hacia el descenso de las inversiones públicas. Así, excluyendo la contratación menor, en el ejercicio 2013 los contratos formalizados por el sector público de la Junta de Andalucía han tenido una disminución de un 12,71% con respecto al número de los adjudicados en 2012, y de un 53,75% atendiendo a su cuantía. La comparación de estas variables entre los ejercicios 2010 y 2013 supone un descenso de un 40,61% y un menor importe de un 29,51%. Por el contrario, el número de contratos menores se ha incrementado un 12,22% y un 16,82% en la cuantía respecto a los tramitados en el ejercicio anterior.

El procedimiento abierto se ha utilizado en la Administración de la Junta de Andalucía (Consejerías y agencias administrativas y de régimen especial) en el 21,64% de los contratos sujetos a pública licitación. La cuantía adjudicada por ese procedimiento de libre concurrencia es representativa del 37,65% de la total comprometida. Mediante el procedimiento negociado se adjudicó el 10,61% del gasto total, representado en 415 contratos significativos del 25,23% de todos los tramitados en el ejercicio.

El 50,84% de los contratos formalizados en el ejercicio 2013 por las agencias públicas empresariales se adjudicaron por el procedimiento abierto. La cuantía adjudicada por este procedimiento es representativa del 70,33% de la contratación total realizada. Porcentajes que ascienden al 46,89% y al 74,28% en el caso de los contratos adjudicados por procedimiento abierto por las sociedades mercantiles del sector público andaluz (de participación mayoritaria directa e indirecta).

Mediante la Orden de 12 de julio de 2011, la Consejería de Hacienda y Administración Pública aprobó el sistema informático denominado ERIS-G3, que sustenta el procedimiento electrónico mediante el que los órganos gestores de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales y vinculadas tramitarán los expedientes de contratación de su competencia. No obstante, a la fecha de cierre de los trabajos, la implantación del sistema no se ha completado en todas las entidades que integran los servicios centrales de la Administración de la Junta de Andalucía, especialmente en el SAS, que es el organismo que, con diferencia, mayor volumen de contratación gestiona. Tampoco se encuentra implantado en los organismos periféricos (Delegaciones territoriales).

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Sobre el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía y la Memoria anual de contratación

La Dirección General de Patrimonio (Consejería de Hacienda y Administración Pública), ha remitido a esta entidad la información contenida en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía y la memoria anual de contratación Pública 2013. Ambos instrumentos, con las incidencias que se exponen en el texto del informe, y con la depuración de datos que ha tenido que realizarse en la Institución, han permitido conocer la cifra global de expedientes adjudicados durante la anualidad por la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales y los consorcios, así como sus principales elementos definidores.

No obstante, en el análisis efectuado sobre los datos contenidos en el Registro de Contratos, se continúan detectando omisiones e incorrecciones que conducen a errores en la explotación y en el tratamiento estadístico de dichos datos, e inciden en un conocimiento inexacto del número y el importe de los adjudicados en el ejercicio.

Sobre los criterios de adjudicación contenidos en los PCAP analizados

En el 32,94% de los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto se continúan observando 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. Por ello, y 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.

En el 14,94% de los procedimientos abiertos analizados las normas que se contienen en los PCAP para la aplicación de los criterios de adjudicación (método de valoración), permiten que ofertas que no alcanzan un nivel mínimo de calidad puedan continuar en el proceso de adjudicación, o establecen reglas que conllevan una asignación de puntos a las ofertas a pesar de un cumplimiento deficiente del objeto del contrato. Debe incidirse en que el incumplimiento de los requerimientos técnicos mínimos incorporados al PCAP y al PPT debe ser causa de exclusión y no de la asignación de una mayor o menor puntuación a las ofertas.

El 50,59% de los PCAP empleados por los centros gestores utilizan como criterios de adjudicación factores que aluden a las características subjetivas de las empresas, dirigidas a apreciar la aptitud (solvencia) de los licitadores para ejecutar el contrato (artículos 75 a 79 del TRLCSP), circunstancias que deben valorarse en la fase previa de selección y no en la de adjudicación del contrato. También incluyen clausulas que pudieran ser directa o indirectamente discriminatorias por razones de territorialidad (priman criterios de vecindad o de arraigo local) y por tanto contrarias al criterio mantenido por las Directivas europeas.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Las fórmulas para la valoración del precio, como criterio de adjudicación, contenidas en el 16,09% de los PCAP fiscalizados, se consideran antieconómicas, y por tanto contrarias a los principios de eficiencia y economía ya que no garantizan que las ofertas seleccionadas sean las económicamente más ventajosas. Así, en unos casos no valoran con la máxima puntuación a la oferta más baja sino a las ofertas medias, contiene umbrales de saciedad, o se penaliza en demasía a desviaciones a partir de porcentajes pequeños y que distan de ser valores desproporcionados. Incluso algunas imponen la exclusión de la oferta (sin permitir la justificación de su viabilidad al licitador), a partir de un determinado porcentaje de baja.

En el 20,78% de los procedimientos abiertos fiscalizados las Comisiones asesoras de la Mesa de contratación han establecido subcriterios de adjudicación o normas de valoración para graduar las puntuaciones a otorgar a los oferentes complementarias a las establecidas en los PCAP, reglas que, 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.

Sobre el objeto de los contratos examinados

En los contratos de servicio analizados en la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa se observa que las necesidades que se pretender cubrir con los mismos, en muchos casos, no han tenido carácter coyuntural (cualidad que ha de ser inherente al contrato de servicio). Por el contrario, obedecen a funciones inherentes y de gestión ordinaria de la competencia de la Agencia y que comprenden tareas de carácter recurrente que están referidas a puestos de trabajo pertenecientes a la misma.

Sobre las bajas de adjudicación recaídas en los expedientes fiscalizados

Se ha observado cómo el contexto actual de crisis financiera tiene reflejo, en los contratos fiscalizados, en el elevado número de empresas que se presentan a las licitaciones, así como en las bajas de adjudicación tan significativas que se producen en algunos de los expedientes fiscalizados, que llegan a alcanzar en muchos casos valores anormales o desproporcionados. Resulta necesario un mayor rigor en la elaboración de los presupuestos de los contratos, y una correcta estimación de su importe, así como atender a las posibles consecuencias económicas subyacentes en las propuestas excesivamente bajas por el presumible incumplimiento de las obligaciones con el servicio, y prestar una especial diligencia para verificar la viabilidad de las ofertas presentadas con valores anormales o desproporcionados.

Sobre las irregularidades detectadas en los expedientes financiados con Fondos europeos

El servicio de verificación de la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación (Consejería de Hacienda y Administración Pública), en el ejercicio de las funciones del artículo 13 del Reglamento CE 1828/2006, sobre procedencia de cualquier gasto que vaya a ser incluido en la relación de solicitud de reembolso a la Comisión Europea, ha advertido en determinados expedientes cofinanciados con Fondos europeos, la existencia de irregularidades que han afectado

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

a la transparencia del proceso de adjudicación, y consecuentemente, han conllevado correcciones financieras. Ello ha supuesto la supresión, en unos casos total y en otros parcial, de la participación comunitaria (del importe subvencionable) en esos contratos.

Sobre las especificidades de los procedimientos negociados

Conforme al artículo 178 del TRLCSP, en la mayoría de los procedimientos negociados fiscalizados el órgano de contratación solicitó ofertas a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, pero en el 54,54% obtuvo una sola respuesta válida, la adjudicataria, por lo que la promoción de la concurrencia que realizan los órganos gestores para adjudicar estos expedientes no resulta del todo eficiente.

Sobre los contratos menores

En el 58,16% de los contratos menores de servicios fiscalizados pertenecientes al SAS (Plataforma Logística de Contratación de Sevilla), al SAE y a la AGAPA, se produce la práctica de la utilización predeterminada del importe establecido en el artículos 138 del TRLCSP, (18.000 €), que habilita a adjudicar directamente el contrato a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación. El órgano de contratación optó por tramitar varios expedientes administrativos pese a tratarse de prestaciones similares, de carácter continuado en el tiempo, que pudieron englobarse en un único expediente que integrase el conjunto de las prestaciones individuales. Estas actuaciones, además de contrariar el principio de buena administración (artículo 25 del TRLCSP), pudieron constituir un supuesto de fraccionamiento del objeto del contrato prohibido por el artículo 86.2 del TRLCSP.

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.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46