



Profesionalidad, transparencia y confianza

**Informe definitivo de control posterior y control financiero
Ayuntamiento de Torrent
Ejercicio 2015**

Área de Contratación

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	2
1.1.	OBJETO Y ALCANCE DEL TRABAJO REALIZADO	2
1.2.	CONTRATOS ADJUDICADOS EN EL EJERCICIO	2
1.3.	TRÁMITE DE ALEGACIONES	3
2.	RESULTADOS DEL TRABAJO	4
2.1.	EXPEDIENTES SELECCIONADOS PARA SU REVISIÓN	4
2.2.	CONSIDERACIONES GENERALES.....	4
2.3.	ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES	5
3.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	24
	ANEXO I: MUESTRA SELECCIONADA.....	28
	ANEXO II: ALEGACIONES FORMULADAS	289

1. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETO Y ALCANCE DEL TRABAJO REALIZADO

El objetivo del trabajo se ha centrado en la realización y emisión del informe de la fiscalización plena posterior de la gestión económica, financiera y presupuestaria correspondiente al capítulo 2, gastos corrientes en bienes y servicios y capítulo 6, de inversiones reales, del Área de Contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 219.3 del RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y las Bases 48 y 49 de las Bases de Ejecución del Presupuesto 2015.

Para alcanzar dicho objetivo, se ha partido de la información del estado de ejecución del presupuesto de gastos del ejercicio 2015, así como de la información obtenida en los registros de contratación y acuerdos adoptados.

El alcance de las pruebas realizadas es el acordado por el plan de fiscalización plena posterior y control financiero permanente que establecen la bases de ejecución del presupuesto para el ejercicio 2015, estableciéndose a continuación un resumen de las actuaciones realizadas:

- Que se hayan cumplido los procedimientos de contratación administrativa y de tramitación contable de las operaciones.
- Revisión de la documentación que conforma los expedientes de contratación tramitados por el centro gestor.
- Análisis de los circuitos administrativos establecidos y evaluación de los sistemas de control interno vigentes en la entidad, así como la documentación y archivos auxiliares de las actuaciones del periodo facilitados por el servicio gestor que complementan el referido control interno.
- Verificación de que los actos, operaciones y procedimientos de gestión del servicio se han desarrollado de conformidad con las normas, disposiciones y directrices que le son de aplicación.
- Aquellos otros procedimientos de auditoría que se consideran necesarios para el cumplimiento del objetivo del trabajo antes expuesto.

1.2. CONTRATOS ADJUDICADOS EN EL EJERCICIO

De acuerdo con la información obtenida, se ha elaborado el siguiente cuadro, en el que se indica el número e importe de los contratos adjudicados en el ejercicio, clasificados según su tipología y procedimientos de adjudicación:

TIPOS DE CONTRATOS	PROCEDIMIENTO ADJUDICACIÓN	IMPORTE EUROS	En volumen de gasto	Nº CONTRATOS	En número de contratos
Obras	Acuerdo Marco Diputación	143.553,00 €	3,71%	1	3,70%
	Negociado con publicidad	818.834,00 €	21,15%	2	7,41%
	Negociado sin publicidad	2.908.690,00 €	75,14%	24	88,89%
	<i>Total obras</i>	<i>3.871.077,00 €</i>		<i>27</i>	
	% Subtotal contratos obras		80,65%		67,50%
Suministros	Abierto				
	Negociado con publicidad				
	Negociado sin publicidad	56.639,76 €	100%	2	100%
	<i>Total suministros</i>	<i>56.639,76 €</i>		<i>2</i>	
	% Subtotal contratos suministros		1,18%		5,00%
Servicios	Abierto	504.441,00 €	64,48%	5	50,00%
	Negociado con publicidad	31.800,00 €	4,06%	1	10,00%
	Negociado sin publicidad	246.053,00 €	31,45%	4	40,00%
	<i>Total servicios</i>	<i>782.294,00 €</i>		<i>10</i>	
	% Subtotal contratos servicios		16,30%		25,00%
Administrativos Especiales	Negociado sin publicidad	151,00 €	100,00%	1	100%
	<i>Total administrativos especiales</i>	<i>151,00 €</i>		<i>1</i>	
	% Subtotal contratos especiales		0,00%		2,50%
Contratos privados	Abierto	89.570,00 €	100,00%	1	100%
	<i>Total contratos privados</i>	<i>89.570,00 €</i>		<i>1</i>	
	% Subtotal contratos privados		1,87%		2,50%
TOTAL		4.799.580,76 €	100%	40	100%

1.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES

El borrador de informe se sometió al trámite de alegaciones que requiere el artículo 219.3 TRLRHL y las Normas de Auditoría del Sector Público. El servicio gestor ha efectuado comentarios y observaciones, que se incluyen como **ANEXO II** al presente informe.

Fruto de estas alegaciones no se ha considerado necesario incorporar al informe ninguna modificación al redactado del informe provisional, deviniendo definitivo.

2. RESULTADOS DEL TRABAJO

En la realización de los trabajos se ha contado con la colaboración del centro gestor, que ha facilitado al equipo de control cuanta información y documentación le ha sido requerida al efecto y que ha permitido la realización de las pruebas pertinentes.

El presente informe recoge las conclusiones, incidencias, notas explicativas y recomendaciones que se han considerado necesarias para que el servicio conozca aquellos aspectos en los que puede establecer mejoras. Como información complementaria, en los casos en que se ha considerado necesario, se detallan aquellas debilidades en los circuitos y prácticas administrativas y contables, junto con la propuesta para la mejora de las prácticas reseñadas.

A partir de los resultados del trabajo de revisión se han observado aspectos que, atendiendo a criterios generales de legalidad, adecuada gestión de la Administración y los recursos públicos, el servicio debe corregir o establecer las correspondientes mejoras que permitan subsanarlos.

En los distintos apartados también se establecen notas explicativas para facilitar la comprensión de las conclusiones e incidencias o para poner de manifiesto aquellos hechos que se consideran relevantes y de especial importancia.

2.1. EXPEDIENTES SELECCIONADOS PARA SU REVISIÓN

Durante el periodo objeto de revisión, los expedientes seleccionados en la muestra para su revisión son que se incluyen en el **ANEXO I**.

La muestra se ha realizado siguiendo la propuesta de criterios para la fiscalización plena del Concejal- Delegado del área de Gobierno de Economía, Hacienda, Personal, Modernización y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Torrent, de fecha 26 de marzo de 2015.

2.2. CONSIDERACIONES GENERALES

De la revisión de los expedientes seleccionados en la muestra, no se ha podido comprobar la documentación relativa a la clasificación, capacidad, solvencia y compatibilidad ni cumplimiento de las obligaciones tributarias y Seguridad Social, si bien constan en los expedientes analizados actos administrativos que los refieren o suponen para la tramitación de la fase posterior.

El expediente **2464-2015** cuyo objeto es el SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE ILUMINACION TECNOLOGIA LED y que ha sido tramitado a través de acuerdo marco de la Diputación de Valencia no se ha podido analizar, ya que el expediente no se incluyen los Pliegos.

2.3. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES

A partir de la revisión del contenido y tramitación de estos expedientes y en relación con el seguimiento de la normativa aplicable sobre contratación pública, se considera necesario especificar las siguientes incidencias y observaciones detectadas.

Justificación suficiente de la necesidad de contratación

Según el TRLCSP, en su artículo 22.1, los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar contratos que no fueran necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben determinarse con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado de adjudicación.

En cuatro de los expedientes analizados, no se aporta justificación de la idoneidad para la tramitación de aquellos expedientes. Estos expedientes son:

- El expediente **161-2014**, relativo al contrato son las “Obras de habilitación de local para uso docente: aulario escuela oficial de idiomas”, tramitado a través de un procedimiento negociado con publicidad.
- El expediente **96-2015**, relativo al contrato son las “Obras del proyecto correspondiente a la mejora del drenaje de aguas pluviales en diversos puntos de la zona alta del casco urbano”, tramitado a través de un procedimiento negociado sin publicidad.
- El expediente **168-2015**, relativo al contrato son las “Obras de renovación de red de agua potable e instalación colector de las calles: Santo Tomás, Andorra, Almería, Plaza de la Mota y cruce Gabriela Mistral, de conformidad con el proyecto redactado por D. José Fco. González Luque”, tramitado a través de un procedimiento negociado urgente con publicidad.
- El expediente **24-2015**, relativo al contrato es el “Servicio del Programa Municipal de Atención a la Infancia del Ayuntamiento de Torrent” , tramitado a través de un procedimiento negociado sin publicidad.

Regulación del procedimiento contractual. Pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas

El Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), regulado por los artículos 115 del TRLCSP y 67 del RGLCAP, ha de incluir, entre otros extremos, los pactos y condiciones

definitorios de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato y cuestiones tales como los criterios de adjudicación, precio, presentación de ofertas, régimen de pagos, etc.

El pliego de prescripciones técnicas (PPT), regulado en los artículos 116 del TRLCSP y 68 del RGLCAP, por su parte, ha de recoger todos los aspectos relativos al objeto del contrato, debiendo describirse en el mismo con precisión las prestaciones que vayan a ser contratadas y definir sus calidades, a fin de ofrecer a las empresas que estén interesadas en licitar, información suficiente.

Ambos documentos, por tanto, han de tener un contenido determinado y diferenciado.

A continuación se relacionan diversas eventualidades e incidencias relacionadas con aspectos clave para la definición del marco jurídico aplicable al procedimiento contractual, detectadas en determinados expedientes que forman parte de la muestra seleccionada.

- **Procedimiento negociado sin publicidad invitando a un único licitador por razones técnicas (170.d) del TRLCSP)**

A pesar que el PCAP del Expediente **55-2015** relativo al contrato de servicios para el "Mantenimiento de la aplicación informática de gestión integral de tributos y demás ingresos de derecho público" previó que éste sería adjudicado en función del precio, tal criterio de adjudicación no tuvo aplicación práctica alguna al haberse tramitado un procedimiento al amparo del artículo 170.d) del TRLCSP por estimarse que, debido a razones técnicas, el objeto contractual sólo podía encomendarse a un empresario determinado.

El artículo 32.2 b de la Directiva 2014/24/UE prevé que se pueda utilizar este procedimiento cuando las obras, suministros y servicios sólo puedan ser proporcionados por un operador económico concreto cuando el objetivo de la contratación sea la creación o adquisición de una obra de arte o actuación artística única, no exista competencia por razones técnicas, o se tengan que proteger derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual o industrial, siendo únicamente aplicables estas dos últimas excepciones "cuando no exista alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea el resultado de una restricción artificial de los parámetros de la contratación".

El considerando 50 de la Directiva 2014/24/UE establece que, por sus efectos perjudiciales sobre la competencia, se tiene que utilizar únicamente en circunstancias muy excepcionales; limitándose a los casos en que la publicación "no generaría más competencia o mejores resultados de contratación porque objetivamente haya un operador económico que pueda ejecutar el contrato". Así, "únicamente las situaciones de exclusividad objetiva pueden justificar el recurso al procedimiento negociado sin publicación", y siempre que "no haya sido creada por el propio poder adjudicador con vistas al futuro procedimiento de contratación"; y que "los poderes adjudicadores que se acojan a esta excepción deben motivar por qué no existen otras alternativas, como por ejemplo la utilización de otros canales de distribución, incluso fuera del Estado miembro del poder adjudicador, o la toma en consideración de obras, suministros o servicios comparables desde el punto de vista funcional".

Además, este considerando 50 especifica que cuando la situación de exclusividad sea por razones técnicas, se tienen que definir y justificar rigurosamente para cada caso particular; que entre estas razones "hay que citar la práctica imposibilidad técnica que otro operador

económico alcance los resultados necesarios, o la necesidad de utilizar conocimientos técnicos, herramientas o medios específicos que sólo estén a la disposición de un único operador económico", y que "pueden derivarse razones técnicas de los requisitos específicos en materia de interoperabilidad o de seguridad que deban cumplirse con el fin de garantizar la idoneidad de las obras, suministros o servicios que vayan a contratarse".

En definitiva, la adjudicación de un contrato al amparo del artículo 170 d) del TRLCSP por razones técnicas o artísticas procede cuando es imposible promover la concurrencia en tanto objetivamente existe una única empresa o profesional que pueda encargarse de la ejecución del contrato, lo cual se tiene que justificar y acreditar por el órgano de contratación en el expediente. En todo caso, no concurriría una razón técnica en el sentido de este precepto cuando existan alternativas razonables en el mercado y la exclusividad fuera consecuencia de exigir unos requisitos técnicos los que ya se conoce que sólo se pueden cumplir por una empresa determinada.

A estos efectos, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la Resolución 504/2014, de 4 de julio, establece que es necesario incorporar al expediente de los contratos adjudicados mediante un procedimiento negociado por razones de exclusividad un certificado emitido por un técnico independiente de la empresa adjudicataria, en el cual se acredite efectivamente que ésta es la única que puede realizar el objeto del contrato.

En el expediente consta un escrito de la propia empresa adjudicataria, de fecha 3/2/2015, donde se hace constar lo siguiente:

- "El Ayuntamiento de Torrent contrató en el 2009 el servicio de Mantenimiento y actualización de la aplicación informática de gestión integral de tributos y demás ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Torrent, resultando la empresa GTT la empresa desarrolladora del Sistema de Información Tributaria y Recaudatoria municipal.
- GTT es la única empresa que cuenta con los códigos fuente del citado Sistema de Información puesto que no se ha producido cesión de los mismos a ninguna otra empresa, siendo por tanto la única que puede llevar a cabo las actividades de mantenimiento correctivo, evolutivo y soporte que se requiere por parte del Ayuntamiento."

Por lo expuesto, se concluye que en la tramitación de este expediente contractual no se constató y acreditó "de forma clara e irrefutable" que concurría una situación de exclusividad habilitante para la utilización del supuesto regulado en el artículo 170 d) TRLCSP (en los términos utilizados por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su Resolución 326/2015, de 15 de septiembre).

No obstante, en el transcurso del presente trabajo se obtuvieron documentación suficiente para concluir razonablemente sobre la existencia de un supuesto de exclusión de la concurrencia por razones técnicas, si bien aún cabría que, a la vista de tales documentos, el órgano de

contratación hubiera motivado la elección del procedimiento, en base a un informe técnico independiente, por el que se acreditara:

- Que los certificados aportados por la empresa justifican la exclusividad en relación con la prestación objeto del contrato.
- Que no existe alternativa técnica válida para alcanzar el objeto del contrato.
- Que la ausencia de competencia no es resultado de una reducción artificial de los parámetros de la contratación.

- **Precio y Valor Estimado de los Contratos (VEC)**

Según el artículo 88.2 del TRLCSP, “la estimación (del valor de los contratos) deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato”.

En tanto los expedientes analizados no recogen documentación relativa a la determinación del precio de licitación, no resulta posible comprobar que éste se ajusta al precio habitual de mercado y supone una limitación en la justificación de la elección del procedimiento de contratación. Se recomienda incluir tal extremo como antecedente junto al anterior informe de necesidades, referenciando aquellos datos y cálculos necesarios para la cuantificación del presupuesto de licitación.

Siendo éste un aspecto de relevancia económica fundamental, debe ser objeto de una máxima corrección en la documentación obrante en el expediente, habiéndose observado en la muestra de expedientes seleccionada lo siguiente:

- En el Expediente de obra identificado con número **153-2015**, relativo al contrato de obras de “Repavimentació del carrer Sant Urba”, tramitado a través de un procedimiento negociado urgente.

La Cláusula 3 PCAP prevé como presupuesto base de licitación, literalmente: “CIENTO VEINTE MIL CUATROCIENTAS CUARENTA Y CUATRO EUROS CON DIECISIETE CENTIMOS (120.044,17€) de los que NOVENTA Y NUEVE MIL DOCIENTOS DIEZ EUROS CON SEIS CENTIMOS (99.210,06€) se corresponden a la base imponible y VEINTE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO EUROS CON ONCE CENTIMOS (20.834,11 €) al IVA al tipo del 21%.”

Existe una divergencia entre el presupuesto con IVA señalado en letras y en cifras. Según la normativa, en tal caso prevalecería aquél indicado en letras. No obstante, la suma de los importes que lo componen da como resultado el importe señalado en cifras.

- En el expediente identificado con número **187-2014**, relativo al contrato de servicios del programa municipal de actividades y servicios para los mayores, fue tramitado a través de un procedimiento negociado sin publicidad.

En la misma línea, cabe destacar que la cláusula 4^{ta} del PCAP de este expediente contractual vino a establecer el presupuesto de licitación en “noventa y nueve mil (99.946,00 €) de los que € corresponden a la base imponible y € al importe de IVA al tipo del. El valor estimado del contrato asciende a 165.200,00 euros sin IVA.”

Aun resultando manifiesta la incorrección en el redactado de estos pliegos (y la preponderancia del importe en letras) como en el caso anterior las cantidades cifradas son coherentes entre sí puesto que el importe anual sin IVA que prevé el VEC (82.600 euros) corresponde con 99.946 euros considerando un tipo impositivo por IVA del 21%.

Por otra parte, el artículo 87.2 TRLCSP se refiere al precio del contrato especificando: “(...) En todo caso se indicará, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido que deba soportar la Administración”.

En dos de los expedientes analizados no consta aquella diferenciación, identificados como:

- El expediente **166-2014**, relativo al contrato de “Explotación del servicio de bar-cafetería en el centro municipal de mayores Virgen del Olivar”, tramitado a través de un procedimiento negociado con publicidad.
- Y el expediente **53-2015**, relativo al contrato privado de suscripción de una póliza de Responsabilidad civil y patrimonial del Ayuntamiento de Torrent y de sus Organismos Autónomos dependientes (Fundación Deportiva Municipal, Consell Agrari Municipal y Junta Local Fallera) entre la mercantil SEGURCAIXA ADESLAS, SA DE SEGUROS Y REASEGUROS y el Ayuntamiento de Torrent, tramitado a través de procedimiento abierto.

Tal hecho es importante en tanto debe atenderse al importe IVA EXCLUIDO para determinar el procedimiento contractual idóneo mediante el cálculo del Valor Estimado del Contrato (VEC).

- Del expediente **53-2015** relativo a la contratación de una “póliza de seguro de responsabilidad civil y patrimonial del Ayuntamiento y Organismos Autónomos” debe destacarse:

Tratándose de un contrato privado de servicios perteneciente a la categoría 6 a), servicios de seguros (según anexo II del TRLCSP) y proyectándose un gasto anual de 69.000 euros durante la vigencia máxima del contrato incluida la prórroga prevista por los pliegos, la cláusula 4 PCAP determinó el valor estimado del contrato en 207.000 euros "IVA incluido".

Las operaciones de seguro, reaseguro y capitalización están exentas de IVA (artículo 20 LIVA), si bien es cierto que sí pueden incluir otro tipo de gravámenes, dependiendo del tipo de póliza.

El apartado 6 del artículo 88 TRLCSP prevé concretamente que, a los efectos del cálculo de su importe estimado, en los contratos de servicios de seguro se tomarán como base, en su caso, "la prima pagadera y otras formas de remuneración".

En este sentido, aquella misma cláusula 4 PCAP prevé : "El importe del contrato será el que resulte de la adjudicación y en éste estarán incluidos cuantos recargos, impuestos legalmente repercutibles y demás tributos fuesen de aplicación, así como el porcentaje destinado a la remuneración de la correduría de seguros que asciende al 2'5%, entendiéndose que las ofertas de los empresarios comprenden todos estos conceptos."

Los umbrales de la contratación sujeta a regulación armonizada (SARA) aplicable al ejercicio 2015 eran los previstos por el Reglamento (UE) núm. 1336/2013 de la Comisión (DOUE 14-12-2013) y la Orden HAP/2425/2013, de 23 de diciembre. Un contrato de servicios como el analizado sería considerado SARA de resultar su valor estimado igual a 207.000 euros (o superior). En tal caso, el procedimiento contractual debería incluir trámites específicos, a saber, necesaria publicidad al BOE y DOUE, además de la determinación de plazos en función de su difusión en el ámbito europeo.

De la documentación obrante en el expediente no ha sido posible distinguir cantidad alguna que necesariamente debiera sustraerse de aquellos 207.000 euros previstos por los pliegos, a los efectos de la determinación del valor estimado del contrato.

Dada la relevancia práctica de tal extremo, debe señalarse la necesidad de una correcta determinación tanto del precio como del valor estimado del contrato, de tal manera que se descarte cualquier duda respecto a la idoneidad del procedimiento tramitado para la contratación.

- Del expediente contractual **166-2014** tramitado para la explotación del servicio de bar-cafetería del Centro de Mayores Virgen del Olivar se observa lo siguiente:

El "precio base del contrato" se reguló en la cláusula 3era del PCAP en los siguientes términos "El canon anual de la prestación de este servicio será de ciento cincuenta euros (150€) al alza, IVA incluido".

Claramente, dicho canon no se corresponde al precio del contrato ya que no se trata de una retribución para el contratista tal y como prevé el artículo 87 TRLCSP. En los pliegos contractuales no se define el Valor Estimado del Contrato.

De hecho, aquella cláusula 3 PCAP regula, un criterio de adjudicación que se especifica en la cláusula 2 PPT de la siguiente manera:

“Criteris avaluables mitjançant criteris que depenen de juí de valor, fins un màxim de 70 punts: Memòria d’execució de l’activitat objecte del contracte.

Criteris avaluables mitjançant fórmula matemàtica, fin un màxim de 30 punts: Es valorarà l’oferta del cànon aplicable objecte de negociació amb una puntuació màxima de 30 punts. En cap cas podrà ser valor 0.”

Por su parte, las cláusulas 5 y 6ª PCAP establecen determinados condiciones previstas para la ejecución del contrato:

- Para el cumplimiento y ejecución del servicio contratado, el Ayuntamiento aportará el local de su propiedad y en condiciones de uso inmediato, disponiendo de las correspondientes instalaciones, equipamiento, tomas y suministros de agua, luz y gas.

- Entre las obligaciones del adjudicatario constan, entre otros, las siguientes:

- a) Custodia de las llaves del bar y dependencias.
- b) Apertura y cierre del hogar en los horarios previstos.
- c) Limpieza del bar y sala de comedor, así como los servicios higiénicos públicos al menos dos veces al día.
- d) Prestar el servicio de forma correcta proporcionando un trato amable y respetuoso con los usuarios.
- e) Subsanan las roturas que se produzcan en el material propio del Bar y equipamiento (cafetera, molinillo, cristalería, etc.).
- f) Los precios de los productos de bar y del servicio del comedor en su caso, serán los que marca la Conselleria de Bienestar Social anualmente para los centros municipales de Gente Mayor. La tabla de precios deberá estar expuesta al público, sellada por la delegación de Políticas de Solidaridad, en un lugar visible y accesible al usuario.

Por otra parte, en el momento de regular la documentación técnica a aportar por los licitadores, el PCAP exigió en su cláusula 9ena, además de la acreditación de experiencia y la memoria sobre mejoras propuestas para la prestación del servicio, una “Propuesta de inversiones adicionales en la instalación”, mientras que la cláusula 15ª regula la reversión en los siguientes términos: “Cuando finalice la relación contractual del adjudicatario, todos los elementos e instalaciones propuestas revertirán sin cargo alguno al Ayuntamiento en estado de conservación y funcionamiento adecuados”.

Según dichas cláusulas, el Ayuntamiento de Torrent no asume el pago de precio alguno por la ejecución de este contrato sino que a cambio de un canon anual autoriza la explotación al contratista de una instalación municipal, desconociendo el flujo económico que esta actividad genera.

De acuerdo a lo expuesto, debe señalarse la necesidad de determinar con claridad el tipo de relación jurídica que el Ayuntamiento pretende establecer en función de las obligaciones y contraprestaciones de las partes. Ni el PCAP ni el PPT incluyen una calificación jurídica del contrato proyectado y cabría plantearse la posibilidad de encontrarnos ante un supuesto de

exclusión de la normativa contractual prevista en el artículo 4 o) TRLCSP, según el cual las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 7 (concesiones de obra pública) se regularán por su legislación específica (salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley).

- Criterios de adjudicación

El TRLCSP recoge que para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico u otros semejantes.

Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.

En el análisis de los expedientes tramitados por procedimiento abierto se han puesto de manifiesto, los siguientes hechos relevantes relacionados con los criterios de adjudicación:

- a) Del expediente **53-2015** relativo a la contratación de una “póliza de seguro de responsabilidad civil y patrimonial del Ayuntamiento y Organismos Autónomos” debe destacarse que, a parte del precio (con una valoración máxima de 70 sobre 100 puntos del total), se establecen otros criterios de adjudicación:
 - El incremento de las sumas aseguradas por siniestro se valorará “hasta un máximo” de 10 puntos.
 - El incremento de la suma asegurada por anualidad de seguro se valorará “hasta un máximo” de 10 puntos.
 - El incremento del límite por víctima en la responsabilidad civil patronal se valorará “hasta un máximo de 2.5 puntos”.
 - Por la reducción de la franquicia se otorgarán 7.5 puntos.

La finalidad de los criterios de adjudicación es determinar qué oferta satisface mejor las necesidades de la administración pública. Cada criterio tiene asignado un máximo de ponderación, lo que explica la utilización del adverbio “hasta”, con el que se limita el peso total que puede alcanzar.

Tras la ponderación fijada para cada criterio, debe precisarse mediante conceptos métricos el peso relativo que, en la valoración global de la oferta, se asigna a cada uno de los criterios de adjudicación fijados (artículo 150.4 TRLCSP), a fin de que las valoraciones parciales -efectuadas

a la luz de cada uno de ellos- puedan ser agregadas aritméticamente, de manera exacta, transparente y controlable. Es decir, el sistema de ponderación y consiguiente puntuación debe tener como finalidad preservar la nota de la mejor relación calidad/precio, a la vez que garantizar un trato igualitario y transparente entre los licitadores.

Así, doctrina y jurisprudencia interpretan que el artículo 150.2, del TRLCSP viene a exigir:

- Que se concreten en los pliegos la/s formula/s a aplicar para valorar cada uno de los criterios automáticos de valoración.
- Primero deben valorarse los aspectos técnicos de la oferta dependientes de juicio de valor y luego aquellos otros que versen sobre el aspecto económico (u otros criterios automáticos).

Por lo tanto, el órgano de contratación debería diseñar por medio de los pliegos contractuales un sistema de valoración consistente, de manera tal que, en su concreta aplicación para la asignación de la puntuación, se garanticen los principios contractuales evitando el riesgo de incurrir en discriminación y falta efectiva de transparencia. Tal objetivo se conseguiría de una plenamente si los pliegos contractuales incluyeran para la aplicación de estos criterios referencias numéricas o por tramos. De no resultar esto posible, dichas valoraciones supondrían un juicio de valor cuya discrecionalidad se limitaría en tanto fueran éstos valorados con anterioridad a los demás criterios sujetos a fórmula matemática y, de ser posible, se expliciten los factores que se tendrán en cuenta en su debida ponderación o prelación

- b) Para la contratación de los programas municipales de actividades y servicios para los mayores de Torrent 2015 (expediente identificado como **187-2014**, relativo al contrato de servicios del programa municipal de actividades y servicios para los mayores), los pliegos establecieron los siguientes criterios de adjudicación:

“8.1. Propuesta metodológica: 40 puntos

Las empresas deberán presentar para acceder al contrato mencionado un proyecto de intervención en el área de mayores que será evaluado según los siguientes criterios:

1. Análisis del colectivo al que se dirige.
2. Claridad y concreción de los objetivos específicos y fundamentación.
3. Proceso metodológico de intervención, desarrollo de funciones y tareas profesionales y coordinación.
4. Desarrollo del programa de actividades
5. Sistemas de evaluación
6. Mecanismos de coordinación con el resto de recursos intervinientes
7. Estructura organizativa y de gestión de la empresa

8.2. Conocimiento del ámbito territorial del programa. 20 puntos

Tiene por objeto valorar el conocimiento por parte del aspirante de la realidad social de Torrent.

8.3. Oferta económica. 15 puntos

Se otorgará la mayor puntuación a la mayor baja económica, valorándose el resto de ofertas de acuerdo con la siguiente fórmula:

$P = 15 \times (Om/Ov)$

P= Puntuación obtenida

Om= Oferta económica más baja presentada

Ov= Oferta económica objeto de la valoración

8.4. Mejoras a la prestación del servicio.- 15 puntos

Tiene por objeto valorar cualquier mejora que, a su costa, formulen los aspirantes respecto a los requisitos mínimos de prestación de la asistencia y que, sin alterar el objeto del contrato, redunden en un mayor beneficio para los fines pretendidos. Se valorará tanto la prestación de servicios complementarios relacionados con el objeto del contrato como los medios de puesta en conocimiento y comunicación de los trabajos realizados.”

Tal y como se configuran en los pliegos, el criterio de valoración “8.2. Conocimiento del ámbito territorial del programa” es susceptible de ser considerado como solvencia técnica, vinculado a la experiencia y la admisibilidad de las mejoras deja un margen de discrecionalidad técnica elevado, hecho que se confirma del análisis del informe de valoración emitido por el comité de expertos:

- En relación al criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor previsto como “Conocimiento de ámbito territorial”, sobre un máximo de 20 puntos las ofertas presentadas fueron valoradas tal y como se muestra, de acuerdo a la siguiente explicación:

“En todos los proyectos se incluye en mayor o menor medida información relativa a los datos demográficos y estadísticos de la población, pero solo las empresas AUCA y EME-2 realizan un estudio más concreto y detallado de los recursos y servicios municipales”.

Licitador	Puntuación
EBONE	2,00
GEROCLEOP	8,00
SOLUCIONES CERCLE	12,50
CLECE	11,00
AUCA	17,50
EME-2	20,00
PILAR GOMEZ	0,00

La motivación del comité de expertos explica la mayor puntuación de dos empresas, otorgándole a una de ellas el máximo previsto. En cambio, no justifica la diferencia en la valoración de las demás sino por el hecho de “incluir en mayor o menor medida información relativa a los datos demográficos y estadísticos de la población”.

- De las mejoras ofrecidas se tuvo en cuenta “la adecuación de las propuestas a las necesidades actuales de los mayores de Torrent”, con el siguiente resultado:

- Se valoró en 5 puntos a la empresa EBONE, quien ofreció Programa de marketing, plan de actuación en redes sociales, 4 jornadas de convivencia con actividades nuevas, 1 jornada de clausura con actividades, 1 jornada de salud, Programa senior fitness test, visitas culturales intergeneracionales, Semana de puertas abiertas, Exposición de trabajos manuales, charlas informativas en los centros, Exposición “enseñanos tu barrio”, dos memorias al año, encuesta evaluación y nuevas propuestas.
- Se valoró en 3 puntos a la empresa GEROCLEOP, quien ofreció Divulgación del servicio a través de 1 artículo anual en medios de comunicación, 1 Revista trimestral, Formación interna y externa para los profesionales especializados.
- Se valoró en 8 puntos a la empresa SOLUCIONES CERCLE quien ofreció 20 PEN drive para los alumnos de los cursos de informática, 50 picnic para cada excursión programada, 200 meriendas y 200 diplomas para los participantes de los cursos, 200 carpetas y 200 bolígrafos para los participantes de los cursos. Se han valorado en 4La empresa CLECE ofrece 10 horas más de aumento del servicio de Fisioterapia (20 h), aumento en 4 horas mensuales de octubre a junio del servicio de Dinamización socio-cultural, Programa “te contamos nuestra experiencia”, Programa “Vacaciones escolares”, Programa “Yo, voluntario”, Programa “y hoy de que hablamos”, incremento en 60 horas más de las actividades (entrenamiento cognitivo, autoestima, habilidades sociales, foto biografía, Los sentidos, baile, tai-Chi, yoga, ajedrez, fotografía básica, guitarra, teatro).
- Se valoró en 9 puntos a la empresa AUCA, quien ofreció Programa de Formación continua para el personal contratado, Plan de prevención de salud para el personal, 1 visita cultural extra, 1 charla anual para cada centro, 1 cartel divulgativo de las actividades trimestral por centro, difusión a través de blog, pagina Web y redes sociales, teléfono móvil para el personal contratado, contacto y charlas con asociaciones, ONG,...para la promoción de las actividades.
- Se valoró en 10 puntos a la empresa EME-2, quien ofreció cobertura fotográfica de las actividades que se realicen, Guía didáctica para los usuarios de los cursos de informática, curso de Pilates, aparato de electroterapia para el servicio de fisioterapia, profesorado de música para curso de canto (coral), 1 salida extra en el programa de ocio educativo, ampliación en 1 h más a la semana del servicio de Dinamización socio-cultural, Divulgación de las actividades y servicios mediante dos folletos al año con tirada de 2.000 ejemplares cada uno.
- Se valoró en 14 puntos a la empresa PILAR GOMEZ, quien ofreció Programa de acompañamiento en los meses de verano, Rastrillo Solidario, 1 video forum trimestral, 1 taller de cuentos trimestral, curso de redes sociales, curso de Álbum digital, Blog de mayores, 3 talleres de Cocina (intergeneracional), 1 taller de aromaterapia, 3 charlas medioambientales, 2 visitas guiadas a parques y jardines, 1 fiesta navideña, 2 eventos de Baile festivo, Celebración del día del Mayor y de Exposición Final de curso, 5

monitores voluntarios, cartel publicitario de exposición final, diplomas y obsequios, seguro de responsabilidad civil mayor del exigido.

Pudiendo los licitadores ofertas mejoras libremente y sin necesidad de valorarlas económicamente, el órgano de contratación depositó en el comité de expertos un margen de discrecionalidad total para la admisibilidad y valoración de las mejoras, hecho que contraviene la actual interpretación del artículo 147.2 TRLCSP, según el cual “La posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación”.

- **Aspectos objeto de negociación en los procedimientos negociados**

En todos los expedientes tramitados como procedimientos negociados (14 de los expedientes seleccionados en la muestra), no se ha acreditado documentalmente que se efectuara la negociación con las empresas consultadas, lo que, de no haberse llevado a cabo, contravendría lo dispuesto en los artículos 169 y 178 del TRLCSP por exigirse la existencia de este proceso negociador, siendo éste el elemento diferenciador de tal procedimiento como ya puso de manifiesto la Junta Consultiva de Contratación del Estado en su Informe 48/09, de 1 de febrero de 2010.

Asimismo, en este tipo de procedimiento deben invitarse al menos 3 empresas, siempre que ello resulte posible.

Del análisis realizado, en los expedientes de obras: **162-2015** (relativo al contrato de Obras de mejora de zonas de juegos en plaza Unión Musical, Avda. Olímpica y Camí Real, tramitado a través de procedimiento negociado urgente), **155-2015** (relativo al contrato de Obras del vallado de la pista multideportiva ubicada en esta área, pavimentación de la zona de juegos infantiles, e incremento mediante la disposición de dos juegos más, red de riego en toda la zona ajardinada y reposición de las puertas de la Hornacina de la llave de paso de agua y la mejora del ajardinamiento mediante reposición y aumento del arbolado, tramitado a través de procedimiento negociado urgente) y **153-2015**, relativo al contrato de obras de "Repavimentació del carrer Sant Urba", tramitado a través de procedimiento negociado urgente).

Y en los de servicios: **24-2015** (relativo al contrato del Servicio del Programa Municipal de Atención a la Infancia del Ayuntamiento de Torrent, tramitado a través de procedimiento ordinario, negociado sin publicidad), **55-2015** (relativo al contrato de servicio de mantenimiento de la aplicación informática de gestión integral de tributos y demás ingresos de derecho público, tramitado a través de procedimiento negociado sin publicidad), **181-2015**, (relativo al contrato de Adquisición de ordenadores personales y discos duros internos para el Ayuntamiento de Torrent, tramitado a través de procedimiento negociado sin publicidad), y **166-2015** (relativo al

contrato de Explotación del servicio de bar-cafetería en el centro municipal de mayores Virgen del Olivar, tramitado a través de procedimiento negociado sin publicidad)

Se ha observado que de las empresas invitadas a la licitación, una única empresa se presentó, resultando adjudicataria sin que se hubiera llevado a cabo un análisis de los criterios objeto de negociación. Dichos expedientes se corresponden con:

Por otro lado en el caso de los expedientes:

- El expediente **168-2015**, relativo al contrato de Obras de renovación de red de agua potable e instalación colector de las calles: Santo Tomás, Andorra, Almería, Plaza de la Mota y cruce Gabriela Mistral, de conformidad con el proyecto redactado por D. José Fco. González Luque, tramitado a través de un procedimiento ordinario, negociado con publicidad.
- El expediente **117-2015**, relativo al contrato de Obras para la ejecución de la obra de Remodelación del Área ajardinada de la Benemérita de la Guardia Civil, tramitado a través de procedimiento negociado sin publicidad urgente.
- El expediente **155-2015**, relativo al contrato de Obras del vallado de la pista multideportiva ubicada en esta área, pavimentación de la zona de juegos infantiles, e incremento mediante la disposición de dos juegos más, red de riego en toda la zona ajardinada y reposición de las puertas de la Hornacina de la llave de paso de agua y la mejora del ajardinamiento mediante reposición y aumento del arbolado, tramitado a través de procedimiento negociado urgente.
- El expediente **163-2015**, relativo al contrato de Obras de renovación de la red de distribución de agua potable en la calle San Valeriano, tramitado a través de procedimiento urgente, negociado sin publicidad.

Todas las empresas reciben la máxima puntuación en relación a los criterios objetivos de adjudicación, por lo que la adjudicación se realiza conforme a criterios subjetivos.

Por la naturaleza de este tipo de procedimiento en el que existe una menor publicidad y concurrencia que en el procedimiento abierto, resulta esencial la negociación con los empresarios que presentan ofertas para mejorarlas. La recepción de una única oferta no impide que se lleve a cabo la negociación de las condiciones de la oferta con aquél licitador a fin de que las condiciones del contrato se adecúen en conjunto a la mejor satisfacción de los intereses municipales.

En este sentido, entre las conclusiones y recomendaciones que los OCEX incorporaron en sus informes de fiscalización de la contratación pública en los últimos años, copa el interés el procedimiento negociado, en su modalidad “sin publicidad”, resumiéndose sucintamente:

- La regla general es que se solicitan ofertas al mínimo legalmente exigido, por lo que hay unanimidad en nuestras fiscalizaciones en recomendar que se invite al mayor número de empresas posible, para promover una concurrencia real y efectiva.
- La Cámara de Cuentas de Madrid en sus informes del sector público madrileño de 2011 y 2012 recomienda si es posible, una concurrencia real y efectiva, de manera que se obtengan varias ofertas con las que poder negociar las condiciones del futuro contrato.
- La Cámara de Cuentas de Andalucía en el informe de seguimiento de 2008 a 2010 concluye que en la mayoría de contratos, el órgano de contratación solicitó, ofertas a tres empresas capacitadas y en la mayoría de los casos obtuvo una sola respuesta. Ello ha determinado que las adjudicaciones hayan recaído en la única empresa presentada, sin que el órgano de contratación tuviese medios para realizar un análisis comparativo entre ofertantes, ni se haya producido una competitividad entre las empresas, que se hubiese traducido en unas condiciones más favorables para la administración en la prestación objeto del contrato.
- En el informe de la Cuenta General y contratación pública del ejercicio 2012 se repite la misma conclusión y en la fiscalización de la contratación pública de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades vinculadas correspondiente a 2013 se insiste en que en el 54,54% de los contratos fiscalizados obtuvo una sola respuesta válida, la adjudicataria, por lo que la promoción de la concurrencia que realizan los órganos gestores para adjudicar estos expedientes adolece de ineficiencias.

Respecto al expediente **166-2014** relativo a la explotación del servicio de bar-cafetería del Centro de Mayores Virgen del Olivar ya referido anteriormente, cabe decir que la oferta presentada por el licitador recibió la siguiente valoración emitida por el jefe del Área Administrativa de Bienestar social y responsable de los centros municipales de mayores (informe sin fecha especificada):

- “El licitador manifiesta que té pensades algunes propostes de millora per a la prestació del servici, però no concreta cap. No assenyala res de la millora econòmica ni de les inversions en la instal·lació, però es valora l’interès mostrat.
- Criteris d’adjudicació.

Criteris avaluables mitjançant criteris que depenen de juí de valor: 0 punt

No es presenta memòria d’execució de l’activitat objecte del contracte. Tan sols, el licitador, com és l’anterior adjudicatari, fa una declaració de bones intencions i propostes, i recorda la inversió econòmica que ha realitzat en la instal·lació. Tot allò que exposa, no varia res, substancialment, respecte als anteriors anys.”

Criteris avaluables mitjançant fórmula matemàtica; 1 punt.

El licitador aumenta en 1 euro el cànon actual. És l'oferta econòmica més alta, donat que és la única. Per tant, és la més avantatjosa.”

En tanto el único licitador que acudió no adecuó su oferta a los pliegos reguladores del procedimiento (omitiendo documentos e información necesarios para el proceso de negociación en base al cual se otorgarían un máximo de 70 puntos sobre los 100 previstos), estrictamente esta oferta debería haber sido rechazada y declarado desierto el procedimiento; si bien cabría también la posibilidad de requerir a aquél único licitador la subsanación y completitud de aquellos extremos y, a la vista de ellos, llevar a cabo un proceso negociador en los términos previstos por los pliegos.

La valoración de la oferta en base a criterios evaluables mediante fórmula matemática (precio) no es adecuada, puesto que en lugar de 1 punto debería haber recibido 30 (puntuación máxima, por ser la única oferta presentada).

Adjudicación

De acuerdo con el artículo 161.2 del TRLCSP “Cuando para la adjudicación del contrato deban tenerse en cuenta una pluralidad de criterios, el plazo máximo para efectuar la adjudicación será de dos meses a contar desde la apertura de las proposiciones, salvo que se hubiese establecido otro en el pliego de cláusulas administrativas particulares”.

En 6 de los expedientes analizados (**155-2015**, relativo a al contrato de Obras del vallado de la pista multideportiva ubicada en esta área, pavimentación de la zona de juegos infantiles, e incremento mediante la disposición de dos juegos más, red de riego en toda la zona ajardinada y reposición de las puertas de la Hornacina de la llave de paso de agua y la mejora del ajardinamiento mediante reposición y aumento del arbolado, **153-2015**, relativo a las Obras de "Repavimentació del carrer Sant Urba", **24-2015**, relativo Servicio del Programa Municipal de Atención a la Infancia del Ayuntamiento de Torrent, **55-2015**, relativo al contrato de servicio de mantenimiento de la aplicación informática de gestión integral de tributos y demás ingresos de derecho público, **181-2014**, relativo al contrato de adquisición de ordenadores personales y discos duros internos para el Ayuntamiento de Torrent y el expediente **166-2014** relativo a la explotación del servicio de bar-cafetería en el centro municipal de mayores Virgen del Olivar), la adjudicación definitiva excede del plazo establecido (5 días en el caso de los negociados).

En el expediente **53-2015**, de una “póliza de seguro de responsabilidad civil y patrimonial del Ayuntamiento y Organismos Autónomos”, relativo a el acuerdo de adjudicación señaló que el contrato ascendía al gasto correspondiente a una única anualidad cuando las cláusulas 2 PCAP y 3 PPT establecieron la duración del contrato por dos años, a partir del día siguiente a la formalización del mismo.

Según lo expuesto, cabe señalar que en el momento de adjudicación del contrato la Intervención General no fue advertida correctamente del compromiso de gasto que se adquiriría mediante

aquella propuesta de acuerdo, si bien tal incidencia no tiene relevancia práctica en tanto ya tuvo ocasión de verificar el cumplimiento del artículo 174 TRLHL relativo a los gastos plurianuales anteriormente, en el momento de la aprobación de la licitación.

Publicidad.

En los siguientes expedientes de contratación *de obras 9576/2015, en los siguientes expedientes de contratación de servicios 3689/2015 y 12264/2014 se observa que no consta la publicidad de la adjudicación y formalización del contrato tal y como se establece en el Art 154.1 del TRLCSP: “La formalización de los contratos cuya cuantía sea igual o superior a las cantidades indicadas en el artículo 138.3 se publicará en el perfil de contratante del órgano de contratación indicando, como mínimo, los mismos datos mencionados en el anuncio de la adjudicación.”*

Además, los siguientes expedientes:

- **155-2015**, relativo al contrato de Obras del vallado de la pista multideportiva ubicada en esta área, pavimentación de la zona de juegos infantiles, e incremento mediante la disposición de dos juegos más, red de riego en toda la zona ajardinada y reposición de las puertas de la Hornacina de la llave de paso de agua y la mejora del ajardinamiento mediante reposición y aumento del arbolado.
- **162-2015**, relativo Obras de mejora de zonas de juegos en plaza Unión Musical, Avda. Olímpica y Camí Real.
- **163-2015**, relativo a las Obras de renovación de la red de distribución de agua potable en la calle San Valeriano.
- **168-2015**, relativo a las Obras de renovación de red de agua potable e instalación colector de las calles: Santo Tomás, Andorra, Almería, Plaza de la Mota y cruce Gabriela Mistral, de conformidad con el proyecto redactado por D. José Fco. González Luque.
- **55-2015**, relativo al contrato de servicio de mantenimiento de la aplicación informática de gestión integral de tributos y demás ingresos de derecho público.
- Y **53-2015** relativo al contrato de servicio relativo a la suscripción de una póliza de Responsabilidad civil y patrimonial del Ayuntamiento de Torrent y de sus Organismos Autónomos dependientes (Fundación Deportiva Municipal, Consell Agrari Municipal y Junta Local Fallera) entre la mercantil SEGURCAIXA ADESLAS, SA DE SEGUROS Y REASEGUROS y el Ayuntamiento de Torrent.

Tampoco cumplen con lo establecido en el artículo 154.2 del TRLCSP: *“Cuando la cuantía del contrato sea igual o superior a 100.000 euros o, en el caso de contratos de gestión de servicios públicos, cuando el presupuesto de gastos de primer establecimiento sea igual o superior a dicho importe o su plazo de duración exceda de cinco años, deberá publicarse, además, en el «Boletín Oficial del Estado» o en los respectivos Diarios o Boletines Oficiales de las Comunidades*

Autónomas o de las Provincias, un anuncio en el que se dé cuenta de dicha formalización, en un plazo no superior a cuarenta y ocho días a contar desde la fecha de la misma.”

Formalización del Contrato

El artículo 156 del TRLCSP establece que “los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán formalizarse en documento administrativo que se ajuste con exactitud a las condiciones de la licitación, constituyendo dicho documento título suficiente para acceder a cualquier registro público ...”

En el expediente **53-2015**, relativo al contrato de servicio relativo a la suscripción de una póliza de Responsabilidad civil y patrimonial del Ayuntamiento de Torrent y de sus Organismos Autónomos dependientes (Fundación Deportiva Municipal, Consell Agrari Municipal y Junta Local Fallera) entre la mercantil SEGURCAIXA ADESLAS, SA DE SEGUROS Y REASEGUROS y el Ayuntamiento de Torrent, las cláusulas 2 PCAP y 3 PPT establecieron la duración del contrato por dos años a partir del día siguiente a la formalización del mismo. Dicha formalización tuvo lugar el 22 de diciembre de 2015 postergando la ejecución del contrato hasta el 1/1/2016, contraviniendo lo previsto en los pliegos contractuales.

Los expedientes:

- **166-2014**, relativo al contrato de explotación del servicio de bar-cafetería en el centro municipal de mayores Virgen del Olivar.
- **177-2015**, relativo a la ejecución de la obra de Remodelación del Área ajardinada de la Benemérita de la Guardia Civil.
- **47-2015**, relativo a la prestación por parte del adjudicatario del servicio de desarrollo de los programas municipales de ludoteca y bebeteca para la atención de niños y niñas de Torrent.
- **55-2015**, relativo al contrato de servicio de mantenimiento de la aplicación informática de gestión integral de tributos y demás ingresos de derecho público.

Se formalizaron, sin que exista justificación, pasado el plazo de 15 días hábiles siguientes a aquél en que se reciba la notificación de la adjudicación, incumpliendo así con lo establecido en el artículo 156.3 “...la formalización del contrato deberá efectuarse no más tarde de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se reciba la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos en la forma prevista en el artículo 151.4”.

En el expediente **161-2014**, relativo a las Obras de habilitación de local para uso docente: aulario escuela oficial de idiomas, no se incluye el contrato formalizado.

Acta de recepción y demora en la ejecución del contrato

En el expediente de obra **162-2015**, relativo a las obras de mejora de zonas de juegos en plaza Unión Musical, Avda. Olímpica y Camí Real, no se incluye el acta de recepción, por lo que no se ha podido comprobar el cumplimiento del plazo de ejecución.

El artículo 110.2 del TRLCSP se establece que “en todo caso su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente de haberse producido la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de las características del objeto del contrato”.

En el expediente **161-2014**, relativo a las Obras de habilitación de local para uso docente: aulario escuela oficial de idiomas, la fecha del acta de recepción supera el plazo de un mes desde la entrega o realización del objeto del contrato, sin que exista en los pliegos ampliación de dicho plazo.

Según el PPT “el plazo de ejecución de las obras se iniciará al día siguiente de la firma del acta de comprobación del replanteo, estableciendo en el apartado D de la ficha contenida como anexo el plazo máximo de ejecución de las obras en base a su correspondiente proyectos.

Además, el PCAP prevé una penalidad por demora cuando el contratista, por causas que le fueran imputables, hubiera incurrido en demora, tanto en relación con el plazo total como con los plazos parciales establecidos, estando a lo dispuesto en el artículo 212 del TRLCSP.

En la revisión de los contratos señalados no se observa el motivo por el cual ocurren tales dilaciones, por lo que no es posible concluir en relación a la procedencia de dichas penalidades.

Tampoco cumplen el plazo de ejecución en los expedientes:

- **96-2015**, relativo a las obras del proyecto correspondiente a la mejora del drenaje de aguas pluviales en diversos puntos de la zona alta del casco urbano.
- **117-2015**, relativo a la ejecución de la obra de Remodelación del Área ajardinada de la Benemérita de la Guardia Civil.
- **153-2015**, relativo a las obras de "Repavimentació del carrer Sant Urba".
- **1154-2015**, relativo a las obras de Repavimentación de las calles Sant Cosme, Mare de Dèu dels Dolors i Sant Josep.
- **163-2015**, relativo a las obras de renovación de la red de distribución de agua potable en la calle San Valeriano.

Liquidación del contrato

El artículo 110.4 establece que, “excepto en los contratos de obras, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 147.3, dentro del plazo de un mes, a contar desde la fecha del acta de recepción, deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato y abonársele, en su caso, el saldo resultante. Si se produjere demora en el pago del

saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir el interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, a partir de los dos meses siguientes a la liquidación”.

En los expedientes analizados no consta la documentación relativa a la liquidación de los contratos con objeto de verificar la fecha del informe técnico, el plazo de la realización del informe técnico, y la fecha del acuerdo y el importe de liquidación, según determina los artículos 222 apartado 4) y artículo 235 del TRLCSP.

Plazo en la tramitación del expediente contractual

Los expedientes 181-2014, relativo a la adquisición de ordenadores personales y discos duros internos para el Ayuntamiento de Torrent y **187-2014**, relativo al contrato de servicios relativo al programa municipal de actividades y servicios para los mayores, no fueron tramitados como contratos plurianuales y, debido a retrasos en su tramitación, se produjo un desajuste entre las anualidades establecidas en el pliego (ejercicio 2014) y las necesidades reales en el orden económico que el normal desarrollo de los trabajos exigía (ejercicio 2015).

En el mismo sentido, los siguientes expedientes tramitados durante el 2015 tampoco fueron contemplados como contratos plurianuales pero sus efectos se postergaron al ejercicio siguiente:

- El expediente **117-2015**, relativo a la ejecución de la obra de Remodelación del Área ajardinada de la Benemérita de la Guardia Civil.
- El expediente **153-2015**, relativo a las obras de "Repavimentació del carrer Sant Urba".
- El expediente **154-2015**, relativo a las obras de Repavimentación de las calles Sant Cosme, Mare de Dèu dels Dolors i Sant Josep.
- El expediente **163-2015**, relativo a las obras de renovación de la red de distribución de agua potable en la calle San Valeriano.

El decalaje temporal existente entre las anualidades establecidas en el pliego (ejercicio 2015) y su posterior ejecución (ejercicio 2016).

En tanto las prestaciones exceden el ejercicio presupuestario, aquellos expedientes deberían haberse tramitado como gasto plurianual o bien el órgano de contratación debería haber revisado y reajustado las anualidades según determina el Art. 96 del Reglamento, RGLCAP.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se recogen a continuación las conclusiones alcanzadas y se proponen recomendaciones con el ánimo de considerar actuaciones que permitan corregir o mitigar las deficiencias o debilidades detectadas en el transcurso del trabajo.

En cualquier caso, corresponde al centro gestor valorar las propuestas y adoptar las medidas que considere convenientes que permitan la mejora de la gestión en los aspectos señalados.

I. Justificación de la necesidad de la contratación

En cuatro expedientes, la necesidad de la contratación se motivó en términos genéricos y sin concretar las circunstancias específicas existentes en el momento en el que se propuso la tramitación del expediente.

En la actuaciones preparatorias, debería hacerse constar y acreditarse, por parte del área correspondiente del Ayuntamiento, con precisión, la existencia de las necesidades públicas que fundamenten la celebración de los contratos, así como la idoneidad del objeto de cada contrato y de su contenido para satisfacerlas, con referencias específicas a las particulares circunstancias concurrentes en el momento en que se proponga la tramitación de cada expediente de contratación y del gasto que conlleva, más allá de la mera invocación de las genéricas competencias del Ayuntamiento, favoreciéndose así la eficiencia en la asignación de los recursos públicos

II. Cálculo y determinación del presupuesto de los contratos

Se ha observado que en los casos en los que los PCAP que preveían el procedimiento negociado sin publicidad como procedimiento de adjudicación no incluyeron los aspectos económicos y técnicos que habían de ser objeto de negociación con las empresas, tal y como exigen el artículo 176 del TRLCSP y el artículo 67.2, letra I), del RGLCAP.

Como parte de las actuaciones preparatorias de la contratación debería dejarse constancia en el expediente el estudio económico justificativo del coste real del servicio que se va a contratar, el cual debe ser acorde al precio de mercado.

III. Criterios de adjudicación

A estos efectos, se trae a colación la postura mantenida por el Tribunal de Cuentas sobre los criterios de adjudicación y su valoración (informe 760), en la que se incluyen las siguientes recomendaciones, de aplicación general:

- Necesidad de motivar suficientemente en el expediente la elección, la ponderación y las fórmulas o métodos concretos de valoración de los criterios de adjudicación debe hacerse en función de las particularidades de cada contrato; todo ello como garantía de la publicidad,

transparencia y objetividad que debe presidir la contratación pública, posibilitando un mayor grado de control jurisdiccional y evitando una excesiva discrecionalidad e incluso actuaciones arbitrarias, absolutamente prohibidas.

- En aras de la mayor transparencia y objetividad del procedimiento de contratación, se debería concretar en los PCAP de manera suficiente y en la medida de lo posible, el contenido y el método de valoración del criterio técnico, más aun teniendo en cuenta que se trata del criterio que, por su propia naturaleza, reviste una mayor subjetividad; de esta forma se evitaría la existencia de un excesivo grado de discrecionalidad en la valoración posterior a realizar por la mesa de Contratación. Asimismo, debe quedar constancia suficiente de la justificación de la valoración otorgada a este criterio técnico de adjudicación, como garantía de que la resolución del órgano de contratación es adecuada.

- La valoración de las proposiciones técnicas debe hacerse con carácter previo a la apertura de las ofertas económicas (ambas, eso sí, en sesión pública) con objeto de favorecer la mayor transparencia del procedimiento, puesto que los componentes de la mesa de Contratación realizarían primero la valoración técnica sin tener conocimiento de las ofertas económicas que se realicen, lo que evitaría la posibilidad de condicionar la puntuación técnica, de forma que fuera más o menos favorable a una proposición económica u otra (en función de la información de la que ya podría disponer la mesa), con objeto de determinar indebidamente el resultado de la adjudicación en favor de uno u otro licitador.

- Los órganos de contratación deberían concretar en lo posible, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, tanto el contenido de las mejoras que se vayan a valorar, como el método concreto de valoración o de distribución de puntos de cada una de ellas, teniendo en cuenta, en todo caso, las características específicas del contrato de que se trate. Efectivamente, el acceso previo a esta información resulta necesario para los licitadores, que sólo de esta forma podrán conocer, en igualdad de condiciones, cuáles serán las mejoras posibles que les conviene ofertar (en lugar de cualesquiera otras no previstas inicialmente en el pliego y que, discrecionalmente, pueda decidir apreciar con posterioridad la mesa), así como qué mejoras ofrecidas serán las más valoradas por el órgano de contratación, otorgando con ello la necesaria transparencia y objetividad al proceso.

- Por último, como recomendación que viene siendo reiteradamente señalada por el Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización sobre contratación, cabe señalar una vez más que no se deberían utilizar como criterios de adjudicación factores determinantes, en realidad, de la solvencia técnica de los licitadores. Así, se deberían utilizar como criterios de adjudicación únicamente aquellos factores o elementos relacionados con las características de la prestación o con sus condiciones de ejecución, que además comporten una ventaja económica y que hayan sido suficientemente especificados, en cuanto a su contenido y valoración, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

IV. *Aspectos objeto de negociación*

En los procedimientos negociados no se acredita documentalmente que se efectúe la negociación con las empresas consultadas, lo que, de no haberse llevado a cabo, no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 169 del TRLCSP.

Así mismo, en este tipo de procedimiento, se sigue la práctica de invitar a 3 empresas, siendo habitual recibir una única oferta, y que no se produzca baja o ésta sea inferior a un 1%; la recepción de una única oferta, no impide que se lleve a cabo la negociación de las condiciones de la oferta con el único licitador a fin de mejorar las condiciones del contrato.

En los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado (tanto con publicidad como sin ella), deben negociarse siempre que sea posible, las condiciones del contrato con las empresas que concurran a la licitación o que sean invitadas, incluso en los casos en que sólo exista una empresa participante en el procedimiento. Para ello, deberían establecerse con claridad y de forma expresa en los pliegos los aspectos técnicos o económicos sobre los que ha de versar la negociación.

V. *Adjudicación y formalización del contratos*

En 6 expedientes analizados la adjudicación definitiva y su formalización exceden del plazo establecido.

Se recomienda analizar los circuitos de trámite para procurar cumplir con los plazos señalados por la normativa.

VI. *Publicidad*

Es necesario que los procedimiento de contratación de aquellos contratos que superen los límites establecidos en el Art. 154.2 del TRLCSP sean publicitados en el "Boletín Oficial del Estado" o en los respectivos Diarios o Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas o de las Provincias con objeto de cumplir el principio de publicidad de las adjudicaciones, motivados por el importe.

VII. *Acta de recepción/conformidad*

En un expediente la fecha del acta de recepción supera el plazo de un mes desde la entrega o realización del objeto del contrato.

En cuatro expedientes no se incluye el acta de recepción/conformidad por lo que no se puede comprobar si se cumplen los plazos de ejecución.

Debería extremarse el rigor en el cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa, dejando constancia documental de la conformidad por parte del área correspondiente del Ayuntamiento con la ejecución de la prestación realizada, mediante la emisión de un acta de recepción formal del objeto del contrato, en el plazo legalmente establecido.

VIII. *Liquidación del contrato*

Cabe incluir en los expedientes contractuales que se tramiten la documentación relativa a la liquidación de los contratos con objeto de verificar la fecha del informe técnico, el plazo de la realización del informe técnico, y la fecha del acuerdo de liquidación, así mismo como el importe de la liquidación, según determina los artículos 222 apartado 4) y artículo 235 del TRLCSP.

IX. En el criterio de revisión de plazo de ejecución del expediente de contratación

Para evitar incidencias de gestión presupuestaria por desajustes entre las anualidades establecidas en el pliego de cláusulas administrativas y las necesidades reales en la exigencia en los trabajos, es necesario que se revisen las citadas anualidades siempre que lo permitan los remanentes de los créditos aplicables y fijar las compensaciones económicas que, en su caso, procedan.

Torrent, a 22 de noviembre de 2017

Global & Local Audit, SL

Joan Pàmies Pahí
Socio

ANEXO I: MUESTRA SELECCIONADA

Nº exp	TIPO CONTRATO	OBJETO	IMPORTE LICITACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN	PROCEDIMIENTO
12256/2014	A-OBRAS	OBRAS DE HABILITACIÓN LOCAL USO DOCENTE AULARIO ESCUELA OFICIAL DE IDIOMAS	171.199,37 €	155.789,72 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
12264/2014*	F - ADMINISTRATIVOS ESPECIALES	SERVICIO EXPLOTACION BAR CAFETERIA SITUADO EN EL CENTRO MUNICIPAL DE MAYORES VIRGEN DEL OLIVAR	150,00 € al alza	151,00 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
1851/2015	E – SERVICIOS	PROGRAMA MUNICIPAL DE ATENCION A LA INFANCIA	11.000,00 €	10.500,00 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
13780/2014	E – SERVICIOS	PROGRAMA MUNICIPAL ACTIVIDADES Y SERVICIOS PARA MAYORES	82.600 €	79.900,00 €	ABIERTO
13299/2015*	C - SUMINISTROS	SUMINISTRO DE ORDENADORES PERSONALES Y DISCOS DUROS INTERNOS PARA AYUNTAMIENTO DE TORRENT	28.500,00 €	28.500,00 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
2464/2015	A-OBRAS	SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE ILUMINACION TECNOLOGIA LED	123.935,54	118.639,11 €	ACUERDO MARCO DIPUTACION
12937/2015	A-OBRAS	MEJORA DE ZONAS DE JUEGOS EN PLAZA UNION MUSICAL, AV. OLIMPICA Y CAMI REIAL	104.363,00 €	94.841,67 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
3689/2015	E – SERVICIOS	SERVICIO RELATIVO AL PROGRAMA LUDOTECA Y BEBETECA EN CASA LA DONA	31.818,18 €	28.909,09 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO CON PUBLICIDAD
9576/2015	A-OBRAS	OBRAS DE DRENAJE DE DIVERSOS PUNTOS ZONA ALTA DEL CASCO URBANO	87.937,87€	61.996,19 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
12947/2015	A-OBRAS	REPAVIMENTACION, RENOVACION RED AGUA POTABLE E INSTALACION COLECTOR DE C/SANTO TOMAS, ANDORRA, PLAZA DE LA MOTA Y CRUCE CON GABRIELA MISTRAL	487.352,58€	443.490,85 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO CON PUBLICIDAD
11338/2015	A-OBRAS	REMODELACION DEL AREA AJARDINADA DE BENEMERITA GUARDIA CIVIL	82.599,17 €	75.203,17€	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
11366/2015	A-OBRAS	MEJORA AREA RECREATIVA LA MARXADELLA	55.358,80€	50.376,50 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
12939/2015	A-OBRAS	RENOVACION RED DE DISTRIBUCION DE AGUA POTABLE EN C/SAN VALERIANO	121.696,85€	110.744,13 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
4766/2015	I - CONTRATOS PRIVADOS	POLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y PATRIMONIAL DEL AYUNTAMIENTO Y ORGANISMOS AUTONOMOS	138.000,00 €	84.380,80 €	ABIERTO
12926/2015	A-OBRAS	REPAVIMENTACION CALLES SAN COSME, MARE DE DEU DELS DOLORS Y SAN JOSE	105.119,84€	95.659,05 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
11346/2015	A-OBRAS	REPAVIMENTACION DE C/ SAN URBA	99.210,06€	99.210,06€	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD
5174/2015	E – SERVICIOS	MANTENIMIENTO APLICACION INFORMATICA DE GESTION INTEGRAL DE TRIBUTOS Y DEMAS INGRESOS DE DERECHO PUBLICO	150.000,00 €	150.000,00 €	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD

*Expedientes cuyo importe especificado incluye el IVA

