

Revisión de cumplimiento de legalidad

Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente,
S.A. – EPREMASA

**ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA
POLÍTICA DE CONTRATACIÓN DE LAS
SOCIEDADES MERCANTILES**

KPMG Abogados, S.L.P.

Este informe consta de 29 páginas
Informe sobre la política de contratación (Ejercicio 2017)

EMPRESA PROVINCIAL DE RESIDUOS Y MEDIO AMBIENTE, S.A. - EPREMASA

B.2. POLÍTICA DE CONTRATACIÓN DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES

1 ANTECEDENTES DE HECHO.....	Pág. 4
a. Introducción.....	Pág. 4
b. Régimen jurídico de aplicación.....	Pág. 4
2 EXPEDIENTES LICITADOS POR EPREMASA: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA.....	Pág. 6
3 EXPEDIENTES LICITADOS POR EPREMASA: PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO.....	Pág. 7
a. Análisis del cumplimiento de los principios generales de la contratación contenidos en el TRLCSP –contratos no menores--.....	Pág. 7
b. Análisis del cumplimiento de los principios generales de la legislación contractual en el caso de los contratos menores.....	Pág. 11
c. Comprobación de los procedimientos de contratación.....	Pág. 12
d. Verificación del cumplimiento de las previsiones contenidas en el TRLCSP en materia de preparación y adjudicación de los contratos celebrados.....	Pág. 14
i. Contratos no menores.....	Pág. 14
ii. Contratos menores.....	Pág. 17
4 EXPEDIENTES ANALIZADOS: ASPECTOS OBSERVADOS, CONSIDERACIONES GENERALES Y PROPUESTAS DE MEJORA.....	Pág. 20
5 CONCLUSIONES.....	Pág. 23

ANEXO I: CHECK-LIST

ANEXO II: ALEGACIONES

El presente Informe ha sido realizado en los términos expuestos en las “*Normas para la preselección de auditoría financiera y pruebas de cumplimiento, de conformidad con el Plan de Auditorías de la Diputación Provincial de Córdoba, para las empresas con capital total o mayoritariamente provincial*”.

Propósito de este documento

Este documento constituye el trabajo de análisis y revisión de los expedientes de contratación de la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A. - EPREMASA en el ejercicio 2017, realizado con el objetivo de comunicar asuntos puestos de manifiesto durante nuestro trabajo que consideramos podrían ser de interés, a los efectos de realizar propuestas de mejora.

Restricciones a la distribución

Este Documento está sujeto a las restricciones a la distribución contempladas en nuestra carta de encargo. No admitimos responsabilidad alguna frente a terceros, en relación a este Documento, o por los comentarios técnico-jurídicos expresados en el mismo.

Limitaciones inherentes al trabajo realizado

Los asuntos comunicados en este Documento se basan exclusivamente en el conocimiento obtenido como resultado de nuestra actuación en base a la información suministrada. No hemos verificado la exactitud o integridad de información alguna adicional a aquella relacionada con la facilitada y con el alcance requerido para la misma. El análisis realizado no engloba actuaciones de carácter material (comprobaciones in situ, cotejo de la documentación proporcionada con documentación original). Las conclusiones contenidas en el presente informe se limitan a la documentación obrante en los expedientes aportados por la Sociedad.

1 ANTECEDENTES DE HECHO

a. Introducción.

Se realizará en este apartado una revisión de la política de contratación seguida por EPREMASA, con el fin de verificar que se ajusta a la normativa aplicable.

La Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A. (EPREMASA o la Sociedad, en lo sucesivo) es una sociedad mercantil, dependiente de la Diputación de Córdoba, responsable de la gestión integral de los residuos domésticos y municipales. Los servicios prestados por la Sociedad son la recogida de residuos domiciliarios, recogidas selectivas de papel-cartón, vidrio, enseres y voluminosos y envases ligeros; además del transporte y tratamiento de los mismos en plantas de gestión y vertedero.

b. Régimen jurídico de aplicación.

De conformidad con el artículo 3.3.b) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), EPREMASA tendría la consideración de poder adjudicador no Administración Pública, debiendo someterse a la regulación contenida en los artículos 189 y siguientes de dicho texto legal, relativos a las normas aplicables por los poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administraciones Públicas (PANAP, en lo sucesivo).

Las normas que regirán la adjudicación de los contratos licitados por EPREMASA diferirán según nos encontremos o no ante un contrato sujeto a regulación armonizada (en adelante, contrato SARA).

En este ejercicio 2017, además, y respecto a los contratos SARA, debe tenerse en cuenta la aplicación, a partir del 18 de abril de 2016, de determinados aspectos de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de idéntica fecha, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y el consiguiente “efecto directo” de distintos aspectos de las mismas, al no haberse llevado a cabo por completo la transposición de las mismas al ordenamiento jurídico español en dicha fecha.

Así, de acuerdo con el contenido del artículo 190 del TRLCSP, la adjudicación de los contratos SARA se regirá por las normas generales establecidas en el TRLCSP para la adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas (artículos 138 y ss.), si bien con algunas adaptaciones, y a la luz del contenido de las nuevas Directivas, en aquello que les sea de aplicación, mientras que para la adjudicación de los contratos no SARA serán de aplicación las siguientes disposiciones (art. 191 del TRLCSP):

- La adjudicación estará sometida, en todo caso, a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación.
- Los órganos competentes aprobarán unas instrucciones, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de las mismas, en las que se regulen los procedimientos de contratación de forma que quede garantizada la efectividad de los principios anteriores y que el contrato es adjudicado a quien presenta la oferta económicamente más ventajosa. Estas instrucciones deben ponerse a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de contratos regulados por ellas, y publicarse en el perfil del contratante de la entidad.

- Se entenderán cumplidas las exigencias derivadas del principio de publicidad con la inserción de la información relativa a la licitación de los contratos cuyo importe supere los 50.000 euros en el perfil del contratante de la entidad, sin perjuicio de que las instrucciones internas de contratación puedan arbitrar otras modalidades, alternativas o adicionales, de difusión.

Por lo que respecta a EPREMASA, y para el ejercicio 2017, puede observarse cómo en el perfil del contratante de su página web se inserta el documento denominado “*Instrucciones Internas de Contratación de la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A. adaptada al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*”¹, cumpliéndose así con la obligación de publicación contenida en el TRLCSP. Estas instrucciones (IIC, en adelante) regularán el procedimiento interno de contratación de EPREMASA en aquellos supuestos en los que los contratos no estén sujetos a regulación armonizada. En el resto de contratos se aplicará lo dispuesto en el TRLCSP y, en lo que sea de aplicación, las nuevas Directivas de contratación.

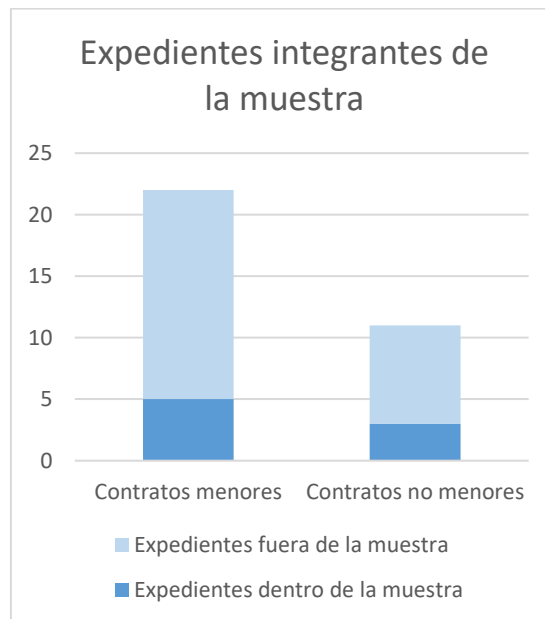
¹ Sin perjuicio de las necesarias referencias a su contenido, el análisis de la sujeción a derecho de las IIC queda fuera del alcance material del presente Informe.

2 EXPEDIENTES LICITADOS POR EPREMASA: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA

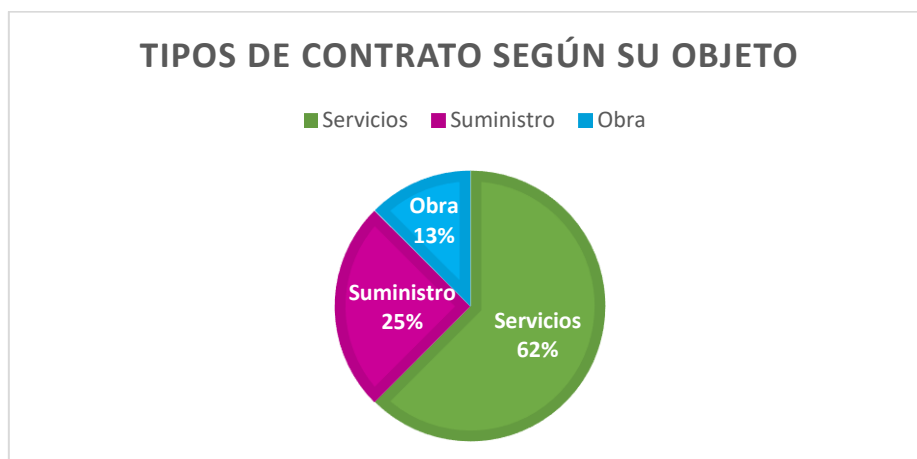
Según la información que nos ha sido suministrada, EPREMASA adjudicó, durante el ejercicio 2017, un total de 22 contratos menores y 11 contratos no menores.

Respecto a los contratos no menores, se ha solicitado una muestra de un total de 3, lo que supone un 27,27% aproximado del total de estos contratos.

En los contratos menores, la muestra se compone de un total de 5, lo que supone un 22,72% del total de la contratación menor.



Los expedientes han sido seleccionados cubriendo el total de las tipologías de contratos, si bien debe ponerse de manifiesto –al igual que se hizo en el informe correspondiente a la auditoría del ejercicio 2016- que la delimitación de los diversos tipos de contratos no siempre se encuentra claramente diferenciada, particularmente por la nomenclatura utilizada en los contratos de servicios (SUM.SER).

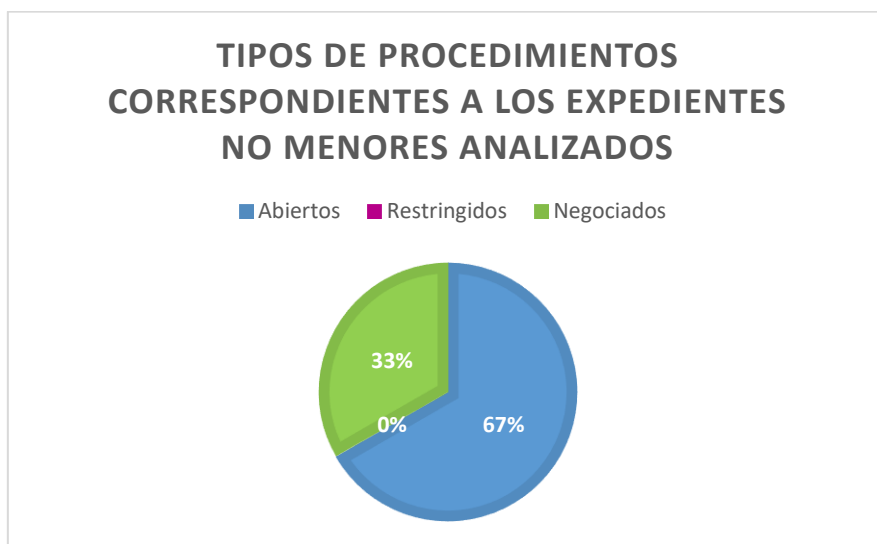


3 EXPEDIENTES LICITADOS POR EPREMASA: PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO

Se indicará el nivel de cumplimiento de EPREMASA respecto al cumplimiento de la política de contratación través de una serie de símbolos², haciéndose una diferenciación entre contratos no menores y contratos menores.

a. Análisis de cumplimiento de los principios generales de la contratación contenidos en el TRLCSP –contratos no menores-.

De conformidad con el artículo 191.a) del TRLCSP, la adjudicación de contratos no sujetos a regulación armonizada estará sometida, en todo caso, a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación.



Se analizará a continuación, a la luz del contenido de las IIC y de los expedientes seleccionados, la observancia de estos principios en la contratación llevada a cabo por EPREMASA en el ejercicio 2017:

- Principio de publicidad y transparencia → ✓

En primer lugar, cabe poner de manifiesto que las IIC de EPREMASA no contienen pronunciamiento alguno respecto de las obligaciones de publicidad y transparencia por lo que, en atención al contenido de la cláusula residual (art. 23 de las IIC “*Régimen supletorio*”), será de aplicación lo dispuesto en el TRLCSP, así como en la legislación de aplicación en materia de transparencia.

En este sentido, ha de resaltarse que la transparencia se ha convertido en un pilar fundamental en la actuación de los poderes públicos, con una importante incidencia en el

² **Leyenda** → ✓ Obligación observada correctamente / ✓ Obligación observada pero no de forma completa o correcta/ ✗ Obligación no observada / ? No consta.

ámbito de la contratación pública. La configuración del principio de transparencia en la contratación pública ha sido tratada por organismos como la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Recomendación 1/2014, de 1 de octubre, relativa al fomento de la transparencia en la contratación pública o por el Observatorio de Contratación Pública (ObCP) en diversas publicaciones y seminarios³.

En materia de contratación, el principio de transparencia está proclamado como principio rector en el artículo 1 del TRLCSP, junto con los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad e igualdad de trato. Al igual que sucede en otros ámbitos de la actuación pública, puede entenderse que las obligaciones de transparencia implican una doble configuración: así, deberán distinguirse las obligaciones que derivan de la normativa en materia de contratos de aquellas establecidas en las leyes de transparencia (siendo de aplicación a EPREMASA tanto la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno estatal).

Comenzando nuestro análisis por las obligaciones de transparencia que habrá de observar EPREMASA, derivadas de la configuración de este principio como rector en la contratación pública, son varios los preceptos del TRLCSP que establecen deberes concretos relacionados con esta materia, los cuales deberán hacerse efectivos a través de la publicación de diversa información en el Perfil del Contratante del poder adjudicador.

Por lo que respecta a EPREMASA, y en base a su naturaleza como poder adjudicador no Administración Pública, es de aplicación –junto con otros preceptos de carácter general–, el artículo 191 del TRLCSP, el cual establece que, para los contratos no sujetos a regulación armonizada, se entenderán cumplidas las exigencias derivadas del principio de publicidad con la inserción de la información relativa a la licitación de los contratos cuyo importe supere los 50.000 euros en el Perfil del Contratante de la entidad, sin perjuicio de que las instrucciones internas de contratación puedan arbitrar otras modalidades, alternativas o adicionales, de difusión (en este caso, como ha quedado expuesto, no hay mención alguna a la publicidad en las IIC).

En lo concerniente a las obligaciones derivadas de la legislación sobre transparencia, éstas se encuentran principalmente orientadas a proporcionar información que permita garantizar el control de la actuación pública, lo que en materia de contratación se concreta en la necesidad de hacer pública la información relativa a todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y prórrogas del contrato y la indicación de los procedimientos que han quedado desierto, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, así como los casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos. Igualmente, serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

³ A modo ilustrativo, puede traerse a colación la ponencia “*La transparencia de la contratación pública, nuevas perspectivas*”, del IV Seminario sobre Contratación Pública del ObCP.

EPREMASA cumple satisfactoriamente con las exigencias de publicidad contenidas en sus IIC, TRLCSP y legislación de transparencia en lo que respecta a los contratos no menores:

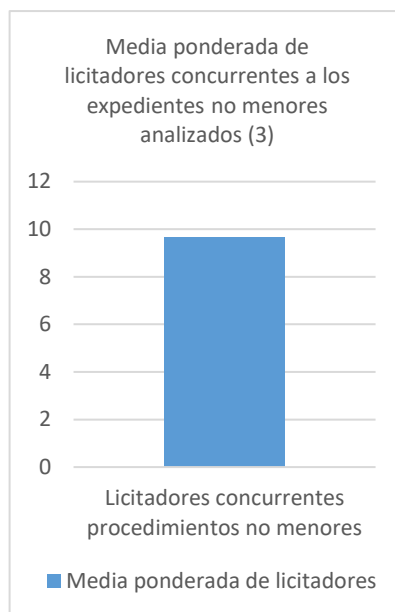
- Su propia página web cuenta con un apartado denominado “*Transparencia*”, en el cual se incluye, entre diverso contenido, “*Información sobre contratos y subvenciones*”:
 - Contratos: objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, procedimiento, instrumentos de publicidad, licitadores, adjudicatario, modificaciones, prórrogas, procedimientos desiertos, resoluciones de contratos, declaraciones de nulidad, revisiones de precio, cesiones, desistimientos, renunciaciones, subcontrataciones, % del volumen presupuestario, composición, forma de designación y convocatorias de las Mesas de contratación, proyectos.
 - Relación anual de contratación de los ejercicios 2015, 2016 y 2017 incluyendo partes firmantes, objeto, duración, modificaciones, obligados y obligaciones económicas.
 - Se incluyen igualmente los listados de contratos menores, correspondientes a los ejercicios 2015, 2016, 2017 y primer y segundo trimestre del 2018.
- Del análisis de los expedientes objeto de muestra, puede apreciarse cómo se ha cumplido satisfactoriamente con la obligación de publicación.

- Principio de concurrencia → ✓

A través del principio de concurrencia se permite garantizar la libre competencia, logrando, a través de la valoración del mayor número de ofertas posibles, una mejor eficiencia en el gasto público.

EPREMASA cumple satisfactoriamente con la observancia de este principio, aumentando en sus IIC las exigencias del TRLCSP, en los siguientes aspectos:

- Dentro de los contratos menores, como se expondrá en el apartado siguiente.
- Para el resto de contratos, las IIC determinan el procedimiento a seguir según su cuantía (procedimiento negociado sin publicidad, con publicidad, procedimiento abierto, restringido o simplificado con y sin publicidad), siendo obligatorio, en el caso de los procedimientos simplificados sin publicidad, invitar a un mínimo de tres licitadores.



- Principio de confidencialidad → ✓

De conformidad con el artículo 140 del TRLCSP, sin perjuicio de las disposiciones relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que éstos hayan designado como confidencial; este carácter afecta, en particular, a los secretos técnicos o comerciales y a los aspectos confidenciales de las ofertas. Ha de tenerse en cuenta que, en todo caso, las disposiciones relativas a protección de información comercial no deben evitar la publicidad y transparencia en cuanto a la divulgación de las partes no confidenciales de los contratos celebrados, incluidas sus modificaciones posteriores.

De conformidad con el contenido de las IIC y de los expedientes licitados, puede concluirse que no existen indicios para entender que EPREMASA no esté cumpliendo satisfactoriamente con el principio de confidencialidad.

- Principios de igualdad y no discriminación → ✓

Del análisis conjunto del contenido de las IIC y de los expedientes licitados puede concluirse que no existen indicios para considerar que EPREMASA no esté cumpliendo satisfactoriamente con los principios de igualdad de trato y no discriminación de los licitadores.

En resumen, del análisis de los expedientes de contratación objeto de muestra y de las IIC, cabe afirmar que las contrataciones no menores llevadas a cabo por EPREMASA durante el ejercicio 2017 están sometidas adecuadamente a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, en los términos contenidos en el artículo 191 a) del TRLCSP.

b. Análisis de cumplimiento de los principios generales de la legislación contractual en el caso de los contratos menores.

De conformidad con la documental remitida por la Sociedad, durante el ejercicio 2017 fueron adjudicados un total de 22 contratos menores, habiendo sido objeto de muestra 5.

- ❖ Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obra, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos.
- ❖ El procedimiento de adjudicación será diferente dependiendo del importe del mismo (según las IIC):
 - **Cuantía inferior a 3.000 euros** → Podrán adjudicarse directamente a cualquier proveedor con capacidad de obrar.
 - **Cuantía superior a 3.000 euros** → Se desarrollará un procedimiento específico, recogido en las IIC, en el que (i) habrán de solicitarse, como mínimo, tres ofertas; (ii) incorporar informe-propuesta de adjudicación, y (iii) formalizar el correspondiente contrato.

Es especialmente relevante el control de los procedimientos de contratación en cuanto a los contratos menores, pues, según su configuración jurídica, conllevan una ruptura –permitida- de los principios generales de la contratación administrativa de libre concurrencia, igualdad y no discriminación.

Respecto a EPREMASA, tanto a través de sus propias IIC como en la actividad práctica de la contratación, se han llevado a cabo actuaciones tendentes a la observancia de estos principios, más allá de las exigencias del TRLCSP.

- Principio de publicidad y transparencia → ✓

Atendiendo al hecho de que el TRLCSP no establece obligación alguna de publicación sobre contratos menores, EPREMASA se encontraría obligada por la legislación sobre transparencia autonómica y estatal a publicar información sobre esta tipología de contratos, publicación que podrá realizarse trimestralmente. EPREMASA, tras la entrada en vigor de la legislación sobre transparencia, observa adecuadamente esta obligación.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

- Principio de concurrencia → ✓

- Dentro de los contratos menores, únicamente aquéllos de importe inferior a 3.000 €, podrán ser adjudicados directamente (en el TRLCSP esta posibilidad existe para todos aquellos contratos con un importe inferior a 50.000 € en obras y 18.000 en servicios y suministros).
- Para el resto de contratos menores, las IIC exigen la solicitud de, como mínimo, 3 presupuestos. Esta exigencia es observada por EPREMASA en todos los expedientes menores objeto de muestra, incluso en aquél en que, por cuantía, podría haberse adjudicado directamente, lo que ha de valorarse muy positivamente.



- Principio de confidencialidad → ✓

A la luz del contenido de las IIC y de los expedientes licitados, puede concluirse que no existen indicios para entender que EPREMASA no está cumpliendo satisfactoriamente con el principio de confidencialidad.

- Principio de igualdad y no discriminación → ✓

De conformidad con el contenido de las IIC y de los expedientes licitados, puede concluirse que no existen indicios para entender que EPREMASA no está cumpliendo satisfactoriamente con el principio de igualdad y no discriminación.

En resumen, del análisis de los expedientes de contratación objeto de muestra y de las IIC, cabe afirmar que las contrataciones menores llevadas a cabo por EPREMASA durante el ejercicio 2017 están sometidas adecuadamente a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, en los términos contenidos en el artículo 191.a) del TRLCSP.

c. **Comprobación de los procedimientos de contratación.**

Las IIC regulan el tipo de procedimiento a seguir dependiendo de la cuantía de los contratos. En este sentido, la elección de otro procedimiento distinto al inicialmente previsto por las IIC no supone un incumplimiento de la normativa, valorándose positivamente el hecho de que se recurra a procedimientos más garantistas con los principios que informan la contratación pública, ello sin perjuicio de obtener el adecuado equilibrio entre la observancia de estos principios y la flexibilidad y eficiencia en la contratación, atendiendo a las circunstancias de cada expediente en concreto.

	IMPORTE	PROCEDIMIENTO
Obras	$\geq 5.225.999 \text{ €}$	SARA
	$5.224.999 \geq x \geq 1.000.000 \text{ €}$	Abierto o restringido
	$999.999 \geq x \geq 50.000 \text{ €}$	Simplificado con publicidad
	$49.999 \geq x \geq 3.000 \text{ €}$	Contrato menor (3 ofertas)
	$\leq 3.000 \text{ €}$	Adjudicación directa
Suministro y servicios	$\geq 208.999 \text{ €}$	SARA
	$208.999 \geq x \geq 100.000 \text{ €}$	Abierto o restringido
	$99.999 \geq x \geq 50.000 \text{ €}$	Simplificado con publicidad
	$49.999 \geq x \geq 18.000 \text{ €}$	Simplificado sin publicidad
	$17.999 \geq x \geq 3.000 \text{ €}$	Contrato menor (3 ofertas)
	$\leq 3.000 \text{ €}$	Adjudicación directa

Respecto a los expedientes objeto de muestra, pueden realizarse las siguientes consideraciones:

- Contratos de menos de 3.000 € (adjudicación directa) → A pesar de que las IIC establecen que los contratos menores con una cuantía inferior a 3.000 € podrán adjudicarse directamente a cualquier proveedor con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación necesaria para realizar la prestación, EPREMASA ha tramitado el único expediente menor de importe inferior a 3.000 € objeto de muestra mediante procedimiento negociado sin publicidad, lo que ha de valorarse positivamente, por cuanto se han solicitado 4 presupuestos distintos.
- Contratos de entre 3.000 € y 18.000 €, para suministros y servicios, y entre 3.000 € y 50.000 € para obras (menor. Solicitud de 3 presupuestos) → En el 100% de los expedientes objeto de muestra dentro de estos umbrales se han solicitado 3 presupuestos, tramitándose todos ellos bien mediante procedimiento negociado sin publicidad bien mediante procedimiento simplificado sin publicidad.
- Contratos de entre 18.000 y 50.000 €, para servicios y suministros (simplificado sin publicidad) → No consta en la muestra ningún contrato de estos importes.
- Contratos de entre 50.000 € y 1.000.000 €, para obras, y de entre 50.000 € y 100.000 € para servicios y suministros (simplificado con publicidad) → El único contrato objeto de muestra dentro de estos umbrales ha sido licitado mediante procedimiento simplificado con publicidad, conforme a lo dispuesto en las IIC.
- Contratos de entre 1.000.000 € y 5.225.000 €, para obras, y de entre 100.000 € y 209.000 € para servicios y suministros (abierto ordinario) → No consta en la muestra ningún contrato de estos importes.
- Contratos sujetos a regulación armonizada → Uno de los contratos objeto de muestra se encuentra sujeto a regulación armonizada, el cual ha sido tramitado mediante procedimiento abierto.

d. Verificación del cumplimiento de las previsiones contenidas en el TRLCSP en materia de preparación y adjudicación de los contratos celebrados.

En el presente apartado se emitirán las conclusiones que se han obtenido respecto al contenido mínimo de cada expediente tras los controles de cumplimiento de requisitos normativos realizados por el equipo de trabajo de KPMG.

I. Contratos no menores.

Se procederá a analizar la conformidad del contenido de los expedientes a lo dispuesto en las IIC para los distintos procedimientos (además de a las disposiciones específicas contenidas en el TRLCSP para los contratos SARA).

- Elección del órgano de contratación → ✓

En el 100% de los supuestos la elección del órgano de contratación ha sido conforme a las IIC.

- Propuesta de inicio de expediente → ✓

- o Por lo que respecta al **contrato SARA** objeto de muestra (Expte. 2016.15), si bien no constaba Resolución de inicio del expediente en un primer momento, se aporta en fase de alegaciones el Certificado del Acuerdo adoptado por el Consejo de Administración en fecha 30 de marzo de 2016.

Al tratarse de un contrato SARA, no sería de aplicación el contenido de las IIC relativo a los elementos que ha de tener la resolución de inicio de expediente (art. 9), sino que éste se encuentra desarrollado en el TRLCSP. Dicho lo cual, si bien constan elementos como el objeto, tipo de licitación y la duración del contrato, no se incluye referencia alguna a la necesidad e idoneidad del contrato (art. 109 en relación con el 22 del TRLCSP).

- o En cuanto a los **contratos no SARA**, la propuesta de inicio de expediente se aporta en todos ellos. Sobre su contenido (Art. 9 IIC):

- Objeto y justificación del contrato → ✓

El objeto se contiene en todas propuestas de inicio de expediente.

- Plazos de ejecución → ✗

El plazo de ejecución no aparece contenido en ninguna de las propuestas de inicio de expediente analizadas.

- Presupuesto de licitación estimado → ✓

Sólo una de las propuestas aportadas contiene este extremo (Expte. 2017.04). El presupuesto sí aparece recogido en otros documentos de los expedientes de contratación, como en la Resolución de inicio de expediente y en los propios Pliegos.

- Características básicas del contrato → ✗

En ninguna propuesta se desarrollan las características básicas del contrato, más allá de la determinación del objeto.

- Realizada por el Director o Jefe de Área → ✓
- Elección del procedimiento → ✓

El procedimiento seguido en todos los expedientes objeto de muestra es conforme al contenido de las IIC (procedimiento según cuantía).
- Incorporación al expediente de PCAP y PPT → ✓

Todos los expedientes analizados incorporan los correspondientes pliegos, si bien, sólo en el contrato SARA (Expte. 2016.15) se incorpora PCAP y PPT. En los dos restantes se aporta “Pliego de Condiciones Generales”, incluyendo cada uno de ellos un Anexo con las Condiciones Técnicas del contrato. Dicho lo cual, puede considerarse que, materialmente, se cumple con el contenido de las IIC, pues todos los expedientes objeto de muestra incorporan tanto las cláusulas administrativas como técnicas.
- Elaboración de los pliegos por el órgano competente según las IIC → ✓
- Contenido de los pliegos → ✓

Los pliegos contienen, con carácter general, el contenido exigido por las IIC.
- Confirmación de existencia de crédito realizada por la Dirección del Área Económico-Financiera → ✓
- Aprobación de la documentación por el órgano de contratación → ✓

En dos de los expedientes analizados (contratos NO SARA) se anexa Resolución de inicio de expediente, en la cual se aprueba la documentación necesaria para el inicio del expediente.

Respecto al Expte 2016.15 (contrato SARA), la aprobación del inicio del expediente se realiza en la Resolución del Consejo de Administración de 30 de marzo de 2016.
- ¿El anuncio o invitación contiene los datos recogidos en las IIC? → ✓

Los anuncios contienen de forma generalizada el contenido de las IIC.
- Publicación del anuncio → ✓

De conformidad con las IIC, para los procedimientos simplificados con publicidad, el anuncio se publicará en el perfil del contratante, y en los procedimientos abiertos, además se publicará en el BOP (cuando el importe se encuentre entre 5.225.000 € \geq I \geq 1.000.000 €) y en el DOUE (cuando se superen los 5.225.000 €).

De la documentación proporcionada, se desprende que EPREMASA observa adecuadamente las obligaciones de publicidad.
- Solicitud de tres presupuestos (procedimiento negociado sin publicidad) → ✓

- Criterios de valoración vinculados al objeto del contrato → ✓
- Establecimiento de la ponderación de cada uno de los criterios de valoración → ✓
- Preponderancia de los criterios valorables mediante la aplicación de fórmulas → ✓
- Plazos, prórrogas y modificaciones → ✓

Tanto el plazo de ejecución como la posibilidad de prórroga y modificación de los contratos se encuentran contenidos en la totalidad de los pliegos.

- Certificado acreditativo de las propuestas presentadas → ✓

Se aporta en fase de alegaciones.

- Constitución del Comité de Compras → ✓

Las IIC de EPREMASA regulan la creación de un Comité de Compras (CC, en adelante), como asesor de los órganos de contratación, obligatorio en todas las contrataciones cuyo importe sea superior a 3.000 €.

Si bien para los contratos no SARA serán las IIC las que dicten el procedimiento que regirá su actuación en el expediente de contratación, el Comité de Compras (como Mesa de Contratación), debe ajustarse al contenido del TRLCSP en aquellos expedientes que tienen por objeto un contrato SARA, tanto respecto a su composición y funciones como respecto a las obligaciones de publicidad de su composición.

Respecto a su composición, de acuerdo con el artículo 21 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la composición de la mesa será de: un Presidente, un Secretario y, al menos, cuatro vocales (siendo así que las IIC de EPREMASA exigen únicamente 3), estableciendo el apartado 3 del art. 320 del TRLCSP que –el subrayado es nuestro– *“El Secretario deberá ser designado entre funcionarios o, en su defecto, otro tipo de personal dependiente del órgano de contratación, y entre los vocales deberán figurar necesariamente un funcionario de entre quienes tengan atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor, o, a falta de éstos, una persona al servicio del órgano de contratación que tenga atribuidas las funciones correspondientes a su asesoramiento jurídico, y otra que tenga atribuidas las relativas a su control económico-presupuestario”*, todos ellos designados por el órgano de contratación. Dado que EPREMASA, según la información de la que disponemos, no cuenta con personal funcionario en su plantilla, habrá de cumplir las previsiones relativas a la composición de la mesa con personal a su servicio que cumpla los requisitos legalmente establecidos en cuanto a funciones y competencias.

En todos los expedientes analizados la composición del CC se adecúa a lo preceptuado en las IIC.

- Apertura pública de las ofertas por parte del CC → ✓

- Informe de valoración (procedimientos negociados) → ✓
- Propuesta de adjudicación al órgano de contratación → ✓
- Bajas temerarias → ✓

No hallamos en las IIC previsión relativa en este sentido, siendo por otro lado inaplicable a los PANAP –en virtud del art. 190.1.a)- los apartados 1 y 2 del art. 152 del TRLCSP sobre el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas, salvo que los pliegos así lo establecieran expresamente (aspecto que resultaría recomendable en los contratos de mayor cuantía o especial complejidad).

Dos de los expedientes analizados contienen en los Pliegos el sistema de determinación de ofertas anormales o desproporcionadas.

- Requerimiento de documentación y garantía definitiva al adjudicatario y recepción de las mismas → ✓
- Resolución de adjudicación por el órgano de contratación → ✓

Únicamente en uno de los expedientes se aporta resolución de adjudicación (Expte. 2016.15).

- Publicación de la adjudicación en el perfil del contratante → ✓
- Comunicación de la adjudicación a los licitadores → ✓
- Formalización del contrato → ✓

II. Contratos menores.

Respecto a la muestra de contratos menores, cabe realizar las siguientes consideraciones, partiendo de los requisitos exigidos en las IIC y expuestos *ut supra*:

- Cumplimiento de los límites de importe para acudir al procedimiento establecido en las IIC para los contratos menores → ✓
- Cumplimiento de los límites de importe para adjudicar directamente → ✓

Uno de los expedientes analizados (Expte. 2016.27) podría haberse adjudicado directamente atendiendo a su cuantía; sin embargo, se ha tramitado mediante procedimiento negociado sin publicidad, según se desprende de la documentación aportada, lo que ha de valorarse positivamente por cuanto se ha utilizado un procedimiento más garantista con los principios que rigen la contratación, al haberse solicitado 4 presupuestos. Dicho lo cual, teniendo en cuenta que no consta efectiva negociación, así como al hecho de que el procedimiento negociado fue sustituido por el simplificado en el ejercicio 2017, podría considerarse que este contrato fue licitado conforme al procedimiento simplificado sin publicidad.

- Cumplimiento en cuanto a las prescripciones legales en cuanto a duración y no posibilidad de prórroga → ✓

Todos los contratos menores cumplen con los requisitos legales en cuanto a la duración y no posibilidad de prórroga.

- Incorporación del presupuesto de las obras → N/A

Ninguno de los expedientes objeto de muestra es de obra.

- Incorporación de aprobación del gasto → ✓

Únicamente el Expte. 2016.27 no incorpora la aprobación del gasto.

- Incorporación de factura → ✗

Ninguno de los expedientes objeto de muestra incorpora factura.

- Solicitud de tres presupuestos (contratos de cuantía superior a 3.000 €) → ✓

Esta obligación se observa incluso en uno de los expedientes de importe inferior a 3.000 € (Expte. 2016.27), en el que no resulta obligatorio, lo que se valora positivamente a efectos de la observancia del principio de concurrencia.

- Incorporación de informe-propuesta de adjudicación (contratos de cuantía superior a 3.000 €) → ✓

Esta obligación se observa incluso en uno de los expedientes de importe inferior a 3.000 € (Expte. 2016.27), en el que no resulta obligatorio, lo que se valora positivamente.

- Formalización de contrato (contratos de cuantía superior a 3.000 €) → ✓

- Indicios de fraccionamiento de contratos → ✓

Del análisis realizado no se desprende que haya existido fraccionamiento de contratos menores.

A pesar de ello, debe hacerse una referencia a la contratación a través del procedimiento menor que tiene por objeto la cobertura de prestaciones que responden a necesidades continuadas en el tiempo. Sobre la inoportunidad de celebrar contratos menores para atender necesidades periódicas o permanentes se ha pronunciado la JCCA de la Generalitat de Catalunya en su Informe 14/2014, de 22 de julio, con el siguiente tenor literal: “(...) *teniendo en cuenta que, como ya se ha indicado, la finalidad del contrato menor es posibilitar una satisfacción rápida de necesidades que, por su escasa cuantía y duración temporal, resulta necesario adjudicar a través de un procedimiento ágil y sencillo, hay que afirmar que ciertamente la contratación menor sería más propia de la satisfacción de necesidades puntuales que periódicas. En todo caso, tanto si es para cubrir necesidades periódicas o necesidades de carácter puntual, hay que adelantar ya ahora que el diseño de una contratación para cubrir necesidades conocidas o previsibles mediante la adjudicación de contratos menores respecto de partes o grupos de estas necesidades “cada año” y por el hecho de que “no superan el umbral de los 18.000 € anuales”, como se indica en el escrito de petición de informe, no sería lo más adecuado y conforme con la normativa de contratación pública, cuando no directamente contrario a ésta, según las circunstancias concurrentes en cada caso.*”

En el mismo sentido se pronuncia la JCCA de Baleares en el Informe 4/2010, de 29 de octubre, de forma que, “*en principio y con carácter general, se podría considerar que un contrato menor es contrario a derecho si el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación de este contrato, tiene conocimiento cierto –o podría tenerlo, si se aplicaran los principios de*

programación y buena gestión– de la necesidad de contratar una prestación determinada de carácter o naturaleza unitarios, perfectamente definida, cuyas características esenciales no puedan variar de manera sustancial, que tiene que llevarse a cabo necesariamente año tras año y que responde a una necesidad continuada en el tiempo y, aun así, tramitara diferentes contratos menores y eludiera las normas más exigentes de publicidad y procedimiento.”

Por lo expuesto, son recurrentes los informes y pronunciamientos que abogan por una mejor planificación de las necesidades recurrentes o que pueden ser objeto de agrupación en un mismo contrato (por ejemplo, en los contratos de suministros puntuales de ciertos bienes), a fin de evitar la concatenación de contratos menores (pudiendo acudir a otros procedimientos de contratación más adecuados), e incluso, ante las escasas formalidades exigidas en la contratación menor y aun no siendo preceptivo, se considera como muy conveniente la incorporación de una elemental memoria que, justificando la necesidad del contrato, serviría a su vez para concretar la causa del mismo (Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 14 de junio de 2013. Contratos menores).

En todo caso, y atendiendo a las descripciones de los objetos de los contratos menores licitados en 2017, puede concluirse que no parece existir indicio alguno de necesidades recurrentes o permanentes (más allá de cierto suministros puntuales), por lo que entendemos que no existiría fraccionamiento irregular de ningún contrato.

Por lo que respecta al **objeto** de los contratos menores analizados, procede realizar una referencia específica al Expediente 2017.24, que se configura como un contrato menor de dirección de obras.

En relación con este punto, debe ponerse de manifiesto que la doctrina contractual existente en la materia no es unánime respecto a la procedencia de celebrar un contrato menor de dirección de obras. Por una parte, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 27/11, de 15 de noviembre, entiende que para el cómputo del plazo de duración del contrato de dirección de obras deben sumarse el plazo del contrato de obras al que están vinculados y el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras, formando parte del mismo el período de garantía del mencionado contrato de obras, el cual no puede tener una duración inferior a un año (art. 235.3 del TRLCSP). Por ello, concluye que dado que todas las obras están sujetas a un plazo de garantía mínimo de un año, la duración del contrato de dirección de obra debería tener una duración superior a un año, por lo que no sería posible efectuar una contratación menor.

Por su parte, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia, en su Informe 3/2012, de 27 de marzo, considera que, a los efectos del artículo 23.3 del TRLCSP, deberá entenderse por plazo de duración de los contratos menores de dirección de obras, el del contrato principal de obras del que dependan, sin tener en cuenta el período de garantía de las obras ni las acciones tendentes a la liquidación. Así, considera que se pueden concertar contratos menores de dirección de obras cuando su importe no supere los 18.000 euros y el período de ejecución de las obras de las que es contrato complementario no sea superior a un año. Dicho lo cual, concluye esta Junta Consultiva que en los casos en que el plazo de ejecución de las obras supere el año de duración, el contrato de dirección de obras no podrá ser menor.

Por lo expuesto, teniendo en cuenta que el Expte. 2017.24 tiene por objeto la dirección de las obras de instalación de contenedores soterrados (Expte. 2017.04), pudiera derivarse la

adecuación de la celebración de este contrato menor dado que el plazo de duración de las obras principales es de 6 semanas, sin posibilidad de prórroga, y el importe del mismo es inferior a 18.000 €.

4 EXPEDIENTES ANALIZADOS: ASPECTOS OBSERVADOS, CONSIDERACIONES GENERALES Y PROPUESTAS DE MEJORA.

Tras los controles de cumplimiento realizados por el equipo de KPMG, cuyo detalle puede consultarse en el *check-list* adjunto como **Anexo I**, cabe realizar las siguientes consideraciones y propuestas de mejora para próximos ejercicios:

a. Aspectos observados y consideraciones generales:

- Respecto al **cumplimiento de los principios generales**, a la vista de los expedientes licitados, de las IIC y del contenido del perfil del contratante de la entidad, puede concluirse que EPREMASA observa satisfactoriamente los principios generales de la contratación contenidos en el TRLCSP: concurrencia, transparencia, publicidad, confidencialidad, igualdad y no discriminación.

Por otro lado, cabe resaltar positivamente el aumento que de los requisitos relativos al principio de concurrencia exige el TRLCSP, y ello por cuanto, según las IIC, únicamente los contratos de importe menor a 3.000 € pueden ser adjudicados directamente, siendo necesario un procedimiento específico para el resto de los contratos menores que incluye, entre otros requisitos, la solicitud de, como mínimo, tres presupuestos.

- En lo que atañe a la **elección de los procedimientos de contratación**, en términos generales puede concluirse que la elección del procedimiento de contratación se adecúa al contenido de las IIC. En aquél supuesto en el que no se sigue el procedimiento establecido en las IIC, la Sociedad se decanta por un procedimiento más garantista con los principios generales de la contratación, lo que se valora positivamente.
- Sobre las previsiones respecto a la **preparación y adjudicación de los contratos**, según el contenido del TRLCSP e IIC, se exponen las siguientes consideraciones:
 - i. Respecto a la adecuada documentación de los expedientes, cabe resaltar que se trata de un elemento fundamental por diversos motivos, y no sólo por razones de transparencia.

Un expediente completo facilita el control, seguimiento y justificación del mismo frente a cuestiones de todo tipo que pudieran surgir en relación con aquél, evitando vicisitudes y controversias futuras y permitiendo una actuación más eficaz. En este sentido, se valora positivamente que los expedientes analizados consten debidamente ordenados y foliados, incluyendo un índice al principio de cada uno de ellos.

Asimismo, de la muestra analizada se desprende que, con carácter general y salvo supuestos concretos, se cumple satisfactoriamente con la aportación de documentación a los expedientes no menores.

- ii. Finalmente, se valora positivamente que en todos los contratos menores existe un expediente como tal, incluyendo, en ocasiones, documentos tales como Resolución de inicio, Pliegos, Actas, Contratos, etc.; ha de resaltarse, sin embargo, que no se aporta factura a ninguno de ellos.

b. Propuestas de mejora y best practice:

En atención a todo lo expuesto, pudiera llegarse a un listado de propuestas de mejoras no exhaustivo:

- En relación con los contratos menores:

Se hace necesario incorporar las facturas correspondientes. En este sentido, se recomienda aumentar la coordinación entre las diferentes áreas o departamentos de la Sociedad, de manera que se posibilite la plenitud documental de los expedientes. Particularmente, la coordinación o planificación interna entre el área económica y el área de contratación para la remisión de las facturas, posibilitando su oportuna incorporación a los expedientes.

- En relación con los contratos no menores:

Incorporar la Propuesta de inicio de expediente en los términos y con el contenido exigido en las IIC.

Junto con las propuestas de mejora, encaminadas a la correcta observancia de los requisitos exigidos por el TRLCSP y las respectivas IIC, se ponen de manifiesto ciertas consideraciones que se convirtieron en obligatorias a partir de la entrada en vigor de la LCSP, como pueden ser:

- Introducir criterios sociales y medioambientales en los pliegos. Con la nueva LCSP, en todo caso, resulta obligatorio el establecimiento en el PCAP de, al menos, una de las condiciones especiales de ejecución establecidas en el artículo 202 (de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden). Según la información proporcionada, de cara al ejercicio 2018, la Sociedad ha optado por incluir estos criterios en sus expedientes de licitación.
- Implementación de sistemas de verificación de los criterios sociales exigidos.
- División del contrato en lotes y, en su caso, justificación en el expediente de la no división, conforme a las nuevas exigencias de la LCSP, facilitando de esta forma el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas.
- Programar la actividad de contratación pública, que se desarrollará en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales, tal y como exige la LCSP, dando a conocer el plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa (ex. artículo 134), que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.
- Cambio de paradigma respecto a la considerada oferta económicamente más ventajosa, conforme a las exigencias de la nueva LCSP: búsqueda de la mejor relación calidad-precio. Según la información proporcionada, esta exigencia legal es observada por la Sociedad a partir de la entrada en vigor de la LCSP.
- Introducir fórmulas de contratación pública electrónica en los términos y supuestos exigidos por la LCSP.

Junto con ello, pueden proponerse una serie de acciones adicionales, no obligatorias, configuradas como *best practices* en la materia y cuya observancia mejora en todo caso la eficiencia en la contratación pública. La introducción y uso de estas medidas es voluntaria y excede las exigencias legales mínimas, como ya se expuso en los informes

correspondientes a ejercicios anteriores, pero se recomienda su aplicación. Entre otras, pueden proponerse:

- Designar una comisión negociadora en los procedimientos negociados.
- Realizar pliegos tipo de aplicación general. Según la información proporcionada, la Sociedad se encuentra en proceso de elaboración y aprobación de estos pliegos tipo.
- Retransmisión vía *streaming* de los actos públicos del Comité de Compras.
- Implementación de la contratación pública socialmente responsable (CPSR).
- En los contratos de suministro, bien realizar un catálogo de bienes homologados, bien crear una central de compras para una gestión más eficiente.
- Fomentar la compra pública innovadora.

5 CONCLUSIONES.

Con carácter general, se pone de manifiesto el grado de cumplimiento respecto a las consideraciones contenidas en el Informe de Revisión de Cumplimiento de Legalidad en materia de contratación realizado para los ejercicios 2015 y 2016 y, en particular, sobre los siguientes extremos:

- Mejora de los listados relativos a la contratación realizada en el ejercicio.
- Mejoras encaminadas a garantizar la concurrencia en los procedimientos de contratación, tanto en contratos menores como no menores.

Dicho lo cual, debe mencionarse que siguen observándose diversos aspectos en los que existe aún margen de mejora para la consecución del grado de observancia requerido, en particular, y sin que sea una enumeración exhaustiva:

- Mejorar el contenido de las Propuestas de inicio de expediente incluyendo el contenido exigido por las IIC.
- Incorporar a los expedientes menores las facturas correspondientes.

Dicho lo cual, y en consonancia con los aspectos observados y las propuestas de mejora, se recomienda especialmente completar los expedientes licitados, en aras de una mayor seguridad jurídica, así como la observancia de las nuevas exigencias legales contenidas en la LCSP, de obligatoria aplicación para EPREMASA a partir de su entrada en vigor.

Esto es cuanto, a salvo de mejor criterio fundamentado en Derecho, tenemos el honor de someter a su consideración.

En Sevilla, 1 de octubre de 2018.

ANEXO II: ALEGACIONES

Una vez enviado borrador de informe en fecha 1 de octubre de 2018, se adjuntan las siguientes alegaciones al contenido por parte de la Sociedad, remitidas en fecha 9 de octubre de 2018. En este sentido, se realizarán las consideraciones oportunas, incluyendo igualmente las matizaciones necesarias en el contenido del informe:

PRIMERA.- *“En relación con el Expte. 2016.15, a diferencia de las licitaciones en los que el órgano de contratación son la Presidencia del Consejo o la Gerencia, en las licitaciones donde el órgano de contratación es el Consejo de Administración, el documento que realiza las veces de resolución de inicio de expediente, es el certificado del acuerdo concreto adoptado por el Consejo de Administración. En este caso el acuerdo en cuestión se adoptó el 30 de marzo de 2016, el cual tal y como se puede comprobar en documento adjunto nº 1 recoge todas las deficiencias que aparecen en el borrador de su informe”.*

Se admite parcialmente → En el informe provisional se puso de manifiesto que, respecto al único contrato SARA objeto de muestra, no se aportaba Resolución de inicio del expediente. Una vez remitido Acuerdo del Consejo de Administración de fecha 30 de marzo de 2016, se procede a modificar este extremo en el Informe definitivo.

Respecto al contenido, debe realizarse una distinción entre los contratos SARA y NO SARA.

Las IIC no son de aplicación para los contratos SARA, por lo que el contenido de la Resolución de inicio de expediente debe sujetarse a lo establecido en el TRLCSP.

En lo relativo a los contratos NO SARA, las instrucciones contienen un artículo (Art. 9 IIC) que regula el contenido mínimo que deberán tener todas las Propuestas de inicio de expediente. En este sentido, el alcance de la revisión de legalidad respecto a esta documentación se articula en dos fases:

- i. Comprobar si los expedientes poseen o no la propuesta de inicio de expediente. Se responde afirmativamente, ya que todos los expedientes objeto de muestra la incorporan.
- ii. Analizar si estas propuestas contienen todos los extremos exigidos en el Art. 9 de las IIC. En este caso, se ha detectado que no todos los puntos se encuentran recogidos en las propuestas, poniéndose de manifiesto en el texto del informe.

Se ha modificado la redacción para mayor claridad.

SEGUNDA.- *“Los pliegos son elaborados por los técnicos y responsables del contrato, en cada caso, y los mismos son firmados en hoja adjunta al final de cada pliego, respecto de la cual se adjunta como documento nº 2 prueba de ello”.*

Se admite → Se modifica la señal  por .

TERCERA.- *“En relación con la falta de existencia de crédito realizada por la Dirección del Área Económica en el expediente 2016.15, se adjunta la misma como documento nº 3”.*

Se admite → Se modifica la señal  por .

CUARTA.- *“En relación con la falta de aprobación de la documentación por el órgano de contratación: expte. 2016.16: A diferencia de las licitaciones en los que el órgano de contratación son la Presidencia del Consejo o la Gerencia, en las licitaciones donde el órgano de contratación*

es el Consejo de Administración (todos los sujetos a regulación armonizada), el documento que realiza las veces de adjudicación del expediente es un acuerdo de dicho órgano. En este caso el acuerdo en cuestión se adoptó el 7 de diciembre de 2016, el cual se adjunta como documento nº 4”.



Se admite parcialmente → La aprobación de la documentación por el órgano de contratación no ha de asimilarse a la adjudicación del contrato, pues se trata de dos momentos distintos del procedimiento de contratación: el primero tiene lugar al inicio del expediente –se aprueba toda la documentación preparatoria y se dispone la apertura del procedimiento de adjudicación–, mientras que el segundo se produce en un momento ulterior, una vez seleccionada la oferta económicamente más ventajosa.

En todo caso, analizando la Resolución del Consejo de Administración de fecha 30 de marzo de 2016 (que no la Resolución de adjudicación), aportada igualmente en fase de alegaciones, se ha observado que incluye, en su apartado 1º, la aprobación del inicio del expediente. Cuestión distinta es la exigencia de motivación que contiene el art. 110 del TRLCSP, motivación que no se observa en el supuesto que nos ocupa.

QUINTA.- *“Respecto al certificado acreditativo de las proposiciones presentadas, si bien no se realiza un certificado único de las licitaciones recibidas, sí se realiza (y así consta en cada expediente) un documento justificativo del momento y hora de la entrega de cada una de las ofertas presentadas en cada licitación, lo cual se adjunta como documento nº 5, considerándose el mismo, incluso más completo que un certificado único”.*

Se admite → Se modifica la señal  por .

SEXTA.- *“En lo relativo a la composición de las CC de los expedientes 2017.04 y 2016.15, se adjunta (documento nº 6: 1.2y3), resolución de inicio de expediente 2017.04, 6.1 (donde aparece la composición de la unidad de compras), así como copias de las actas de apertura de ofertas del expediente 2016.15 (6.2 y 6.3) donde se puede observar cómo la composición de las mismas están recogidas documentalmente”.*

Se admite → Se modifica la señal  por .

SÉPTIMA.- *“En relación con la falta de efectiva negociación (procedimientos negociados), esta cuestión ya fue motivo de estudio y análisis en las alegaciones del borrador de informe de auditoría del ejercicio anterior, y en este sentido ya se solventó eliminando este tipo de procedimientos (negociados) en las IIC vigentes, y aprobadas en nuestro Consejo de Administración de 7 de diciembre de 2016, pasando a regular procedimientos simplificados (con y sin, publicidad). Modificación, ésta última, de la que fue motivadora ya, el informe de auditoría de cumplimiento en este ámbito de los procedimientos de contratación del ejercicio 2015”.*

Se admite parcialmente → Si bien es cierto que el procedimiento negociado fue sustituido por el procedimiento simplificado (con y sin publicidad), en algunos de los expedientes analizados se ha advertido –como se indica en el *check-list*– la existencia de discordancias en el procedimiento empleado, por cuanto en un mismo expediente se indica en determinados documentos que la tramitación se realizará conforme a las normas del procedimiento negociado, mientras que en otros se hace referencia al procedimiento simplificado.

Sin perjuicio de que somos conscientes de que el procedimiento negociado no era utilizado por EPREMASA en el ejercicio 2017, debe ponerse de manifiesto que se siguen manteniendo referencias al mismo en los procedimientos simplificados, lo que puede inducir a error a los licitadores.

En todo caso, se elimina este apartado del informe, recomendándose la claridad a la hora de definir el procedimiento de licitación, a fin de garantizar la seguridad jurídica durante su tramitación.

OCTAVA.- *“Respecto a la ausencia de acreditación del requerimiento de documentación y garantía definitiva al adjudicatario, así como la recepción de las mismas (Expte. 2017.04), deberá tratarse de un error a la hora de aportar la documentación: te adjunto como documento nº 7 la documentación requerida así como copia de la garantía que aportara el contratista”*.

Se admite → Se modifica la señal ✓ por ✓ .

NOVENA.- *“En lo relativo a la ausencia de Resolución de Adjudicación en el Expte. 2016.15, a diferencia de las licitaciones en los que el órgano de contratación son la Presidencia del Consejo o la Gerencia, en las licitaciones donde el órgano de contratación es el Consejo de Administración (todos los sujetos a regulación armonizada), el documento que realiza las veces de adjudicación del expediente es un acuerdo de dicho órgano. En este caso el acuerdo en cuestión se adoptó el 7 de diciembre de 2016, el cual se adjunta como documento nº 4”*.

No se admite → Ha debido de existir un error a la hora de interpretar el informe provisional, por cuanto lo que se puso de manifiesto es que la Resolución de Adjudicación únicamente se incorpora al Expte. 2016.15, no constando para ninguno de los restantes expedientes.

DÉCIMA.- *“Por lo que respecta a la no aportación de la comunicación de la adjudicación a los licitadores en el Expte. 2017.04, deberá de tratarse de un error a la hora de aportar la documentación: se adjunta como documento nº 8”*.

Se admite → Se modifica la señal ✓ por ✓ .

DECIMOPRIMERA.- *“Con relación al Expte. 2016.15, se adjunta copia del documento formalizado, como documento nº 9, consiste en copia del contrato de la gestión del CMA de Montalbán.”*

Se admite → Se modifica la señal ✓ por ✓ .

DECIMOSEGUNDA.- *“Se enumera el listado de contratos menores, cuyo expediente completo se remitió a través de correo electrónico de 7 de julio del presente año (remitido por pojeda@epremasa.es a cpavon@kpmg.es) de manera que en los mismos expedientes electrónicos (salvo el relativo al de pegatinas de Vinilo con la entidad CASARES que se regula en el apartado siguiente de este cuadro) aparecen copia de todos los contratos menores en donde se recogen su cláusula de duración así la regulación de la misma y la inclusión del tratamiento de la prórroga del mismo. Nos referimos a los siguientes contratos:*

1. *SUM001.SER.2017.01. Proyecto Área de vertido A6 fase*
2. *SUM01.SER.2017.24 Contrato Redacción proyecto y dirección obra soterramiento de Rute.*
3. *SUM01.SER.2017.19. Reparación transportador metálico AL-426.*
4. *SUM00.SER.2016.27. Proyecto cierre instalaciones fotovoltaicas CMM.*
5. *SUM01.SUM.2017.03. Suministro de vestuario*

Al margen de lo anterior, y en virtud del ya derogado TRLCSP, entendemos que conforme a la regulación que se hacía de los contratos menores en su artículo 11 se podía deducir que su expediente no tenía por qué incluir un contrato, en cuanto el mismo lo podrían componer: la aprobación del gasto y la factura (así como el proyecto, en caso de las obras).”

Se admite → Se admite dicha alegación (modificándose la redacción). Efectivamente, en la documentación aportada inicialmente, junto con la aportada en fase de alegaciones, puede observarse cómo todos los contratos menores cumplen con los límites de duración.

DECIMOTERCERA.- *“Se adjunta copia del contrato de pegatinas de vinilo con FOTOMECANIA Y FOTOGRABADOS CASARES SL, de 10 de julio de 2017, el cual se adjunta como documento nº 10.”*

Se admite → Se modifica la señal ✓ por ✓ .

DECIMOCUARTA.- *“Sobre preparación y adjudicación de los contratos (página 20), punto i, entendemos que a pesar de indicarnos que los expedientes estén debidamente ordenados, foliados y sellados, y sean completos, entendemos que (si bien nuestra aportación ha sido electrónica, en el orden que se han ido implantando, y por tanto no han podido ser objeto de análisis en papel por su parte), por nuestra parte entendemos que en cada uno de ellos existe un índice al comienzo que acreditan el orden y composición ordenado de los mismos.”*

Se admite → Se ha matizado la redacción.

DECIMOQUINTA.- *“Por otra parte, habría que indicar que acreditados la confirmación de existencia de crédito, los documentos acreditativos de todas las ofertas recibidas y las resoluciones de adjudicación solicitadas que se recogen en el borrador del informe quedan totalmente subsanadas dichas cuestiones.”*

Se admite → Se ha matizado la redacción, excepto en lo relativo a las Resoluciones de adjudicación de los contratos NO SARA.

DECIMOSEXTA.- *“En este ámbito, y partiendo de los comentarios que se recogen en el borrador de informe en este apartado de los contratos menores, entendemos que no procede la indicación correspondiente a “la duración del contrato únicamente se indica en uno de ellos”, en cuanto partimos de la base de que los contratos menores recogen la mencionada duración salvo cuando estamos ante un contrato menor consistente en un suministro único, cuya dimensión temporal se extingue en un acto cuya duración es previsiblemente de pequeña escala, y por supuesto menor de un año, en todo caso.”*

Se admite → Se ha eliminado esta referencia.

DECIMOSEPTIMA.- *“En relación con el punto ii, se ha acreditado que la composición de la Mesa de Contratación se ajusta a las normas previstas en las IIC.”*

Se admite → Se ha eliminado esta referencia.

DECIMOCTAVA.- *“Con respecto punto iii, ya se ha justificado la erradicación, debido a su escasa aplicación práctica, de la utilización de procedimiento negociados en la entidad y la adaptación que las IIC realizaron para llevar a cabo esta cuestión. Ello fue motivo de acuerdo de Consejo de Administración de 7 de diciembre de 2016 donde se sustituyeron los procedimientos negociados por los procedimientos simplificados (con o sin, publicidad).”*

Se admite parcialmente → Nos remitimos a lo expuesto en la alegación SÉPTIMA.

DECIMONOVENA.- *“Sobre propuesta de mejora y best practice (en el ámbito de los contratos no menores), página 21: Los puntos i, ii y iii, del apartado “En relación con los contratos no menores”, habría que eliminarlos, y en el peor de los casos, matizarlos tras la documentación aportada.”*

Se admite → Se han eliminado las referencias a dichos extremos.

VIGÉSIMA.- “En el ámbito de las CONCLUSIONES (página 23), hay dos cuestiones sobre las que, tras todo lo indicado anteriormente, no estamos del todo de acuerdo. En concreto, nos referimos a los siguientes puntos:

- *Mejorar el contenido de los pliegos incluyendo el tipo de procedimiento seguido: Se trata de una cuestión que no ha sido alegada por su parte a lo largo del borrador de informe y en el que mostramos nuestra disconformidad en tanto en cuanto en los pliegos como en las resoluciones de inicio de expedientes (e incluso en los expondos de los contratos) aparecen recogidos y especificados el tipo de procedimiento que tramitamos en todo caso.”*

Se admite → Se ha eliminado este extremo. En todo caso, se encontraba encaminada a evitar las referencias a los procedimientos negociados (por ejemplo, en las Actas de apertura de las proposiciones) en los procedimientos simplificados. Esta recomendación carece de eficacia práctica tras la entrada en vigor de la LCSP.

- *Mejorar el contenido de las propuestas de inicio de expediente incluyendo el contenido exigido por las IIC: Con la documentación aportada, y en los expediente que se nos ha determinado, hemos acreditado que realmente estamos cumplimento con este requisito.”*

No se admite → Nos remitimos a lo expuesto en la alegación PRIMERA. Se mantiene la conclusión plasmada en el informe provisional.

- *Efectiva negociación en los procedimientos negociados y, en su caso, inclusión en los pliegos de los aspectos objeto de negociación: En este sentido, y con lo ya indicado así como con las ICC vigentes el momento del ejercicio económico, entendemos que ya se adoptó en 2016 la decisión de erradicar de nuestros procedimientos la posibilidad de aplicación práctica de procedimientos negociados (justo por el hecho de que no se realizaban auténticas negociaciones, en el sentir literal de la palabra), para sustituirlos por procedimientos simplificados (con, y sin publicidad).”*

Se admite → Nos remitimos a lo expuesto en la alegación SÉPTIMA.

A continuación se exponen por parte de EPREMASA una serie de reflexiones sobre las consideraciones y conclusiones alcanzadas por KPMG en el informe provisional, mostrando su compromiso a incorporarlas en los ejercicios venideros, lo que se valora positivamente.

- *“De la misma manera, y en este apartado de Conclusiones, cuando se recomienda especialmente completar los expedientes licitados, entendemos que los mismos quizás no estén del todo completos por error nuestro al incluir toda la documentación en los expedientes electrónico, lo cual no quiera decir que no estén, pues realmente sí lo están en los expedientes papel. Cuestión, ésta sí, de la que tomamos nota de cara una posible mejora en el futuro.*
- *Actualmente en los contratos menores se están integrando las facturas como parte del expediente administrativo, y dentro del ámbito de coordinación al que hacen referencia en su expediente (pag 21).*
- *Actualmente ya se incluyen en los pliegos de condiciones (como no puede ser de otra manera, en tanto en cuanto obligación legal impuesta por la LCSP) los criterios de adjudicación basados en cuestiones sociales y medioambientales.*
- *Actualmente los pliegos de condiciones (muchos correspondientes ya a los expedientes auditados) están siendo objeto de análisis para la elaboración de pliegos tipo, ajustados*

a la LCSP. En esta misma línea, los pliegos de condiciones recogen criterios basados en cuestiones que valoren la calidad-precio, y no la oferta económica más ventajosa.”

En Sevilla, 24 de octubre de 2018.