

Revisión de cumplimiento de legalidad

Empresa Provincial de Informática, S.A. –
EPRINSA

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

KPMG Abogados, S.L.P.

Este informe consta de 23 páginas
Informe sobre la política de contratación (Ejercicio 2017)

EMPRESA PROVINCIAL DE INFORMÁTICA, S.A. - EPRINSA

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 EPRINSA: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA.....	Pág. 6
3 EXPEDIENTES LICITADOS POR EPRINSA: PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO.....	Pág. 8
a. Análisis del cumplimiento de los principios generales de la contratación contenidos en el TRLCSP –contratos no menores--.....	Pág. 8
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. 13
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. 19
5 CONCLUSIONES.....	Pág. 22

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 Informática, S.A. - EPRINSA 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 EPRINSA, con el fin de verificar que se ajusta a la normativa aplicable.

La Empresa Provincial de Informática, S.A. (EPRINSA o la Sociedad, en lo sucesivo) es una empresa pública creada por la Diputación de Córdoba con objeto de dar asistencia informática integral, formación de personal y producción cartográfica a las Administraciones Locales de la provincia: los Ayuntamientos, Diputación, sus Organismos Autónomos, Empresas Públicas, Mancomunidades, Consorcios y otras Entidades Públicas Locales.

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), EPRINSA 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 EPRINSA 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 EPRINSA, y durante el ejercicio 2017, podía observarse cómo en el perfil del contratante de su página web se insertaba el documento denominado “*Instrucción de contratación para las adjudicaciones de obras, servicios y suministros de la Empresa Provincial de Informática, S.A. (EPRINSA)*”¹, cumpliéndose así con la obligación de publicación contenida en el TRLCSP. Estas instrucciones (IIC, en adelante) regularán el procedimiento interno de contratación de EPRINSA 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 EPRINSA: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA

Atendiendo a la totalidad de los expedientes de contratación iniciados en 2017, sin limitar su importe, y según la información suministrada, EPRINSA instruyó en ese ejercicio un total de 226 expedientes de contratación, de los cuales 185 fueron contratos menores y 41 contratos no menores.

Respecto a los contratos no menores, se ha solicitado una muestra de un total de 5, lo que supone un 12,20% aproximado del total de estos contratos.

En los contratos menores, la muestra se compone de un total de 12, lo que supone un 6,49% del total de la contratación menor.

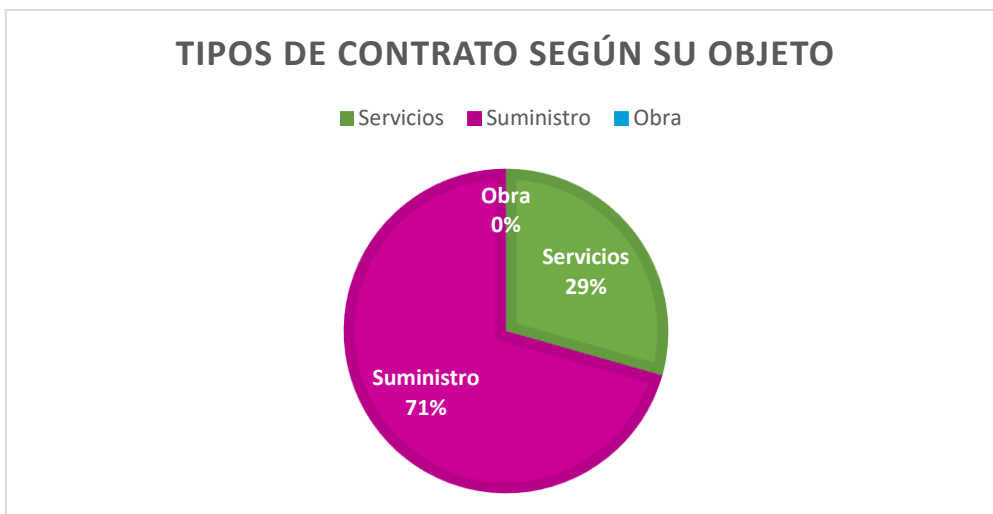
Ahora bien, dentro de los contratos no menores objeto de muestra, existe uno que ha sido tramitado como menor (Expte. 10-17), a pesar de que en el listado proporcionado por la Sociedad para seleccionar la muestra, se indicaba que había sido tramitado mediante procedimiento abierto. Por lo expuesto, el mismo será analizado en el apartado correspondiente a los contratos menores.

De esta forma, el porcentaje anterior ha experimentado la siguiente variación:

- Contratos no menores: Se analizarán 4 contratos de un total de 40 –excluyendo el contrato menor que ha sido incorporado erróneamente en la muestra como no menor-, lo que supone un 10% del total de estos contratos.
- Contratos menores: Se analizarán 13 contratos de un total de 186 –incluyendo el contrato menor que erróneamente ha sido incorporado a la muestra como no menor-, lo que supone un 7% aproximado del total de estos contratos.



Los expedientes han sido seleccionados cubriendo las siguientes tipologías de contratos:



3 EXPEDIENTES LICITADOS POR EPRINSA: PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO

Se indicará el nivel de cumplimiento de EPRINSA 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 EPRINSA en el ejercicio 2017:

- Principio de publicidad y transparencia → ✓

En primer lugar, cabe poner de manifiesto que las IIC de EPRINSA no contienen pronunciamiento alguno respecto de las obligaciones de publicidad y transparencia por lo que, en atención al contenido de la cláusula residual (art. 11 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 EPRINSA 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 EPRINSA, 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 EPRINSA, 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 desiertos, 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.

EPRINSA cumple con carácter general 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 adecuada información en su Perfil del Contratante, en el cual se incluye, entre diverso contenido: Información sobre el sitio web, anuncios, contrataciones, solicitudes de participación, expedientes abiertos y estado de los mismos, expedientes adjudicados, expedientes anulados y contratos menores.
- 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.

EPRINSA 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 o restringido), siendo obligatorio, en el caso de los procedimientos negociados, invitar a un mínimo de tres licitadores. Dentro de los expedientes analizados, no consta ningún contrato tramitado mediante procedimiento negociado.



- 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 EPRINSA 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 EPRINSA 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 EPRINSA 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 el listado remitido por la Sociedad relativos al ejercicio 2017, han sido objeto de muestra un total de 13 expedientes menores, incluido el expediente que erróneamente se encontraba identificado en el listado como contrato no menor tramitado mediante procedimiento abierto (Expte. 10-17).

- ❖ 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.

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 EPRINSA, 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.

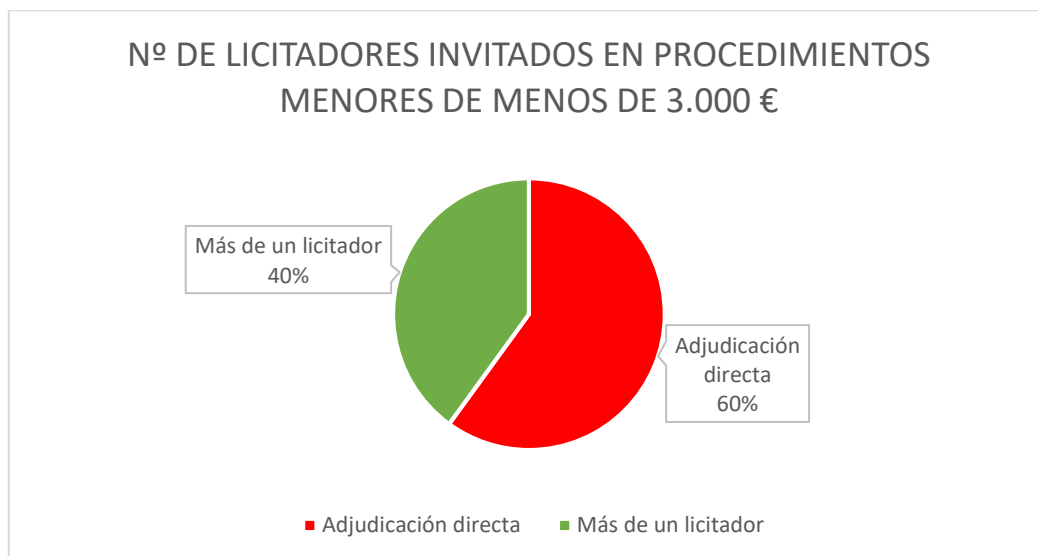
- Principio de publicidad y transparencia → ✓

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

- 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).

Dicho lo cual, y en pos de una mejor observancia del principio de concurrencia, son varios los contratos menores de menos de 3.000 euros en los que concurre más de un licitador, lo que se valora muy favorablemente.



- Para el resto de contratos menores, las IIC exigen la solicitud de, como mínimo, 3 presupuestos. Esta exigencia es observada por EPRINSA en todos los expedientes menores de más de 3.000 euros analizados -sin tener en cuenta en los que existe proveedor único-, salvo en uno de ellos (Expte. 35-17, donde únicamente constan dos presupuestos).

- 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 EPRINSA 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 EPRINSA 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 EPRINSA 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	$\geq 5.000.000 \text{ €}$	Abierto o restringido SARA
	$5.000.000 \geq x \geq 1.000.000 \text{ €}$	Abierto o restringido
	$999.999 \geq x \geq 200.000 \text{ €}$	Negociado con publicidad
	$199.999 \geq x \geq 50.000 \text{ €}$	Negociado sin publicidad
	$49.999 \geq x \geq 3.000 \text{ €}$	Adjudicación directa (3 ofertas)
	$\leq 3.000 \text{ €}$	Adjudicación directa
Suministro y servicios	$\geq 200.000 \text{ €}$	Abierto o restringido SARA
	$200.000 \geq x \geq 100.000 \text{ €}$	Abierto o restringido
	$99.999 \geq x \geq 50.000 \text{ €}$	Negociado con publicidad
	$49.999 \geq x \geq 18.000 \text{ €}$	Negociado sin publicidad
	$17.999 \geq x \geq 3.000 \text{ €}$	Adjudicación directa (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) → De los 10 expedientes objeto de muestra cuya cuantía es inferior a 3.000 €, 6 de ellos se adjudican directamente (en uno de éstos el proveedor es único), en 3 de ellos se solicitan, como mínimo, dos presupuestos, y el restante se tramita como procedimiento abierto.
- Contratos de entre 3.000 € y 18.000 €, para suministros y servicios, y entre 3.000 € y 50.000 € para obras (adjudicación directa. Solicitud de 3 presupuestos) → De los 4 expedientes objeto de muestra, 2 de ellos se adjudican directamente (uno por tratarse de proveedor único, y otro por ser su importe de 3.000 €), en 1 de ellos se solicitan tres presupuestos y en el restante únicamente se solicitan dos.

- Contratos de entre 18.000 y 50.000 €, para servicios y suministros, y de entre 50.000 € y 200.000 € para obras (negociado sin publicidad) → El único contrato objeto de muestra dentro de estos umbrales ha sido licitado mediante procedimiento abierto.
- Contratos de entre 50.000 € y 100.000 €, para servicios y suministros, y de entre 200.000 € y 1.000.000 € para obras (negociado con publicidad) → El único contrato objeto de muestra dentro de estos umbrales ha sido licitado mediante procedimiento abierto.
- Contratos de entre 100.000 € y 200.000 €, para servicios y suministros, y de entre 1.000.000 € y 5.000.000 € para obras (abierto o restringido) → El único expediente objeto de muestra que tiene un valor estimado dentro de este rango ha sido tramitado por procedimiento abierto.
- Contratos sujetos a regulación armonizada → No consta ningún contrato SARA en la muestra analizada.

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.

- 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 → ✓

Esta propuesta se anexa al expediente en todos los casos:

- Objeto y características básicas del contrato → ✓
- Justificación del contrato → ✓
- Determinación del tipo de contrato (obra/servicio/suministro) → ✓
- Presupuesto de licitación estimado → ✓
- Elección del procedimiento → ✓

El procedimiento seguido en todos los expedientes objeto de muestra es conforme al contenido de las IIC (procedimiento según cuantía), optándose en algunas ocasiones por un procedimiento más garantista con los principios que rigen la contratación pública, lo que ha de ser valorado positivamente.

- Incorporación al expediente de PCAP y PPT → ✓

Las IIC prevén la incorporación de PCAP y PPT para los procedimientos abiertos y negociados con publicidad, y pliego general para los negociados sin publicidad. Este requisito es observado por EPRINSA en la totalidad de los expedientes objeto de muestra, si bien en algunos de ellos, en lugar de aportarse PPT, el propio PCAP contiene las características técnicas del objeto del contrato.

Atendiendo a la literalidad de las IIC, concretamente al apartado 5.2, relativo al desarrollo de los expedientes de contratación, puede inferirse que la incorporación de PCAP/PPT o de Pliego General no depende únicamente de la cuantía, sino también del tipo de procedimiento desarrollado. En este sentido, se recomienda que una vez elegido el mismo, éste se ajuste a los términos recogidos en las IIC y la legislación de aplicación, evitando, en la medida de lo posible, conjugar elementos u obligaciones de varios procedimientos, lo que en la práctica puede traducirse en supuestos de inseguridad jurídica para los licitadores y en una disminución de la eficacia en la gestión.

- Elaboración de los pliegos por el órgano competente según las IIC → ✓
- Contenido de los pliegos → ✓
- Confirmación de existencia de crédito realizada por el Jefe de Gestión Económica
→ ✓

La confirmación de existencia de crédito se realiza en la propia Propuesta de inicio de expediente por parte de la Adjunta a la jefatura de la Unidad de Administración, por lo que entendemos cumplida materialmente esta obligación.

- Aprobación de la documentación por el órgano de contratación → ✓
- Obligaciones de publicidad → ✓

Son observadas satisfactoriamente, salvo en lo respectivo a la publicación de la formalización de los contratos.

- Criterios de valoración vinculados al objeto del contrato → ✓

2 de los expedientes analizados tienen un criterio de adjudicación (precio), mientras que los 2 restantes tienen más de uno (en uno de los contratos son todos valorables automáticamente, mientras que en otro se combinan los criterios automáticos con los valorables mediante juicios de valor). En todo caso, se recoge en los pliegos la ponderación relativa a cada criterio.

- Plazos, prórrogas y modificaciones → ✓

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

- Certificado acreditativo de las propuestas presentadas → ✓

Se aporta en fase de alegaciones la documentación relativa a este extremo, salvo la correspondiente al Expte. FF-17 (Expediente electrónico nº 2017/917).

- Constitución del Comité de Contratación → ✓

Las IIC de EPRINSA regulan la creación de un Comité de Contratación (CC, en adelante), como asesor de los órganos de contratación y con las competencias de la Mesa de Contratación (de conformidad con el artículo 320 del TRLCSP).

Para los contratos no SARA (todos los analizados), serán las IIC las que dicten el procedimiento que regirá su actuación en el expediente de contratación. En 2 de los expedientes figura la constitución del CC, pero en ambos su composición no observa en su totalidad el contenido del artículo 7 de las IIC, encontrándose ausente uno de los vocales preceptivos.

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

En los dos expedientes en que se ha constituido el CC se incorpora Acta de apertura de proposiciones.

- Propuesta de adjudicación al órgano de contratación → ✓
- Bajas temerarias → ✓

Ningún expediente contiene el sistema de determinación de ofertas anormales o desproporcionadas. Tampoco existe ninguna oferta que haya sido calificada como presunta baja temeraria.

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 pudiera resultar recomendable en los contratos de mayor cuantía o especial complejidad).

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

Si bien no se dicta Resolución de adjudicación por el órgano competente, lo cierto es que el Informe-Propuesta de adjudicación aparece debidamente firmado y fechado por el órgano de contratación (a excepción de en uno de los expedientes donde no consta este Informe –Expte. 41-17-), que da su conformidad, a través de su firma, a la adjudicación propuesta, previamente a la comunicación de la adjudicación al licitador correspondiente. Por ello se considera materialmente satisfecha esta obligación.

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

En el 100% de los expedientes objeto de muestra únicamente consta comunicación realizada al adjudicatario, y no al resto de licitadores.

- Formalización del contrato → ✗

No se aporta contrato a ninguno de los expedientes, sino pedido.

II. Contratos menores.

Respecto a la muestra de contratos menores, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- Cumplimiento de los límites de importe para acudir al procedimiento establecido en las IIC para los contratos menores → ✓
- Cumplimiento en cuanto a las prescripciones legales en cuanto a duración y no posibilidad de prórroga → ✓

Los expedientes analizados cumplen con carácter general las prescripciones en cuanto a duración y no posibilidad de prórroga. Sin embargo, en uno de ellos no consta este extremo, por lo que no se ha podido verificar su observancia (Expte. AR-17).

- Incorporación del presupuesto de las obras → N/A

Ninguno de los expedientes objeto de muestra es de obra.

- Incorporación de aprobación del gasto → ✓
- Incorporación de factura → ✓
- Solicitud de tres presupuestos (contratos de cuantía superior a 3.000 €) → ✓

Esta obligación se observa incluso en varios expedientes de menos de 3.000 €, en los que no resulta obligatorio, lo que se valora positivamente a efectos de la observancia del principio de concurrencia. No obstante, en uno de los expedientes de importe superior a 3.000 € consta únicamente la solicitud de dos presupuestos (Expte. 35-17) sin aportarse justificación al respecto.

- Incorporación de informe técnico realizado por el responsable del área (contratos de cuantía superior a 3.000 €) → ✓

En uno de los expedientes objeto de muestra (EB-17), no se incorpora dicho informe. En otro contrato queda justificada su no aportación por existir un proveedor único.

- Incorporación de informe justificando la oferta económicamente más ventajosa (contratos de cuantía superior a 3.000 €) → ✓
- Aprobación del expediente por el Gerente → ✓
- 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 Cataluña 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 hay fraccionamiento irregular de ningún contrato.

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 EPRINSA 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 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 aquellos supuestos en los que no se sigue el procedimiento establecido en las IIC, la Sociedad se decanta por procedimientos más garantistas con los principios generales de la contratación.
- 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. Se puede sugerir, por ello, que los expedientes, bien en formato papel o bien en digital (preferiblemente), consten debidamente ordenados, foliados y sellados y sean completos en cuanto a su contenido, quedando recogido en los mismos cada paso o actuación llevada a cabo.

De la muestra analizada se desprende que, con carácter general y salvo supuestos concretos (formalización de los contratos y su publicidad, resolución y comunicación de adjudicación, composición del CC, solicitud de tres presupuestos en los contratos menores de importe superior a 3.000 € y elaboración de informe técnico en estos contratos), se cumple satisfactoriamente con la aportación de documentación a los expedientes.

- ii. En relación con lo anterior, ha de ponerse de manifiesto que dentro de los contratos no menores objeto de muestra, existe uno que ha sido tramitado como menor (Expte. 10-17), según se desprende de la documentación aportada; sin embargo, en el listado proporcionado por la Sociedad para

seleccionar la muestra, se indicaba que había sido tramitado mediante procedimiento abierto.

- iii. Finalmente, se valora positivamente en los pliegos analizados permitan acreditar al solvencia exigida mediante la aportación de declaración responsable, adecuándose ello a los nuevos requerimientos legales exigidos por la LCSP.

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:

Los expedientes de contratos menores se encuentran completos en su gran mayoría y son conforme a las IIC.

- En relación con los contratos no menores:

- i. Pudiera ser recomendable que, una vez decidido el procedimiento para la adjudicación, éste se sujete a los requisitos que para el mismo contienen las IIC, evitando reunir elementos relativos a procedimientos diversos (por ejemplo, licitar a través de procedimiento abierto pero con Pliego de Condiciones Generales en lugar de PCAP y PPT).
- ii. Formalizar los contratos adjudicados e incorporarlos al expediente.

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).
- 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.
- 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.
- 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.
- Se mejora el contenido de los Pliegos (PCAP y PPT o Pliego de Condiciones Generales, según el caso), incluyendo el importe del valor estimado del contrato y el procedimiento seguido.
- Incorporación de la factura en los contratos menores.
- Incorporación de informe justificando la oferta económicamente más ventajosa en contratos menores de importe superior a 3.000 €.

Dicho lo cual, y en consonancia con los aspectos observados y las propuestas de mejora, se recomienda especialmente completar los expedientes con la documentación relativa a la formalización de los contratos, en aras de una mayor seguridad jurídica, así como la observancia de las nuevas exigencias legales contenidas en la LCSP, de obligatoria aplicación para EPRINSA 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, 25 de septiembre de 2018.

ANEXO II: ALEGACIONES

Una vez enviado borrador de informe en fecha 26 de septiembre de 2018, se adjunta la siguiente alegación al contenido por parte de la Sociedad, remitida en fecha 8 de octubre de 2018. En este sentido, se realizarán las consideraciones oportunas, incluyendo igualmente las matizaciones necesarias en el contenido del informe:

ÚNICA.- *“Como alegación al informe previo (último párrafo pág. 15 borrador), adjunto le remito los certificados acreditativos de la presentación de documentos en nuestro registro de entrada. De cada uno de los procesos de licitación de los expedientes objeto de muestra, quedando acreditado que las ofertas fueron recibidas en tiempo y forma”.*

Se admite parcialmente → Se aportan los certificados acreditativos de la presentación de proposiciones en 3 de los 4 expedientes no menores objeto de muestra (salvo en el Expte. FF-17. Expediente electrónico nº 2017/917). Se modifica la señal **✗** por **✓**.

Por otro lado, se aporta por error un documento correspondiente al Expte. 35-17 (contrato menor), el cual ya obraba en la documental remitida inicialmente, relativo a la solicitud de presupuestos por la Sociedad, por lo que el mismo no ha sido tenido en cuenta en la valoración de la presente alegación.

En Sevilla, 26 de octubre de 2018.