

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.176

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA
CONTRATACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE
EDUCACIÓN A DISTANCIA, EJERCICIOS 2014 Y 2015**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 29 de septiembre de 2016, el **Informe de fiscalización de la contratación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, ejercicios 2014 y 2015** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	9
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.3. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.....	10
I.4. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNED.....	11
I.5. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES	13
II. INFORMACIÓN SOBRE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA Y LA REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS	13
II.1. CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA UNED EN EL PERIODO FISCALIZADO.....	13
II.2. REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS	13
III. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN.....	15
III.1. MUESTRA SELECCIONADA.....	15
III.2. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS SOMETIDOS AL TRLCSP	15
III.3. INICIATIVAS ADOPTADAS EN OBSERVANCIA DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	45
III.4. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS PATRIMONIALES	46
IV. CONCLUSIONES	47
V. RECOMENDACIONES	49
ANEXOS	

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AD	Documento contable de autorización-disposición
BOE	Boletín Oficial del Estado
CSI	Centro de Servicios Informáticos de la UNED
CTU	Centro Tecnológico de la UNED
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
IGC	Instrucción General del Tribunal de Cuentas sobre remisión de extractos y de expedientes de contratación
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOTCu	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
LOU	Ley Orgánica de Universidades
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
POEC	Programa Operativo de Economía basada en el Conocimiento
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

1.1. La fiscalización de la contratación realizada por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (en adelante UNED o Universidad) durante los ejercicios 2014 y 2015, se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016, aprobado por el Pleno el 22 de diciembre de 2015, en virtud de la iniciativa reconocida al propio Tribunal por el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu, en lo sucesivo).

1.2. La oportunidad de llevar a cabo esta fiscalización ha radicado en la importancia de comprobar la actividad contractual de la Universidad sometida a la legislación reguladora de la contratación de sector público. Dicha actividad genera anualmente un notable volumen de gasto que vertebra de forma determinante la actuación de las entidades integrantes del sector público. En particular, en el caso de la UNED, la especialidad de los contratos celebrados por esta Entidad, derivada del servicio público que presta, y el alcance del importe contratado, han constituido elementos más que suficientes para justificar el examen y análisis de su gestión en materia contractual correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015.

1.3. Además, la fiscalización de la contratación pública tiene su razón de ser en el mandato y en la exigencia material derivada del marco legal regulador de la actuación del Tribunal de Cuentas e implica el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, transparencia y economía

1.4. La contratación realizada por la UNED ha sido regularmente objeto de fiscalización a través de los Informes anuales de contratación que vinieron incluyéndose en los correspondientes programas anuales de fiscalización del Tribunal de Cuentas, hasta el año 2013. Dicha iniciativa permitió el seguimiento continuo anual de una parcela de gasto de tanta relevancia como la que constituye la que se canaliza a través de los contratos celebrados por la UNED. La supresión, por el momento, de dicho Informe anual ha dado lugar a una reconsideración en la forma de abordar dicho ámbito de control. Así, la última contratación fiscalizada de la UNED fue la correspondiente al ejercicio 2012, lo que se llevó a cabo, no a través del Informe anual de contratación correspondiente a dicho año, sino por medio de la fiscalización específica que este Tribunal realizó de la gestión de la Universidad correspondiente al mencionado año, circunstancia que, a su vez, justificó la no inclusión de la UNED en la muestra de entidades que fueron objeto del mencionado Informe anual de contratación del año 2012.

1.5. Por tanto, a la vista de la relevancia que desde la óptica fiscalizadora presenta la contratación realizada por la UNED, y teniendo en cuenta que el último ejercicio fiscalizado fue, como ya se ha dicho, el del año 2012, se consideró oportuno incluir en el Programa Anual del año 2016 la fiscalización de los contratos celebrados por dicha entidad en los ejercicios 2014 y 2015, decisión que se refuerza a la vista de la especial naturaleza de los contratos celebrados por esta Entidad, de su apreciable número y del alcance del importe contratado.

1.6. El inicio de la presente fiscalización fue acordado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en fecha de 25 de febrero de 2016, aprobándose sus Directrices Técnicas en la misma fecha.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

1.7. De acuerdo con lo previsto en las Directrices Técnicas la entidad sujeta a fiscalización ha sido la UNED, la cual se configura como una institución de derecho público dotada de personalidad jurídica y de plena autonomía en el desarrollo de sus funciones conforme a lo previsto por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), modificada por la Ley Orgánica

4/2007, de 12 de abril. Fue creada en virtud del Decreto 2310/72, de 18 de agosto, con la finalidad de impartir “enseñanzas a través de la radio, la televisión, las cintas magnetofónicas y videomagnéticas y cualquier otro medio análogo”, y dirigir “el estudio de los alumnos mediante la correspondencia, reuniones periódicas y otros sistemas adecuados”.

1.8. La fiscalización se ha referido a la contratación realizada por la UNED sometida a la legislación aplicable a la contratación celebrada por las entidades integrantes del sector público, llevándose a cabo el correspondiente análisis sobre la muestra que ha sido seleccionada en aplicación de diversos criterios, que más adelante serán expuestos. Asimismo, y sin perjuicio de resultar excluidos de la aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), han sido también fiscalizados los contratos patrimoniales celebrados por la entidad fiscalizada, cuyo objeto ha venido constituido por negocios jurídicos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y otros análogos sobre bienes inmuebles.

1.9. En el ámbito temporal, la fiscalización ha tenido por objeto los contratos adjudicados y formalizados en los ejercicios 2014 y 2015, se encontrasen o no finalizados. Asimismo, se ha extendido a la fase de ejecución y extinción de un total de cinco contratos adjudicados en el ejercicio 2013, que no habían sido objeto de análisis en anteriores informes, por los motivos que han sido expuestos en el punto 1.4.

1.3. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

1.10. La fiscalización llevada a cabo ha sido de cumplimiento y ha tenido los siguientes objetivos concretos:

1º Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida por las normas legales y por la Instrucción General relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos y convenios celebrados por las Entidades del Sector Público Estatal y Autonómico (IGC).

2º Analizar los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) de los diferentes tipos de contratos y los pliegos de prescripciones técnicas (PPT) de aquellos que por su naturaleza, por las características y especialidad de sus prestaciones, pudieran a priori ofrecer mayor relevancia para la fiscalización, verificando su adecuación al TRLCSP y a las demás disposiciones legales aplicables, así como a los fines de la contratación.

3º Analizar la preparación y adjudicación de los contratos y su sometimiento a la legalidad vigente. Siendo la UNED un poder adjudicador que tiene la consideración de Administración Pública se ha procedido a analizar en particular: a) la justificación de la necesidad de la contratación; b) la justificación del procedimiento y criterios de valoración elegidos; c) la aplicación de los mismos; d) el tratamiento de las ofertas con valores anormales o desproporcionados; e) las actas de la Mesa de Contratación; f) los acuerdos de adjudicación; y g) el cumplimiento de las normas que velan por la efectividad del principio de transparencia.

4º Comprobar la ejecución de los contratos, su extinción, las actas de recepción, y el pago de los mismos. Además, se han analizado las demoras en la ejecución y sus consecuencias, así como las posibles modificaciones, especialmente en los contratos de obras.

1.11. Se han abordado cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en todo aquello en que lo dispuesto en estas normas haya podido tener relación con el objeto de las actividades fiscalizadas.

1.12. Los procedimientos de fiscalización que se han utilizado han incluido todas las comprobaciones sustantivas y de cumplimiento que se han estimado necesarias para verificar las

principales actuaciones relativas a la actividad contractual realizada por la UNED en los ejercicios 2014 y 2015.

1.13. En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de la Universidad.

1.14. La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013.

I.4. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNED

1.15. La UNED es una institución de derecho público, de las contempladas en la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, dotada de personalidad jurídica y de plena autonomía en el desarrollo de sus funciones, como ya ha expuesto con anterioridad, de acuerdo con lo dispuesto en la LOU, de 21 de diciembre de 2001, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. La LOU establece en su disposición adicional segunda que la UNED impartirá la enseñanza universitaria en todo el territorio nacional y que, en atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá una regulación específica de la misma que tendrá en cuenta el régimen de sus Centros Asociados, de los convenios con las Comunidades Autónomas y otras entidades públicas y privadas, las específicas obligaciones de su profesorado, así como el régimen de los profesores-tutores.

1.16. Los Estatutos de la UNED, vigentes en los ejercicios objeto de fiscalización, fueron aprobados por el Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre, adaptando su contenido a lo estipulado en la citada LOU. Asimismo, se encontraba vigente el Reglamento marco de organización y funcionamiento de los Centros Asociados, aprobado por el Consejo de Gobierno de la UNED el 26 de octubre de 2011, cumpliendo lo previsto en el artículo 131 de sus Estatutos que vino a sustituir al hasta entonces vigente Reglamento de Régimen Interior de los Centros Asociados de 4 de mayo de 2000. Por otra parte, el régimen de convenios de la Universidad Nacional de Educación a Distancia con los Centros Asociados se encontraba regulado por el Real Decreto 1317/1995, de 21 de julio.

1.17. La estructura académica de la UNED está integrada por Facultades, Escuelas, Departamentos, Institutos Universitarios de Investigación, Centros Asociados y centros adscritos. En el periodo fiscalizado contaba con nueve Facultades y dos Escuelas, que son los centros de organización de las respectivas enseñanzas conducentes a la obtención de las titulaciones oficiales que imparte la Universidad. Los Departamentos son las unidades de docencia e investigación encargadas de coordinar las enseñanzas en uno o varios Centros Asociados y materias. Por su parte, los dos Institutos Universitarios de Investigación existentes en 2014 y 2015 son centros dedicados a la investigación, coordinando y desarrollando programas de máster y estudios de doctorado y especialización.

1.18. Los Centros Asociados son unidades de la estructura académica de la UNED, gozan de personalidad jurídica propia y naturaleza pública como fundaciones, consorcios u otras formas jurídicas, que se han creado a iniciativa de las Comunidades Autónomas, entes locales o de otras entidades públicas o privadas. Cuenta en la actualidad con 59 Centros Asociados y 2 Centros Especiales Institucionales en España. Además, la UNED dispone de 12 Centros en el extranjero y 4 sedes de exámenes en Europa y América que no cuentan con personalidad jurídica independiente. No obstante, la iniciativa de la creación de los Centros Asociados también puede provenir, subsidiariamente, de la propia Universidad, puesto que la UNED debe garantizar la prestación del servicio público de la enseñanza superior a distancia en todas las Comunidades Autónomas y con todas sus enseñanzas. De acuerdo con los Estatutos de la UNED, el control económico-financiero de los Centros Asociados se ejerce por el órgano competente de la administración estatal o autonómica en función de la procedencia mayoritaria de su financiación.

1.19. La dirección y administración de la UNED se articula mediante los órganos de gobierno colegiados y unipersonales. Son órganos colegiados de la Universidad el Consejo Social, el Claustro universitario y el Consejo de Gobierno. Los órganos unipersonales de la Universidad son el Rector, los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente. En las Facultades o Escuelas, los órganos colegiados son la Junta de Facultad o Escuela, el Consejo de Departamento y el Consejo de Instituto Universitario de Investigación, y los órganos unipersonales son los Decanos, Directores de Escuela, Vicedecanos o Subdirectores, Secretarios de Facultad o Escuela, Directores y Secretarios de Departamentos y Directores y Secretarios de Institutos Universitarios de Investigación.

1.20. En el ámbito presupuestario, económico-financiero y de contabilidad, la UNED se encuentra sometida a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y se rige por los principios contables aplicables a las entidades del sector público estatal sometidas al Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, y a la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril.

1.21. Los recursos económicos de la UNED, de acuerdo con sus Estatutos, pueden provenir de las siguientes fuentes:

- a) Las transferencias para gastos corrientes y de capital fijadas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, así como las subvenciones de las Administraciones Públicas y entes públicos.
- b) Los ingresos por los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan. Asimismo, se consignan las compensaciones correspondientes a los importes derivados de las exenciones y bonificaciones que legalmente se dispongan en materia de precios públicos y demás derechos.
- c) Los ingresos por enseñanzas propias, cursos de especialización, matrícula abierta y otros análogos.
- d) Los ingresos obtenidos por la venta de bienes y prestación de servicios, así como los rendimientos de su patrimonio y de su actividad económica.
- e) Todos los ingresos derivados de los contratos previstos en el artículo 83 de la LOU así como de otros convenios asimilables.
- f) Las subvenciones, herencias, legados y donaciones que reciba de cualquier entidad pública o privada.
- g) Los ingresos derivados de operaciones de crédito concertadas, previa autorización del Gobierno, para el necesario cumplimiento de sus fines.
- h) Los remanentes de tesorería y cualquier otro ingreso.

1.22. En materia de contratación de bienes y servicios se encuentra sujeta 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 (TRLCSP).

1.23. En el ejercicio 2000 se creó la Fundación General de la UNED que, inscrita en el Registro de Fundaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el 6 de octubre de dicho año, inició su actividad en abril de 2001. Según sus Estatutos, tiene como objeto promover y desarrollar todo tipo de actividades de colaboración y apoyo a las funciones de educación y docencia que la UNED lleve a cabo a favor del desarrollo científico, cultural, social y económico, de la investigación y de la formación profesional, tanto de la sociedad española, como la de aquellos países con los que se mantengan relaciones de cooperación. Realiza actividades de gestión fundamentalmente en materia de educación permanente y de apoyo a la investigación. El Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 2013 determinó que esta Fundación dejase de tener la consideración de sector público estatal.

I.5. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

1.24. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se remitió para alegaciones al Rector Magnífico de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, a fin de que, en su condición de representante legal de la Entidad fiscalizada, formulara las alegaciones y presentara los documentos y justificantes que estimase pertinentes. Una vez recibidas las alegaciones formuladas, se ha procedido a su examen, incorporándose en el texto del Proyecto los cambios y modificaciones que se han estimado procedentes e insertando, en su caso, un comentario para precisar el contenido de algún punto concreto. No se han aceptado aquellas alegaciones que no han sido fundamentadas o soportadas documentalmente y aquellas que consisten en meras explicaciones que en nada desvirtúan los resultados comprobados.

II. INFORMACIÓN SOBRE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA Y LA REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

II.1. CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA UNED EN EL PERIODO FISCALIZADO

2.1. La comparación del volumen de contratación realizado por la UNED en el periodo fiscalizado presenta un perceptible contraste entre los dos ejercicios examinados. Así, en lo que respecta al ejercicio 2014, la certificación de contratos remitida al Tribunal de Cuentas presenta un total de 42 contratos sujetos a la legislación reguladora de la contratación pública, elevándose la suma de sus respectivos precios de adjudicación a un importe acumulado de 6.474 miles de euros. Por su parte, en el ejercicio 2015, la mencionada certificación presenta un total de 58 contratos por una suma total, en términos de precios de adjudicación, de 10.969 miles de euros. A la vista de los datos expuestos, en el ejercicio 2015 el número de contratos formalizados se incrementó en un 38% en comparación con los celebrados en el año precedente. En términos acumulados de importe contratado, el volumen durante el ejercicio 2015 aumentó en un 69% si se le compara con el correspondiente a 2014.

2.2. Por lo que se refiere a los contratos patrimoniales no se formalizó ninguno en los ejercicios 2014 y 2015, si bien, en el primero de los dos ejercicios, se acordó la resolución de dos contratos de arrendamiento antes de su vencimiento, en tanto que en 2015 se acordó prorrogar otra relación arrendaticia en vigor, con revisión de renta a la baja, como se verá en el correspondiente apartado.

2.3. Por lo que respecta a los tipos de contrato, en el ejercicio 2014 se celebraron 28 contratos de servicios por importe total de 5.322 miles de euros, mientras que en 2015 fueron 44 los servicios formalizados por un monto de 10.286 miles de euros; en lo que a suministros se refiere, en 2014 se formalizaron 14 contratos por importe de 1.152 miles de euros, en tanto que en 2015 se celebraron 12 contratos de dicho tipo que ascendieron a un importe global de 636 miles de euros. En este último año se formalizaron 2 contratos de obras, por un importe total de 47 miles de euros, no habiéndose celebrado ningún contrato de esta clase en 2014.

II.2. REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

2.4. Para facilitar a las entidades el cumplimiento de lo establecido en los artículos 40.2 de la LFTCu y 29 del TRLCSP, el Tribunal de Cuentas ha dictado la mencionada en el apartado 1.10, Instrucción general relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos y convenios celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013, publicada en el Boletín Oficial del Estado del 17 de diciembre, que sustituye a la de 26 de marzo de 2009, y que presenta, entre otras novedades, la rendición de la información exigible a las entidades del sector público en materia de contratación mediante la utilización de medios telemáticos. La mencionada Instrucción fue objeto de modificación por Acuerdo del Pleno de 22 de

diciembre de 2015, publicado en el BOE el 30 de diciembre de dicho año. En virtud de la mencionada Instrucción se requiere de todos los órganos de contratación, con independencia del régimen jurídico al que estén sometidos, la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados en el ejercicio anterior, excluidos los contratos menores. Por otro lado, en concordancia con lo establecido en el artículo 29 del TRLCSP, para las entidades que hayan de aplicar los procedimientos contemplados en dicho texto legal, se relacionan los contratos, según tipo y cuantía, de los que, dentro de los plazos legalmente fijados, habrá de enviarse al Tribunal de Cuentas un extracto de su respectivo expediente.

2.5. La Instrucción diferencia, por tanto, una doble remisión: una con periodicidad anual, una vez concluido el ejercicio, que se materializa en el envío al Tribunal de una relación de los contratos celebrados en el ejercicio anterior y otra, a lo largo del año, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, que se concreta en la remisión del extracto de los expedientes formalizados en el ejercicio. Dicha doble obligación de remisión afecta tanto a los órganos de contratación de los entes, organismos y entidades que tienen la consideración de Administración Pública de acuerdo con lo dispuesto en el TRLCSP, como a los organismos y entidades del sector público estatal que no tienen tal consideración, si bien, en cada caso, el extracto se ha de formar en los términos y con los documentos que se concretan en la Instrucción.

2.6. La UNED remitió al Tribunal de Cuentas dentro del plazo reglamentariamente establecido al efecto, las respectivas relaciones certificadas de los contratos correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015. La primera se integraba de 42 contratos, por un importe total de 6.474 miles de euros, en tanto que la relación correspondiente al ejercicio 2015 identificaba 58 contratos por un importe global de 10.969 miles de euros.

2.7. Para aquellos contratos que, por su tipo y por su cuantía, resulta obligatoria la remisión al Tribunal de Cuentas de un extracto de su expediente de contratación, se desprende, de la información remitida a este Tribunal por la UNED, que en el ejercicio 2014 se formalizaron por la misma 6 contratos, todos ellos de servicios, por un importe acumulado de 4.069 miles de euros. Información análoga respecto del ejercicio 2015 pone de manifiesto que se formalizaron 9 contratos, asimismo todos ellos de servicios, por un importe total de 8.510 miles de euros.

2.8. Realizado el análisis comparativo entre los contratos incluidos en la relación anual certificada correspondiente al ejercicio 2014, y los extractos de expediente de contratación remitidos al Tribunal de Cuentas en cumplimiento del citado artículo 29 del TRLCSP y de la Instrucción mencionada, se ha podido constatar que todos ellos fueron objeto de dicha preceptiva remisión. Respecto del ejercicio 2015, realizada análoga comparación, se desprende que la entidad fiscalizada remitió al Tribunal de Cuentas, asimismo, todos los extractos de los expedientes de contratación a los que resultaba obligada de acuerdo con su respectivo tipo y en función de su cuantía.

2.9. De otro lado, se ha llevado a cabo un análisis comparativo entre la relación de contratos incluidos por la entidad fiscalizada en las respectivas relaciones certificadas correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015, y los contratos cuya licitación ha sido objeto de publicidad a través del perfil del contratante y la Plataforma de Contratación del Estado, con la finalidad de comprobar la exhaustividad de las mencionadas certificaciones anuales.

Respecto del ejercicio 2014 dicha comprobación ha evidenciado que hay dos contratos, de respectivas referencias NC 5/2014 y NC 8/2014, que figuran en el perfil del contratante, pero que no han sido incluidos en la relación certificada correspondiente a dicho año. El hecho de que en ambos contratos concorra la circunstancia de que figuren con importe de cero euros, no exime a la entidad fiscalizada de su inclusión en la mencionada relación anual.

Respecto del ejercicio 2015, dicha comprobación ha evidenciado que hay dos contratos, de respectivas referencias AM 4/2015 y NC 32/2015, que figuran en el perfil del contratante, pero que no han sido incluidos en la relación certificada correspondiente a dicho año.

2.10. De otro lado, los contratos formalizados en 2014 que se licitaron mediante procedimiento negociado sin publicidad no fueron objeto de la preceptiva publicación en la Plataforma de Contratación del Estado. Debe tenerse en cuenta que la Disposición Adicional Tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que introdujo modificaciones en la regulación de la citada Plataforma, estableció la obligatoriedad de publicar en la misma todos los contratos, para dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

2.11. El Anexo I contiene la información concerniente a los contratos formalizados durante el ejercicio 2014, y desglosada por tipo de contrato y por procedimientos de selección del contratista. En el Anexo II se contiene la misma información si bien referida al ejercicio 2015.

III. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN

III.1. MUESTRA SELECCIONADA

3.1. Para el análisis del ejercicio 2014 se han incluido en la muestra la totalidad de los contratos formalizados por la UNED, e incluidos en la certificación anual, con la excepción de aquellos que fueron objeto de contratación centralizada. Totalizan la muestra, por tanto, 36 contratos por un importe global de 6.081 miles de euros, habiendo sido en su virtud fiscalizados el 85% de la totalidad de los contratos y el 93% del importe total contratado. Se han analizado, asimismo, los dos contratos patrimoniales que fueron objeto de resolución en 2014. El Anexo III identifica los contratos formalizados en 2014 que han sido incluidos en la muestra.

3.2. Para el análisis del ejercicio 2015 se han incluido en la muestra la totalidad de los contratos formalizados por la UNED, e incluidos en la certificación anual, con la excepción, por un lado, de aquellos que por su cuantía deben ser considerados contratos menores, y que fueron indebidamente incluidos en dicha relación por parte de la entidad fiscalizada, los cuales totalizan 15 contratos por un importe global de 247 miles de euros, y, por otro lado, un grupo de 10 contratos, por importe total de 362 miles de euros, que en atención a su objeto, cuantía, y procedimiento de adjudicación no ofrecían singularidad alguna respecto de los incluidos en la muestra. Totalizan la muestra, por tanto, 33 contratos por un importe global de 10.359 miles de euros, habiendo sido en su virtud fiscalizados el 76% de la totalidad de los contratos formalizados, distintos a los menores, por un importe equivalente al 95% del total de los mismos. Se ha analizado, asimismo, el único contrato patrimonial que tuvo incidencias durante 2015. El Anexo IV identifica los contratos formalizados en 2015 que han sido incluidos en la muestra.

3.3. En lo que respecta a contratos de ejercicios anteriores cuya ejecución y/o extinción tuvo lugar en 2014 o 2015, se han seleccionado cinco contratos, dos de ellos de obras, y de servicios los tres restantes, formalizados todos ellos en el ejercicio 2013, por un importe global de 7.644 miles de euros. Los cinco se habían extinguido por ejecución. El Anexo V identifica los contratos adjudicados en el ejercicio 2013, y extinguidos en 2014, que han sido incluidos en la muestra.

III.2. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS SOMETIDOS AL TRLCSP

3.4. Han sido objeto de análisis las diferentes fases a través de las que se articulan los expedientes de contratación de los contratos integrantes de las respectivas muestras de los años 2014 y 2015, poniéndose especial énfasis en algunas de las mismas. En lo que se refiere al proceso de licitación y de selección de los contratistas se ha incidido especialmente en aspectos tales como la justificación de la necesidad, la justificación del procedimiento de selección de contratista, el establecimiento en los pliegos de los medios para la acreditación de la solvencia, y la valoración de los mismos por parte de los órganos de selección y de contratación, la actuación de las mesas de contratación, tanto en lo que se refiere a la observancia de las formalidades legal y reglamentariamente establecidas, como en lo referente a la aplicación de los criterios de selección y su motivación, y, finalmente, el tratamiento de ofertas con valores anormales o

desproporcionados. En lo referente a las fases de ejecución y extinción de los contratos, el examen se ha desplegado fundamentalmente sobre el proceso de facturación y pago, y, en particular, sobre determinados contratos en los que la facturación se ha realizado en atención al tiempo efectivo de prestación de los servicios contratados.

Los trabajos de fiscalización han evidenciado determinados supuestos en los que se ha incurrido en infracción legal, así como otros en los que, sin llegar a constituirlos, se han apreciado carencias en materia de motivación. Todos los mencionados supuestos se exponen, seguidamente, bajo la rúbrica general de "incidencias".

III.2.1. Incidencias en relación con la justificación de la necesidad de la contratación

3.5. Del examen de los expedientes fiscalizados, correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015, se ha comprobado la concurrencia de diversas incidencias en la motivación o justificación de la necesidad de la contratación celebrada por la UNED, según se desprende de la información contenida en sus respectivas memorias explicativas. De conformidad con los objetivos de la fiscalización, el documento que constituye la memoria explicativa o justificativa que ha motivado la celebración de la contratación debe determinar y precisar, con toda nitidez, la naturaleza y extensión de las necesidades a cubrir mediante la prestación que constituye el objeto de la contratación realizada, así como su idoneidad y contenido para satisfacerlas, para que se pueda dar debido cumplimiento al mandato previsto en el artículo 22.1 del TRLCSP.

Salvo excepciones la UNED ha elaborado, con carácter general, la memoria acreditativa de la justificación de la necesidad de la contratación prevista en el referido precepto legal, si bien se han detectado determinadas incidencias en los contenidos que incorporan estos documentos en relación con la necesaria definición de las necesidades que se pretenden satisfacer con la operación contractual formalizada, como se expondrá a continuación.

3.6. La UNED ha formalizado el expediente de referencia NS 11/2014, de suministro de un equipo termociclador con módulo óptico acoplado para "real time", por 20 miles de euros, en el que no consta un documento propiamente dicho que opere como memoria justificativa de la necesidad. En su lugar se ha aportado un cuadro-referencia relativo a la autorización del gasto en el que se menciona la necesidad de contraer el gasto, indicando que es preciso invertir en un sistema de "real time". Se trata de un documento contable pero no de un documento independiente concebido y confeccionado como memoria justificativa en los términos exigidos en el artículo 22.1 del TRLCSP, que en ningún caso puede considerarse como un documento sustitutivo de esta.

3.7. Similar circunstancia concurre en el expediente de referencia AM 10/2014, de servicio de transporte de publicaciones a los Centros asociados y demás clientes en España, en que la Entidad aporta una memoria sobre un documento contable AD, pero no consta un documento independiente propio sobre la necesidad de acuerdo con la previsión definida en el aludido precepto. Como documento acreditativo de la memoria explicativa, en el expediente de referencia NS 20/2014, de servicios de análisis y control de calidad de los entregables del proyecto de competitividad e innovación europeo ECO, se aporta un informe de evaluación de riesgos emitido en el marco de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, y, en alegaciones, una memoria en la que simplemente se indica que es precisa esta contratación.

3.8. Como explicación de la contratación del servicio de implantación en el componente de contabilidad analítica Universitas XXI, para los ejercicios 2013 y 2014, formalizado mediante el expediente de referencia NS 18/2015, la Entidad aporta un documento interno, rubricado por el vicegerente económico y de servicios generales, que no constituye una memoria propiamente dicha, como determina el artículo 22.1 del TRLCSP. Idéntica situación concurre en el expediente de referencia NS 6/2016, de implantación en el componente contabilidad analítica Universitas XXI, para el ejercicio 2015. En ambos expedientes, este documento interno resulta escaso y genérico debiendo haber incorporado una mayor concreción sobre el desarrollo del componente contratado, así como sobre la creación y particularidades del sistema global Universitas XXI. La Entidad, en

alegaciones, sigue remitiéndose a su documentación interna y al contenido de sus pliegos de prescripciones técnicas. Debe señalarse que la memoria constituye un documento explicativo y preparatorio que debe elaborarse con carácter previo a otros documentos, también preparatorios, como los pliegos, que son confeccionados en una fase posterior. Estos otros documentos preparatorios, como los pliegos, tienen su debido tratamiento y análisis específico en otros apartados del Informe de Fiscalización.

3.9. Precisamente, dentro de esta aplicación Universitas XXI, se ha tramitado el expediente de referencia NC 13/2014, de servicio de incidencias y mantenimiento del sistema Universitas XXI, adjudicado por 99 miles de euros, y al que se hará referencia en varias ocasiones, por motivos diversos. En este caso, sí se ha elaborado un documento propio que opera como memoria, pero como en los anteriores supuestos, el aportado no explica en qué consiste este sistema, lo que dificulta la adecuada comprensión de su objeto y finalidad. Asimismo, dicho documento debería ser más preciso en cuanto al tipo de incidencias y mantenimiento que exigen esta contratación, y si realmente se trata de un mantenimiento o simplemente se pretende la resolución de las incidencias que pudiera generar la aplicación.

3.10. La misma falta de detalle de la que adolecen los expedientes anteriores se detecta también en el expediente NS 6/2015, de servicio de soporte de los sistemas Universitas XXI, adjudicado por 190 miles de euros. La memoria alude genéricamente a “lo crítico de la información” y carece de los elementos de concreción suficientes para comprender las necesidades que se pretenden cubrir.

3.11. La memoria del expediente de referencia NC 20/2015, de obra de medidas de protección y seguridad durante la paralización de las obras del nuevo edificio del campus de Las Rozas, señala que el Rectorado, el 22 de diciembre de 2014, resolvió el contrato de obras de construcción de ese nuevo edificio, por incumplimiento culpable del contratista, con la previsión de su paralización durante el ejercicio 2015. Esta paralización exigía la adopción de medidas de protección y seguridad con el fin de evitar posibles daños a las personas y un excesivo deterioro de la obra ejecutada, proponiéndose, con ese objetivo, la tramitación urgente del expediente. La propuesta de urgencia que incorpora la memoria (fecha esta última el 18 de febrero de 2015), refleja cierta imprevisión si se toma como referencia el momento en que se dictó la citada resolución del contrato, en diciembre de 2014, por lo que la tramitación del expediente que persigue la realización de aquellas obras de protección y seguridad habría de haberse iniciado con anterioridad en el tiempo para evitar la materialización de los posibles daños y deterioros descritos.

3.12. Con una previsión de ejecución para dos años, la UNED ha celebrado el contrato de referencia AM 3/2014, relativo al servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades en la Plataforma de Gestión Académica Integral de la UNED (GAIA), por importe de 652 miles de euros. De acuerdo con la memoria, *“las crecientes necesidades de la Universidad relativas al desarrollo de nuevas aplicaciones para atender, entre otras cosas, la gestión de nuevos tipos de enseñanza potenciando la tecnificación de los procesos de funcionamiento, hacen necesaria una creciente agilidad para la realización de nuevos proyectos informáticos, así como para el desarrollo evolutivo de los ya existentes”*. Estas apreciaciones resultan genéricas y exigirían mayor concreción y detalle. En particular tendrían que haberse precisado esas “crecientes necesidades”, las “nuevas aplicaciones” o los “nuevos proyectos informáticos”. Esos elementos de concreción hubieran sido también necesarios en la descripción de la Plataforma GAIA, que se presenta de forma directa y genérica al indicar que el servicio contratado pretende el *“desarrollo de nuevas funcionalidades para mejorar la Plataforma y que afectan principalmente a los reconocimientos de créditos, matrícula por internet, certificados y nuevo doctorado”*. Para justificar la contratación externa se indica que *“el carácter limitado de las dotaciones presupuestarias destinadas a personal, impone la necesidad de que determinados servicios se presten mediante la contratación con empresas especializadas, ajenas al Organismo, en este caso empresas de tecnologías de la información que asesoren y complementen los trabajos que actualmente desarrolla el Centro de servicios informáticos de la UNED (CSI)”* relacionadas con diferentes áreas, como el “análisis de los requerimientos funcionales, el diseño de los sistemas de la información y el desarrollo de programas informáticos” y que “pueden comprender todas o algunas de ellas”. La memoria debería ser más precisa en

todos estos aspectos, al ser insuficientes las motivaciones expuestas en cuanto a que las dotaciones presupuestarias resultan limitadas. En efecto, dada la importancia de la operación, el gasto que genera, la extensión y pluralidad de aplicaciones que conllevan, bien podría plantearse, de forma razonada, el incremento de aquellas dotaciones, en cuanto a qué trabajos o materias del CSI precisan de ese especial complemento o asesoramiento externo o en cuanto a si todas las áreas expuestas resultan afectadas o solo alguna de ellas, dada la ambigüedad con la que se expresa el documento comprensivo de la memoria, permitiendo con ello un amplio margen de discrecionalidad.

En esta operación no queda constancia documental acerca de si resulta de todo punto imposible, en la práctica, que la UNED pueda a corto o medio plazo desarrollar las nuevas funcionalidades sin acudir a la contratación de empresas externas para ejecutar el objeto del contrato, dada su reiteración y necesidad, además de por razones de eficiencia y economía, mediante la adecuada especialización de su personal o, en su caso, por medio de la ampliación de su plantilla.

Con respecto a la posibilidad de aumentar la plantilla, la UNED, en alegaciones, realiza una serie de consideraciones que fundamentalmente se pueden condensar en una postura amparada en el cumplimiento de los límites presupuestarios con respecto al aumento del gasto en materia de personal y a la negativa por parte de la Dirección General de Costes de Personal y de la Dirección General de la Función Pública de proceder a esta ampliación, aportando la relación de técnicos destinados a gestionar las aplicaciones informáticas de la Universidad y aludiendo a su actual situación que ha conducido a la reordenación y supresión de ciertos efectivos de la plantilla adscrita a la Entidad. En el presente Informe se indica no solo la posibilidad de ampliar la plantilla, sino también la de proceder a la especialización de su propio personal, en particular en lo que afecta a un amplio número de operaciones que constituyen el objeto de las contrataciones fiscalizadas, como así se ha constatado, ya que se trata de operaciones habituales por su reiteración en el tiempo, lo que al menos hubieran exigido, por parte de la Entidad, el planteamiento y elaboración de un estudio objetivo y comparativo de costes con el fin de reducir en la práctica y a medio plazo parte del coste que implica acudir con generalidad a la contratación externa.

3.13. Se han elaborado memorias con contenidos esencialmente idénticos en los expedientes AM 6/2014, de servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades y aplicaciones en la UNED (adjudicado por 2.028 miles de euros a la misma empresa que en la anterior operación analizada), y AM 11/2014, dedicado al servicio de desarrollo de interfaces de aplicaciones Portal UNED, adjudicado nuevamente al mismo contratista por un montante de 423 miles de euros. A propósito de aquellas funcionalidades, la Entidad celebró un nuevo expediente con el mismo adjudicatario, el de referencia NS 25/2015, de prestación del servicio de mejora/desarrollo de la aplicación de gestión de becas del fondo social de la UNED, por un importe de 18,1 miles de euros. Su memoria explicativa indica que se pretende ofrecer una segunda posibilidad a los estudiantes de la Universidad a los que en su día se denegó una beca por parte del Ministerio de Educación o del Gobierno Vasco, dentro del marco concreto de la política de becas al estudio que realizan estas dos Instituciones, permitiéndoles que pudieran continuar sus estudios siempre que se encontrasen en condiciones económicas y sociales precarias debidamente documentadas. El objeto de la memoria, señala, era la iniciación de un procedimiento negociado sin publicidad con el fin de mejorar/corregir las funcionalidades de la aplicación de gestión de becas del fondo social, añadiendo que eran precisos nuevos desarrollos de necesaria incorporación. Preguntada la Entidad sobre la posibilidad de haber ejecutado esta prestación dentro de la operación formalizada mediante el citado expediente AM 6/2014, señaló que resultaba inviable al amparo del criterio de su Centro Tecnológico (CTU) al no disponer este de los medios suficientes para llevarla a cabo.

3.14. Al tratarse en estos últimos expedientes examinados de operaciones para las que se han elaborado memorias justificativas de la necesidad prácticamente idénticas, y de las que resultó adjudicataria la misma empresa, tendría que haberse reflejado con más nitidez la naturaleza y extensión de esas necesidades, así como su idoneidad y contenido para satisfacerlas, no solo para facilitar su adecuada comprensión, sino también para dar debido cumplimiento al mandato previsto en el artículo 22.1 del TRLCSP.

3.15. En el marco de la mejora de los servicios prestados por el CTU en el que está incluido el denominado proyecto de implantación de arquitectura lógica, se ha elaborado la memoria del expediente de referencia NS 6/2014, de servicios de implantación de arquitectura lógica weblogic. Con esta operación se trata de “disponer de un entorno para la evolución al nuevo portal de la UNED”. No obstante, no consta documentalmente que para la ejecución de esta contratación resulte totalmente inviable la posibilidad de que pudiera realizarse por el personal propio de la Entidad, evitando así acudir a la exteriorización del servicio, extremo que debería motivarse con más solvencia en aquella memoria justificativa.

3.16. El expediente NS 8/2014, relativo al servicio de desarrollo de la gestión de los trabajos fin de máster, adjudicado sin publicidad por un importe de 60 miles de euros, pretende, según la memoria, ofrecer servicios avanzados de calidad a los estudiantes a través de internet para permitir a la comunidad educativa de la UNED disponer de unos servicios en línea de altas prestaciones y calidad. De este modo, se ha desarrollado una aplicación para Centros asociados, para lo que era necesario “implementar la funcionalidad de proporcionar la oferta académica”. Sin embargo, de esta memoria no se desprende que la Entidad no pudiera, en la práctica, desarrollar esta gestión con personal propio, previamente formado para ello, o al menos que se hubiera realizado un estudio comparativo de costes si se prestase con dicho personal en lugar de acudir a una empresa externa.

3.17. En similar sentido se ha procedido en relación al suministro de instalación de medios técnicos para la dotación tecnológica AVIP, que ha motivado la formalización del expediente de referencia NS 14/2014. La memoria aportada indica que se pretenden crear aplicaciones docentes que faciliten la enseñanza a distancia. Se trata de una operación cofinanciada por los Fondos FEDER, por medio del denominado Programa Operativo de Economía basada en el Conocimiento (POEC). Esta operación exigiría un mayor detalle explicativo de las necesidades a satisfacer, así como una presentación y exposición del programa en la que está enmarcada, para cuya ejecución no consta que se hubiera planteado un estudio comparativo y objetivo de costes en caso de que se realizara con personal propio, evitando así una contratación externa que ha originado un gasto de 54 miles de euros en el ejercicio 2014.

3.18. En el marco de este mismo programa POEC se ha formalizado el expediente AM 13/2014, de servicio de mantenimiento y soporte de las aplicaciones bolsa de empleo y participación de estudiantes de la UNED. En la memoria explicativa se señala que este programa está basado en el conocimiento, las administraciones y empresas de carácter público para bolsa de empleo y participación de estudiantes, por lo que es necesario contratar su mantenimiento al carecer la Entidad “de equipo para ello”. Constatada esta necesidad, no queda, sin embargo, suficientemente motivada la carencia de un equipo propio que pudiera realizar la prestación contratada, equipo que podría constituirse bien mediante la ampliación de la plantilla para su adecuada ejecución o bien a través de la debida formación y especialización del personal con el que ya cuenta, al tratarse de un mantenimiento que se presta con continuidad en el tiempo y que en 2014 ha originado un gasto de 140 miles de euros.

3.19. Estas mismas observaciones, respecto al recurso a los medios propios de la UNED, se efectúan en relación al expediente de referencia NS 15/2015, de servicio de utilización de la licencia campus extendido, enmarcado también en el mencionado programa POEC. En alegaciones, la Entidad indica que esta licencia afecta a sistemas no desarrollados por la Universidad.

3.20. La memoria justificativa del expediente AM 4/2014, relativo a los servicios de impresión de los títulos universitarios e interuniversitarios oficiales de la UNED, presentada por el jefe del servicio de ordenación académica, determina que, en tanto no se produzca la entrega material del título oficial, el interesado podrá solicitar la emisión de una certificación supletoria provisional que sustituirá a aquel, gozando de idéntico valor a efectos del ejercicio de los derechos a él inherentes. En concreto, este servicio comprende la adquisición de una cartulina que reúna los requisitos que se establecen en las prescripciones técnicas, la impresión de elementos diferenciadores de la

universidad y la personalización del documento con los datos del titulado. La memoria indica, además, que para que este servicio se preste con garantías, es precisa la contratación de una imprenta especializada, “dado que la UNED carece de los recursos humanos y técnicos necesarios” para ello. En esta contratación, que en el ejercicio 2014 ha supuesto un gasto total de 450 miles de euros, no queda suficientemente justificada esa carencia de recursos y tampoco se constata, tratándose de un servicio necesario que se reitera en el tiempo, que la Entidad hubiera procedido a la realización de un estudio objetivo comparativo de costes para el caso de que pudiera prestarse con personal propio. En alegaciones, la UNED señala, sin aportar ningún estudio comparativo, que el coste de la operación con medios propios sería más elevado, ya que tendría que hacer una importante inversión en maquinaria y personal especializado. La memoria debería explicitar con más precisión esas carencias, así como la concreción cuantitativa de esa mayor inversión.

3.21. La Entidad ha contratado externamente, mediante el expediente de referencia NS 18/2014, el servicio de mantenimiento de las aplicaciones informáticas de gestión de la Oficina Técnica de Obras y Mantenimiento (OTOM). Como ocurre en los contratos cuyo objeto es la prestación de servicios informáticos, se apela a la insuficiencia de medios pero no se contiene en la memoria una concreción de qué mantenimiento se trata. Se alude de forma genérica a que se trata de dar alojamiento, no mantenimiento, a determinadas aplicaciones informáticas, como la gestión de incidencias, el inventario de espacios, o el sistema de información, y no se acredita documentalmente la imposibilidad de efectuar esta operación con medios propios, bien formando adecuadamente al personal técnico ya existente en la Entidad o bien ampliando su plantilla.

3.22. Esta misma posibilidad podría haberse planteado en la contratación del servicio de especialidad de vigilancia de la salud y otras actividades preventivas, adjudicado en 2014 por importe de 280 miles de euros y formalizado por medio del expediente AM 1/2014. La memoria explicativa del expediente se limita a señalar que “se hace necesario contratar el servicio” sin incorporar detalle alguno que precise esa necesidad, por lo que se aprecia una clara insuficiencia en su motivación. Asimismo, una vez que se repite en el tiempo, no se ha constatado la posibilidad de que la UNED haya realizado un estudio comparativo del coste que supondría la prestación del servicio con medios propios, mediante la incorporación a su plantilla de personal cualificado para su ejecución, en lugar de acudir sistemáticamente al recurso de la contratación externa.

3.23. La UNED ha formalizado la contratación de los denominados servicios de reconocimiento médico ginecológico, adjudicados por 70 miles de euros, mediante el expediente de referencia AM 5/2014. La memoria explicativa señala que, al margen de los reconocimientos médicos de carácter general, se ha decidido contratar la realización de una campaña de reconocimiento ginecológico para las empleadas de la UNED. En la práctica esta contratación no consiste únicamente en poner en marcha una campaña, sino que se trata de una operación centrada en la prestación de servicios ginecológicos permanentes, por tanto, no reducidos solo a la implantación y desarrollo de una mera campaña de reconocimiento. Se cuestiona la necesidad de esta contratación, por razones de eficiencia y economía, una vez que las empleadas de la UNED ya disponen de un servicio general de atención primaria que proporciona la Entidad, como ocurre en la mayoría del sector público, además de disponer de la cobertura médica que les corresponde legalmente en cuanto personal al servicio de dicho sector, bien como personal funcionario o laboral. Asimismo, se desconoce el número de empleadas que utilizan en la práctica este servicio especial, lo que también cuestionaría aquella necesidad. Se trata, por tanto, de un servicio creado “ad hoc” que afecta a una especialidad concreta, al que solo se debería remitir cada empleada, fuera del entorno de la UNED, bien a título particular o bien a instancia del personal del que depende el servicio de reconocimiento médico general que ofrece la Entidad. Además, la existencia del servicio de reconocimiento médico ginecológico implica el reconocimiento de una especialidad y la negación del reconocimiento médico de cualquier otra especialidad, lo que se traduce en la incorporación de un elemento de discriminación con respecto a otros empleados. Estos otros empleados, por su parte, podrían a su vez exigir, por razones de igualdad y no discriminación, la implantación de otros servicios de reconocimiento especializados, no solo ginecológicos, con lo que el número de este tipo de

servicios especializados sería ilimitado y desde luego conllevaría la aceptación de una práctica contraria a los principios de economía, eficiencia y racionalidad del gasto público.

3.24. Para la contratación de los servicios jurídicos profesionales para la UNED, la Entidad ha acudido a un profesional externo, procediendo para ello a la tramitación del expediente NS 12/2014, adjudicado por un total de 32 miles de euros. La memoria alude al elevado número de asuntos a resolver, a la inconveniencia de prestarse con personal propio y a la “prohibición legal” de incrementar la plantilla. No obstante, esta memoria resulta insuficiente, puesto que no queda acreditado documentalmente que no puedan prestarse los servicios con el personal propio de la Entidad, en especial si se tiene presente que se trata de operaciones que necesariamente se repiten en el tiempo. Además, no se precisa el tipo de asuntos que requieren esa asistencia externa, ni su número para poder considerarlos elevados, ni en qué consiste y qué fundamento tiene esa “prohibición legal” de incrementar la plantilla. En alegaciones, la Entidad documenta que este contrato fue resuelto en enero de 2015.

3.25. La memoria del expediente de referencia NC 10/2014, relativo al servicio de transporte de valijas a los Centros asociados, indica que en el ámbito de los procedimientos de preparación y desarrollo de los exámenes, se ha producido la generalización del “envalijado virtual” y la progresiva extensión del sistema “de la valija de no retorno”, por lo que resulta necesaria la utilización de un sistema de valijas para el retorno de los exámenes cumplimentados por los estudiantes, describiéndose a continuación el procedimiento de transporte utilizado. Esta memoria debería determinar qué se entiende por “envalijado virtual” y por “valija de no retorno” y debería justificar con detalle la imposibilidad de efectuar la prestación con medios propios, una vez que esa generalización y progresión van a ser habituales en el tiempo, argumento que podría permitir su ejecución sin acudir a la contratación externa, que en el ejercicio 2014 ha generado un gasto de 35 miles de euros.

3.26. El recurso a la utilización de medios propios también podría justificarse en el expediente AM 10/2015, de servicio de soporte y envalijado de los exámenes de la UNED, adjudicado por 110 miles de euros. La memoria indica que la Entidad, para su proceso educativo, *“ha desarrollado una aplicación específica de envío e impresión de exámenes en los centros, que permite a los profesores la inserción y encriptación de exámenes (envalijado) y por otro, la impresión de los cientos de miles de exámenes en un momento dado en los centros, identificando a cada alumno”*. Continúa la memoria señalando que en este proceso, *“uno de los puntos más críticos es la elaboración, envío y distribución de exámenes en los Centros asociados”*, que lleva asociado un conjunto de aplicaciones y que *“precisa de un servicio de soporte técnico a las pruebas presenciales y de un desarrollo de una serie de nuevas funcionalidades que soporten la utilización de la tarjeta del empleado, por parte de los miembros del tribunal examinador”*. La cuestión que cabría plantear es que si la UNED ha sido capaz de desarrollar una aplicación informática tan compleja y específica, por qué resulta de todo punto imposible ejecutarla con medios propios mediante una especialización del personal o incluso mediante una ampliación racional de la plantilla, con el fin de limitar el recurso permanente a la contratación externa.

3.27. Esta internalización, mediante la prestación con personal y medios propios, podría exigirse también en el servicio de guarda y custodia de la documentación administrativa de la UNED, que ha originado un gasto en 2015 de 102 miles de euros y que ha motivado la celebración del expediente de referencia AP 1/2016. En su memoria, la directora del archivo general indica que este no dispone del suficiente espacio para almacenar “4 mil metros lineales de documentación”, afirmación que debería documentarse con mayor precisión.

3.28. En similares circunstancias se ha actuado en el expediente AM 13/2015, de servicio de mantenimiento y asistencia a los medios técnicos de sus salas audiovisuales. Debido a la diversidad y complejidad funcional de la UNED, señala la memoria, la Entidad cuenta con multitud de salones de actos y salas dotadas de sustanciosos medios técnicos que exigen el correspondiente mantenimiento y asistencia. La memoria que obra en el expediente se caracteriza por su falta de concreción, puesto que se alude a salas, salones y múltiples medios técnicos en

general, sin delimitar su número exacto o al menos aproximado. Asimismo, de la memoria no se desprende que en la práctica resulte inviable que este servicio, generalizado ya en el tiempo y que en el ejercicio 2015 ha generado un gasto de 209 miles de euros, no pudiera prestarse con mecanismos propios.

3.29. El servicio de soporte técnico a la licencia de uso y actualización de software de gestión bibliotecaria, ha dado lugar a la celebración del expediente de referencia NS 1/2014, cofinanciado con fondos FEDER. La memoria justificativa de la necesidad indica que la biblioteca de la UNED adquirió en el año 1999 la licencia para el uso del programa de gestión bibliotecaria UNICORN y, habiéndose realizado de conformidad este servicio en los años anteriores, se propone la realización del servicio con la misma empresa que resultó adjudicataria en ese espacio de tiempo. Sin embargo, el argumento ofrecido por la Entidad resulta insuficiente, ya que la memoria se focaliza, en esencia, en justificar la adjudicación a la misma empresa que había prestado el servicio en años anteriores, sin que se hubiera planteado la posibilidad de que en el mercado pudiera existir otro contratista que mejorara las prestaciones habitualmente ofrecidas. Asimismo, no consta la realización de un estudio objetivo que determinase la imposibilidad de realizar la prestación con medios propios.

3.30. También cofinanciado con fondos FEDER, se ha formalizado la contratación del servicio de soporte de los aplicativos de control de matrícula de la UNED, mediante el expediente NS 2/2015. La memoria aportada indica que la Universidad contaba con una serie de aplicaciones informáticas realizadas por una empresa de gestión de proyectos que afectaban al control de matrícula y expedientes de licenciaturas, diplomaturas, acceso y formación continua. No obstante, en julio de 2014 esta empresa cedió a una nueva sociedad, de manera universal y a perpetuidad, los derechos de explotación y uso que ostentaba sobre este tipo de aplicaciones. La memoria no contiene ninguna explicación acerca de este proceso de cesión, sus causas y desarrollo práctico, ni tampoco incorpora motivación alguna acerca del carácter universal y perpetuo de la cesión. Añade la memoria que *“dado lo crítico de la información y los productos que se emiten, es necesario contar con un servicio que permita el desarrollo de nuevas funcionalidades, así como las adaptaciones a las nuevas disposiciones legislativas y al entorno de nuevas necesidades, todo ello encaminado a asegurar su correcto funcionamiento. Para ello, y al efecto de abaratar costes, se ha solicitado (a la nueva sociedad beneficiaria de la cesión) presupuesto para los ejercicios 2014 y 2015”*. Sin perjuicio de que más adelante se volverá sobre este contrato en lo que a los aspectos materiales de la cesión se refiere, la memoria resulta insuficiente en la aportación de datos para delimitar convenientemente las necesidades a satisfacer, ya que se incorporan numerosos elementos de inconcreción. En efecto, debería detallarse qué se entiende por “lo crítico de la información” y en qué afecta a la operación contratada, a qué “desarrollo de nuevas funcionalidades” se está refiriendo y qué se ha de concebir por “entorno de nuevas necesidades”, que si bien puede ser una terminología usual en el ámbito informático, requiere una mayor concreción y detalle en el contexto de la contratación pública para comprender de manera eficaz que es lo que se persigue con la operación celebrada, que en el ejercicio 2014 ha dado lugar a un gasto de 129 miles de euros. En alegaciones solo se alude, de forma muy sintética, a la “criticidad”, indicando la Universidad que esta concurre porque la aplicación “alberga todos los datos de los estudiantes de licenciaturas y diplomaturas, así como los estudiantes de formación continua y el curso de acceso de los últimos 20 años.

3.31. El mismo adjudicatario que en el expediente anterior fue seleccionado, por motivos de exclusividad, en los expedientes NS 3/2015, de servicios de mantenimiento y software de aplicaciones URSE y distribución y ventas de la UNED, y NS 2/2016, de servicio de soporte de los aplicativos de difusión y ventas y control de matrículas de la Universidad. De forma similar, se indica en la memoria que se ha producido una cesión en los derechos de explotación y uso, y se incorporan los mismos argumentos para motivar la necesidad de la operación a realizar, por lo que resulta exigible, también en esta operación, la introducción de los elementos de concreción necesarios para comprender con exactitud qué se pretende con la contratación efectuada.

3.32. Resulta genérica y poco precisa la memoria que forma parte del expediente de referencia NC 11/2014, de servicio de soporte a las herramientas de gestión del Centro de Atención a Usuarios (CAU), que es un servicio creado para apoyar al personal de la UNED en el uso de las distintas aplicaciones informáticas. En este documento se indica que se pretende que la herramienta sea flexible, robusta y fiable, sin introducir los necesarios elementos de concreción para explicar cada uno de esos calificativos que ha motivado la contratación. Estos elementos de concreción se referencian en alegaciones, indicando que la herramienta debe ser fácil de modificar y adaptar (flexible), estable y disponible (robusta) y con las mínimas tasas de fallo (fiable).

3.33. De igual forma, el expediente NC 4/2014, de suministro de tóner remanufacturado, presenta una memoria justificativa genérica y poco detallada, limitándose a señalar que se hace precisa la contratación de tóner para todos los servicios, Facultades y Escuelas de la Universidad.

3.34. También adolece de imprecisión la memoria explicativa del expediente de referencia NC 17/2015, de servicio de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles, al señalar que las actuaciones que comprende la prestación consistían en reparaciones inmediatas de menor cuantía, aludiendo genéricamente a oficios de albañilería, activación en paramentos, suelos, falsos techos, cerrajería o carpintería.

3.35. Esta misma circunstancia se constata en el expediente AM 2/2016, de servicio de mantenimiento de las instalaciones de los edificios sede central de la UNED, en que la memoria presentada no precisa ni concreta el mantenimiento que requiere el servicio, indicando, genéricamente, que será preventivo, conductivo y correctivo, ni sobre qué instalaciones específicas va a recaer.

3.36. Para el desarrollo del denominado proyecto de investigación “Equipamiento para la investigación en detección de estados afectivos que permitan la personalización de forma consciente al contexto en entornos de aprendizaje, adaptativos, inclusivos y ubicuos” la memoria del expediente de referencia NS 26/2015 afirmaba la necesidad de la contratación de “un sistema de adquisición de señales fisiológicas para la experimentación con humano, que permita el registro y análisis de señales analógicas o digitales que permita suministrar información”. Según este documento, resultaba de interés disponer de diversos “módulos de adquisición”, entre otros, que permitiesen realizar una valoración on-line del estado cognitivo afectivo de la persona, durante la realización de cualquier tarea (sistema Wireless), la incorporación de un sistema de medida del gasto cardíaco (sistema Biopac) o de un sistema de medición del nivel de conductancia de la piel.

La memoria aportada, rubricada por un científico de la UNED, contemplaba un parámetro de actuaciones integradas en desarrollo del proyecto de investigación aludido que, por su especificidad y complejidad técnica, hubieran requerido de una mayor explicación y detalle, no ya del proyecto en sí, sobre el que no se contiene información sobre su creación y contenidos, sino también de los objetivos perseguidos con la implementación de esas actuaciones y sistemas.

Consultada la Entidad sobre el particular, se ha aportado un documento al margen de esa memoria, rubricado por el mismo científico, en el que el contenido generalista reflejado en dicha memoria se delimita con más precisión. Lo mismo se constata, respectivamente, en los expedientes NS 27/2015, de suministro de seguimiento del sistema ocular en humanos para la UNED, y NS 28/2015, de suministro del sistema eye-tracking de alta velocidad, en los que se aporta una memoria generalista que debería haber delimitado con más concreción la operación contratada, para facilitar con suficiencia la comprensión de las necesidades a cubrir.

3.37. El servicio de mantenimiento integral de la red motivó la formalización del expediente de referencia NC 6/2015. Del examen de la memoria se desprende una insuficiente motivación, al señalar que se precisa contar con un mantenimiento que es independiente del contemplado en los pliegos que rigen la contratación del servicio de gestión de las comunicaciones de la UNED y que por ello se consideró, como opción técnicamente “más conveniente”, la contratación de un servicio único para esa red, que en este caso afecta a la telefonía fija. Tendría que haberse determinado

con más precisión por qué se ha tenido que contar con un mantenimiento independiente del servicio general de gestión, no incorporado al mismo, y qué se entiende por opción técnicamente “más conveniente”.

3.38. La UNED formalizó el expediente de referencia NC 16/2015 de servicio de alquiler de 5 coches con conductor, que en 2015 generó un gasto de 48 miles de euros. Este importe se desglosa en 42 miles de euros relativos a los denominados servicios ordinarios y los restantes 6 miles de euros en los calificados servicios extraordinarios. La memoria explicativa señala que en el ejercicio 2000 el Parque Móvil del Estado notificó que dejaba de prestar los servicios de coches con conductor a la Entidad y se tuvo que convocar el correspondiente concurso público para contratar una empresa especializada en este tipo de servicios. Dada la limitación presupuestaria y la falta de personal cualificado, no se podía prestar el servicio con personal propio. Desde 2004 se ha ido reduciendo el número de vehículos contratados, pasando de 15 en ese ejercicio a 8 en 2005, a 6 en 2007 y a 5 en 2015. De estos últimos, 4 se destinan a las Facultades y Vicerrectorados y 1 se destina al Rectorado.

La memoria explicativa distingue entre servicios ordinarios (prestados en días laborables) y extraordinarios, en función de los días y horas en que se prestan, precisando finalmente la categoría de servicios extraordinarios de día completo, que son aquellos que excepcionalmente puede requerir la Universidad tanto en sábados, domingos o festivos como en días laborables en los que se requiera un coche adicional y son facturados al mismo precio/hora que los servicios ordinarios. La memoria no concreta el uso específico a que se destinan estos vehículos, tanto cuando se trata de servicios ordinarios como extraordinarios, resultando imprecisa a estos efectos.

Consultada la Entidad sobre este uso concreto, el jefe del servicio de la Secretaría General indica, mediante documento aportado al efecto, que el 75% del importe del gasto se originó por desplazamientos del Vicerrectorado de Centros Asociados con motivo de reuniones de los Patronatos de los centros y el 25% restante correspondió a los servicios prestados a otros cargos académicos por desplazamientos a eventos que tienen lugar en los Centros asociados (apertura y clausura de cursos, inauguraciones del curso académico), en otras universidades o con motivo de la celebración de reuniones o asambleas de organizaciones o instituciones como la Conferencia de Rectores o la Conferencia de Decanos de las Facultades de Derecho. En cualquier caso, para comprender con eficacia las necesidades a cubrir, ya que se trata de un servicio que se reitera en el tiempo, la memoria debería hacer alusión concreta al destino y uso que se pretende con esta contratación. Incluso con las explicaciones prestadas al margen de este documento explicativo o memoria, resultan muy genéricas las referencias adicionales aportadas, en especial las que afectan a las reuniones de los Patronatos (se desconoce si son periódicas u ocasionales), al elenco de eventos que exigen el desplazamiento o la naturaleza periódica u ocasional de las reuniones o asambleas de las organizaciones o instituciones que se citan.

3.39. También se ha analizado el expediente de referencia AM 9/2015, de servicio de alquiler de 5 coches con conductor para la UNED, que presenta similitudes con el anterior. La memoria señala que los servicios se prestarían para el Rectorado, Vicerrectorados, Secretaría General, las Facultades y Escuelas, distinguiendo entre servicios ordinarios y extraordinarios, resultando, no obstante, indeterminada y genérica al no precisar la finalidad concreta de su uso y si los vehículos se utilizarían por todas las Unidades descritas (todos los Vicerrectorados, Facultades y Escuelas) o se utilizarían selectivamente según las necesidades a cubrir. Requerida la Entidad sobre esta cuestión señala que se usan en función de las necesidades, operando en la mayoría de las ocasiones como vehículos de incidencias para efectuar traslado de personas y documentación concreta.

3.40. La Entidad ha formalizado el expediente NC 14/2015 de servicio de un microbús para el transporte de personal y correspondencia interna y un furgón para el transporte de paquetería y correspondencia entre distintas sedes de la UNED y los centros de admisión y sucursales de correos, adjudicado por 64 miles de euros. La memoria presentada señala que anualmente se gestionan hasta un total de 430.000 documentos que se recogen en las estafetas de correos y que

después son clasificados y enviados a los distintos destinos en la Universidad, entendiéndose que son imprescindibles los servicios de transporte de personal, mediante el empleo de un microbús con doble itinerario para trasladar al personal que presta sus servicios en el centro tecnológico de Las Rozas y el servicio de correspondencia interna y un furgón para el transporte de paquetería y correspondencia. Respecto a esta última prestación (correspondencia) podría haberse incorporado a los expedientes que se formalizan para realizar los habituales servicios de mensajería para la UNED, separando esta actividad de una distinta como es el transporte de personas. A este respecto, como se verá a continuación, la UNED también ha formalizado un expediente distinto que también afecta al transporte del personal que presta sus servicios en dicho centro tecnológico.

3.41. Para llevar a cabo el servicio de rutas para el transporte de personal de la UNED, se celebró el expediente de referencia NC 2/2016 que ha generado en 2015 un gasto de 30 miles de euros. Como se ha indicado, este expediente cubre, por un lado, el traslado del personal que desarrolla su trabajo en el centro tecnológico de Las Rozas, para facilitar su entrada y salida y, por otro, los desplazamientos del personal del campus Juan del Rosal en los periodos en los que se suspende en esa zona el servicio público de la Empresa Municipal de Transportes. A pesar de que la Entidad sostiene que el traslado del personal al centro tecnológico cubre una prestación distinta que la contratada mediante el mencionado expediente NC 14/2015, en la práctica no se aprecian diferencias, una vez que el personal y ruta afectada son coincidentes. Por otra parte, debe indicarse que al margen de la utilización de este transporte específico del que se beneficia tanto el personal del centro tecnológico como el del campus mencionado, este mismo personal percibe además las correspondientes ayudas generales de acción social en concepto de transporte, lo que permite cuestionar la compatibilidad de ese transporte especial con la percepción de esas ayudas.

3.42. El servicio de mudanzas de los edificios de la UNED se formalizó mediante el expediente NC 1/2015. La memoria que lo conforma indica que la Entidad carece de medios y vehículos propios para efectuar el servicio y, de forma genérica, alude a que se trata de un “movimiento” de muebles, material informático, libros y material docente. La memoria no matiza en qué proporción el traslado se refiere a cada uno de estos elementos una vez que no es lo mismo trasladar unos que otros, lo que podría justificar el traslado de cierto material a través de los medios de transporte de que dispone la UNED, evitando así el recurso a la contratación externa para todos ellos, que ha supuesto un gasto en 2015 de 50 miles de euros. Como se verá en el punto 3.92, el objeto del contrato no se ha cumplido a tenor de las comprobaciones efectuadas en la fase de ejecución de la operación examinada.

3.43. Como justificación de la formalización del expediente de referencia AM 3/2015, de servicio de soporte para la instalación, implantación y seguimiento de la herramienta informática TSF, la memoria presenta un calendario de ejecución que resulta impreciso. Del periodo de ejecución previsto que comprende los ejercicios 2015 a 2017, indica este documento explicativo, son precisos 6 a 8 meses para analizar cómo instalar el servicio en los grupos de trabajo dispuestos y para la instalación propiamente dicha; 16 a 20 meses para la implantación en cada grupo de trabajo y el “resto de meses”, indica de forma genérica, son necesarios para comprobar y reforzar la implantación ya realizada e instalar las “librerías comunes”. Los plazos establecidos deberían contener un grado de mayor precisión explicativa de la operación a realizar para comprender mejor esa distribución del tiempo, en concreto cuando se alude a la expresión “resto de meses”, que se caracteriza por una distribución discrecional de aquellos plazos.

III.2.2. Incidencias en relación con la definición del objeto del contrato y la remuneración pactada

3.44. En fecha 10 de febrero de 2014 la UNED celebró un contrato de servicios con una mercantil del sector de la informática, cuyo objeto consistía en el “Servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades en la plataforma de Gestión Académica Integral (GAIA) de la UNED”, con una duración inicial de 2 años, y por un precio de 651.728€ (IVA excluido), identificable mediante la referencia AM 3/2014. En fecha 24 de febrero de 2014, la Entidad celebró otro contrato de servicios

con la misma sociedad arriba mencionada, cuyo objeto consistía en el “Servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades y aplicaciones en la UNED”, con una duración inicial de 2 años, y por un precio de 2.027.520€ (IVA excluido), identificable mediante la referencia AM 6/2014. Las funcionalidades y desarrollos informáticos que constituían el objeto de cada uno de los dos mencionados contratos se encontraban relacionados en sus respectivos PPT, estando en todo caso orientados a implantar y potenciar sistemas de información que permitieran ofrecer servicios avanzados a los estudiantes a través de Internet, en particular, servicios en línea de altas prestaciones y calidad.

3.45. Los respectivos PPT identificaban una serie de proyectos los cuales serían objeto de las nuevas aplicaciones y funcionalidades, si bien los enumeraba a título meramente ejemplificativo, permitiendo que la lista se ampliase. Así, la determinación de las funcionalidades relativas a los trabajos a desarrollar durante la ejecución de los respectivos contratos se difería a la fase de ejecución de los mismos, quedando en poder del responsable del contrato de la UNED y del representante del adjudicatario (el denominado jefe de proyecto), la delimitación final de los desarrollos que, finalmente, fuesen a constituir el objeto de la ejecución de dichos contratos. Por tanto, el contenido concreto y determinado de cada uno de los mismos no quedaba perfecta y completamente identificado en los respectivos pliegos (lo que enlaza con lo expuesto en el punto 3.12 anterior), sino que se encomendaba al criterio discrecional de los mencionados interlocutores, sin que, a su vez, los PPT establecieran pautas o criterios delimitadores de dicha discrecionalidad.

3.46. En consonancia con la línea expuesta, en los respectivos PPT no se exigía un determinado grado de progreso medible en cada una de las aplicaciones y funcionalidades enumeradas (esto es, consecución plena o, alternativamente, fase intermedia perfectamente definida e identificable), ni un calendario de logros o hitos temporales que permitiese comprobar los avances alcanzados en los diferentes desarrollos. Dichos pliegos lo que realmente contenían era un compromiso de participación del adjudicatario en la ejecución de los desarrollos que se pretendían realizar.

3.47. El grado de indefinición de los PPT acabó por proyectarse en las correspondientes ofertas técnicas presentadas por el adjudicatario para ambos contratos, puesto que las mismas, en sus respectivos apartados 2.2 (objeto del proyecto) y 2.4 (alcance de los trabajos), no ofrecían resultados concretos y medibles, sino que se limitaban a formular declaraciones genéricas sobre cuestiones metodológicas, sin propuesta alguna de soluciones concretas.

3.48. Además, la retribución que en ambos contratos se establecía para el contratista en sus respectivos PPT y PCAP, no se determinaba con referencia a los objetivos conseguidos y a los avances concretos logrados, sino que se devengaba en atención a las horas de trabajo invertidas por los diferentes perfiles técnicos intervinientes en los desarrollos (jefe de proyecto, analista funcional, analista programador, y programador). Esto es, pese a ser en esencia, y con independencia de como estuviesen redactados los pliegos, un contrato de resultado, o “llave en mano” (dado que el éxito del mismo radicaba en el desarrollo y en la puesta en funcionamiento de nuevas funcionalidades), la remuneración a percibir por el contratista no se iba a acreditar por medio de la consecución de resultados, sino que aquel se haría acreedor a la misma en razón del tiempo de trabajo invertido por los técnicos adscritos a la ejecución del contrato.

3.49. La aplicación del sistema de retribución a que se ha hecho referencia resulta contraria a los criterios más básicos de productividad y eficiencia que vienen exigidos por el artículo 1 del TRLCSP, puesto que a mayor tiempo invertido por el adjudicatario en el diseño y en la puesta en funcionamiento de cada de una de las aplicaciones y funcionalidades objeto del contrato, mayor retribución devengada. Esta circunstancia podría haber dado lugar a que el adjudicatario tendiera a dilatar los tiempos de ejecución. Por el contrario, si la remuneración se hubiese establecido en atención al resultado obtenido, y a progresos concretos alcanzados en los diferentes desarrollos y funcionalidades previstos en el PPT, la actuación del adjudicatario se habría sometido a la regla contraria. Esto es, a menor tiempo invertido en conseguir determinado desarrollo o determinada funcionalidad, menores costes soportados por el contratista.

Ni en la memoria del contrato ni en el informe del servicio proponente ni, finalmente, en el PPT, se justifica la elección del sistema de retribución elegido.

La entidad fiscalizada, sin aportar justificación explícita acerca de la elección del mencionado sistema de retribución, expone en su escrito de alegaciones que los diferentes proyectos objeto de ambos contratos, de acuerdo a sus respectivos PPT, fueron, a su vez, divididos en pequeños hitos entregables, y que la facturación iba asociada a la consecución de esos hitos, facturándose solo por trabajo terminado y validado. No obstante, el examen de la documentación aportada con las alegaciones, la mayoría de la cual ya fue objeto de análisis durante los trabajos de campo, no refrenda dicha afirmación, puesto que de la misma se desprende que la facturación mensual librada por la contratista, y aceptada por la UNED, siempre se realizó en atención al número de horas trabajadas durante el mes por cada componente del equipo de trabajo facilitado por aquélla, sin especificarse en las correspondientes facturas que las mismas se correspondieran con concretos hitos entregables. A mayor abundamiento, los documentos elaborados por el departamento de la entidad fiscalizada encargado del control de la ejecución de los contratos mencionados (denominados "Desarrollos UNED"), no permiten un seguimiento secuencialmente claro de la evolución de la ejecución de cada proyecto, sino que falta entre los mismos el necesario tracto sucesivo que facilite el control del nexo exigible entre hitos logrados y facturación librada, llegando incluso a recogerse en los mismos información contradictoria. Efectivamente, y por citar solamente un ejemplo, en el documento Desarrollos UNED correspondiente al mes de julio de 2014 se dice que el hito denominado "Sorteo de tribunales: cambio de controles Infragistics", ha alcanzado un 100% de progreso, en tanto que en el informe que corresponde al mes de septiembre del mismo año, se vuelve a citar al mismo hito como objeto de los trabajos del mes, imputándosele 200 horas de trabajo, y librándose por las mismas la correspondiente facturación.

III.2.3. Incidencias en relación con la justificación del procedimiento de selección del contratista establecido en los pliegos

3.50. En todos los contratos que se han licitado mediante procedimiento negociado, con o sin publicidad, excepción hecha de los realizados al amparo de las circunstancias previstas en el artículo 170.d) del TRLCSP, los cuales serán más adelante objeto de tratamiento diferenciado, se ha omitido en sus respectivos PCAP la justificación del procedimiento de selección del contratista elegido. Se citan, a título de ejemplo, los siguientes expedientes de contratación: NS 6/2014, NC 10/2014, NS 14/2014, NC 11/2014, NS 16/2014, NC 14/2015, NC 10/2015 y NS 25/2015. Si bien en todos los casos en que se ha apreciado la citada omisión, la cuantía de los respectivos contratos era de importe inferior a 100 miles de euros, siendo por tanto susceptibles todos ellos de ser adjudicados en procedimiento negociado, al amparo de lo establecido en los artículos 173.f) y 174.e) del TRLCSP, al ser los citados contratos bien de suministro o bien de servicios, en ninguno de los casos se mencionaba y justificaba cual era el supuesto concreto de los enunciados en dichos preceptos que facultaban al órgano de contratación a optar por el procedimiento negociado.

3.51. Debe tenerse en cuenta que el artículo 109.4 del TRLCSP establece que "*En el expediente se justificará adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato*". El hecho de que la cuantía del contrato le haga susceptible de su tramitación en procedimiento negociado, no exime al órgano de contratación de hacer constar en el expediente la mencionada justificación, legalmente exigible.

3.52. El contrato de referencia NS 15/2015 cuyo objeto viene constituido por el servicio de utilización de Licencias Campus Oracle y Golden Gate, fue adjudicado en procedimiento negociado sin publicidad al amparo de lo previsto en el artículo 170.d) del TRLCSP, que autoriza el mismo en los supuestos en que por razones técnicas o artísticas, o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva, el contrato solo pueda encomendarse a un empresario determinado. En el expediente de contratación figura una carta de la dirección comercial de la filial española de la fabricante mundial, en la que se afirma que dicha firma es la importadora y distribuidora en España de la totalidad de programas que integran la oferta de la mencionada matriz, y que distribuye dichas licencias o bien de forma directa o bien a través de su red comercial

compuesta por distribuidores autorizados integrados en un denominado Partner Programme, del cual la contratista adjudicataria es miembro. Afirma, finalmente, que en relación con la oferta que esta ha presentado a la UNED sobre Licencias Campus, la misma ofrece especiales condiciones de descuento sobre las tarifas oficiales de la citada filial española para su distribución en exclusiva para la Universidad.

3.53. Del contenido de la antedicha carta se desprende que quien realmente ostenta los derechos de exclusiva de las Licencias Campus Oracle no es la contratista seleccionada por la UNED sino la filial española de la sociedad matriz concedente de las mencionadas licencias, sin perjuicio de los acuerdos de distribución comercial que tenga establecidos con un grupo de empresas, entre las que se encuentra la adjudicataria del contrato que se analiza. Por tanto, carece de justificación suficiente que la entidad fiscalizada haya dirigido el procedimiento de contratación directa y exclusivamente hacia la citada sociedad en lugar de hacerlo frente a la auténtica titular de los derechos, sin perjuicio del uso por parte de esta última de la red comercial de que disponga.

3.54. El contrato de referencia NS 9/2014 cuyo objeto viene constituido por el servicio de mantenimiento de un conjunto de máquinas fotocopiadoras propiedad de la UNED, fue adjudicado a la mercantil fabricante de las mismas y titular de la marca, mediante procedimiento negociado sin publicidad, al amparo de lo previsto en el antes citado artículo 170.d) del TRLCSP, en virtud de derechos de exclusividad. En el expediente de contratación figura un informe del Departamento de Servicios Generales, en el que se justifica la elección de dicho procedimiento de contratación en los motivos que seguidamente se transcriben: *“la empresa que ha de realizar el mantenimiento es la suministradora, estando este hecho avalado por la experiencia anterior de la Universidad, ya que se ha convocado a licitación pública en numerosas ocasiones y al mismo únicamente ha concurrido la empresa suministradora”*. Las razones que se exponen en dicho informe no justifican la licitación en procedimiento negociado al amparo del citado precepto 170.d), puesto que de aquel se desprende, por un lado, que la adjudicataria no resultaba ser titular de derechos de exclusiva para prestar el mantenimiento objeto del contrato, y, por otro lado, que la motivación real del procedimiento elegido residía en una decisión de economía de gestión, la cual carece de entidad para promover una licitación al amparo del citado artículo del TRLCSP.¹

3.55. El contrato de referencia NS 26/2015 cuyo objeto viene constituido por el suministro del sistema de señales fisiológicas para la experimentación con humanos, se licitó y adjudicó a una empresa española al amparo, asimismo, de lo previsto en el antes citado artículo 170.d) del TRLCSP, en virtud de derechos de exclusividad. En el expediente de contratación figura un certificado expedido por la representante del fabricante del Sistema Biopac System, modelo 150, objeto de adquisición de acuerdo con el PPT, en el que se afirma que la mencionada adjudicataria tiene derechos de exclusiva en la Comunidad Autónoma de Madrid. No obstante, examinado el mencionado pliego técnico, se aprecia que el citado producto Biopac System, modelo 150, no es más que uno de una larga serie de productos objeto de adquisición a través del contrato analizado. Efectivamente, además de aquel, resulta ser objeto de suministro un Sistema Biopac Wireless de Electroencefalografía (EGG), un Sistema Biopac de medida de la cardiografía de impedancia, un módulo amplificador GSR o EDA, dos módulos amplificadores de Electromiografía (uno de electrodos desechables y otro de electrodos reutilizables) y un Sistema Biopac de medida ECG.

Sin embargo, los derechos de exclusividad de la contratista se limitaban, según lo acreditado en el expediente, al Sistema Biopac System, modelo 150, sin que constase tuviera análogos derechos respecto al resto de los elementos objeto del suministro. En su virtud, no resulta suficientemente justificada la licitación de este contrato al amparo del artículo 170.d) del TRLCSP.

3.56. En la línea que viene siendo expuesta en los apartados precedentes, el contrato de referencia NS 27/2015, de suministro de un sistema de seguimiento ocular en humanos, fue adjudicado en virtud de estar la adjudicataria en poder de derechos de exclusividad, al amparo del repetidamente

¹ En su escrito de alegaciones la UNED expone que la motivación real de seguirse la licitación exclusivamente con la empresa que resultó adjudicataria del contrato, fue la convicción de que la fabricante y suministradora de las máquinas a mantener era la mejor dotada técnicamente para realizar dicho servicio.

citado artículo 170.d) del TRLCSP. En el expediente de contratación figura un documento, denominado “carta de exclusividad”, suscrito por la firma fabricante y distribuidora mundial de dicho producto, entidad domiciliada en la República Federal de Alemania, en la que se afirma que la adjudicataria ha sido autorizada para realizar ofertas, establecer términos y condiciones comerciales, y prestar servicios post-venta a la UNED de los productos de la mencionada fabricante. Del contenido de la mencionada carta no se desprende la existencia de derechos de exclusividad de la contratista adjudicataria, sino más bien una autorización temporal otorgada a la misma por la entidad realmente titular de dichos derechos para poder contratar con la UNED. De hecho, la autorización tiene como fecha de expiración el 1 de febrero de 2016.

En su virtud, no se encuentra suficientemente justificado el recurso al procedimiento de selección del contratista recogido en el mencionado precepto del TRLCSP, sin perjuicio de que no consten las razones por las que no se formuló directamente el pedido del suministro al fabricante alemán con el consiguiente ahorro de los gastos de intermediación, y la posibilidad de someterse al régimen fiscal de adquisiciones intracomunitarias del IVA.

3.57. Finalmente, en el ejercicio 2015 fueron adjudicados a una determinada mercantil, entre otros, dos contratos, de respectivas referencias NS 6/2015 y NS 18/2015, cuyos objetos venían constituidos por el servicio de soporte y mantenimiento de los sistemas Universitas XXI Económico y de Recursos Humanos, el primero de ellos, y por el servicio de implantación del componente de contabilidad analítica Universitas XXI, el segundo de los mismos. Ambos contratos fueron licitados y adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, en virtud de los derechos de exclusiva a que se refiere el artículo 170.d) del TRLCSP. En ambos contratos la acreditación de dichos derechos se realiza por medio de un escrito de la contratista en el que afirma estar en poder de la propiedad intelectual del software UNIVERSITAS XXI, y de los códigos fuente, teniendo la comercialización exclusiva.

No obstante, en ninguno de los dos expedientes de contratación figuraba acreditado, a través de los correspondientes certificados expedidos por el Registro de la Propiedad Intelectual territorial correspondiente, que la adjudicataria fuera titular de los derechos que invocaba.

3.58. Durante los trabajos de campo se expuso esta circunstancia a los responsables de la UNED, quienes hicieron entrega al equipo fiscalizador de los antecedentes de los que, al respecto, disponían. Consistían en tres certificados de titularidad de marca expedidos por la Oficina Española de Patentes y Marcas a favor de la citada contratista. Los mismos se referían, respectivamente, a la marca Universitas XXI Económico, a la marca Universitas XXI Recursos Humanos, y, finalmente, a la marca Universitas XXI.

3.59. Las comprobaciones expuestas ponen de manifiesto que lo único acreditado por la empresa adjudicataria es ostentar la titularidad de las mencionadas marcas, las cuales, como corresponde al contenido de la institución jurídica de la marca, sirven al propósito de identificar determinados productos para diferenciarlos de otros de la competencia, pero en ningún caso se acredita tener, mediante la titularidad de la marca, la propiedad intelectual del software utilizado por los desarrollos y funcionalidades objeto de contratación, tal y como se afirma en los escritos a que se hizo referencia con anterioridad.

En su escrito de alegaciones la entidad fiscalizada expone y justifica que la selección de la adjudicataria de este contrato en procedimiento negociado sin llevar a cabo licitación alguna, fue debido a que los citados sistemas Universitas XXI habían sido adquiridos por la UNED en 2004, y que desde el año siguiente a este venía siendo la herramienta utilizada por la Universidad para su gestión económico-administrativa, tanto en materia contable como de recursos humanos, por lo que el mantenimiento de la misma, y la resolución de incidencias, debían contratarse con la empresa suministradora.

En virtud de lo expuesto, este Tribunal considera que la selección de la contratista al amparo del artículo 170.d) del TRLCSP no debería haberse realizado con base en los derechos de exclusividad

que se invocan en el expediente de contratación, sino con base en las razones técnicas expuestas ahora por la adjudicataria.

III.2.4. Incidencias en relación con los medios de acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica previstos en los pliegos

3.60. En tres contratos de los que han sido objeto de examen durante la fiscalización, se aprecia que se ha relevado al posible contratista de la obligación de acreditar estar en poder de la exigible clasificación a los licitadores no españoles pertenecientes a países no miembros de la Unión Europea. Así, en los contratos de respectivas referencias AM 3/2014, AM 6/2014 y AM 11/2014, todos ellos relativos a servicios de desarrollos de funcionalidades informáticas, sus correspondientes PCAP exigían a los licitadores de nacionalidad española estar en posesión de determinada clasificación, además de tener la misma en vigor. Asimismo, y en consonancia con las previsiones contenidas en el artículo 66 del TRLCSP, a las empresas extranjeras de estados miembros de la Unión Europea se les relevaba de dicha exigencia, sin perjuicio de tener que acreditar su solvencia económica, financiera y técnica por los medios identificados en los respectivos PCAP, de acuerdo a lo establecido en los artículos 75 y 78 del TRLCSP. No obstante, al resto de empresarios extranjeros tampoco se les demandaba estar debidamente clasificados, pese a que la exención legal de dicho requerimiento se limita por la legislación a los empresarios comunitarios, pudiendo los mismos, de acuerdo a los PCAP, acreditar la solvencia necesaria utilizando medios análogos a los exigidos a estos últimos. Esta decisión es contraria a lo previsto en los artículos 65 y 66 del TRLCSP que establecían, en la fecha de licitación de los mencionados contratos, la exigencia de estar debidamente clasificados tanto a los empresarios españoles como a los extranjeros no comunitarios.

3.61. En un elevado número de los contratos examinados durante la fiscalización, tanto del ejercicio 2014 como del 2015, sus respectivos pliegos especificaban que la solvencia económica, financiera y técnica de las empresas licitadoras debería acreditarse demostrando haber ejecutado en los últimos tres años al menos un contrato de análogas características al licitado, en el caso de contrato de servicios, o haber realizado anteriormente algún suministro similar, para este tipo de contratos. En todos los casos, se trataba de procedimientos negociados, con o sin publicidad, en los que, en razón de la cuantía, no resultaba legalmente exigible estar en posesión de una clasificación determinada. A título de enumeración ejemplificativa, se citan los contratos de las siguientes referencias, NS 6/2014, NS 7/2014, NC 10/2014, NC 11/2014, NS 14/2014, NS 16/2014, NS 18/2014, NS 19/2014, NS 2/2015, NS 8/2015, y NS 9/2015.

3.62. La forma mencionada de acreditar la solvencia resultaba legalmente admisible en lo que a la técnica se refiere, dado que tiene encaje en los supuestos contemplados en el artículo 77.1.a) el TRLCSP, para los contratos de suministro, y en el artículo 78.1.a) de dicho texto legal, para los contratos de servicios; pero no resultaba suficiente en lo que a la solvencia económica y financiera concierne. Efectivamente, de acuerdo con el artículo 75 del mencionado Texto Refundido, dicha vertiente de la solvencia debe acreditarse por alguno de los siguientes medios: a) declaraciones apropiadas de entidades financieras; b) las cuentas anuales inscritas en el correspondiente Registro Mercantil; c) declaraciones sobre el volumen de negocios y, en su caso, sobre el volumen de negocios en el ámbito de las actividades correspondiente al objeto del contrato.

Por tanto, los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera previstos en los respectivos PCAP de los mencionados contratos, no se adecuaron a lo establecido por la ley.

3.63. ²

² Punto suprimido en el trámite de alegaciones.

III.2.5. Incidencias en relación con la efectiva acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica

3.64. En el contrato de referencia NS 20/2014, cuyo objeto viene constituido por el “servicio de análisis y control de calidad de los entregables del proyecto de competitividad e innovación e-learning”, sus PCAP exigían como justificación de estar en posesión de la solvencia técnica exigible, el haber realizado un servicio similar en los últimos tres años, así como acreditar que el personal que nominalmente se adscribiese a la ejecución del contrato contase con la formación y experiencia requerida de acuerdo al PPT, incluido el dominio del idioma inglés.

En la oferta presentada por el licitador que resultó adjudicatario, este afirma haber celebrado con varias firmas contratos análogos al licitado; sin embargo, ni acompañó los correspondientes certificados, ni identificó el objeto concreto de dichos contratos ni las empresas con las que pudo celebrarlos. Tampoco consta en el expediente de contratación que dicha acreditación la hubiese presentado tras la adjudicación, y antes de la formalización. El órgano de contratación debería haber requerido la correspondiente subsanación o, en su caso, haber acordado la exclusión del mencionado licitador.

Además, su oferta no identificaba el personal que fuese a ser adscrito a la ejecución del contrato, ni por tanto acreditaba poseer el mismo la cualificación requerida en los pliegos del contrato. El licitador se limitó a afirmar que todo su personal tenía la cualificación exigida. No consta que el órgano de contratación requiriese al licitador, ni en fase de adjudicación, ni en el trámite de formalización, la acreditación de dicho elemento de la solvencia técnica exigible.³

3.65. En fecha 17 de julio de 2014 la empresa que entonces era titular del contrato “servicio de soporte de los aplicativos de control de matrículas” (referencia NS 11/2013), suscrito con la UNED el 18 de enero de 2013, cedió a otra sociedad los derechos de explotación y uso que ostentaba sobre la aplicación soporte de los mencionados aplicativos. La mencionada cesión se hacía extensible, asimismo, al mencionado contrato. Todo ello se formalizó en escritura pública el 31 de julio del mismo año, autorizando la entidad fiscalizada dicha cesión del contrato en esta misma fecha, con los efectos legales, en materia de derechos y obligaciones, que dicho negocio jurídico llevaba consigo.

3.66. De acuerdo con lo establecido en el artículo 226.2.c) del TRLCSP, el cesionario debe tener, además de la capacidad necesaria para contratar con la Administración, la solvencia que resulte exigible para el contrato del que se trate, debiendo estar debidamente clasificado si tal requisito se ha exigido al cedente. A la vista de la cuantía del contrato cedido, no resultaba exigible la clasificación al estar el mismo por debajo del umbral económico establecido en el artículo 65 del TRLCSP, por lo que la solvencia del cesionario habría de venir acreditada en los términos establecidos en los artículos 75 y 78 de dicho cuerpo legal. En concreto, la solvencia exigible hubo de acreditarse, de acuerdo con los pliegos de licitación del contrato objeto de cesión, demostrando haber ejecutado en los últimos tres años contratos de prestaciones análogas al licitado.

3.67. Los antecedentes unidos al expediente ponen de manifiesto que la empresa cesionaria llevó a cabo, en fecha 23 de diciembre de 2013, una modificación de su objeto social mediante la que introdujo, como parte del mismo “actividades relacionadas con la informática, análisis y confección de programas, venta de ordenadores y equipos periféricos”, actividad que estaría en la órbita del objeto del contrato cedido. Antes de dicha fecha de ampliación del objeto social, no formaba parte de su objeto social la realización de dicha clase de actividades, sin que tampoco figurase acreditado, alternativamente, el haberlas realizado.

³ La entidad fiscalizada acompaña a su escrito de alegaciones documentación diversa, que no figuraba en el expediente de contratación, y que considera acredita la solvencia técnica de la contratista. No obstante, el examen de la misma permite afirmar su insuficiencia para tal propósito, a cuyo efecto baste decir que el PCAP exigía que la persona adscrita a la ejecución del contrato contase con dominio del inglés, en tanto que la documentación ahora portada acredita, mediante certificado de la Escuela Oficial de Idiomas, que aquélla ha superado el ciclo elemental del primer nivel de dicho idioma.

3.68. Hasta la fecha indicada, el objeto social de la mencionada empresa estuvo constituido, en síntesis, por las siguientes actividades: a) compraventa, adquisición y tenencia de valores mobiliarios; b) compraventa e intermediación de toda clase de fincas urbanas y rústicas, y promoción de edificaciones; c) asesoramiento de empresas y personas físicas; y d) producción, exhibición, edición, importación, exportación, y distribución de todo tipo de productos de arte, así como la participación en ferias y certámenes relacionados con la actividad artística, y la representación de profesionales y artistas, y la explotación de galerías de arte. A las mencionadas actividades integrantes de su objeto social, se añadieron, el 23 de diciembre de 2013, las relacionadas con la informática, ya referidas, y la compraventa, intermediación, importación, exportación, y distribución de todo tipo de productos funerarios y biológicos. Todo ello consta en las copias de las correspondientes escrituras públicas obrantes en el expediente de contratación. En el certificado del Censo de Actividades Económicas, expedido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, figura dicha empresa cesionaria como dada de alta en las actividades de comercio de muebles y máquinas de oficina, explotación electrónica por terceros, y otras actividades no clasificadas.

3.69. En definitiva, cuando se produjo la cesión del contrato el 17 de julio de 2014, la empresa cesionaria había entrado en el sector de la informática hacía escasamente siete meses, sin que sus actividades empresariales precedentes guardaran relación alguna con el mencionado campo. No consta en los antecedentes en poder de la UNED que dicha empresa tuviera experiencia previa acreditable en contratos relacionados con la instalación, mantenimiento y desarrollo de programas informáticos, careciendo por tanto de la solvencia técnica exigible para poder obtener la cesión del contrato analizado, la cual no debió, en caso alguno, ser autorizada.

3.70. Finalmente, debe tenerse en cuenta que el hecho de que la citada cesionaria hubiera adquirido los derechos de explotación del programa soporte de los aplicativos de control de matrículas, tan solo le convertía en titular dominical de los mismos, como propietaria del correspondiente activo intangible, pero en ningún caso le otorgaba, per se, la solvencia técnica necesaria para poder contratar con la Administración Pública, pues la solvencia exigible, en el caso analizado, derivaba de la experiencia adquirida en la ejecución de contratos análogos.

En evacuación del trámite de alegaciones, la UNED manifiesta que la solvencia de la empresa cesionaria resultaba acreditada por medio de una declaración de su representante legal en la que afirmaba contar con los conocimientos y con el personal técnico necesario para la ejecución del contrato, copia de la cual adjunta como anexo. No obstante, el artículo 78 del TRLCSP no contempla como medio de acreditación de la solvencia técnica del contratista la mera declaración del mismo afirmando poseerla. Además, el PCAP del contrato cedido exigía como medio de tal acreditación haber ejecutado en los últimos tres años contratos de prestaciones análogas al licitado, extremo éste al que no se refería la mencionada declaración de la sociedad cesionaria. A mayor abundamiento, el contrato fue cedido, tal como se dice en los puntos 3.65 y 3.69, el 17 de julio de 2014, en tanto que la citada declaración es de fecha 10 de septiembre del mismo año, esto es, casi más de un mes después de la autorización de la cesión por parte de la entidad fiscalizada.

III.2.6. Incidencias en relación con los criterios de valoración establecidos en los pliegos

3.71. En el contrato de referencia NC 13/2014, relativo al servicio de mantenimiento e incidencias del sistema Universitas XXI-Económico, el servicio proponente (Dirección de Tecnología), en la propuesta de contrato denominada "Hoja de datos", indica que la valoración de las ofertas que se presenten, y la consiguiente selección del contratista y adjudicación del contrato, debe realizarse en atención el número de horas de servicio que los licitadores se comprometan a prestar. Sin embargo, el PCAP, apartándose de este criterio, y sin que conste en el expediente de contratación justificación alguna al respecto, prevé que la totalidad de los puntos de asignación automática, (el 70%), se realice con base en el precio hora/técnico ofrecido por el licitador.⁴

⁴ En su escrito de alegaciones la UNED manifiesta que la mencionada indicación contenida en la Hoja de

3.72. En varios de los contratos celebrados por la entidad fiscalizada en el periodo objeto de examen, no se estableció umbral mínimo para la superación de las diferentes fases de valoración de las ofertas de los licitadores. A título de ejemplo, dicha circunstancia se produce, entre otros, en los expedientes de contratación de respectivas referencias AM 6/2014, AM 13/2014, NS 8/2014, y AM 13/2015. A este respecto debe tenerse en cuenta que el artículo 150.4 del TRLCS establece que "(...) En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo".

3.73. En el contrato de referencia NC 23/2015, de suministro de material informático, por lotes, identificados como I, II y III, se establecían como criterios de adjudicación objetivos en los dos primeros de ellos, el precio (que se valoraba en 70 puntos), el incremento del plazo de garantía (al que se adjudicaban un máximo de 12 puntos); finalmente, se asignaban 18 puntos a las ofertas que contuvieran lo que se denominaba "equipos de marca reconocida", a cuyo efecto el PCAP identificaba una relación de marcas de ordenadores de sobremesa, de monitores, de portátiles y de tablets.

3.74. La previsión relativa a incluir en los criterios de valoración de las ofertas que las mismas pudieran contener determinadas marcas, favoreciendo a quienes las ofrecieran, resulta contraria a lo establecido en el artículo 117.8 del TRLCSP, que traspone el artículo 23.8 de la Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras, de suministro y de servicios. En la mencionada normativa se establece que las especificaciones técnicas no podrán mencionar una fabricación o una procedencia determinada, ni hacer referencia a una marca o a una patente, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos, salvo que lo justifique el objeto del contrato. De acuerdo con dicho precepto, tal referencia se podría admitir, con carácter excepcional, en el caso en que no fuese posible hacer una descripción lo bastante precisa del objeto del contrato, en cuyo caso deberá ir siempre acompañada de la mención "o equivalente."

3.75. En relación con lo anterior debe tenerse en cuenta que las especificaciones técnicas deberán permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores y no tener por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia, lo que resultaría contrario a la observancia de los principios de libre circulación de mercancías, de igualdad de trato y no discriminación, que emanan del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. La inclusión de marcas en los criterios de valoración iría en contra de los mencionados principios. La "Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre aplicación de marcas comerciales en la definición de las especificaciones técnicas en los contratos de cuyo objeto es la compra o el arrendamiento de ordenadores y demás equipos informáticos", contenida en el Informe 62/07, de 26 de mayo de 2008, abunda en el planteamiento expuesto.

III.2.7. Incidencias en relación con la valoración de las ofertas por la mesa de contratación

3.76. En el contrato de referencia AM 7/2014, del servicio de mantenimiento de hardware de la plataforma de servidores, los licitadores estaban obligados, de acuerdo con el PCAP, a presentar una oferta de mantenimiento de acuerdo al inventario obrante en el expediente de contratación, proponiendo un precio para cada uno de los elementos de hardware identificados en el mismo. Igualmente, debían hacer constar en la proposición económica la suma total resultante del anterior desglose. El examen del inventario sobre el que el adjudicatario formuló su propuesta económica permite afirmar que el mismo no coincidía con el inventario contenido en el PPT, elaborado por la Dirección de Tecnología de la UNED. En concreto, del modelo CX-4G15-600, figuraban inventariadas en el pliego 55 unidades, mientras que la oferta contenía 40. Igualmente, los modelos

Datos fue debido a un error, además de que esta carece de fuerza contractual. Siendo como es cierta esta última afirmación, el propósito del presente punto obedece a poner de manifiesto la conveniencia de salvar mediante la debida justificación o motivación la aparente contradicción que pueda existir entre los diferentes documentos que integran el expediente de contratación.

VNX53D156015, VDMM1GCIJAS, VNX5300DMM, V3VS15-600, VNXFCSFPS, UNIU-V53, y RPS-V53, con 17 unidades en total, que figuraban en el inventario del expediente de contratación, no se encontraban relacionados en la oferta del adjudicatario. No consta explicación alguna relativa a las mencionadas diferencias.

3.77.⁵

3.78. En el expediente de referencia NC 13/2014, del servicio de incidencias y mantenimiento del sistema Universitas XXI Económico, resulta destacable que la oferta técnica presentada por la adjudicataria no daba respuesta alguna a las necesidades de la entidad fiscalizada recogidas en el PPT. Esto es, dicho pliego establecía las prestaciones que la entidad contratante pretendía obtener a través del contrato. En particular, dicho pliego definía como objeto del contrato la atención de incidencias de los usuarios de la aplicación Universitas XXI Económico, el mantenimiento de incidencias, el apoyo funcional y técnico en las aperturas y cierres del ejercicio económico, el suministro de informes relativos a la gestión económica, y, en fin, el mantenimiento y documentación de los objetos de base de datos.

Sin embargo, la oferta presentada por el licitador adjudicatario no guardaba relación con las mencionadas tareas, sino que contenía información genérica (la mayor parte concerniente a la cualidades y experiencia del licitador, a la descripción de herramientas informáticas, y a la metodología de trabajo), que no ofrecía respuesta explícita ni soluciones directas a los planteamientos expuestos en el citado PPT. En realidad, el contenido de la oferta del licitador guardaba relación con el diseño, desarrollo, implantación y seguimiento de un proyecto, cuando el objeto del contrato venía dado por el establecimiento y el mantenimiento de un sistema de gestión de incidencias de un proyecto ya implantado. De hecho, en toda la oferta no se llega a mencionar el nombre del sistema a mantener, Universitas XXI Económico, salvo en el recuadro que encabeza cada página de la oferta en el que consta el nombre del contrato. Por ello, la empresa licitadora debió haber sido excluida del procedimiento de contratación.

Si bien la UNED manifiesta en su escrito de alegaciones que la oferta de la contratista responde a los criterios de valoración aportando determinadas herramientas informáticas, extremo al que se ha hecho referencia expresa en el presente punto, dicha afirmación no enerva el hecho de que la citada oferta omitiese completamente cualquier mención a las prestaciones que constituían el objeto del contrato.

3.79. En el contrato de referencia AM 6/2014, relativo al servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades y aplicaciones en la UNED, su PCAP establecía para la valoración de las ofertas la asignación de 40 puntos mediante criterios dependientes de un juicio de valor, y 60 puntos mediante criterios de valoración automática. En relación con los primeros, la Dirección de Tecnología de la entidad fiscalizada emitió un informe, en fecha 13 de diciembre de 2013, de aceptación plena por la mesa de contratación, en el que se limitaba a la mera asignación de puntos sin motivar, en cada caso, la razón por la que se atribuían los mismos a cada oferta.

3.80. En forma análoga al supuesto que acaba de exponerse, en el contrato de referencia AM 13/2014, relativo al servicio de mantenimiento y soporte de las aplicaciones de bolsa de empleo y participación de estudiantes de la UNED, del que también resultó adjudicataria la misma mercantil del contrato referido en el punto precedente, su PCAP establecía para la valoración de las ofertas la asignación de 40 puntos mediante criterios dependientes de un juicio de valor, y 60 puntos mediante criterios de valoración automática. En relación con los primeros, la Dirección de Tecnología de la entidad fiscalizada, emitió un informe en fecha 17 de octubre de 2014, de aceptación plena por la mesa de contratación, en el que se limitaba a la mera asignación de puntos sin motivar, en cada caso, el por qué se atribuían los mismos a cada oferta, sin perjuicio de contener, asimismo, una breve referencia a un incumplimiento del PPT por parte de dos ofertas, que acababan por valorarse con cero puntos.

⁵ Párrafo suprimido en el trámite de alegaciones.

La falta de motivación a que se ha hecho referencia en los dos apartados anteriores resulta contraria al principio de transparencia y, en todo caso, al deber de motivar que pesa sobre la Administración cuando la misma ejerce potestades discrecionales, como en el caso referido.

Respecto de estos dos últimos puntos la UNED, en su escrito de alegaciones, manifiesta que al asignarse los puntos en aplicación de las respectivas fracciones de puntuación establecidas en el PCAP la valoración quedaba con ello suficientemente motivada. No obstante, este Tribunal considera que en todo caso debe motivarse que la correspondiente oferta presentaba las características que le hacían acreedora a la puntuación que se le otorgaba.

3.81. En el mismo contrato al que se refiere el apartado anterior, esto es, el de referencia AM 13/2014, y abundando en la cuestión de los dos licitadores valorados con cero puntos en los criterios dependientes de un juicio de valor, la mesa de contratación, haciendo suyo el informe realizado por la Dirección de Tecnología, estimó que ambos ofertantes incumplían los pliegos en sus respectivas propuestas. Sin embargo, en lugar de acordar la exclusión de los mismos del procedimiento de contratación, tal y como resultaría procedente en casos como el expuesto, optó por mantenerlos en los procesos de selección, y abrir y valorar los sobres en los que se contenía los elementos de la oferta valorables de forma automática. Si bien es cierto que el PCAP no establecía el umbral mínimo de puntuación para seguir en la licitación, en claro incumplimiento de lo establecido en el artículo 150.4 del TRLCSP, tal y como se dijo en el punto 3.72 anterior, ello no constituía óbice para considerar que una oferta valorable con cero puntos, por incumplimiento de los pliegos, debería haber sido objeto de exclusión.

Resulta evidente que una valoración con cero puntos nunca hubiera llegado al umbral mínimo que la ley obliga a fijar en los pliegos, por muy bajo que hubiera sido este, por lo que dichas ofertas no deberían haber continuado en el proceso de selección. Si alguna de esas dos ofertas hubiera quedado clasificada como la ventajosa, en razón de los puntos obtenidos en la segunda fase valoración, la mesa de contratación podría haberse encontrado en la situación de tener que proponer como adjudicataria del contrato a una oferta que incumplía los pliegos.

En su escrito de alegaciones la UNED pone de manifiesto que dichas dos empresas, valoradas con cero puntos, no aportaron determinada documentación que resultaba exigible para la valoración de sus respectivas ofertas, pero que, en su parecer, ello no constituía causa de exclusión. No obstante, este Tribunal considera que una de las mismas debió ser excluida al omitir completamente la descripción del servicio exigida por el pliego, lo que impedía conocer el contenido de su oferta y, por tanto, si la misma cumplía las exigencias del PPT. Respecto de la otra, debió la misma ser también excluida dado que su oferta contenía un plazo de ejecución que incumplía las exigencias del pliego, tal y como se constataba en el informe de valoración.

3.82. La cuestión que se acaba de plantear como mera hipótesis en el apartado anterior, se produjo en la realidad en el expediente de contratación de referencia AM 13/2015. En este contrato, del servicio de asistencia y mantenimiento de las salas audiovisuales de la UNED (lotes 1 y 2), el PCAP preveía la asignación del 15% de los puntos mediante criterios valorables mediante la aplicación de un juicio de valor. En el informe de valoración de dicha fase, dos de los cuatro licitadores del lote 1 fueron valorados con cero puntos al apartarse sus respectivas ofertas de los requerimientos de los pliegos, en tanto que en el lote 2 se produjo la misma circunstancia respecto de dos de los tres licitadores.

En ambos lotes, en lugar de excluirse a los licitadores calificados con cero puntos se decidió mantenerlos en ambos procesos de licitación, procediéndose, en su virtud, a la apertura de los sobres que contenían el precio de la oferta, valorable mediante la aplicación de fórmulas, y al que se asignaba un máximo de 85 puntos. Así, en aplicación de los criterios objetivos se produjo la circunstancia de que uno de los licitadores valorados con cero en las respectivas ofertas técnicas (lotes 1 y 2), presentó el mejor precio, y además con el suficiente margen como para compensar el no haber obtenido punto alguno en la primera de las fases, resultando, en definitiva, adjudicatario de los dos lotes del contrato. Por tanto, acabó por adjudicarse el contrato a un licitador cuya oferta

se apartaba de los requerimientos establecidos en los pliegos de la contratación, lo que infringe, a “sensu contrario”, los apartados 4 y 5 del artículo 117 del TRLCSP.

Respecto de este punto, la UNED formula alegaciones del mismo contenido a las expuestas en el punto anterior, las cuales no pueden ser objeto de favorable acogida en la medida que en el informe de valoración mencionado se afirmaba, respecto de la oferta presentada por la empresa que acabó por ser adjudicataria, que la misma presentaba un plan de mejora que no tenía nada que ver con los servicios solicitados, y que las características diferenciales de la oferta no se referían al procedimiento en cuestión ni a los PPT. Lo que acaba de exponerse pone de manifiesto que la oferta incumplía el pliego y que, por tanto, debió ser excluida del proceso de licitación.

3.83. En relación con el contenido de los dos puntos precedentes, debe tenerse en cuenta la doctrina establecida de manera constante por el Tribunal Central de Recursos Contractuales en virtud de la cual las ofertas presentadas deben adecuarse a lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta u ofertas presentadas que no se adecuen a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación.

III.2.8. Incidencias en relación con la existencia de defectos en la observancia del principio de transparencia

3.84. En diversos contratos celebrados por la UNED a lo largo del periodo fiscalizado licitados mediante procedimiento negociado, se ha observado que sus respectivos pliegos incluyen como criterios de valoración de las ofertas algunos que deben ser objeto de un juicio de valor, y otros susceptibles de la aplicación de fórmulas. En todos los casos, se prevé que los licitadores presenten en sobres separados y cerrados los elementos que integran las respectivas ofertas. Sin embargo, a la hora de llevar a cabo la valoración de las mismas, no consta que los correspondientes sobres se abrieran en actos separados, y se valorasen los elementos de la oferta susceptibles de valoración de juicio de valor, antes de valorarse aquellos que eran objeto de la aplicación de fórmulas. Por el contrario, en las actas de todos los expedientes referidos, consta la apertura de ambos sobres en un solo acto, y la valoración simultánea de la totalidad de los elementos de la oferta.

3.85. Efectivamente, en los expedientes de referencias NC 4/2014, NS 17/2014, NS 18/2014, NC 3/2015, NC 7/2015, y NS 4/2016, consta que los PCAP establecían que las ofertas se valorasen aplicando en parte criterios subjetivos, y en parte criterios objetivos, exigiendo a los licitadores separar en sobres diferenciados y cerrados los elementos de la oferta valorables bajo uno y otro criterio. No obstante, en ningún caso consta que la valoración de los elementos objeto de juicio de valor se hubiese realizado antes que las de los elementos de la oferta susceptibles de la aplicación de fórmulas. Además, en los expedientes NC 7/2015 y NS 4/2016, sus respectivos pliegos no establecían umbral mínimo para superar la fase objeto de valoración subjetiva, infringiendo las exigencias del artículo 150.4 del TRLCSP. Por otra parte, en el citado expediente NC 7/2015, dicha valoración se limitó a la asignación de puntos, sin que la misma fuese acompañada de motivación alguna.

Por tanto, no consta que hayan sido observadas las previsiones contenidas en el párrafo tercero, del punto 2, del artículo 150 del TRLCSP, en donde se establece que: “La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello”.

3.86. Es cierto que las normas de desarrollo reglamentario relativas a dicho extremo, contenidas en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, parecen referirse exclusivamente a los procedimientos de adjudicación abierto o restringido, pero no al negociado (con o sin publicidad). Probablemente ello sea así porque el legislador ha dado por supuesto que en este último tipo de procedimiento prima la negociación con los licitadores por encima de la mera asignación de puntos a los diferentes

elementos de la oferta. No obstante, en los casos que se analizan en estos apartados, al haberse incluido en los pliegos criterios diversos de valoración subjetiva y objetiva, se produce la selección del adjudicatario con base en la aplicación de los mismos, y no con base en la negociación. Por tanto, los mismos se asimilan más a un procedimiento abierto o restringido que a uno negociado, y así deberían haberse aplicado las previsiones contenidas en los artículos 26 y 27 del citado Real Decreto 817/2009, o, al menos, un protocolo alternativo que, en todo caso, hubiera posibilitado haber dejado debida constancia del cumplimiento de lo establecido en el indicado párrafo tercero, del punto 2, del artículo 150 del TRLCSP.⁶

III.2.9. Incidencias en relación con la existencia de defectos en la negociación de los contratos

3.87. En ninguno de los PCAP de todos los contratos licitados en el ejercicio 2014 mediante procedimiento negociado, consta que se haya dado cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 176 del TRLCSP, que exige que en aquellos se determinen los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser objeto de negociación con las empresas. Tampoco hay constancia documental de que la UNED hubiera procedido a negociar los términos de la contratación, como exige el artículo 178 del citado texto legal. Esta omisión ha sido parcialmente corregida en el ejercicio 2015, dejándose ya constancia en las respectivas actas de la mesa de contratación, que se ha otorgado a las empresas licitantes la posibilidad, si así lo estiman conveniente, de mejorar sus ofertas económicas en el plazo concedido para ello. A este respecto, hay que señalar que la negociación implica no solo la conveniencia o no de esta mejora del precio por parte del posible adjudicatario, sino también la toma de iniciativas por parte de la UNED para mejorar los términos de la contratación, no dejando, en consecuencia, el peso de estas iniciativas y consideraciones al criterio del correspondiente contratista, como parece desprenderse de la información que se proporciona en dichas actas.

III.2.10. Incidencias en relación con la justificación de bajas anormales o desproporcionadas

3.88. En el expediente de contratación NC 20/2015, de obras de medidas de protección y seguridad durante la paralización de las obras del nuevo edificio del campus de Las Rozas, la empresa que ofrecía la oferta más ventajosa para la Administración incurrió en valores anormales o desproporcionados conforme a lo establecido en el artículo 85.4 del RGLCAP. En su virtud, la mesa de contratación puso en marcha el mecanismo establecido en el artículo 152 del TRLCSP. Tras los trámites oportunos, la mesa admitió la justificación de la oferta realizada por el licitador. La misma se fundamentaba en el hecho de que la empresa ofertante radicaba en el mismo municipio de realización de los trabajos, así como en la circunstancia de que los trabajos iban a ser ejecutados con personal propio, y, finalmente, en el hecho de que el licitador se comprometía a realizar los denominados “trabajos iniciales” -que en la práctica suponían el 80% del total de los trabajos a realizar- dentro del plazo de un mes, en lugar del plazo de un mes y medio exigido en los pliegos.

3.89. No obstante, la oferta presentada inicialmente por el licitador no contemplaba que dichos trabajos iniciales se comprometiera a realizarlos en un mes. Por tanto, el informe de justificación de la oferta elaborado por el contratista modificaba en la práctica la oferta, lo que resulta legalmente inviable. Efectivamente, el trámite de justificación de las ofertas que presenten valores anormales o desproporcionados, establecido en el artículo 152.3 del TRLCSP, tiene por objeto acreditar la viabilidad de la misma pese a presentar valores que pudieran plantear dudas sobre la posibilidad de que el adjudicatario ejecute los trabajos en las condiciones ofrecidas. Pero no resulta posible que en uso de dicho trámite se pueda modificar la oferta; pues ello iría en contra del principio de transparencia, de igualdad de los licitadores y de la no discriminación entre ellos que, de forma expresa, recogen los artículos 1 y 139 del TRLCSP. Además, la oferta, una vez presentada, no es

⁶ Si bien la entidad fiscalizada manifiesta en su escrito de alegaciones que hubo negociación en relación con los diferentes criterios de valoración, no consta en ninguno de los expedientes de contratación que dicha negociación hubiera tenido lugar.

susceptible de modificación, sin perjuicio de que se tratase de aspectos de la misma que los pliegos hubieran identificado como negociables, y que, de hecho, se abriese la negociación en los términos establecidos en la ley. En el caso que se analiza, ni los pliegos establecían la posibilidad de negociar el mencionado plazo de ejecución de los trabajos iniciales, ni la modificación de la oferta se produjo en trámite de negociación.

3.90. Además, pese a la manifestación del licitador de reducir el plazo de ejecución mencionado en medio mes, la realidad es que el documento de formalización del contrato recogía que dichos trabajos iniciales se realizarían en un mes y medio. A mayor abundamiento, los mismos comenzaron el 8 de abril de 2015, y se certificaron como ejecutados el 29 de mayo de dicho año, esto es, un mes y 20 días después. Por tanto, no se cumplió finalmente el plazo de ejecución que había resultado esencial para admitir la oferta y para realizar la adjudicación.

III.2.11. Incidencias en relación con la fase de formalización del contrato

3.91. En el expediente de referencia NC 14/2015, cuyo objeto venía constituido por la prestación del servicio de microbús para el transporte del personal, no resulta acreditado que el adjudicatario estuviera al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social, pues falta el correspondiente certificado en el expediente de contratación. Además, en los documentos de pago al contratista (persona física), se vino practicando una retención por Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas del 1%, en lugar del general establecido en el Reglamento para actividades empresariales, sin que, no obstante, conste documento alguno justificativo de que aquel estuviese acogido al sistema de estimación objetiva.

III.2.12. Incidencias en relación con la ejecución, facturación y pago de los contratos

3.92. En el expediente de referencia NC 1/2015, del servicio de mudanza entre los edificios de la UNED, las prestaciones realizadas por el contratista en ejecución del contrato han excedido de aquellas que estaban contempladas en el PPT. Efectivamente, este contiene las cláusulas propias de un servicio de mudanza de bienes muebles de diversa índole entre los diferentes edificios de la entidad fiscalizada. No obstante, en los correspondientes documentos de facturación consta como el contratista no se vino limitando al mencionado traslado puesto que, en la práctica totalidad de las facturas mensuales, se citan, entre las labores realizadas, la destrucción de papel y de material informático diverso.

Si en relación con el servicio contratado la necesidad de la UNED venía constituida no solo por la mudanza de enseres, en sentido estricto, sino que también resultaba necesaria la destrucción de material no inventariable (papel y consumibles de informática) e inventariable (otro material de informática), el correspondiente PPT debería haberse elaborado contemplando asimismo dichas tareas, por lo que los requisitos de solvencia técnica deberían haberse acomodado a la realidad de las prestaciones exigibles al adjudicatario. A título de ejemplo, el PPT debería haber previsto el protocolo a seguir en la destrucción de los elementos objeto de eliminación, así como las precauciones adoptables, tanto en lo que respecta a los aspectos medioambientales, como en lo concerniente a la observancia de las normas que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos, y el Reglamento de desarrollo de la misma, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, establecen, respectivamente, para la eliminación de documentos y de ficheros que puedan contener datos protegibles (utilización de contenedores o de destructoras de papel, según los casos, y limpieza de discos duros en los supuestos que resultase necesario).⁷

⁷ La entidad fiscalizada manifiesta en el trámite de alegaciones que la empresa de mudanzas no se encargaba de la destrucción del papel y del material de informática, sino tan solo del traslado del mismo al punto de recogida para proceder, seguidamente, a las tareas de destrucción. No obstante, en las facturas del servicio de mudanza examinadas durante los trabajos de campo, se recoge expresamente como concepto de facturación la citada destrucción, sin que las mismas se limiten a mencionar que se trataba del mero traslado, previo a la eliminación de los correspondientes objetos.

3.93. En el expediente de referencia AM 7/2014, del servicio de mantenimiento de hardware de la plataforma de servidores, al que ya se hizo mención en el punto 3.76, su PCAP exigía, como parte de la solvencia técnica a ser acreditada por los licitadores, la adscripción al contrato de un técnico con experiencia de 3 años en un software específico (CPD Avocent Data Center Planer), dado que además del citado mantenimiento se exigía llevar a cabo una labor de actualización de dicho software. A dicha licitación concurrió un único ofertante. Examinadas las facturas libradas por el contratista en ejecución del contrato, y analizados los conceptos de las mismas, consta que todas ellas se libraron por los trabajos de mantenimiento, sin que conste que los mencionados trabajos de actualización fueran objeto de facturación. Tampoco se acredita la ejecución de los mismos, dado que, ni existe constancia alguna de ello, ni obra en el expediente acta de recepción de los indicados trabajos.⁸

3.94. En el expedientes de referencia NS 7/2014, de servicios de mantenimiento y control de la calidad del aire interior y agua de consumo humano en los edificios de la UNED, no se acredita que se hubiera producido la recepción formal de la prestación objeto del contrato en los términos del artículo 222.2 del TRLCSP, que exige un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato. La Entidad, en este supuesto, manifiesta su conformidad con la factura presentada, acreditativa del pago realizado, pero no la conformidad formal con la debida realización de aquella prestación.

3.95. En el expediente de contratación de referencia AM 6/2014, al que se ya se hizo mención en los puntos anteriores 3.44 a 3.49, 3.72, y 3.79, cuyo objeto venía constituido por el “Servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades y aplicaciones en la UNED”, con una duración inicial de 2 años, y por un precio de licitación de 2.027.520€ (IVA excluido), concurrían las siguientes circunstancias:

a) Los trabajos integrantes de la prestación estaban programados para ser desempeñados por un equipo de técnicos y expertos en tareas informáticas. En concreto, y de acuerdo con la memoria, al informe técnico del servicio proponente (Dirección de Tecnología), y los PCAP y PPT de la licitación, dicho equipo debería estar integrado por los siguientes perfiles: un jefe de proyecto, dos analistas funcionales, ocho analistas programadores, y cinco programadores-senior.

b) La solvencia técnica de las empresas licitadoras venía determinada, sin perjuicio de la exigencia de la clasificación correspondiente, por la composición del equipo de técnicos adscrito a la ejecución del contrato. De acuerdo con la memoria y con el PCAP, para cada uno de los mencionados cuatro perfiles se requería una titulación específica (licenciatura, diplomatura, módulo de grado superior, o técnico especialista, según los casos), además de unos determinados años de experiencia en ciertas tecnologías, todo ello debidamente identificado en los documentos integrantes de la licitación.

c) En su virtud, cada empresa licitadora venía obligada en su oferta a identificar uno a uno a los técnicos que se comprometía adscribir al contrato, con indicación de la titulación de cada uno de ellos y de la experiencia profesional acumulada en las tecnologías requeridas. La mesa de contratación habría de apreciar si la correspondiente licitadora acreditaba la solvencia técnica exigida mediante la comprobación de la composición del equipo de técnicos, y de los currículos profesionales de cada uno de ellos.

d) De esta manera, la ejecución de los trabajos comprometidos por parte de la empresa que resultase adjudicataria habría de realizarse por los técnicos identificados en la oferta, dado que su inclusión en la misma habría de resultar determinante para acreditar estar en posesión de la solvencia técnica exigida para el contrato. En relación con este extremo, el PPT establecía, en su prescripción 7.4 lo siguiente: *“Si durante la ejecución del contrato, la empresa adjudicataria*

⁸ La UNED alega que el PCAP no exigía que las facturas recogieran el desglose de los trabajos de actualización del software. No obstante, no resulta acreditado en el expediente, de forma alguna, que los mismos se hubieran realizado, lo que, de haberse hecho, debería haber sido objeto de recepción formal, máxime si se tiene en cuenta la trascendencia que presentaba para la acreditación de la solvencia técnica, la aptitud de la empresa para la realización de dichos trabajos.

propusiera el cambio de alguno de los medios personales que realicen el servicio, la sustitución de dicho personal requerirá en todo caso el cumplimiento de las siguientes condiciones: a) justificación escrita, detallada y suficiente, explicando el motivo que suscita el cambio; b) presentación de posibles candidatos con un perfil de cualificación técnica igual o superior al de la persona que se pretende sustituir; c) aceptación del candidato por parte del Responsable del contrato de la UNED”.

e) Era preceptiva, por tanto, la vinculación a la ejecución del contrato de los técnicos concretos y determinados propuestos en la oferta, puesto que la solvencia técnica de la adjudicataria se justificaba por medio de los mismos. La participación en la ejecución del contrato de cualquier otro técnico distinto a los propuestos exigiría, en su caso, el cumplimiento de lo establecido en la citada prescripción 7.4 del PPT.

f) En la documentación puesta a disposición del equipo de fiscalización durante los trabajos de campo, no constaba, que se hubiera producido sustitución alguna de los elementos personales afectos al contrato, ni que se hubiese incorporado técnico nuevo alguno al equipo definido en la oferta de la empresa adjudicataria. No obstante, en el trámite de alegaciones la entidad fiscalizada ha presentado documentación adicional (bajo la identificación de anexo 3.45), en la que consta la sustitución de una de la personas que integraban inicialmente el perfil de analista programador por otra de análoga cualificación, así como la mención de un grupo de técnicos disponibles para posibles futuras sustituciones, si bien en ningún caso existe constancia de que, en la práctica y con cumplimiento de lo establecido en la citada prescripción técnica 7.4, los equipos se hubieran reforzado con personas adicionales a las que fueron especificadas en la oferta técnica de la empresa contratista.

3.96. La memoria técnica del expediente de contratación establecía que cada uno de los perfiles técnicos adscritos a la ejecución del contrato aportaría 1.760 horas de dedicación por cada año de contrato. Por tanto, realizando las adiciones correspondientes, el jefe de proyecto aportaría 1.760 horas al año, los tres analistas funcionales aportarían, en conjunto, 5.280 horas al año, los ocho analistas programadores aportarían, en conjunto, 14.080 horas al año, y, finalmente, los cinco programadores-senior, aportarían, en conjunto, 8.800 horas al año. La fórmula prevista en el PCAP para valorar la oferta económica ponderaba la adjudicación de puntos en atención al número de técnicos que integraba cada uno de los mencionados cuatro perfiles. Así, sobre un máximo de 60 puntos, el jefe de proyecto (uno) ponderaba 3,6 puntos, los analistas funcionales (tres) ponderaban 9,6 puntos, los analistas programadores (ocho) ponderaban 28,8 puntos, y, finalmente, los programadores-senior (cinco) ponderaban 18 puntos.

El presupuesto de licitación del contrato, como se ha indicado, se elevaba a la suma de 2.027 miles de euros (sin IVA), para los dos años de contrato. La oferta económica presentada por la empresa que resultó adjudicataria consistió en un precio de 53,24€/hora para el jefe de proyecto (sobre un máximo de 56€), 33,20€/hora para los analistas funcionales (sobre un máximo de 37€), 25,43€/hora para los analistas programadores (sobre un máximo de 33€), y, finalmente, 12,42€/hora para los programadores-senior (sobre un máximo de 29€).

Si bien la UNED, en su escrito de alegaciones, manifiesta que el mencionado número de horas/año por cada perfil no estaba recogido en los Pliegos ni en la Memoria, sino en un documento interno denomina Hoja de datos, sin valor contractual alguno, lo cierto es que la referencia a las mismas se encuentra en un documento adjunto a la Memoria (que no se denomina Hoja de datos), elaborado por la Dirección del Tecnología, cuyo responsable, a su vez, suscribe dicha Memoria. Además, el presupuesto de licitación se obtiene partiendo del referido número de horas y multiplicando las mismas por el quantum de los integrantes de cada perfil, de acuerdo al PPT, y, a su vez, por el precio/hora máximo establecido en los pliegos para cada uno de ellos, por lo que la mención de las 1.760 horas por cada año y por cada integrante del equipo de ejecución no es una cuestión intrascendente, sino que constituye un elemento esencial para el dimensionamiento económico del contrato. A mayor abundamiento, aunque sea cierta la afirmación de la UNED de que dicha cuantificación de horas carecía de valor contractual al no estar recogida en los pliegos, debe tenerse en cuenta que la definición del número de horas que fueran a invertirse en la ejecución de cada proyecto, y del equipo necesario al efecto, correspondía, de acuerdo al PPT, al responsable del contrato de la UNED, siendo incuestionable que dicho responsable habría de atender en

ejecución a los presupuestos de hecho, técnicos y económicos, que internamente se consideraron tanto para licitar el contrato como para definir su contenido.

3.97. De acuerdo con lo anterior, y tomando la referencia incluida en la documentación técnica de la licitación que contemplaba una dedicación anual de 1.760 horas al año por cada técnico integrante de cada perfil, la oferta económica de la adjudicataria, totalizaría la cifra de 1.472 miles de euros (sin IVA), para los dos años de contrato, lo que supondría una baja aproximada del 27%, respecto del precio de licitación. No obstante, analizada la totalidad de los documentos de ejecución del contrato unidos al expediente de contratación, se comprueba que en el año 2014 la contratista facturó un total de 836 miles de euros, en el año 2015 facturó un total de 1.013 miles de euros, y en 2016 facturó una cifra de 84 miles de euros, totalizando un montante de 1.934 miles de euros en los dos años de duración del contrato, en todos los casos antes de la aplicación del IVA. Esto es, en relación con la oferta que presentó en su día la adjudicataria, el total facturado supondría un exceso aproximado de 462 miles de euros, con lo que la baja inicial del 27% habría quedado reducida, en la práctica, a un 4,5%.

La entidad fiscalizada, en su escrito de alegaciones, manifiesta que la oferta económica no totalizaba ningún importe, sino que solo recogía precio/hora para cada perfil, y que siendo el presupuesto máximo del contrato de 2.027 miles de euros (sin IVA) la facturación final del mismo se elevó a la suma de 1.934 miles de euros, inferior en todo caso a aquél.

En relación con dicha alegación deben realizarse varias consideraciones:

1ª El precio de ejecución del contrato debe correlacionarse con el precio de adjudicación del mismo, y no con su precio de licitación (o presupuesto del contrato) como hace la entidad fiscalizada, puesto que si el contrato se licita en régimen de libre concurrencia es, entre otros motivos, para obtener las mejores condiciones económicas posibles, en virtud de lo cual existe la perspectiva de que el importe de adjudicación sea inferior al de licitación. Así, siendo el precio, como en el presente caso era, uno de los elementos valorables de las respectivas ofertas, que además ponderaba un 60% del total de los puntos obtenibles, constituía factor básico para la adjudicación del contrato la obtención de un precio de ejecución del mismo que mejorase, en lo posible, el precio de licitación.

2ª Por tanto, la invocación de la entidad fiscalizada de que el importe final de ejecución del contrato fuera inferior al de licitación carece de virtualidad, dado que aquel primer importe con lo que debe ser contrastado es con el precio de adjudicación del contrato.

3ª De hecho, la oferta de la entidad adjudicataria ofrecía, en términos de precio, una baja o mejora del 5% para el perfil de jefe de proyecto (integrado por un miembro); una mejora del 10,3% para el perfil de analista funcional (integrado por tres personas); un baja del 23% para el perfil de analista programador (integrado por ocho miembros); y, finalmente, una mejora del 57% para el perfil de programador (integrado por cinco personas). Resulta incuestionable, por tanto, que el precio final de ejecución del contrato tendría que reflejar, respecto del de licitación, el impacto de dichas mejoras de precio.

4ª Es cierto que la oferta económica de los licitadores concurrentes no se concretaba en un total para el conjunto del contrato, sino que se limitaba a ofrecer un precio/hora para cada uno de los cuatro perfiles, pero también es cierto que resultaba necesario adoptar una referencia que permitiera trasladar al precio de licitación, que venía constituido como se ha visto por un precio global, el impacto de las mencionadas bajas ofrecidas por los licitadores. Y dado que aquél se había determinado con base en el criterio de las mencionadas 1.760 horas por año y por cada integrante del equipo, la referencia lógica para determinar el precio final de ejecución habría de ser el resultado del producto de horas, miembros de cada perfil, y precio ofertado para cada uno de estos.

5ª A mayor abundamiento, dentro de la documentación aportada por la UNED con su escrito de alegaciones, y como parte del antes citado anexo 3.45, figura un documento denominado “control de ejecución AM 6 2015-2014” (que forma parte de una carpeta denominada “Control de facturación”), en el que figura como valoración inicial del precio de ejecución del contrato, a la vista de la oferta de la adjudicataria del mismo, la cifra de 1.270 miles de euros (sin IVA), esto es, incluso inferior a la que podría resultar de la aplicación de la mencionada referencia de las 1.760 horas al año. En el mismo documento, y bajo la rúbrica “total ejecutado”, se refleja que el importe ejecutado en 2015 (que suponía un 50% del total del contrato) fue el 100% del importe de licitación, por lo que la baja real fue del 0%, y que en la parte del contrato ejecutada en 2016 se produjo la misma circunstancia, con baja, asimismo, del 0%. Tan solo la parte ejecutable en 2014 reflejó una baja del 9% del precio del presupuesto del contrato.

6ª Por tanto, pese a que las bajas ofertadas por la adjudicataria para los diferentes perfiles técnicos oscilaron entre el 5% y el 57%, la baja final fue del 4,5%.

De lo expuesto se deduce que el importe final de ejecución del contrato no recogió en su totalidad la mejora ofertada por la contratista adjudicataria.

3.98. La razón de ello hay que buscarla en que dicha contratista acabó por facturar más horas de las establecidas en la memoria del contrato por la participación en la ejecución de los integrantes del equipo con perfiles de mayor precio/hora, y, por el contrario, menos horas de las previstas en los perfiles de menor precio/hora.

Efectivamente, en el perfil de jefe de proyecto, de las 3.520 horas inicialmente previstas acabaron por ser facturadas 11.121; de las 10.560 horas previstas para el perfil de analista funcional fueron finalmente facturadas 17.773; las inicialmente previstas 28.160 horas del perfil de analista programador se convirtieron en 28.342 facturadas; y, por el contrario, las 17.600 horas inicialmente previstas para el perfil de programador-senior acabaron por ser 2.552 facturadas. Se facturaron, en total, 59.788 horas en lugar de las 59.840 previstas, si bien se incrementaron notablemente las de los perfiles de jefe de proyecto y de analista funcional (horas más caras), y se disminuyeron en gran proporción las del perfil de programador (horas más baratas).

3.99. De otro lado, el incremento de horas mensualmente facturadas que se produjo en los tres perfiles de mayor precio, evidencia la imposibilidad física de prestar las horas de trabajo que se atribuyen a cada técnico o técnicos integrantes de un determinado perfil. Efectivamente, tal y como se vio en párrafos anteriores, cada perfil iba compuesto de una persona, o de un grupo de personas identificables con su nombre y apellidos y acreditativas, cada una de ellas, del perfil académico y profesional exigible para cumplir la solvencia técnica exigible en los pliegos. Tratándose de personas físicas, concretas y determinadas, su dedicación laboral, como trabajadores por cuenta ajena de la contratista, no podía exceder de lo que la legislación laboral establece al efecto. Sobre la base de 40 horas de trabajo a la semana, cuatro semanas y un tercio por mes, seis horas extraordinarias al mes como máximo, y respetando las vacaciones anuales (artículos 34, 35 y 37 del Estatuto de los Trabajadores vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre), se puede afirmar que la jornada máxima mensual no podría exceder del orden de 180 horas por cada técnico adscrito al contrato.⁹

3.100. No obstante, del examen de la documentación mensual producida para la facturación y pago del contrato objeto de análisis, se desprenden los siguientes datos, que se recogen desglosados en el Anexo VI:

a) El jefe de proyecto, acreditó en los meses del ejercicio 2014 en que se ejecutó el contrato, un total de 4.160 horas de trabajo, con un exceso sobre las legales de 2.360 horas; en el ejercicio 2015, en el que se facturaron los doce meses del año, acreditó 6.358 horas, con un exceso sobre las legales de 4.198 horas; y en 2016 acreditó 603 horas, con exceso de 423 sobre las legales.

⁹ A mayor abundamiento, la UNED manifiesta en su escrito de alegaciones que, de acuerdo al convenio colectivo que les resultaba de aplicación, la jornada máxima anual era de 1.800 horas.

b) Los tres analistas funcionales, acreditaron los meses del ejercicio 2014 en que se ejecutó el contrato, 7.702 horas, con un exceso sobre las legales de 2.689 horas; en el ejercicio 2015, en el que se facturaron los doce meses del año, acreditaron 9.325 horas, con un exceso sobre las legales de 3.274 horas; y en 2016 facturaron 746 horas, con un exceso de 206 sobre las legales.

c) Los ocho analistas programadores, acreditaron los meses del ejercicio 2014 en que se ejecutó el contrato, 13.569 horas, con un exceso sobre las legales de 2.141 horas, y, en el ejercicio 2015, acreditaron 13.746 horas, con un exceso sobre las legales de 724 horas.

La UNED manifiesta en su escrito de alegaciones que los diferentes equipos se reforzaron con elementos adicionales a los inicialmente previstos, concurriendo de hecho a la ejecución del contrato tres o cuatro o técnicos del perfil de jefe de proyecto en lugar de uno solo, como preveía el PPT, y hasta seis analistas funcionales sobre los tres establecidos en dicho pliego. No obstante, y como se expuso en el punto 3.95, la entidad fiscalizada no acredita en forma alguna la realidad de dicha afirmación, ni demuestra haberse seguido en momento alguno el protocolo que para nuevas incorporaciones establecía la ya referida cláusula 7.4 del citado PPT.

3.101. En definitiva, se observa un exceso de horas facturadas, carente de suficiente justificación, si se ponen las mismas en comparación con el máximo de horas legales susceptibles de ser trabajadas por cada uno de los técnicos adscritos al contrato.

3.102. En el expediente de contratación de referencia AM 3/2014, al que se ya se hizo mención en los puntos anteriores 3.12, 3.44 al 3.49, y 3.60, cuyo objeto venía constituido por el “Servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades en la plataforma de Gestión Académica Integral (GAIA) de la UNED”, con una duración inicial de 2 años, y por un precio de 651 miles de euros (IVA excluido), concurrían las mismas circunstancias identificadas con las letras de la a) a la f) del contrato de referencia AM 6/2014, antes analizado. No obstante, la dotación de cada perfil consistía en un jefe de proyecto, un analista funcional, tres analistas programadores, y dos programadores- senior.

3.103. Al igual de lo que ocurre en el contrato de referencia AM 6/2014, el examen de la documentación unida a la fase de ejecución del contrato que ahora se analiza pone de manifiesto que la facturación que se produjo por cada uno de los cuatro perfiles adscritos al contrato evidencia la imposibilidad física de prestar las horas de trabajo facturadas por parte del técnico o técnicos adscritos a cada uno de los perfiles. Efectivamente, tal y como se vio en el contrato AM 6/2014, y que resulta igualmente aplicable para el AM 3/2014, cada perfil iba compuesto de una persona, o de un grupo de personas identificables con su nombre y apellidos y acreditativas, cada una de ellas, del perfil académico y profesional exigible para cumplir la solvencia técnica exigible en los pliegos. Dando por reproducido el razonamiento que se hizo para el anterior contrato, se puede afirmar que la jornada máxima mensual no podría exceder del orden de 180 horas por cada técnico adscrito al contrato.

3.104. No obstante, del examen de la documentación mensual producida para la facturación y pago del contrato que analizamos, se desprenden los siguientes datos, que se recogen desglosados en el Anexo VII:

a) El jefe de proyecto , acreditó en los meses del ejercicio 2014 en que se ejecutó el contrato, un total de 1.613 horas de trabajo, con un exceso sobre las legales en los meses de mayo y julio que totalizaron 151 horas; en el ejercicio 2015, en el que se facturaron los doce meses del año, acreditó 1.760 horas, con un exceso sobre las legales en los meses de mayo, julio, octubre, noviembre y diciembre que totalizaron 117 horas; y en 2016 acreditó 228 horas con un exceso de 48 horas sobre las legales.

b) El analista funcional (que respondía a las iniciales A.S.G.), acreditó los meses del ejercicio 2014 en que se ejecutó el contrato, 1.613 horas, con un exceso sobre las legales en los meses de marzo y julio que totalizaron 332 horas. En el ejercicio 2015, en el que se facturaron los doce meses del año, acreditó 1.760 horas. Debe tenerse en cuenta que dicho técnico estuvo durante el mencionado ejercicio 2015 adscrito a la ejecución del contrato de referencia AM 13/2015, cuya adjudicataria era la misma empresa contratista del contrato AM 3/2014, que ahora se analiza. Por tanto, las horas

que acreditó en la ejecución del mencionado AM 13/2015, y por las que se facturó en el mismo, deben necesariamente ser restadas de las que pudo teóricamente aportar al AM 3/2014. A título de ejemplo, por los trabajos de A.S.G. en el contrato AM 13/2015, la empresa facturó en enero de 2015 un total de 140 horas, por lo que, evidentemente, su aportación al contrato AM 3/2014 no pudo exceder en dicho mes de enero de 40 horas, esto es, las restantes hasta el considerado límite de 180 horas/mes, facturándose sin embargo 176 horas en dicho último contrato, por lo que hubo un exceso de 136 horas. En definitiva, en el ejercicio 2015 se facturó por la contratista un exceso de horas sobre las legales por un total de 1.204 horas. Finalmente, en el ejercicio 2016 acreditó 198 horas con un exceso de 105 sobre las legales.

c) Los tres analistas programadores acreditaron los meses del ejercicio 2014 en que se ejecutó el contrato, 4.841 horas, con un exceso sobre las legales en los meses de abril, mayo y junio de 1.002 horas; y, en el ejercicio 2015 acreditaron 5.280 horas, con un exceso sobre las legales de 1.230 horas. Al igual que se dijo en el apartado anterior, debe considerarse que el técnico analista programador, de iniciales CDT, estuvo durante el mencionado ejercicio 2015 adscrito a la ejecución del contrato de referencia AM 13/2015, cuya adjudicataria era la misma empresa contratista del contrato AM 3/2014, que ahora se analiza. Por tanto, las horas que acreditó en la ejecución del mencionado AM 13/2015, y por las que se facturó en el mismo, deben necesariamente ser restadas de las que pudo teóricamente aportar al AM 3/2014.

d) Los dos programadores-senior acreditaron los meses del ejercicio 2014 en que se ejecutó el contrato, 3.227 horas, con un exceso sobre las legales en los meses de abril, mayo, julio y agosto por un total de 306 horas; en el ejercicio 2015 acreditaron 3.520 horas, con un exceso sobre las legales, en los meses de enero, julio y octubre, por un total de 305 horas, y en 2016 acreditaron 397 horas con un exceso de 37 sobre las legales.

En su escrito de alegaciones, la UNED reitera que, al igual que ocurría en el contrato AM 6/2014, el equipo adscrito a la ejecución del contrato AM 3/2014 no estaba siempre integrado ni por las mismas personas ni por el mismo número de ellas, sino que, en función de las necesidades, variaba su número y la identidad de los participantes. En relación con esta afirmación debe insistirse en que los respectivos PPT exigían que en la oferta presentada por los licitadores se especificara nominalmente quiénes iban a componer el equipos adscrito a la ejecución de cada contrato, pues de ello dependía la solvencia técnica de las empresas ofertantes, y por tanto su admisión o no admisión a la licitación, sin perjuicio de resultar admisibles sustituciones y refuerzos que, en todo caso, habrían de canalizarse a través del procedimiento establecido en la cláusula 7.4 del PPT de cada uno de dichos contratos, al objeto de comprobar que se mantenía la solvencia técnica requerida.

Como ya se ha puesto de manifiesto en los puntos 3.95 y 3.100 anteriores, ni en la documentación analizada durante los trabajos de campo, ni en la que ha sido aportada por la entidad fiscalizada en el trámite de alegaciones, con la excepción comentada en el primero de los dos puntos citados, se acreditan las posibles sustituciones y los posibles refuerzos en la forma exigida por los pliegos.

3.105. En el contrato de referencia NC 13/2014, al que se hizo mención en el punto 3.71 anterior, cuyo objeto venía constituido por el servicio de incidencias y mantenimiento del sistema Universitas XXI-Económico, figuraba en la oferta técnica la adscripción al mismo de un técnico analista programador, que obedecía a las iniciales L.Y.C., determinante de la solvencia técnica de la empresa adjudicataria. No figuraba en dicha oferta la mención a ningún otro técnico que pudiera resultar adscrito a los trabajos de ejecución. En el mes de noviembre de 2014 se facturaron por la contratista un total de 353 horas, de las que 169 se imputaron al mencionado técnico L.Y.C., y 184 horas al concepto "refuerzo extra", sin identificar quién pudiera ser el técnico que realizó dicho refuerzo. Debe destacarse que el contrato se adjudicó por un importe de 99.800€ (IVA excluido), de los que 12.475€ tenían consignación presupuestaria para el ejercicio 2014, 49.900€ para el año 2015, y los 37.425€ restantes la tenían para el año 2016. La facturación de esas 184 horas de "refuerzo extra" permitió agotar (salvo un importe de 1,4 euros) la partida presupuestaria prevista para el año 2014, puesto que merced a ello se facturó un importe de 8.719,10€ en noviembre y 3.754,40€ en diciembre, totalizando una cifra de 12.473,6€, utilizándose, así, la totalidad de la dotación presupuestaria prevista para 2014.

3.106. En todo caso, y sin perjuicio de la existencia de indicios de que la facturación del concepto “refuerzo extra” pudo obedecer al propósito de agotar el crédito previsto para el ejercicio 2014, lo cierto es que siendo el máximo legal de horas imputables a un trabajador la cifra de 180, tal y como se razonó en apartados precedentes, se produjo un exceso de 173 horas imputadas en la facturación correspondiente a noviembre de 2014.¹⁰

III.2.13. Incidencias en relación con la ejecución y extinción de contratos adjudicados en el ejercicio 2013

3.107. En el expediente de contratación de referencia AM 10/2013, del servicio de soporte técnico a la infraestructura y aplicaciones de la UNED, se había pactado una retribución al contratista por importe de 105.537,64€ mensuales (IVA excluido), los denominados “meses base”, y de 152.614,57€ (IVA excluido), los denominados “meses con refuerzo”. No obstante, la factura número 13001107161, de fecha 30 de junio de 2013, correspondiente al mes de junio, identificable como “mes base”, se libró por un importe de 118.988,19€ (IVA excluido), sin que conste en el expediente justificación alguna de dicha diferencia. Es cierto, que dicho exceso de facturación se compensó por medio de la factura número 1301300282, de fecha 2 de octubre de 2013, dado que esta fue librada por un importe de 92.087,09€ (IVA aparte), por lo que promediando ambas daría la cifra pactada de 105.537,64€, lo que no es óbice para que hubiera debido de ser debidamente justificado en el expediente el exceso de facturación producido en junio.

3.108. En el expediente de contratación de referencia AM 6/2013, de obras de acondicionamiento de las plantas primera, segunda y tercera del edificio de Humanidades de la UNED, consta que el plazo de ejecución de las mismas se estipuló en catorce meses contados a partir del acta de comprobación de replanteo, lo que se llevó a cabo el 19 de marzo de 2013. El acta de recepción final de la obra se levantó el 22 de octubre de 2014, esto es, cinco meses y tres días después del plazo pactado para la ejecución de la obra. Aun teniendo en cuenta que la ley establece un plazo máximo de un mes para levantar dicha acta de recepción a partir de la finalización de la ejecución de los trabajos, el retraso que se habría producido hubiera sido de algo más de cuatro meses. No consta en el expediente justificación alguna de dicha dilación, ni la existencia de iniciativa alguna orientada a la imposición de penalidades por el incumplimiento de los plazos pactados.¹¹

3.109.¹²

3.110. En el expediente de referencia NC 7/2013, de ejecución de obras de reforma, reparación, conservación y mantenimiento de los edificios de la UNED, la Entidad aporta las respectivas certificaciones de obra, pero no consta documentalmente un acta de recepción formal y positivo o de conformidad, de acuerdo con la prescripción establecida en el artículo 222.2 del TRLCSP.

III.3. INICIATIVAS ADOPTADAS EN OBSERVANCIA DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

3.111. En aplicación de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, los

¹⁰ En el trámite de alegaciones la entidad fiscalizada adjunta el CV de una persona de la que se afirma que constituyó el refuerzo para la ejecución de este contrato. No obstante, ni en la documentación puesta a disposición del equipo de fiscalización durante los trabajos de campo, ni en la que se aporta con las alegaciones, se acredita de forma suficiente que dicha persona participara en la mencionada ejecución.

¹¹ En el trámite de alegaciones la UNED manifiesta que si bien las obras no se recibieron formalmente hasta el 22 de octubre de 2014, fue no obstante autorizada, en fecha 9 de junio de dicho año, la ocupación de las dependencias objeto de los trabajos contratados, al amparo de lo establecido en el artículo 235.6 del TRLCSP. En acreditación de dicho extremo acompaña copia de la mencionada acta, la cual no se encontraba en el expediente del contrato entregado al equipo de fiscalización durante la realización de los trabajos de campo.

¹² Punto suprimido en el trámite de alegaciones.

PCAP tipo aprobados por la UNED para toda clase de contratos han introducido la cláusula que seguidamente se reproduce: *“Igualmente tendrán preferencia en la adjudicación, las proposiciones presentadas por aquellas empresas que hubieren acreditado la adopción de medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, siempre que estas proposiciones iguallen en sus términos a las ofertas más ventajosas, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”*.

III.4. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS PATRIMONIALES

3.112. El 27 de julio de 2011 la UNED suscribió contrato de arrendamiento del local sito en la avenida del Brasil nº 26 de Madrid. Se pactó una duración de diez años y una renta inicial, revisable de acuerdo con el Índice de Precios de Consumo, por un importe de 19.125€ mensuales. Dicho contrato establecía en su cláusula Primera que los cinco primeros años de la duración del contrato eran de obligado cumplimiento para el arrendatario, *“quedando el mismo obligado a pagar el importe íntegro de todas las mensualidades pendientes hasta la finalización del plazo de duración contractual en curso, en el caso de que aquel quisiera abandonar el local con anticipación al tiempo pactado”*. Cumplidos esos cinco años iniciales el arrendatario quedaba legitimado para resolver el contrato anticipadamente siempre que mediara un preaviso mínimo de seis meses.

3.113. Con fecha 16 de junio de 2011 la UNED suscribió con el mismo arrendador del local antes mencionado, contrato de arrendamiento de veinticuatro plazas de garaje sitas en el mismo inmueble arriba identificado. Se pactó una renta de 94€ por plaza y mes, y una duración contractual de un año tácitamente renovable por periodos iguales al inicial, salvo preaviso de cualquiera de las partes con una antelación mínima de un mes a la expiración del periodo en curso.

3.114. Alegando motivos de restricciones presupuestarias, la UNED comunicó a la entidad arrendadora de los dos mencionados contratos, en fecha 19 de diciembre de 2014, su resolución de dar por terminadas ambas relaciones arrendaticias con efectos de enero de 2015. La propietaria de los bienes arrendados formuló en el mes de abril de 2015 demanda en procedimiento ordinario contra la UNED por incumplimiento de contrato, reclamándole un importe de 142 miles de euros, más intereses y costas, en concepto de indemnización por los daños y perjuicios derivados de dejar de percibir la renta correspondiente a los meses del periodo que va de enero a julio del año 2015, sin que por el momento haya recaído resolución en el mencionado procedimiento.

3.115. Tomando en consideración que, a la vista de las cláusulas pactadas en ambos contratos, no se estaba, por un lado, respetando el preaviso pactado para la extinción del arrendamiento de las antedichas plazas de garaje, y que, por otro lado, no se estaba respetando, tampoco, el periodo mínimo de duración del contrato del local, y que las perspectivas de obtener un resultado favorable a la UNED en el procedimiento judicial eran escasas, resulta destacable que no conste en los antecedentes examinados intento alguno de negociación para lograr un acuerdo amistoso con la entidad propietaria de los bienes arrendados. El previsible vencimiento de la UNED en la reclamación judicial emprendida por la arrendadora supondría no solo el pago del principal reclamado, sino también los intereses de demora, los intereses judiciales, y las costas a que se condena por imperativo de la ley al litigante vencido¹³.

3.116. La UNED mantiene en vigor desde el 29 de abril de 1992 un contrato de arrendamiento de local para su uso como depósito de mercancías (libros de texto y material propio de la entidad fiscalizada). En los últimos años, y tomando en consideración la evolución del mercado inmobiliario, con precios a la baja de los arrendamientos, constan actuaciones de la UNED orientadas a la reducción de la renta pactada. Así, la acordada por las partes hasta el 28 de febrero de 2015 fue de 13.975,50€ al mes, en tanto que la establecida para el periodo que finalizó el pasado 29 de febrero del año en curso se elevaba a un importe de 11.879,17€ mensuales.

¹³ En el trámite de alegaciones la UNED manifiesta que se intentó una solución negociada con el propietario, pero que este se negó a cualquier acuerdo. No obstante, no acredita la realidad de dichos intentos de lograr un acuerdo extrajudicial.

IV. CONCLUSIONES

4.1. En relación con el cumplimiento de las obligaciones formales de información al Tribunal de Cuentas sobre la contratación celebrada en el periodo fiscalizado

La Entidad fiscalizada remitió al Tribunal de Cuentas, dentro del plazo reglamentariamente establecido al efecto, las respectivas relaciones certificadas de los contratos correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015, así como los extractos de los expedientes de obligada remisión en cumplimiento del artículo 29 del TRLCSP (puntos 2.6 a 2.8).

4.2. En relación con la justificación de la necesidad de la contratación

En varios de los expedientes fiscalizados se ha apreciado la existencia de diversas incidencias en lo que respecta a la justificación de la necesidad que ha motivado la contratación celebrada por la UNED en los ejercicios 2014 y 2015, según se desprende de las memorias explicativas que forman parte de los mismos. Con el fin de dar efectivo cumplimiento al mandato previsto en el artículo 22.1 del TRLCSP, en el documento en el que se materializa la memoria explicativa de cada contrato debe quedar perfectamente determinada y precisarse, con toda nitidez, la naturaleza y extensión de las necesidades a cubrir mediante la prestación que constituye objeto de la contratación realizada, así como su idoneidad y su contenido para satisfacerlas, y la insuficiencia o falta de idoneidad de los recursos internos con los que la Entidad cuenta para cubrir dichas necesidades, en cuanto documento explicativo y preparatorio que debe elaborarse con carácter previo a otros documentos, también preparatorios, como los pliegos, que son confeccionados en una fase posterior, exigencias que no han sido debidamente cumplimentadas en los expedientes de contratación identificados al efecto en el presente Informe. Asimismo, no consta que la Entidad hubiera realizado un estudio objetivo y comparativo de costes para el caso de que la prestación pudiera prestarse con medios propios, bien mediante la adecuada especialización y formación de su propio personal o mediante la ampliación de la plantilla, en lugar de acudir sistemáticamente a la vía de la contratación externa (puntos 3.5 al 3.43).

4.3. En relación con la definición del objeto del contrato y la remuneración pactada

En algunos expedientes de contratación la especificación de las prestaciones a cargo del adjudicatario en los respectivos PPT, y el sistema de remuneración establecido, no garantizaba la eficiente utilización de los fondos destinados a la contratación de los servicios, y la eficacia de los trabajos exigibles al adjudicatario del contrato (puntos 3.44 al 3.49).

4.4. En relación con la justificación del procedimiento de selección del contratista establecido en los pliegos

En varios de los expedientes examinados, en los que el procedimiento de selección del contratista utilizado fue el negociado, con base en lo establecido en el artículo 170.d) del TRLCSP, por concurrir motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva, no resulta suficientemente acreditado que el adjudicatario de los mismos estuviera en poder de dichos derechos (puntos 3.52 al 3.59).

4.5. En relación con la acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica previstos en los pliegos

En algunos de los expedientes de contratación analizados, los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera previstos en los respectivos PCAP de los mencionados contratos, no se adecuaron a lo establecido por la ley (apartados 3.60 al 3.62). Además, en dos de los expedientes analizados los respectivos contratistas no acreditaron estar en posesión de la solvencia técnica requerida para la ejecución de los correspondientes contratos (puntos 3.64 al 3.70).

4.6. En relación con los criterios de valoración establecidos en los pliegos

En varios de los contratos celebrados por la entidad fiscalizada en el periodo objeto de examen, no se estableció umbral mínimo para la superación de las diferentes fases de valoración de las ofertas de los licitadores (apartado 3.72). Por otro lado, en uno de los expedientes de contratación examinados, su PCAP introdujo dentro de los criterios de valoración que la oferta incluyera determinadas marcas comerciales (puntos 3.73 al 3.75).

4.7. En relación con la valoración de las ofertas por la mesa de contratación

En varios de los expedientes de contratación examinados, se produjeron incidencias en relación con la valoración de las ofertas por la mesa de contratación, tales como: a) la admisión de ofertas técnicas que no respondían, parcial o totalmente, a las exigencias de los respectivos PPT (apartados 3.76 y 3.78); b) los respectivos informes de valoración de las ofertas presentadas, se limitaban a la mera asignación de puntos, sin aportar motivación alguna del por qué cada una de las propuestas era merecedora de la puntuación que, respectivamente, se le otorgaba (apartados 3.79 y 3.80); y c) la no exclusión del proceso de selección de licitadores que incumplían los respectivos PPT, dándose la circunstancia de que en un supuesto concreto uno de esos licitadores resultó adjudicatario del contrato (puntos 3.81 al 3.83).

4.8. En relación con la existencia de defectos en la observancia del principio de transparencia

En varios de los expedientes de contratación examinados, todos ellos licitados mediante el procedimiento negociado, no consta que se adoptaran las cautelas necesarias para que el conocimiento y valoración por el órgano de selección de los elementos de la oferta objeto de valoración mediante la aplicación de fórmulas, se hiciera con posterioridad a la valoración de los elementos evaluables mediante la aplicación de un juicio de valor, produciéndose una merma en la salvaguarda del principio de transparencia (puntos 3.84 al 3.86).

4.9. En relación con la existencia de defectos en la negociación de los contratos

En varios de los expedientes analizados, en los que la selección del contratista se llevó a cabo mediante procedimiento negociado, no consta que sus respectivos PCAP establecieran los aspectos técnicos y/o económicos sobre los que habría de versar la negociación. Tampoco consta que la UNED hubiera procedido a negociar los términos de la contratación como exige el artículo 178 del TRLCSP. Esta omisión ha sido parcialmente corregida en el ejercicio 2015, en que se ha otorgado a las empresas licitantes la posibilidad, si así lo estimasen conveniente, de mejorar sus ofertas económicas en el plazo concedido para ello. No obstante, la negociación implica no solo la conveniencia o no de esta mejora del precio por parte del posible adjudicatario, sino también la toma de iniciativas por parte de la UNED para mejorar los términos de la contratación (punto 3.87).

4.10. En relación con la justificación de bajas anormales o desproporcionadas

En un expediente de contratación se admitió y valoró en la justificación de la baja anormal o desproporcionada, una modificación de la oferta inicialmente presentada por el contratista, lo que resultó contrario a los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia que de forma expresa recoge la ley (puntos 3.88 al 3.90).

4.11. En relación con la ejecución, facturación y pago de los contratos

1. En uno de los contratos analizados se ha podido verificar que las prestaciones efectivamente realizadas por el adjudicatario excedían de las establecidas en el PPT, dándose la circunstancia de que la realización de aquellas hubiera requerido una solvencia técnica distinta a la que se exigió, así como la adopción de determinados protocolos en materia de protección de datos (punto 3.92).

2. En dos de los expedientes de contratación examinados, en los que el precio se había pactado con base al número de horas efectivamente trabajadas por los técnicos adscritos a la ejecución del

contrato, se ha podido constatar que el número de horas facturadas por la contratista por cada técnico, excedió en varias ocasiones del número máximo de horas susceptibles de facturación. Además, en uno de dichos contratos, la facturación final del mismo fue superior a la prevista en la oferta económica del adjudicatario (puntos 3.95 al 3.106).

V. RECOMENDACIONES

5.1. La entidad fiscalizada debería llevar a cabo un mayor esfuerzo en la justificación de la necesidad e idoneidad de los contratos, especialmente en los relacionados con la información tecnológica. En esta clase de contratos, dada la diversidad de los mismos celebrados por la UNED, así como su variada tipología, que incluye adquisición y mantenimiento de hardware, implantación de nuevos softwares y desarrollo de otros ya implantados, así como mantenimiento de todos ellos y atención y resolución de incidencias, los respectivos PPT deberían dejar claras las líneas de separación entre los diferentes contratos celebrados, ser más explícitos en la identificación de las necesidades a las que cada uno responde, y, previo análisis de la posible existencia de zonas de confluencia, justificar que no se producen solapamientos entre las diferentes contrataciones que al respecto se licitan.

5.2. La entidad fiscalizada debería llevar a cabo un mayor esfuerzo de motivación en determinadas parcelas de la tramitación de los expedientes de contratación. En concreto, en la determinación de los medios de acreditación de la solvencia de los licitadores y en la apreciación de la misma, en la explicación de los puntos asignados cuando se han de aplicar juicios de valor, y en el tratamiento de ofertas con bajas anormales o desproporcionadas.

5.3. La entidad fiscalizada debería establecer en todos los casos un sistema de remuneración de las prestaciones contratadas que garantice tanto la eficiente utilización de los fondos destinados a la contratación como la eficacia de los servicios objeto de contratación, debiendo remunerarse a tanto alzado los contratos que contengan prestaciones "llave en mano".

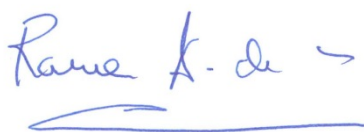
5.4. La entidad fiscalizada debería llevar a cabo una verificación exhaustiva, en los casos que corresponda, de que los respectivos licitadores gozan de derechos de exclusividad en el tráfico de los bienes objeto de contratación, y de que los mismos se encuentran amparados por la protección registral u otros medios suficientemente acreditativos de dichos derechos.

5.5. En los procedimientos negociados que corresponda, la entidad fiscalizada debería establecer protocolos que aseguren que los elementos de la oferta objeto de valoración mediante la aplicación de fórmulas, sean conocidos por el órgano de selección una vez valorados aquellos que sean objeto de la aplicación de juicios de valor.

5.6. En los contratos que se liciten mediante procedimiento negociado, la entidad fiscalizada debería analizar y determinar que elementos de las prestaciones incluidas en los mismos podrían mejorarse mediante las preceptivas actuaciones negociadoras, al objeto de poder recoger en los correspondientes PCAP de dichos contratos los aspectos económicos y técnicos que hayan de ser objeto de negociación con las empresas licitadoras.

Madrid, 29 de septiembre de 2016

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

Anexo I	INFORMACIÓN DE EXPEDIENTES, EJERCICIO 2014
Anexo II	INFORMACIÓN DE EXPEDIENTES, EJERCICIO 2015
Anexo III	COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA CORRESPONDIENTE AL AÑO 2014
Anexo IV	COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA CORRESPONDIENTE AL AÑO 2015
Anexo V	COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA CORRESPONDIENTE AL AÑO 2013
Anexo VI	FACTURACIÓN CONTRATO AM6/2014-2015 (parcialmente vinculado al NC13/2014)
Anexo VII	FACTURACIÓN CONTRATO AM3/2014-2015 (parcialmente vinculado al AM13/2015)

INFORMACIÓN DE EXPEDIENTES, EJERCICIO 2014 (importes en euros)

ENTIDAD CONTRATANTE: UNIVERSIDAD NACIONAL EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED)							
TIPO DE CONTRATO	PROCEDIMIENTO ADJUDICACIÓN	FORMALIZADOS		REMITIDOS		FISCALIZADOS	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	Abierto criterio precio						
	Procedimiento negociado con publicidad						
	Contratación centralizada						
	Total						
Servicios	Abierto criterios múltiples	9	4.372.773,70	6	4.096.258	9	4.372.773,70
	Abierto criterio precio						
	Procedimiento negociado con publicidad	6	309.377,19			6	309.377,19
	Procedimiento negociado sin publicidad	13	639.875,41			13	639.875,41
	Contratación centralizada						
Total	28	5.322.026,30	6	4.096.258	28	5.322.026,30	
Suministros	Abierto criterio precio						
	Abierto criterios múltiples	1	413.223,15			1	413.223,15
	Procedimiento negociado con publicidad	3	170.000,00			3	170.000,00
	Procedimiento negociado sin publicidad	4	176.600,37			4	176.600,37
	Contratación centralizada	6	392.429,98				
Total	14	1.152.253,50			8	759.823,52	
TOTALES	Abierto criterio precio						
	Abierto criterios múltiples	10	4.785.996,85	6	4.096.258	10	4.785.996,85
	Procedimiento negociado con publicidad	9	479.377,19			9	479.377,19
	Procedimiento negociado sin publicidad	17	816.475,78			17	816.475,78
	Contratación centralizada	6	392.429,98				
Total	42	6.474.279,80	6	4.096.258	36	6.081.849,82	

INFORMACIÓN DE EXPEDIENTES, EJERCICIO 2015 (importes en euros)

ENTIDAD CONTRATANTE: UNIVERSIDAD NACIONAL EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED)							
TIPO DE CONTRATO	PROCEDIMIENTO ADJUDICACIÓN	FORMALIZADOS		REMITIDOS		FISCALIZADOS	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Obras	Abierto criterio precio						
	Procedimiento negociado con publicidad	2	47.280,10			1	38.429,85
	Contratación centralizada						
	Total	2	47.280,10			1	38.429,85
Servicios	Abierto criterios múltiples	10	8.679.199,20	7	8.077.317,82	9	8.607.559,20
	Abierto criterio precio	1	101.694,92			1	101.694,92
	Procedimiento negociado con publicidad	16	625.324,53			7	370.204,45
	Procedimiento negociado sin publicidad	17	880.044,81	2	433.638,58	6	652.805,50
	Contratación centralizada						
	Total	44	10.286.263,46	9	8.510.956,40	23	9.732.264,07
Suministros	Abierto criterio precio	1	150.000,00			1	150.000,00
	Abierto criterios múltiples						
	Procedimiento negociado con publicidad	6	257.390,21			3	209.791,68
	Procedimiento negociado sin publicidad	5	228.735,10			5	228.735,10
	Contratación centralizada						
	Total	12	636.125,31			9	588.526,78
TOTALES	Abierto criterio precio	2	251.694,92			2	251.694,92
	Abierto criterios múltiples	10	8.679.199,20	7	8.077.317,82	9	8.607.559,20
	Procedimiento negociado con publicidad	24	929.994,84			11	618.425,98
	Procedimiento negociado sin publicidad	22	1.108.779,91	2	433.638,58	11	881.540,60
	Contratación centralizada						
	Total	58	10.969.668,87	9	8.510.956,40	33	10.359.220,70

COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA CORRESPONDIENTE AL AÑO 2014

Referencia	Tipo	Objeto	Procedimiento	Importes Adjudicación (en euros)
NS 9/2014	Servicios	Servicio de mantenimiento de las máquinas fotocopiadoras de la marca canon propiedad de la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	60.000,00
NS 6/2014	Servicios	Servicio de implantación de arquitectura lógica weblogic.	Procedimiento negociado sin publicidad	58.960,00
NS 8/2014	Servicios	Servicio de desarrollo de la gestión de los trabajos fin de máster	Procedimiento negociado sin publicidad	59.500,00
AM 3/2014	Servicios	Servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades en la plataforma Gaia	Abierto criterios múltiples (LCSP)	651.728,00
AM 6/2014	Servicios	Servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades y aplicaciones en la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	2.027.520,00
NC 10/2014	Servicios	Servicio de transporte de valijas a los centros asociados.	Procedimiento negociado con publicidad	34.598,84
AM 1/2014	Servicios	Servicio de especialidad de vigilancia de la salud y otras actividades preventivas	Abierto criterios múltiples (LCSP)	280.000,00
AM 4/2014	Servicios	Servicio de impresión de títulos universitarios e interuniversitarios oficiales de la UNED y otros documentos oficiales relacionados con los mismos	Abierto criterios múltiples (LCSP)	450.410,00
NS 1/2014	Servicios	Servicio de soporte técnico a la licencia de uso y actualización del software de gestión bibliotecaria unicorn	Procedimiento negociado sin publicidad	39.057,26
NS 4/2014	Suministro	Suministro e instalación de los elementos necesarios para la sustitución de las calderas del edificio de las facultades de derecho y CC. Políticas y sociología de la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	42.560,16
NC 4/2014	Suministro	Suministro de tóner remanufacturado para todos los servicios, facultades y escuelas de la UNED	Procedimiento negociado con publicidad	80.000,00
NS 7/2014	Servicios	Servicio de mantenimiento de control de calidad de aire interior y agua de consumo humano en los edificios de la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	45.276,00
AM 5/2014	Servicios	Servicio de reconocimientos médicos ginecológicos	Abierto criterios múltiples (LCSP)	70.000,00
NS 11/2014	Suministro	Suministro de un equipo termociclador con módulo óptico acoplado para real time	Procedimiento negociado sin publicidad	20.000,00
NS 12/2014	Servicios	Servicios jurídicos profesionales para la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	31.943,25
NC 11/2014	Servicios	Servicio de soporte a las herramientas de gestión del cau de la UNED	Procedimiento negociado con publicidad	71.640,19
AM 9/2014	Suministro	Suministro de gas natural a los edificios de la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	413.223,15
NS 14/2014	Suministro	Suministro e instalación de medios técnicos para la dotación tecnológica AVIP a una sala de la escuela superior técnica de ingeniería informática de la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	54.184,03
NS 17/2014	Suministro	Suministro de 139 CPU con teclado y ratón para la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	59.856,18
NC 12/2014	Suministro	Suministro de ropa de trabajo	Procedimiento negociado con publicidad	40.000,00
AM 7/2014	Servicios	Servicio de mantenimiento de hardware de la plataforma de servidores y sistemas de almacenamiento	Abierto criterios múltiples (LCSP)	264.000,00
NS 16/2014	Servicios	Servicio de mantenimiento de toda la maquinaria de las cafeterías, fuentes de	Procedimiento negociado sin publicidad	26.900,00

Referencia	Tipo	Objeto	Procedimiento	Importes Adjudicación (en euros)
		agua, sistemas contra incendios de las campanas extractoras e inspecciones de gas de las cocinas de la UNED		
NS 19/2014	Servicios	Servicio de utilización de la licencia de uso web-ct campus edition	Procedimiento negociado sin publicidad	57.133,20
NC 14/2014	Suministro	Suministro de tóner original para todos los servicios, facultades y escuelas de la UNED	Procedimiento negociado con publicidad	50.000,00
AM 10/2014	Servicios	Servicio de transporte de publicaciones a los centros asociados y demás clientes en España de la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	66.115,70
NS 18/2014	Servicios	Servicio de mantenimiento de las aplicaciones informáticas de gestión de la OTOM.	Procedimiento negociado sin publicidad	23.616,00
NC 13/2014	Servicios	Servicio de incidencias y mantenimiento del sistema universitas XXI-económico	Procedimiento negociado con publicidad	99.800,00
NS 20/2014	Servicios	Servicio de análisis y control de calidad de los entregables del proyecto de competitividad e innovación europeo eco: e-learning, communication and open data	Procedimiento negociado sin publicidad	45.000,00
AM 11/2014	Servicios	Servicio de desarrollo de interfaces de aplicaciones portal UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	422.600,00
NS 21/2014	Servicios	Servicio de alquiler de licencias de software de adobe:3 licencias adobe media svr pro platinum support y 2.341 licencias e-learning suite para la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	23.380,00
NC 2/2015	Servicios	Servicio de mensajería para la UNED, por lotes. Lote I "servicio de motorista fijo en la universidad"	Procedimiento negociado con publicidad	15.338,16
NC 2/2015	Servicios	Servicio de mensajería para la UNED. Lote II "servicio de mensajería (local en Madrid, provincial, nacional e internacional)	Procedimiento negociado con publicidad	32.000,00
AM 13/2014	Servicios	Servicio de mantenimiento y soporte de las aplicaciones bolsa de empleo y participación de estudiantes de la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	140.400,00
NC 6/2015	Servicios	Servicio de mantenimiento integral de la red ibercom ip de la UNED	Procedimiento negociado con publicidad	56.000,00
NS 2/2015	Servicios	Servicio de soporte de los aplicativos de control de matrícula (gespro) de la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	128.829,32
NS 3/2015	Servicios	Servicio de mantenimiento de software de aplicaciones urse y distribución y ventas de la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	40.280,38

COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA CORRESPONDIENTE AL AÑO 2015

Referencia	Tipo	Objeto	Procedimiento	Importes Adjudicación (en euros)
NS 6/2015	Servicios	Servicio de soporte de los sistemas UNIVERSITAS XXI - ECONÓMICO; UNIVERSITAS XXI - RRHH y UNIVERSITAS XXI de la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	190.408,85
AM 08/2015	Servicios	Servicio de limpieza de los edificios e instalaciones de la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	827.628,00
AM 1/2015	Servicios	Servicio de gestión integral de telecomunicaciones de la UNED (por lotes). Lote I 'Servicio de Datos' y Lote II 'Comunicaciones de voz (fija y móvil) y el servicio de contact center on demand	Abierto criterios múltiples (LCSP)	4.446.498,00
AM 3/2015	Servicios	Servicio de soporte para la instalación, implantación y seguimiento de la herramienta TFS para la gestión del ciclo de vida de los proyectos de desarrollo del CTU.	Abierto criterios múltiples (LCSP)	480.000,00
AM 9/2015	Servicios	Servicio de alquiler de cinco coches con conductor	Abierto criterios múltiples (LCSP)	264.360,00
NS 15/2015	Servicios	Servicio de utilización de Licencias Campus extendido Oracle y Golden Gate para la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	243.229,73
AM 14/2015	Servicios	Servicio de mantenimiento hardware a usuarios de la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	217.403,52
AM 13/2015	Servicios	Servicio de mantenimiento y asistencia a los medios técnicos de las salas audiovisuales de la UNED. Por lotes: LOTE 1: Servicio de mantenimiento de los medios técnicos de las salas audiovisuales. LOTE 2: Servicio de soporte técnico a las actividades celebradas en las salas audiovisuales	Abierto criterios múltiples (LCSP)	275.687,51
NC 14/2015	Servicios	Servicio de un microbús para el transporte de personal y correspondencia interna y un furgón para el transporte de paquetería y correspondencia entre las distintas sedes de la UNED y los centros de admisión masiva y sucursales de correos para la UNED.	Procedimiento Negociado con Publicidad	63.516,00
NC 16/2015	Servicios	Servicio de alquiler de cinco coches con conductor	Procedimiento Negociado con Publicidad	48.232,45
NS 4/2015	Suministro	Suministro de material de papelería de oficina para la UNED.	Procedimiento negociado sin publicidad	55.000,00
AM 7/2015	Servicios	Servicio de alquiler de licencias de uso de productos microsoft para la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	149.094,17
NC 10/2015	Servicios	Servicio de realización de material impreso para la UNED, por lotes.	Procedimiento Negociado con Publicidad	49.950,00
NC 7/2015	Suministro	Suministro de papel para la UNED	Procedimiento Negociado con Publicidad	49.950,00
NC 1/2015	Servicios	Servicio de mudanzas entre los edificios de la UNED	Procedimiento Negociado con Publicidad	49.500,00
AP 6/2015	Suministro	Suministro de tóner original para todos los servicios, facultades y escuelas de la UNED	Abierto criterio precio (LCSP)	150.000,00
NC 3/2015	Servicios	Servicio de mantenimiento de las puertas de acceso, de emergencia, sectorización y garajes de los edificios de la UNED	Procedimiento Negociado con Publicidad	49.000,00
NC 20/2015	Obras	Obra de medidas de protección y seguridad durante la paralización de las obras del nuevo edificio del campus de Las	Procedimiento Negociado con Publicidad	38.429,85

Referencia	Tipo	Objeto	Procedimiento	Importes Adjudicación (en euros)
		Rozas.		
AM 10/2015	Servicios	Servicio de soporte y desarrollo al proceso de envalijado de exámenes de la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	110.000,00
NC 17/2015	Servicios	Servicio de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles de la UNED	Procedimiento Negociado con Publicidad	80.000,00
NC 23/2015	Suministro	Suministro de material informático con destino a la UNED por lotes	Procedimiento Negociado con Publicidad	98.000,00
NS 18/2015	Servicios	Servicio de implantación en el componente contabilidad analítica (universitas XXI-económico) ejercicios 2013 y 2014	Procedimiento negociado sin publicidad	71.990,00
NC 31/2015	Suministro	Suministro de dos equipos routers FRONTERAS para la UNED	Procedimiento Negociado con Publicidad	61.841,68
NS 27/2015	Suministro	Suministro del sistema de seguimiento ocular en humanos para la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	33.480,00
NS 28/2015	Suministro	Suministro del sistema de EUE-TRACKING de alta velocidad para la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	39.524,65
NS 26/2015	Suministro	Suministro del sistema de adquisición de señales fisiológicas para la experimentación con humanos	Procedimiento negociado sin publicidad	45.730,45
NS 4/2016	Suministro	Suministro de material de papelería para oficina de la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	55.000,00
NS 2/2016	Servicios	Servicio de soporte de los aplicativos de distribución y ventas y control de matrícula (GESPRO) de la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	87.779,42
NS 25/2015	Servicios	Servicio de mejora/desarrollo de la aplicación de gestión de becas del Fondo Social de la UNED	Procedimiento negociado sin publicidad	18.170,00
AP 1/2016	Servicios	Servicio de guarda y custodia de documentación administrativa de la UNED	Abierto criterio precio (LCSP)	101.694,92
NC 2/2016	Servicios	Servicio de rutas para el transporte de personal de la UNED	Procedimiento Negociado con Publicidad	30.006,00
AM 2/2016	Servicios	Servicio de mantenimiento de las instalaciones de los edificios de la Sede Central de la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	1.836.888,00
NS 6/2016	Servicios	Servicio de implantación en el componente contabilidad analítica Universitas XXI-Económico: ejercicio 2015	Procedimiento negociado sin publicidad	41.227,50

COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA CORRESPONDIENTE AL AÑO 2013

Referencia	Tipo	Objeto	Procedimiento	Importes Adjudicación (en euros)
AM 6/2013	Obras	Obras de acondicionamiento de las plantas primera, segunda y tercera del Edificio de Humanidades de la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	1.634.214,39
AM 10/2013	Servicios	Servicio de soporte técnico a la infraestructura y aplicaciones de la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	2.721.211,08
AM 12/2013	Servicios	Servicio de mantenimiento y soporte de aplicaciones de la Uned. Por Lotes. Lote I: Plataforma de gestión académica integral del alumnado y Lote II: Plataformas de enseñanza virtual ALF y WEBCT	Abierto criterios múltiples (LCSP)	1.940.600,00
AM 13/2013	Servicios	Servicio de nuevos desarrollos y optimización tecnológica de las plataformas de enseñanza virtual ALF Y WEBCT de la UNED	Abierto criterios múltiples (LCSP)	548.872,00
NC 7/2013	Obras	Ejecución de obras de reforma. Reparación, conservación y mantenimiento de los edificios de la UNED	Procedimiento Negociado con Publicidad	800.000,00

FACTURACIÓN CONTRATO AM6/2014-2015

(en euros)

Número Factura	Fecha Factura	Importe Factura		J.P (1)	Exceso sobre horas legales	A.F (2)	Exceso sobre horas legales	A.P (3)	Exceso sobre horas legales	P.S (4)
		Sin IVA	Con IVA	Horas facturadas		Horas facturadas		Horas facturadas		Horas facturadas
0076	30/04/2014	188.678,85	228.301,41	994	814	1.731	1.191	2.957	1.517	249
0077	30/04/2014	79.150,73	95.772,38	360	180	725	185	1.361		105
0106	30/05/2014	65.781,05	79.595,07	322	142	609	69	1.077		83
0128	30/06/2014	78.658,52	95.176,81	400	220	708	168	1.242		183
0149	31/07/2014	115.328,17	139.547,09	535	355	1.077	537	1.945	505	131
168	30/08/2014	38.186,48	46.205,64	190	10	350		622		51
0186	30/09/2014	86.999,99	105.269,99	360	180	815	275	1.559	119	91
0215	31/10/2014	82.877,19	100.281,40	459	279	759	219	1.251		115
0233	30/11/2014	63.869,66	77.282,29	335	155	585	45	1.004		87
0270	31/12/2014	36.810,53	44.540,74	205	25	343		551		40
TOTALES 2014		836.341,17	1.011.972,82	4.160	2.360	7.702	2.689	13.569	2.141	1.135

Número Factura	Fecha Factura	Importe Factura		J.P	Exceso sobre horas legales	A.F	Exceso sobre horas legales	A.P	Exceso sobre horas legales	P.S
		Sin IVA	Con IVA	Horas facturadas		Horas facturadas		Horas facturadas		Horas facturadas
0013	31/01/2015	47.008,53	56.880,32	236	56	431		761		63
0036	28/02/2015	49.221,38	59.557,87	270	90	452		746		70
0050	31/03/2015	41.865,11	50.656,78	195	15	387		703		61
0079	05/05/2015	53.428,25	64.648,18	274	94	498		843		70
0107	30/05/2015	62.465,49	75.583,24	319	139	571	31	1.003		82
0126	30/06/2015	126.162,67	152.656,84	840	660	1.343	803	1.395		111
0165	31/07/2015	106.795,41	129.222,45	671	491	965	425	1.469	29	135
0189	31/08/2015	69.496,92	84.091,27	479	299	619	79	876		94
0210	30/09/2015	149.883,20	181.358,67	981	801	1.335	795	2.002	562	195
0233	31/10/2015	125.856,57	152.286,44	881	701	1.107	567	1.573	133	177
0284	15/12/2015	103.303,98	124.997,82	664	484	925	422	1.402		128
0289	15/12/2015	78.271,93	94.709,04	548	368	692	152	973		111
TOTAL 2015		1.013.759,44	1.097.426,47	6.358	4.198	9.325	3.274	13.746	724	1.297

Número Factura	Fecha Factura	Importe Factura		J.P	Exceso sobre horas legales	A.F	Exceso hrs. legales	A.P	Exceso hrs. legales	P.S
		Sin IVA	Con IVA	Horas facturadas		Horas facturadas		Hrs. facturadas		Hrs. Fctur.
0016	31/01/2016	84.477,93	102.218,29	603	423	746	206	1.027		120
TOTAL 2016		84.477,93	102.218,29	603	423	746	206	1.027		120
TOTAL 2014-2015-2016		1.934.578,54	2.211.617,58	11.121	6.981	17.773	6.169	28.342	2.865	2.552

(1) Jefe Proyecto: un técnico

(2) Analista funcional: tres técnicos

(3) Analista programador: ocho técnicos

(4) Programador senior: cinco técnicos

FACTURACIÓN CONTRATO AM3/2014-2015 (parcialmente vinculado al AM13/2015)

(en euros)

Nº FACTURA	Fecha Factura	Importe		J.P.	Exceso s/ horas legales	A.F.	Exceso s/ horas legales	A.P.	Exceso s/ horas legales	P.S.	Exceso s/ horas legales
		sin iva	con Iva	Horas facturadas	Horas facturadas	Horas facturadas		Horas facturadas	Horas facturadas	Horas facturadas	
20140049	31/03/2014	36.000,33	43.560,40	160		460	280	311		320	
20140075	30/04/2014	35.291,09	42.702,22	174		94		745	205	373	13
20140105	30/05/2014	48.486,23	58.668,34	304	124	88		915	375	589	229
20140127	30/06/2014	21.651,05	26.197,77	159		159		181		292	
20140148	31/07/2014	47.837,08	57.882,87	207	27	232	52	962	422	409	49
20140167	30/08/2014	27.382,31	33.132,60	117		158		463		375	15
20140185	30/09/2014	13.359,94	16.165,53	117		31		200		94	
20140214	31/10/2014	31.210,01	37.764,11	175		171		507		291	
20140232	30/11/2014	24.612,56	29.781,20	160		160		318		231	
20140269	31/12/2014	12.877,23	15.581,45	40		60		239		253	
TOTALES 2014		298.707,83	361.436,49	1.613	151	1.613	332	4.841	1.002	3.227	306
Nº FACTURA	Fecha Factura	Importe		J.P.	Exceso s/ horas legales	A.F.	Exceso s/ horas legales	A.P.	Exceso s/ horas legales	P.S.	Exceso s/ horas legales
		sin iva	con Iva	Horas facturadas	Horas facturadas	Horas facturadas		Horas facturadas	Horas facturadas	Horas facturadas	
0012	31/01/2015	23.115,63	27.969,91	175		176	136	149		374	14
0049	31/03/2015	18.894,29	22.862,09	94		46	6	405	25	195	
0078	05/05/2015	30.671,64	37.112,68	167		182	162	460	80	360	
0106	30/05/2015	35.409,69	42.845,72	208	28	176	156	587	207	314	
0125	30/06/2015	22.828,56	27.622,56	113		149	129	364		225	
0164	31/07/2015	41.915,95	50.718,30	188	8	231	211	753	373	453	93
0188	31/08/2015	11.945,84	14.454,47	59		90		188		82	
0209	30/09/2015	15.756,10	19.064,88	59		85	65	294		211	
0232	31/10/2015	36.729,36	44.442,53	181	1	84	64	728	348	558	198
0265	30/11/2015	32.559,09	39.396,50	185	5	194	174	529	149	235	
0312	31/12/2015	36.202,74	43.805,31	255	75	194	101	508	48	280	
TOTALES 2015		325.863,98	394.295,41	1.760	117	1.760	1.204	5.280	1.230	3.520	305
Nº FACTURA	Fecha Factura	Importe		J.P.	Exceso s/ horas legales	A.F.	Exceso s/ horas legales	A.P.	Exceso s/ horas legales	P.S.	Exceso s/ horas legales
		sin iva	con Iva	Horas facturadas	Horas facturadas	Horas facturadas		Horas facturadas	Horas facturadas	Horas facturadas	
0014	31/01/2016	27.154,01	32.856,36	228	48	198	105	157		397	37
TOTAL 2014-2015-2016		651.725,82	788.588,26	3.601	316	3.571	1.641	10.278	2.232	7.144	648

PROPUESTA TÉCNICA AM3/2014	
Perfiles	Técnicos Adscritos
Jefe Proyecto (J.P.)	R.C.M.
Analista Funcional (A.F.)	A.S.G.
Analista Programador(A.P.)	C.D.T.
Analista Programador(A.P.)	F.L.
Analista Programador(A.P.)	L.A.C.
Programador (P)	M.S.
Programador(P)	S.N.C.

PROPUESTA TÉCNICA AM13/2015	
Perfiles	Técnicos Adscritos
Analista Programador(A.P)	C.D.T.
Programador (P)	A.S.G.

NOTAS:

1. El analista programador C.D.T. se encontraba adscrito a los dos contratos.
2. El analista funcional A.S.G. del contrato AM3/2014 se encontraba también adscrito como programador al contrato AM13/2015
3. En el contrato AM13/2015, A.S.G., programador en este contrato, realizó 160 horas cada mes, menos los meses de enero y febrero en que realizó 140, agosto 90, y 87 en diciembre y en enero de 2016. En la correspondiente columna se recoge el exceso de horas relacionando los dos contratos, teniendo en cuenta el límite de 180 horas al mes.
4. En el contrato AM13/2015, C.D.T., analista programador en este contrato, realizó 160 horas cada mes también como analista programador, menos en el mes de diciembre que realizó 80 horas. En la correspondiente columna se recoge el exceso de horas relacionando los dos contratos, teniendo en cuenta que en este contrato hay 3 analistas programadores (por tanto, con un máximo de horas legales al mes de 540 entre los tres), por lo que, para calcular el posible exceso, se descuentan las realizadas por C.D.T. en el contrato AM13/2015.