

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.337

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN
CELEBRADA POR FRATERNIDAD-MUPRESA, MUTUA
COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 275,
EJERCICIO 2017**

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 30 de septiembre de 2019, el **Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por FRATERNIDAD-MUPRESA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 275, ejercicio 2017** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y al Gobierno, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	9
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN	10
I.4. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	11
I.4.1. RELACIONES DE CONTRATOS	11
I.4.2. EXTRACTOS DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN.....	11
I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	11
I.6. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL	12
I.6.1. NATURALEZA JURÍDICA.....	12
I.6.2. MARCO NORMATIVO.....	13
I.6.3. ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUTUAS	14
I.7. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FRATERNIDAD-MUPRESPA	15
I.8. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA.....	17
I.9. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS	20
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	23
II.1. INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN.....	23
II.2. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FRATERNIDAD-MUPRESPA	23
II.2.1. INCIDENCIAS COMUNES A LOS DISTINTOS TIPOS DE CONTRATOS	24
II.2.2. INCIDENCIAS ESPECÍFICAS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE ASESORÍA JURÍDICA, REPRESENTACIÓN PROCESAL Y DEFENSA TÉCNICA	44
II.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	50
II.4. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	50
III. CONCLUSIONES	52
III.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	52
III.2. INCIDENCIAS COMUNES A LOS DISTINTOS TIPOS DE CONTRATOS	52
III.3. INCIDENCIAS ESPECÍFICAS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE ASESORÍA JURÍDICA, REPRESENTACIÓN PROCESAL Y DEFENSA TÉCNICA	54
III.4. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	55
III.5. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	55

IV. RECOMENDACIONES56
ANEXOS59
ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BOE	Boletín Oficial del Estado
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
IIC	Instrucciones Internas de Contratación
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
PCP	Pliego de condiciones particulares
PPT	Pliego de prescripciones técnicas
SARA	Sujetos a regulación armonizada
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1	RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FRATERNIDAD-MUPRESPA, EJERCICIO 2017. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS Y PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN	18
CUADRO 2	EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS FORMALIZADOS EN EL EJERCICIO 2017, CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DEL TIPO DE CONTRATO Y PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	22
CUADRO 3	FÓRMULA DE VALORACIÓN DEL CRITERIO PRECIO	40
CUADRO 4	SUPUESTO DE VALORACIÓN DE OFERTAS ECONÓMICAS.....	41
CUADRO 5	VALORACIÓN DE OFERTAS ECONÓMICAS.....	48

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1	DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN, CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS EJERCICIO 2017.....	19
GRÁFICO Nº 2	DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN, CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN EJERCICIO 2017	20

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La “*Fiscalización de la contratación celebrada por FRATERNIDAD-MUPRESPA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 275, ejercicio 2017*”, se ha realizado a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y figura en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2017, aprobado por su Pleno en sesión de 22 de diciembre de 2016.

Con posterioridad, y dado que el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2017 preveía la aprobación del Informe por el Pleno en 2018, esta actuación fiscalizadora se incorporó al Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018, aprobado por el Pleno en sesión de 21 de diciembre de 2017, y asimismo el Pleno, en sesión de 31 de mayo de 2018, acordó la iniciación de este procedimiento fiscalizador.

Las Directrices Técnicas de esta fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 28 de junio de 2018.

La fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público es una de las competencias del Tribunal de Cuentas y está prevista, de forma expresa, tanto en el artículo 11 de la LOTCu, como en los artículos 39 y 40 de la LFTCu, constituyendo uno de los objetivos preferentes en su actividad fiscalizadora, teniendo en cuenta que la contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del Sector Público.

La presente fiscalización se incluye dentro de los objetivos específicos 1.2 (Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas), 1.3 (Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción) y 1.4 (Incrementar las fiscalizaciones operativas), todos ellos incardinados en el objetivo estratégico 1 (Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público) del Plan Estratégico 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 25 de abril de 2018, mediante la fiscalización de la contratación de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social más representativas, comenzando por las de mayor significación económica, y continuando con las actuaciones ya realizadas en relación con FREMAP y ASEPEYO (informes aprobados por el Pleno, respectivamente, en sus sesiones de 27 de julio de 2017 y 22 de marzo de 2018).

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

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo ha constituido FRATERNIDAD-MUPRESPA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 275.

El ámbito objetivo ha comprendido los contratos formalizados en el ejercicio 2017 y ha abarcado todas sus fases e incidencias (preparación, adjudicación y formalización, ejecución, modificación, prórroga y extinción).

En relación con el ámbito temporal, la fiscalización se ha extendido a los contratos formalizados por FRATERNIDAD-MUPRESPA durante el ejercicio 2017.

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa, por lo que el objetivo genérico de la misma ha consistido en el análisis de los contratos celebrados por FRATERNIDAD-MUPRESA para verificar si el procedimiento se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el ejercicio 2017, así como a lo contemplado en las propias Instrucciones Internas de Contratación de la Mutua (IIC), y si la gestión contractual se ha adecuado a los principios de eficiencia y economía, exigibles en la gestión del gasto público.

I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas de la fiscalización, los objetivos de ésta han sido los siguientes:

1. Analizar las actuaciones preparatorias de los contratos, en particular la justificación de la necesidad de contratar, la determinación de su objeto y el precio.
2. Analizar si el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de los de prescripciones técnicas particulares -o documentación equivalente- se ajusta a lo dispuesto en la normativa legal y reglamentaria aplicable en cada caso (Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas e IIC de FRATERNIDAD-MUPRESA, fundamentalmente).
3. Analizar los procedimientos de adjudicación utilizados y su justificación en cada contrato, en especial en los supuestos de adjudicaciones realizadas mediante procedimientos restrictivos de la publicidad y de la concurrencia.
4. Comprobar si por el órgano de contratación se han analizado los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas exigibles para contratar.
5. Analizar la justificación de la valoración de las ofertas presentadas y de las propuestas de adjudicación realizadas, para verificar que se ajustan a los pliegos y a los principios generales de la contratación pública.
6. Analizar las modificaciones contractuales, las prórrogas y, en su caso, las suspensiones temporales de la ejecución de los contratos, así como su justificación.
7. Analizar la ejecución y el cumplimiento de los contratos, atendiendo, en su caso, a su recepción o certificación, facturación y pago.

En la fiscalización se ha analizado, además, el cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todos los aspectos relacionados con los objetivos de la presente fiscalización. Asimismo, en las actuaciones dirigidas al cumplimiento de dichos objetivos se han abordado las previsiones contenidas, en el ámbito de la contratación, en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, y con las Directrices Técnicas de la misma.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no han existido limitaciones que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos previstos, habiendo prestado su colaboración la entidad fiscalizada.

I.4. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

I.4.1. Relaciones de contratos

La Mutua FRATERNIDAD-MUPRESPA remitió a este Tribunal la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2017, cumpliendo lo dispuesto en la “*Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*”¹, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013 y modificada parcialmente por dicho Pleno el 22 de diciembre de 2015 y el 30 de mayo de 2017.

I.4.2. Extractos de expedientes de contratación

Asimismo, FRATERNIDAD-MUPRESPA ha cumplido con la obligación de remitir “...*dentro de los tres meses siguientes a la formalización...*”, la totalidad de los extractos de los expedientes de los contratos que hubiese celebrado durante el ejercicio 2017 y que superasen los importes establecidos en la mencionada Instrucción General.

Por otra parte, se ha comprobado que los extractos de los expedientes remitidos telemáticamente a través de la plataforma de rendición telemática del Tribunal de Cuentas contienen los documentos obligatorios relacionados en el Anexo de la citada Instrucción General.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido al actual Presidente de la Mutua, el cual también ha ostentado dicho cargo durante el ejercicio fiscalizado, con objeto de que formulase las alegaciones y justificaciones que estimase oportuno.

Asimismo, dicho Anteproyecto de Informe fue remitido a la Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y al Secretario de Estado de la Seguridad Social, en su condición de órganos superiores del Ministerio, así como a quienes ostentaron dichos cargos, durante parte del período fiscalizado.

El Director Gerente, en representación de la Mutua, formuló alegaciones dentro del plazo concedido.

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado, cuando ha procedido, las oportunas modificaciones en el texto del Informe. En relación con algunas alegaciones que manifiestan su disconformidad con el contenido del mismo, el resultado definitivo de la fiscalización es el que

¹ Por Resolución de 20 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, se publica el Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018, por el que se aprueba la sustitución de la Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de noviembre de 2013.

figura en los siguientes apartados, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

Por último, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido del Informe.

I.6. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL

I.6.1. Naturaleza jurídica

El artículo 80 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), define a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social como asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social² e inscripción en el registro especial dependiente de este, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social bajo la dirección y tutela del mismo, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecidos en dicha ley. Una vez constituidas, adquieren personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Las Mutuas tienen por objeto el desarrollo, mediante la colaboración con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de las siguientes actividades de la Seguridad Social:

1. La gestión de las prestaciones económicas y de la asistencia sanitaria, incluida la rehabilitación, comprendidas en la protección de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como de las actividades de prevención de las mismas contingencias que dispensa la acción protectora.
2. La gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.
3. La gestión de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural.
4. La gestión de las prestaciones económicas por cese en la actividad de los trabajadores por cuenta propia, en los términos establecidos en el Título V del TRLGSS.
5. La gestión de la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.
6. Las demás actividades de la Seguridad Social que les sean atribuidas legalmente.

Asimismo, el artículo 81 del TRLGSS exige, para la constitución de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que concurren un mínimo de cincuenta empresarios, quienes a su vez cuenten con un mínimo de treinta mil trabajadores y un volumen de cotización por contingencias profesionales no inferior a veinte millones de euros.

² Por Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, se suprime dicho Ministerio y se crea el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

- b) Que limiten su actividad al ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 80 del TRLGSS.
- c) Que presten fianza, en la cuantía que establezcan las disposiciones de aplicación y desarrollo del citado TRLGSS, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.
- d) Que exista autorización del Departamento Ministerial, previa aprobación de los estatutos de la Mutua, e inscripción en el registro administrativo dependiente del mismo.

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social, una vez comprobada la concurrencia de los requisitos establecidos en los números 1, 2 y 3 anteriores, y que los estatutos se ajustan al ordenamiento jurídico, autorizará la constitución de la Mutua y ordenará su inscripción en el Registro de Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social dependiente del mismo. La orden de autorización se publicará en el Boletín Oficial del Estado (BOE), en la que asimismo se consignará su número de registro, adquiriendo desde entonces personalidad jurídica.

I.6.2. Marco normativo

La normativa de aplicación a la contratación celebrada por FRATERNIDAD-MUPRESPA durante el ejercicio 2017 se contiene, con carácter general, en las siguientes disposiciones:

- Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre³.
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre modificado parcialmente por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Resolución de 14 de enero de 2016, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprueban el Pliego general para la contratación y las Instrucciones generales de aplicación en relación con los procedimientos de contratación de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social.
- Resolución de 19 de diciembre de 2016, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2016, por el que se instruye a las entidades del sector público estatal para dar publicidad a determinados contratos no sujetos a regulación armonizada.
- Instrucciones Internas de Contratación de FRATERNIDAD-MUPRESPA.
- Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

³ La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 entró en vigor el 9 de marzo de 2018 y derogó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

I.6.3. Órganos de gobierno y de participación de las Mutuas

En virtud de lo dispuesto en el artículo 85 y siguientes del TRLGSS, los órganos de gobierno y de participación de las Mutuas son los siguientes:

- a) **La Junta General**: es el órgano de gobierno superior de la Mutua y estará integrada por todos los empresarios asociados, por una representación de los trabajadores por cuenta propia adheridos en los términos que reglamentariamente se establezcan, y por un representante de los trabajadores dependientes de la Mutua. Se reunirá con carácter ordinario una vez al año para aprobar el anteproyecto de presupuestos y las cuentas anuales y, con carácter extraordinario, cuando sea convocada por la Junta Directiva cumplidos los requisitos que reglamentariamente se establezcan para su convocatoria y celebración.

Es competencia de la Junta General, en todo caso, la designación y renovación de los miembros de la Junta Directiva.

- b) **La Junta Directiva**: a la que corresponde el gobierno directo de la Mutua, estará compuesta por entre diez y veinte empresarios asociados, de los cuales el treinta por ciento corresponderá a aquellas empresas que cuenten con mayor número de trabajadores, un trabajador por cuenta propia adherido y el representante de los trabajadores dependientes de la Mutua.

El nombramiento como miembro de la Junta Directiva estará supeditado a la confirmación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a excepción del representante de los trabajadores, y entre sus miembros se designará al Presidente de la misma, que será el Presidente de la entidad.

La Junta Directiva tiene la competencia para convocar la Junta General, ejecutar los acuerdos adoptados por la misma, formular los anteproyectos de presupuestos y de las cuentas anuales, entre otras funciones. Reglamentariamente se regulará el régimen de funcionamiento de la Junta Directiva y de exigencia de responsabilidad.

Corresponde al Presidente de la Junta Directiva la representación de la Mutua, la convocatoria de las reuniones a la misma y moderar sus deliberaciones.

- c) **El Director Gerente**: es el órgano que ejerce la dirección ejecutiva de la Mutua y a quien corresponde desarrollar sus objetivos generales y la dirección ordinaria de la entidad. Deberá mantener informado al Presidente de la gestión de la Mutua.

El Director Gerente será nombrado por la Junta Directiva y estará vinculado mediante un contrato de alta dirección regulado por el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, estando supeditada la eficacia del nombramiento y la del contrato de trabajo a la confirmación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

- d) **La Comisión de Control y Seguimiento**: es el órgano de participación de los agentes sociales. Debe conocer e informar de la gestión que realiza la entidad, proponer medidas de mejora en el marco de los principios y objetivos de la Seguridad Social, informar el anteproyecto de presupuestos y las cuentas anuales y conocer los criterios que mantiene y aplica la Mutua en el desarrollo de su objeto social.
- e) **La Comisión de Prestaciones Especiales**: es el órgano competente para la concesión de los beneficios derivados de la Reserva de Asistencia Social que tenga establecidos la Mutua a favor de los trabajadores protegidos o adheridos y sus derechohabientes que hayan sufrido un accidente de trabajo o una enfermedad profesional y se encuentren en especial estado o situación de necesidad.

1.7. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FRATERNIDAD-MUPRESPA

El artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, señala que son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos al citado texto refundido en la forma y términos previstos en el mismo, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en su artículo 3, que incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, que deberán ajustar su actividad contractual a las disposiciones de aplicación a los poderes adjudicadores que no revisten el carácter de Administración Pública⁴, contenidas en el propio TRLCSP y sus normas de desarrollo.

Los contratos celebrados por las entidades y organismos del sector público que no reúnan la condición de Administración Pública, como es el caso de las Mutuas, tienen carácter privado (artículo 20.1 del TRLCSP). En cuanto a su preparación y adjudicación y en defecto de normas específicas se rigen por el TRLCSP y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las de derecho privado. Por lo que se refiere a sus efectos y extinción se rigen por el derecho privado, si bien le son de aplicación las normas contenidas en el TRLCSP sobre modificación contractual (artículo 20.2 del TRLCSP).

De acuerdo con los artículos 137 y 189 a 191 del TRLCSP, el régimen jurídico específico aplicable a la preparación y adjudicación de los contratos celebrados por las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social será distinto según se trate de contratos que estén sujetos a regulación armonizada (SARA), en función del tipo y si igualan o superan los umbrales cuantitativos establecidos en el propio TRLCSP, o si no están sujetos a dicha regulación por ser su “valor estimado”⁵ inferior a dichos umbrales (artículos 13 a 16 del TRLCSP⁶).

⁴ En los mismos términos se pronuncia el artículo 94 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en cuya virtud “Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social ajustarán su actividad contractual a las normas de aplicación a los poderes adjudicadores que no revisten el carácter de Administración Pública, contenidas en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y sus normas de desarrollo”.

⁵ Debe tenerse en cuenta que para el cálculo del “valor estimado” de los contratos se estará a lo dispuesto en el artículo 88 del TRLCSP.

⁶ En la Orden HAP/2846/2015, de 29 de diciembre, se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2016, siendo estos mismos importes los vigentes durante el año 2017, y siendo modificados por la Orden HFP/1298/2017, de 26 de diciembre, por la que se publican los límites de

1. Preparación, adjudicación y publicidad de los contratos SARA. Son contratos SARA, según contempla la Disposición 5ª de las IIC⁷ de la Mutua:
 - a) Los contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.225.000 euros.
 - b) Los contratos de suministro cuyo valor estimado sea igual o superior a 209.000 euros.
 - c) Contratos servicios, salvo aquellos servicios excluidos por el artículo 10 de la Directiva 2014/24/UE cuyo valor estimado sea igual o superior a 209.000 euros.
 - d) Los contratos de servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el Anexo XIV de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, cuyo valor estimado sea igual o superior a 750.000 euros.
 - e) Contratos de gestión de servicios públicos, que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 5.1 de la Directiva 2014/23/UE, cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.225.000 euros.

El artículo 137.1 del TRLCSP, en su redacción vigente durante el ejercicio fiscalizado, prevé que la preparación de los contratos celebrados por poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administraciones Públicas, que estén sujetos a regulación armonizada o que sean contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II de cuantía igual o superior a 209.000 euros, está sujeta a las reglas establecidas en el artículo 117 del TRLCSP para la definición y establecimiento de las prescripciones técnicas, siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 118 a 120 del TRLCSP, que prevén, entre otras posibilidades, la de incluir condiciones especiales de ejecución del contrato, obtener información relativa a las obligaciones fiscales, de protección del medio ambiente, condiciones laborales, y la información que deberá facilitar el órgano de contratación a los licitadores sobre las condiciones de subrogación en los contratos de los trabajadores.

A su vez, en virtud de lo dispuesto en el artículo 190.1.a) del TRLCSP, la adjudicación de los contratos SARA celebrados por poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administraciones Públicas, y por tanto por las Mutuas, está sujeta a las previsiones de los artículos 138 a 188 del mismo, con algunas adaptaciones previstas en el mencionado artículo. En concreto, no son obligatorias las siguientes normas del TRLCSP:

- Las establecidas sobre la intervención del comité de expertos para la valoración de criterios subjetivos de adjudicación (artículo 150.2).
- Las referentes a criterios para apreciar el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas (artículo 152, apartados 1 y 2).
- Las relativas a la formalización de los contratos (artículo 156, excepto el plazo previsto en el apartado 3 y la prohibición general de iniciar la ejecución del contrato sin su formalización previa, que contempla su apartado 5).

los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2018, con posterioridad al ejercicio fiscalizado.

⁷ En relación a la delimitación de los contratos sujetos a regulación armonizada, según se indica en el propio Preámbulo de las IIC de la Mutua, se ha reflejado el “...efecto directo de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de la misma fecha, sobre contratación pública”.

- Las relativas al examen de las proposiciones y la propuesta de adjudicación (artículo 160).
- Los supuestos en los que es posible acudir a un procedimiento negociado para adjudicar contratos de gestión de servicios públicos (artículo 172).

Además, en relación con la publicidad de la contratación, el artículo 190.1.b) del TRLCSP señala que se entiende satisfecho el principio de publicidad mediante la publicación de las licitaciones y adjudicaciones en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y la inserción de la correspondiente información en la Plataforma de Contratación del Sector Público a que se refiere el artículo 334 del TRLCSP, sin perjuicio de la utilización potestativa de otros medios de publicidad.

2. Preparación, adjudicación y publicidad de los contratos no SARA: son contratos no SARA los restantes contratos distintos de los anteriores cuyo “*valor estimado*” sea inferior a los precitados umbrales establecidos en la Ley.

Las reglas aplicables a la preparación de los contratos no SARA cuya cuantía sea superior a 50.000 euros se contemplan en el artículo 137.2 del TRLCSP, según el cual deberá elaborarse un pliego en el que se establezcan las características básicas del contrato, el régimen de admisión de variantes, las modalidades de recepción de las ofertas, los criterios de adjudicación y las garantías que, en su caso, deberán constituir los licitadores o el adjudicatario, siendo de aplicación, asimismo, lo dispuesto en el artículo 120 del TRLCSP en relación con la información que debe facilitar el órgano de contratación a los licitadores sobre condiciones de subrogación en los contratos de los trabajadores.

En cuanto a la adjudicación de los contratos no SARA, el artículo 191.a) del TRLCSP señala que se regirá, en todo caso, por los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación. Además, dicho artículo establece, en su apartado b), que los órganos competentes deben aprobar unas instrucciones, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de las entidades, en las que se regulen los procedimientos de contratación, de forma que quede garantizada la efectividad de los citados principios y que el contrato se adjudique a quien presente la oferta económicamente más ventajosa. Dichas instrucciones deben ponerse a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de los contratos regulados por ellas y publicarse en el perfil de contratante de la entidad. En el ámbito del sector público estatal, la aprobación de las citadas instrucciones requerirá el informe previo de la Abogacía del Estado.

En relación con el cumplimiento del principio de publicidad, el artículo 191.c) del TRLCSP establece que se entenderá cumplido dicho principio con la inserción de la información relativa a la licitación de los contratos cuyo importe supere los 50.000 euros en el perfil de contratante de la entidad, que debe estar integrado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, sin perjuicio de que las instrucciones internas de contratación puedan contemplar otros medios de difusión.

I.8. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

Según los datos que figuran en la relación certificada remitida a este Tribunal de Cuentas, la actividad contractual de FRATERNIDAD-MUPRESA durante el ejercicio 2017 se resume en el cuadro siguiente:

CUADRO 1
RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FRATERNIDAD-
MUPRESPA, EJERCICIO 2017. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE
CONTRATOS Y PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN
(Importes en euros, Impuesto sobre el Valor Añadido -IVA- excluido)

Tipo	Procedimiento	Nº de contratos	%	Importe	%
Obras	Abierto pluralidad de criterios	5	100	2.159.845,68	100
Subtotal		5	5	2.159.845,68	11
Suministro	Abierto criterio precio	5	15	609.524,78	8
	Abierto pluralidad de criterios	22	67	6.542.723,14	89
	Negociado sin publicidad	5	15	145.631,18	2
	Adjudicación directa	1	3	21.383,44	1
Subtotal		33	30	7.319.262,54	39
Servicios	Abierto criterio precio	6	9	365.549,56	4
	Abierto pluralidad de criterios	45	63	8.465.447,16	90
	Negociado sin publicidad	13	18	327.655,33	3
	Adjudicación directa	7	10	280.418,67	3
Subtotal		71	65	9.439.070,72	50
TOTAL		109	100	18.918.178,94	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Mutua.

Nota: La denominación de los procedimientos de adjudicación es la que consta en la relación certificada remitida por la Mutua.

Según los datos certificados remitidos por la Mutua que figuran en el cuadro 1, en el ejercicio 2017 FRATERNIDAD-MUPRESPA celebró 71 contratos de servicios (el 65 % del total de contratos celebrados) por un importe de 9.439.070,72 euros, el 50 % del importe total contratado durante el ejercicio 2017, de los cuales 45 (el 63 % del total de contratos de servicios celebrados) fueron adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, por un importe global de 8.465.447,16 euros, lo que constituye el 90 % del importe de los contratos de este tipo adjudicados en el citado ejercicio.

Asimismo, la mutua celebró un total de 33 contratos de suministro, por importe de 7.319.262,54 euros, lo que supuso el 39 % del importe total contratado en el ejercicio fiscalizado, adjudicándose 22 contratos mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación que representan el 89 % del importe de los contratos de este tipo. Por último, 5 contratos de suministro y 13 de servicios fueron adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, representando un 3 % del importe total de los contratos adjudicados, y en 7 contratos de servicios y

en uno de suministro el procedimiento utilizado fue la adjudicación directa, suponiendo un 2 % del importe total contratado.

Y por último, la mutua también celebró 5 contratos de obras por un importe de 2.159.845,68 euros, el 11 % del importe total contratado durante el ejercicio 2017, habiendo sido todos ellos adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación.

La distribución del importe de la contratación celebrada se refleja, en porcentajes, en el gráfico número 1 siguiente, clasificando los contratos en función del tipo, en el que destacan los contratos de servicios, con un 50 % del importe total adjudicado; y recogiénose, a continuación, en el gráfico número 2 los porcentajes en función del procedimiento de adjudicación, destacando el procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, cuyo volumen (17.168.015,98 euros) supone el 91 % del importe total de los celebrados por la Mutua en el ejercicio 2017.

GRÁFICO Nº 1

**DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN,
CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS
EJERCICIO 2017**

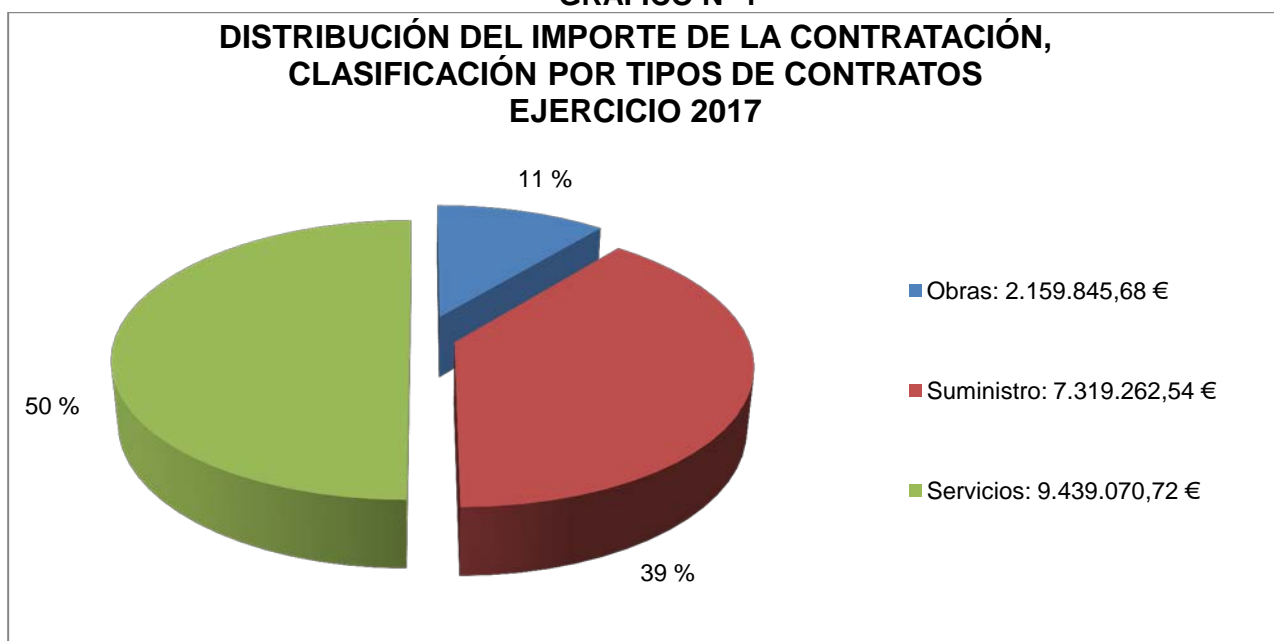
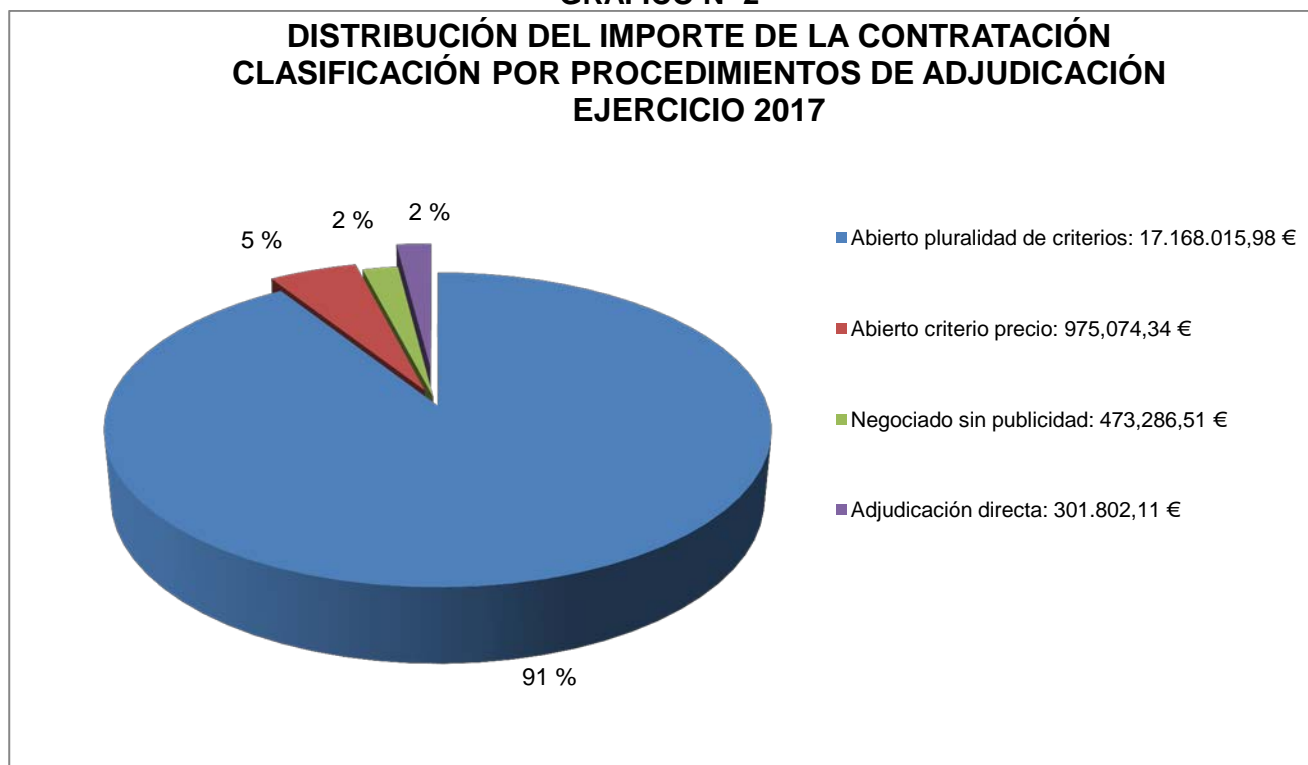


GRÁFICO Nº 2
DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN
CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN
EJERCICIO 2017



I.9. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS

En la selección de la muestra de los expedientes fiscalizados se han aplicado los siguientes criterios:

1. Se han fiscalizado los veintitrés expedientes cuya remisión al Tribunal de Cuentas es obligatoria por razón del importe y del tipo de contrato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 del TRLCSP y en la *“Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico”*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013 y modificada parcialmente por dicho Pleno el 22 de diciembre de 2015 y el 30 de mayo de 2017.
2. Además de los contratos indicados en el párrafo anterior, se ha fiscalizado una muestra de treinta y siete expedientes, seleccionados teniendo en cuenta su objeto (obras, servicios y suministro) y los diferentes procedimientos de adjudicación utilizados (abierto criterio precio, abierto con pluralidad de criterios, negociado sin publicidad y adjudicación directa, según la denominación que consta en la relación certificada de contratos remitida por la entidad). Como criterio adicional, se ha considerado su importe individual o conjunto de modo que fuese un porcentaje representativo del total contratado. En particular, se han fiscalizado los siguientes expedientes, todos ellos de remisión no obligatoria:
 - a) Cuatro contratos de obras, adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación. Asimismo, se han examinado seis de los veintidós contratos de suministro y ocho de los cuarenta y cinco de servicios, adjudicados a través de dicho procedimiento abierto con pluralidad de criterios, y uno de los seis contratos de servicios adjudicados mediante procedimiento abierto (criterio precio).

- b) Cinco contratos de suministro adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad y cinco de los trece contratos de servicios celebrados por este procedimiento.
- c) Siete contratos de servicios y uno de suministro adjudicados de forma directa.

Teniendo en cuenta los criterios anteriores (1 y 2) la muestra analizada representa los siguientes porcentajes calculados sobre el importe total de la contratación celebrada por la Mutua:

- a) El 100 % de los contratos de obras, todos ellos adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios.
- b) El 82 % de los contratos de suministro adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios y el 100 % de los adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad y de forma directa.
- c) El 89 % de los contratos de servicios adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios, el 37 % de los adjudicados mediante procedimiento abierto (criterio precio), el 42 % de los adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, y el 100 % de los adjudicados de forma directa.

De acuerdo con estos criterios, en la fiscalización se han analizado sesenta expedientes de contratos formalizados en el ejercicio 2017 (que se relacionan en el Anexo 1), por un importe global de 15.844.569,83 euros, lo que representa el 84 % del importe total de los contratos celebrados por la Mutua. Los datos de los mencionados sesenta expedientes se sintetizan, en función del procedimiento de adjudicación, en el cuadro siguiente:

CUADRO 2
EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS FORMALIZADOS EN EL EJERCICIO 2017,
CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DEL TIPO DE CONTRATO Y PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN
(Importes en euros, IVA excluido)

Tipo	Procedimiento	Nº de contratos	% sobre celebrados	Importe	% sobre celebrados
Obras	Abierto pluralidad de criterios	5	100	2.159.845,68	100
Subtotal		5	100	2.159.845,68	100
Suministro	Abierto pluralidad de criterios	10	45	5.393.689,74	82
	Negociado sin publicidad	5	100	145.631,18	100
	Adjudicación directa	1	100	21.383,44	100
Subtotal		16	48	5.560.704,36	76
Servicios	Abierto criterio precio	1	17	134.000	37
	Abierto pluralidad de criterios	26	58	7.571.931,16	89
	Negociado sin publicidad	5	38	137.755,25	42
	Adjudicación directa	7	100	280.333,38*	100
Subtotal		39	55	8.124.019,79	86
TOTAL		60	55	15.844.569,83	84

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Mutua.

* Nota: la diferencia de 85 29 euros con respecto del importe total de los contratos de servicios adjudicados de forma directa que consta en el cuadro 1, se debe a que el contrato nº 43 del anexo 1 se adjudica por 18.414,71 euros, figurando en la relación certificada por un importe de 18.500.

En el cuadro 2 anterior se han mantenido las denominaciones de los procedimientos de adjudicación que figuran en la relación certificada de contratos remitida por FRATERNIDAD-MUPRESPA, con objeto de aplicar un criterio homogéneo que permita ofrecer información coherente de los porcentajes de la muestra de contratos fiscalizados respecto a la totalidad de los celebrados que constan en dicha certificación.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos del análisis de la contratación celebrada por FRATERNIDAD-MUPRESPA en el ejercicio 2017, se ha analizado el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 191.b) del TRLCSP, que exige a los poderes adjudicadores que no tienen la consideración de Administración Pública la aprobación de unas IIC, de obligado cumplimiento en su ámbito interno. En relación con lo anterior debe señalarse lo siguiente:

1. FRATERNIDAD-MUPRESPA dispone de unas IIC modificadas en virtud de lo dispuesto en la Resolución de 14 de enero 2016, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprueban el Pliego general para la contratación y las Instrucciones generales de aplicación en relación con los procedimientos de contratación de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, e informadas favorablemente por la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social el 20 de junio de 2017.
2. Las IIC de FRATERNIDAD-MUPRESPA tienen por objeto regular los procedimientos de adjudicación de los contratos no SARA, a fin de garantizar que su contratación se ajusta a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, para la eficiente utilización de los fondos públicos.
3. Los procedimientos de adjudicación de los contratos no SARA previstos expresamente en las Disposiciones 39^a, 40^a y 41^a de las citadas instrucciones, se exponen a continuación:
 - a) Procedimiento abierto: será el procedimiento mediante el cual "*ordinariamente*" se efectúe la contratación de la Mutua, en el que todo empresario interesado podrá formular una proposición, quedando excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores.
 - b) Procedimiento restringido: en el que solo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios que, a solicitud y en atención a su solvencia, sean seleccionados por el órgano de contratación. Solo puede acudir a este procedimiento en supuestos excepcionales que deberán justificarse en la documentación preparatoria del expediente, quedando también excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores.
 - c) Procedimiento negociado: regulado, según contemplan las propias IIC, de conformidad con lo establecido en los artículos 169 y siguientes del TRLCSP, en el que "*...la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos*".

II.2. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FRATERNIDAD-MUPRESPA

En los siguientes apartados se analizan los contratos integrados en la muestra seleccionada. En primer lugar, se exponen las principales deficiencias de carácter común a todos los tipos de contratos analizados y, a continuación, las específicas de los contratos de servicios de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica para la Mutua.

II.2.1. Incidencias comunes a los distintos tipos de contratos

II.2.1.1. ACTUACIONES PREPARATORIAS DE LOS CONTRATOS

a) *Justificación de la necesidad de contratar*

- En los expedientes números 51 y 57 del Anexo 1, adjudicados por un importe de 348.138 euros y 28.350 euros, respectivamente, cuyo objeto es la adquisición de un “*paquete de Navidad*” que contiene bebidas y productos alimenticios (número 51), así como la adquisición de “...*pulseras de actividad serigrafiada, Cables de carga con conexión USB y Estuches serigrafiados...*” (número 57), no se justifica la necesidad de contratar con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 22 del TRLCSP y la Disposición 8ª de las IIC, que prevén que “*Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales...*”, así como en el artículo 1 del TRLCSP, que exige la gestión eficiente en la ejecución del gasto público.

En relación con dichos contratos debe precisarse que la entrega de cestas de Navidad para los empleados de la Mutua (expediente número 51) está incluida en un pacto interno suscrito por los trabajadores con la entidad, mientras que la entrega a los empleados de regalos consistentes en pulseras de actividad serigrafiada (expediente número 57) no está incluida en dicho pacto interno, como la propia Mutua asume en el trámite de alegaciones al indicar el Director Gerente que ha determinado que “...*que en 2018 se suprimiera este regalo unilateralmente por la empresa...*”.

En cuanto al contrato número 51, la justificación de la necesidad de contratar se basa en la existencia de un “*pacto interno*” celebrado entre FRATERNIDAD-MUPRESA y la representación legal de los trabajadores que contempla el compromiso de la empresa de obsequiar “...*a todos los empleados con un paquete de Navidad, y a todos sus hijos menores de 11 años con un juguete de Reyes...*”⁸, circunstancia que, a juicio de este Tribunal, no está relacionada con el cumplimiento de los fines institucionales de la Mutua. La finalidad de las mutuas es colaborar en la gestión de determinadas prestaciones derivadas de contingencias comunes y profesionales del personal al servicio de sus empresas asociadas, por lo que no puede considerarse justificada la necesidad de llevar a cabo dichas adquisiciones con cargo al patrimonio del Sistema de la Seguridad Social. Los fines institucionales de la Mutua son definidos y regulados en el TRLGSS, cuyo artículo 80.2 dispone que las mutuas tienen por objeto el desarrollo de una serie de actividades de la Seguridad Social, en relación con cuyo cumplimiento y realización y, únicamente en ese caso, está justificada la necesidad de contratar con cargo a fondos públicos. Estas actividades son, tal y como ya se ha indicado en el epígrafe I.5.1, la gestión de las prestaciones económicas, de la asistencia sanitaria y de las actividades de prevención comprendidas en la protección de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, la gestión de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, la gestión de las prestaciones económicas por cese en la actividad de los trabajadores por cuenta propia, y la gestión de la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, así como las demás actividades de la Seguridad Social que les sean atribuidas legalmente.

⁸ El expediente PIC2017_22056 tramitado para el suministro de juguetes de Reyes para los hijos de los empleados de la FRATERNIDAD-MUPRESA, que figura incluido en el citado pacto interno, y cuyo presupuesto de licitación fue de 39.119, 41 euros, quedó desierto en el ejercicio 2017, según figura en la información publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Teniendo en cuenta que los contratos analizados para la adquisición de un “...*paquete de Navidad...*” y de “...*pulseras de actividad...*”⁹ no tienen relación con el cumplimiento y realización de los precitados fines, la necesidad de contratar con cargo al patrimonio de la Seguridad Social no se puede considerar justificada.

Cabe añadir al respecto que, según la información contractual que se encuentra a disposición de este Tribunal de Cuentas, FRATERNIDAD-MUPRESA ha contratado, en el período comprendido entre el ejercicio 2014 y hasta el ejercicio 2017, la adquisición de este tipo de suministros por unos importes acumulados de 1.932.117,60 euros en concepto de “*atenciones de carácter social*” y de 120.986,13 euros en concepto de “*regalos de reyes para los hijos de los empleados*”, por las siguientes cuantías anuales: 564.092,26 euros en el ejercicio 2014, 562.024,85 euros en el ejercicio 2015, 550.498,62 euros en 2016 y 376.488 euros en 2017.

En relación con lo anterior, debe señalarse que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha considerado, en determinados casos, que la naturaleza jurídica de la entrega por la empresa de este tipo de regalos a los empleados es la de condición más beneficiosa adquirida por los trabajadores. En este sentido se pronuncia, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2016, en la que se “...*atribuye naturaleza jurídica de condición más beneficiosa al derecho de los trabajadores a recibir una cesta de Navidad...*”, en los casos en los que se produzca “...*la permanencia continuada en el tiempo del disfrute de esa condición por parte del trabajador o los trabajadores que la tengan reconocida...*”¹⁰. No obstante, y sin perjuicio de ello, este Tribunal considera que dicha circunstancia no desvirtúa, en modo alguno, la prohibición legal impuesta en el TRLCSP a las entidades del sector público, por la que dichas entidades no pueden celebrar otros contratos que no sean los necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales, de modo que la Mutua no debió realizar este tipo de adquisiciones con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto en los precitados artículos 1 y 22 del TRLCSP, las propias IIC y el principio de eficiencia que debe regir el gasto público¹¹.

⁹ Como ya se ha indicado respecto de la entrega de un “...*regalo a los empleados de la Mutua, consistente en 2017 en una pulsera de actividad*”, el Director Gerente manifiesta en sus alegaciones que ha determinado que dicho regalo se suprima en 2018 unilateralmente por la empresa.

¹⁰ En sus alegaciones, el Director Gerente reitera este argumento, indicando que dicha contratación se lleva a cabo para dar cumplimiento a “...*las normas laborales que afectan a la mutua respecto de su personal...*”, ya que “...*se basa en la existencia de un Pacto Interno suscrito por la empresa y la representación de los trabajadores en el año 1992*”. Sin embargo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el preceptivo cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de la FRATERNIDAD-MUPRESA no justifica que la contratación realizada con cargo al patrimonio de la Seguridad Social sea necesaria para la realización de los fines institucionales de la Mutua, definidos y regulados en el artículo 80.2 del TRLGSS. La existencia de un Pacto Interno de obligado cumplimiento, circunstancia que no se cuestiona en el Informe, no justifica la necesidad e idoneidad del objeto de los contratos de referencia en los términos previstos en el artículo 22 del TRLCSP que contempla el cumplimiento del principio de eficiencia en la ejecución del gasto público.

¹¹ Asimismo, en sus alegaciones, el Director Gerente cita como fundamento de esta actuación el artículo 84 del TRLGSS y el artículo 24 del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, los cuales contemplan los gastos de personal, entre los gastos propios de administración de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. Sin embargo, el artículo 84 del TRLGSS en todo momento se refiere a estos gastos como “los derivados del sostenimiento y funcionamiento de los servicios administrativos de la colaboración”, de manera que la imputación de los gastos al patrimonio de la Seguridad Social, exige que tengan encaje en el ejercicio de sus fines institucionales (la colaboración en la gestión), circunstancia que en el caso de los mencionados regalos, a juicio de este Tribunal, no se produce.

Y además considera que estos regalos son gastos de acción social basándose en lo dispuesto en el artículo 18.Cuatro de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. No obstante, el tipo adquisiciones realizadas (bebidas y productos alimenticios) no se adecúan al cumplimiento de la finalidad de los gastos de acción social que contempla el artículo 18.Cuatro de la Ley 3/2017 (“...satisfacer necesidades consecuencia de circunstancias personales de los trabajadores...”). En este sentido, y a modo de ejemplo, cabe señalar que las Circulares por la que se convocan las ayudas de acción social para el personal de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social contemplan como ayudas de este tipo, entre otras, las ayudas por los gastos de escuela infantil de los hijos,

Por último, sin perjuicio de lo acabado de exponer en cuanto a la falta de justificación de la necesidad de contratar con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, y en relación con la eficiencia en la utilización de los fondos públicos, debe señalarse que la propia contratación resulta ineficiente, ya que, tal y como se pone de manifiesto en el Subapartado II.2.1.2.b.1) de este Informe, no se tuvo en cuenta “...*el criterio precio como criterio de adjudicación, sin que consten justificadas en el expediente las razones de carácter excepcional que pudieran justificar la exclusión de dicho criterio, que debiera ser utilizado con carácter general en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia previstos en el artículo 1 del TRLCSP. En el mismo sentido, no se justifica la elección como criterio de adjudicación de las denominadas <<...Mejoras adicionales, con hasta un máximo de 68 puntos>>, valorándose la entrega de más productos similares a los que son objeto del contrato...*”.

- Asimismo, en el expediente número 27 del Anexo 1, la justificación de la necesidad de contratar se basa en el “*cumplimiento a los requisitos de los estándares internacionales ISO*”, tendentes a mejorar la calidad de la gestión empresarial de la Mutua¹², circunstancia que puede resultar razonable desde la lógica funcional de la gestión privada del organismo pero que no está relacionada directamente con el cumplimiento de los fines sociales de la Mutua acabados de citar, motivo por el cual no se considera correcto que estos gastos se realicen con cargo al patrimonio de la Seguridad Social (artículo 22 del TRLCSP y Disposición 8ª de las IIC).

- Por otra parte, en los expedientes números 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 46, 49 y 52 del Anexo 1, la memoria justificativa de la necesidad de contratar es excesivamente genérica¹³ ya que no precisa con la extensión suficiente, con carácter previo en la fase preparatoria del expediente, las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado en los términos exigidos en el artículo 22 del TRLCSP, la Disposición 8ª de las IIC de la Mutua y la Instrucción I.4 de las Instrucciones Generales de aplicación en relación con los procedimientos de contratación de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (Anexo II de la Resolución de 14 de enero de 2016, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprueban el Pliego general para la contratación y las Instrucciones generales de aplicación en relación con los procedimientos de contratación de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social).

Los términos en los que se ha producido esta deficiencia son los siguientes:

estudios, gastos sanitarios, situaciones de discapacidad o por familiar en situación de dependencia, todas ellas relacionadas con las circunstancias personales de los trabajadores, de conformidad con la naturaleza propia de esta ayuda social.

Por último, en sus alegaciones el Director Gerente concluye que “En cualquier caso... se valorará someter a través de la comisión paritaria de seguimiento del acuerdo, la sustitución del lote de Navidad por mejoras equivalentes que a juicio de las partes fueran de mayor interés para la plantilla”.

¹² En relación con las alegaciones formuladas por el Director Gerente, que reproduce el contenido del artículo 80.2 del TRLGSS, relativo a las actividades encomendadas a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, y manifiesta que los sistemas de gestión certificados “...*mejoran el servicio...*”, por lo que “...*ayudan a cumplir con el art.80.2 de la forma más eficaz y eficiente*”, debe señalarse que dichas consideraciones genéricas en nada contradicen lo señalado en el Informe, puesto que la justificación para la celebración de este contrato puede resultar razonable desde una óptica empresarial pero no está relacionada directamente con el cumplimiento de los fines sociales de la Mutua. En cualquier caso, la citada certificación acredita el cumplimiento por la entidad de determinados requisitos exigidos para obtenerla, pero en ningún caso certifica su contribución a una mayor eficiencia en la gestión.

¹³ El Director Gerente indica en su escrito de alegaciones que “*Si bien alguna de las justificaciones, tal y como manifiesta el TCu, podrían no estar suficientemente motivadas o ser excesivamente genéricas, en la actualidad (desde 2018), se elaboran y publican en la Plataforma de Contratos del Sector Público memorias de todas las contrataciones, cuyo contenido es más extenso*”.

- En el expediente número 26 del Anexo 1, la memoria se limita a indicar que la contratación del servicio “*se realiza para afrontar las necesidades de recogida, transporte y entrega de documentación generada por los centros de trabajo*”, justificación excesivamente genérica en la que no se precisa la extensión de la necesidad que pretende cubrirse con el contrato.
- En los expedientes números 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31 y 32 del Anexo 1, la necesidad de contratar se basa en la existencia de “*...centros de trabajo por todo el territorio...*”, por lo que la Mutua “*...precisa de una red de abogados externos...*”, sin justificar en el expediente la carencia de recursos humanos propios precisando, por ejemplo, el número de abogados que integran la asesoría jurídica de la Mutua, sus funciones o el número de juicios que gestionan al año, en aras de acreditar la carencia de medios propios.
- En los expedientes números 46 y 49 del Anexo 1, la necesidad de la adquisición de distintos equipos médicos se justifica en “*...la construcción desde el año 2016 de un Hospital...*”, sin hacer referencia a la falta de medios propios o equipos disponibles en otros centros de la red sanitaria de la zona (Madrid), y sin que figure, al menos, una estimación o estudio del número de pruebas que se prevén realizar anualmente teniendo en cuenta, por ejemplo, las realizadas en ejercicios anteriores, que justifiquen y expliquen las necesidades reales asistenciales de la Mutua.
- En el expediente número 52 del Anexo 1, la justificación de la necesidad de la contratación se basa en la previsión de que surgieran “*...averías sin posibilidad de reparación debido a la antigüedad de los equipos*”, sin mayor precisión al respecto.

b) Planificación

- En los expedientes números 46, 48 y 49 del Anexo 1, adjudicados en los meses de enero, agosto y noviembre de 2017, respectivamente, cuyo objeto es la adquisición e instalación de equipos destinados al Hospital del Paseo de La Habana en Madrid, la ejecución de los contratos se inició con un significativo retraso¹⁴ con respecto al plazo de inicio previsto en cada uno de ellos. Así, en el momento de finalización de los trabajos de fiscalización (mes de noviembre del ejercicio 2018) este Tribunal no ha podido verificar la correcta instalación y puesta en funcionamiento de dichos equipos ya que, habiendo sido solicitada expresamente información al respecto, la propia Mutua ha confirmado que dicha instalación no se había producido debido a que las obras del Hospital no finalizaron hasta el 5 de octubre de 2018 (fecha del acta de recepción)¹⁵. En consecuencia, se ha producido una deficiencia de planificación en los expedientes señalados puesto que los plazos de ejecución deberían haberse determinado en el momento adecuado en función del ritmo de ejecución de las obras del hospital en el cual se iban a instalar los equipos.

Los expedientes de referencia son los siguientes:

¹⁴ El Director Gerente no cuestiona en su escrito de alegaciones que se produjeran los mencionados retrasos en la ejecución de los contratos, si bien manifiesta que se justifican en la introducción de mejoras adicionales en la construcción del hospital lo que supuso una ampliación del plazo de la obra así como un “*...retraso imprevisto en la instalación de los elementos contratados...*”, indicando que “*a pesar de los posibles perjuicios que ello hubiera podido acarrear a la interpretación de estos contratos, sus pliegos, las ofertas y los precios de adjudicación, ninguno de estos elementos se vieron alterados más allá del retraso que los distintos adjudicatarios asumieron*”, circunstancias que no contradicen lo expuesto en el presente Informe.

¹⁵ El Director Gerente adjunta la documentación que justifica que “*la puesta en marcha del hospital se ha efectuado la semana del 18 de marzo de 2019*”.

- Expediente número 46, para la adquisición e instalación de un equipo para la realización de resonancias magnéticas, cuyo documento de formalización del contrato prevé “...*un plazo de ejecución...desde el día 1 de febrero de 2017 hasta el 31 de enero de 2018, debiendo en este periodo realizarse las tareas de acondicionamiento de las salas, suministro e instalación...formación y puesta en marcha*”.
- Expediente número 48, cuyo objeto es el suministro, instalación y mantenimiento de los elementos de quirófano, en el que se establece como plazo de vigencia “... *máximo de 12 meses*” desde su formalización, que se produce el 6 de noviembre de 2017.
- Expediente número 49, para la adquisición e instalación de un equipo para la realización de tomografía axial computarizada (TAC), que según consta en el documento de formalización del contrato, “...*permanecerá en vigor desde el día 1 de abril de 2017 hasta el 31 de marzo de 2018, debiendo en este periodo realizarse las tareas de acondicionamiento de las salas, suministro e instalación...formación y puesta en marcha*”.

c) *Determinación del precio*

- En los expedientes números 9, 22, 25, 26 y 46 del Anexo 1, no consta, como parte de las actuaciones preparatorias de la contratación, una memoria o documento de carácter económico o algún tipo de estimación o estudio comparativo de mercado que justifique suficientemente por qué se ha fijado un presupuesto determinado y no otro mayor o menor, tal y como resulta necesario de conformidad con lo dispuesto en la Disposición 18ª de las IIC de la Mutua en relación con el apartado XI del Pliego general para la contratación por las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (Anexo I de la precitada Resolución de 14 de enero de 2016, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social), indicándose en el expediente explicaciones genéricas relativas al importe del presupuesto de licitación del contrato sin justificar los cálculos previos efectuados para determinar dicha cuantía¹⁶.

Los expedientes en los que se ha producido esta deficiencia son los siguientes:

- En el expediente número 9 del Anexo 1, consta un documento, sin fechar ni firmar, en el que figura el importe máximo de licitación, pero no se explica ni se justifica cómo se han calculado o estimado dichas cifras.
- En el expediente número 22 del Anexo 1, la Mutua remite un informe, fechado el 31 de octubre de 2018, relativo a la estimación del precio del contrato formalizado el 29 de diciembre de 2017, es decir, dicho informe no se elaboró en la fase preparatoria del contrato en el momento de fijar el presupuesto, como resulta obligatorio, sino con posterioridad para dar cumplimiento a la petición expresa realizada por este Tribunal.
- En el expediente número 25 del Anexo 1, en el informe remitido se indica que “*partiendo del importe de la licitación anterior, que se demostró inviable económicamente para cubrir*

¹⁶ Aunque el Director Gerente en sus alegaciones, en su propia interpretación de las IIC, manifiesta que “...*no establece, en sentido estricto, que como parte del expediente de contratación deba aportarse una memoria o documento de carácter económico...*”, en la Disposición 18ª de las IIC se exige expresamente que “...*En la documentación preparatoria del contrato los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea el adecuado..., mediante una correcta estimación de su importe, según precios de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación...*”. En este mismo sentido, la Disposición 30ª de las IIC establece, como documentación preparatoria del contrato, “*Una memoria en la que se justifique con precisión... la correcta estimación y adecuación del precio para la ejecución de la prestación...*”.

adecuadamente el objeto del contrato, se aplicó un incremento de un 76,47 % sobre el importe de licitación anterior...”, sin precisar qué estimaciones o estudios económicos¹⁷ se llevaron a cabo para determinar un aumento del precio tan significativo.

- En el expediente número 26 del Anexo 1, se realiza una referencia genérica a la experiencia previa de la Mutua en función de los precios adjudicados en anteriores licitaciones, “...*que se consideraron como precios base para esta licitación*”, sin aportar datos específicos ni documentación justificativa al respecto. En relación con ello cabe añadir que el lote 5 de este contrato fue declarado desierto tramitándose un nuevo expediente para la cobertura del servicio incrementándose el presupuesto de licitación desde un importe inicial de 16.000 euros hasta 45.500 euros, sin que se justifiquen en el expediente las razones de dicho incremento.
- En el expediente número 46 del Anexo 1, la Mutua informa a este Tribunal que para determinar el presupuesto del contrato ha mantenido reuniones con “*los principales fabricantes de los equipos...*” en las que se ha considerado un valor estimado (IVA excluido) de 1.200.000 euros, sin aportar documentación justificativa al respecto.

d) Justificación de la elección del procedimiento de adjudicación

- En el expediente número 36 del Anexo 1, la adjudicación se realiza de forma directa sin promoción de concurrencia, justificando la elección de dicho procedimiento en la necesidad de cubrir de forma temporal el servicio de limpieza en dos centros de la Mutua “...*hasta la adjudicación de una nueva licitación de ámbito nacional*”, debido a la “*resolución anticipada*” del contrato hasta entonces en vigor.

La empresa contratista, que venía prestando los servicios de limpieza desde el mes de septiembre de 2015, solicitó a la Mutua, el 26 de mayo de 2017, la “*resolución anticipada*” del contrato justificando su petición, según consta en el expediente, en el hecho de que en el año 2016 había obtenido “...*unas pérdidas de 5.000€...*”, así como en las malas previsiones económicas para el año 2017. En relación con ello, este Tribunal considera que la empresa adjudicataria del contrato aceptó realizar el servicio de limpieza a un precio cierto, conocido y determinado previamente, sin que se acrediten en el expediente las circunstancias concurrentes que pudieran justificar la resolución posterior del contrato. Por ello, dicha petición de resolución no debiera haber sido asumida por la Mutua sin haber determinado previamente algún tipo de medida a adoptar por el contratista para evitar un posible perjuicio en el funcionamiento ordinario de los centros afectados. Asimismo, resulta reseñable que el anuncio de licitación para la adjudicación del nuevo contrato, que comenzó a tramitarse mediante procedimiento abierto para la cobertura del servicio en el ámbito nacional, se publicase en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 30 de octubre de 2017, es decir, 5 meses después de producirse la petición de resolución del contrato anterior por la empresa adjudicataria (el 26 de mayo de 2017), sin que consten en el expediente las razones que justifiquen dicha demora en la publicación.

¹⁷ El Director Gerente remite en el trámite de alegaciones, como justificación de cálculo del precio del contrato, la propia oferta presentada por la empresa que resultó adjudicataria para prestar el servicio hasta que se produjera la nueva licitación, indicando que, dicho documento, sirve de base para “...*calcular el valor estimado...*”. Asimismo, se adjunta un cuadro, sin fechar, cuyo contenido no coincide, en algún caso, con la oferta que, según expresa la propia Mutua, fue tomada como referencia para calcular el valor estimado del contrato -columna relativa a “gasto tóner”- y con cálculos que contienen algunas erratas -115.200 euros en lugar de 11.520 euros-, por lo que no puede considerarse justificado el incremento en el precio, tal y como se señala en el Informe.

Tal y como se ha indicado, mientras se tramitaba dicho expediente, la cobertura del servicio se contrató mediante adjudicación directa¹⁸ el 14 de junio de 2017, no motivándose en el expediente las razones por las que no fue posible solicitar al menos tres presupuestos a otras empresas, como contempla la Disposición 30ª.3 de las IIC.

Por otra parte, el contrato analizado fue objeto de sucesivos modificados que ampliaron su plazo de ejecución. La duración inicial prevista era de 6,5 meses prorrogables por otro período de 3 meses, y por tanto debió haber finalizado su ejecución, como máximo, el 31 de marzo de 2018, si bien las sucesivas modificaciones supusieron la ampliación del plazo hasta 8 meses más, llegando a un total de 17,5 meses (su finalización se produjo el 30 de noviembre 2018), y al mismo tiempo incrementó su importe inicial, en contra de lo dispuesto en el propio contrato en el que se contempla expresamente que *“el importeno se modificará durante la vigencia del mismo”*. Las circunstancias concurrentes se exponen a continuación.

- El 26 de marzo de 2018, es decir, 5 días antes de que finalizara el plazo máximo previsto, la Mutua aprobó un primer modificado del contrato ampliándose su plazo de vigencia, según consta en el expediente, hasta el 31 de agosto de 2018 o *“hasta la fecha de la adjudicación del servicio...”*.
- El 28 de junio de 2018 la Mutua aprobó un segundo modificado¹⁹ del contrato incrementando las *“cuantías mensuales”* del precio inicial pactado, justificando dicha modificación²⁰ en el *“...incremento de los costes laborales, tras la entrada en vigor de un nuevo convenio colectivo”*, circunstancia que, a juicio de este Tribunal, no debiera haber dado lugar a la modificación del precio del contrato vigente, teniendo en cuenta que la ejecución del contrato se debe realizar por el contratista a su riesgo y ventura (artículo 215 del TRLCSP). Cabe reseñar además que dicho incremento se produjo, según consta en el expediente, por unas *“cuantías mensuales”* para los centros en los que se prestaba el servicio de 28.367,65 euros y de 21.488,86 respectivamente, es decir, por un importe total mensual de 49.856,51 (IVA excluido) euros, incremento que resulta significativo con respecto a los importes iniciales mensuales previstos de 5.288,22 euros para uno de los centros donde se prestaba el servicio y de 259, 56 euros para el otro centro, IVA excluido, en ambos casos.
- Finalmente, el 2 de julio de 2018, se aprobó un tercer modificado del contrato ampliando su plazo de ejecución hasta que se produjera la adjudicación del contrato cuya licitación se

¹⁸ En sus alegaciones el Director Gerente de la Mutua describe los hechos ya expuestos en el Informe, manifestando que ello se debe *“...a que esta licitación coincide en el tiempo con la decisión de licitar de modo centralizado todos los servicios generales de la Mutua...”*, lo que *“supone la recopilación datos diversos de más de cien centros de trabajo...”*, justificando la falta de promoción de concurrencia en la necesidad de cubrir el servicio de limpieza en determinados centros hasta que se produzca dicha centralización, lo que no contradice lo expuesto en el Informe.

¹⁹ Con fecha 15 de junio de 2018, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales comunica a la Mutua los recursos interpuestos contra el acuerdo de adjudicación del expediente de contratación que se estaba tramitando para la adjudicación del servicio de limpieza, produciéndose la suspensión automática de la tramitación del expediente de contratación.

²⁰ El Director Gerente manifiesta en sus alegaciones que el modificado, de fecha 28 de junio de 2018, no debió haber formado parte del expediente de contratación porque *“...se trataba en realidad de un borrador de un documento de carácter interno, que recogía datos referentes a otra licitación, y que fue anudado y no llegó a darse trámite al mismo...”*, sin aportar documentación adicional que acredite la anulación de dicha modificación. Debe tenerse en cuenta al respecto que el 7 de noviembre de 2018 fue remitido un escrito del Director Gerente de la Mutua contestando a la petición de documentación complementaria solicitada por este Tribunal en la que figura autorizada dicha modificación.

encontraba en trámite, circunstancia que se produjo el 8 de octubre de 2018, finalizando la vigencia del contrato analizado el 30 de noviembre de 2018.

- En el expediente número 59 del Anexo 1, la adjudicación se realiza de forma directa sin promoción de concurrencia al mismo proveedor que venía prestando el servicio, debido al desistimiento del procedimiento que se encontraba en curso para la cobertura de dicho servicio, como consecuencia de *"...un error insubsanable en algunas de las especificaciones técnicas de los equipos..."*, y mientras se tramitaba un nuevo expediente de contratación.

En el contrato figura como plazo de vigencia el comprendido desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 30 de abril de 2017, indicándose expresamente que el *"...importe máximo..."* debía ser *"...en todo caso inferior a 18.000,00 euros, IVA no incluido"*. Sin embargo, el 24 de abril de 2017, se modifica el contrato *"debido a que el volumen de copias ha sido superior al previsto inicialmente, por lo que se hace necesaria una modificación del importe..."*, hasta una cuantía de 25.846,58 euros superando el límite máximo previsto en el propio contrato e incumpliendo la Disposición 30ª.4 de las IIC que únicamente permite la adjudicación directa en los contratos de servicios cuyo importe sea inferior a 18.000 euros, todo lo cual evidencia deficiencias en la planificación.

- En los expedientes números 33 y 37 del Anexo 1, la adjudicación se llevó a cabo mediante el procedimiento contemplado en el artículo 170 d) del TRLCSP y la Disposición 41ª de las IIC, que prevén los supuestos en los que el contrato solo puede encomendarse a un empresario por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva, basando la elección de dicho procedimiento en circunstancias que, a juicio de este Tribunal, revelan una situación de dependencia derivada de la decisión técnica inicial adoptada por la propia Mutua que condiciona las contrataciones futuras, tal y como se expone a continuación:

- En el expediente número 33 del Anexo 1, la utilización de dicho procedimiento se justifica en la circunstancia de que la entidad adjudicataria es la adecuada para llevar a cabo la prestación del servicio consistente en establecer el grado de accesibilidad de los centros de la Mutua, pero no queda acreditado que fuera la única entidad con capacidad de realizarla, por lo que no se trataba estrictamente de un supuesto comprendido en el artículo 170 d) del TRLCSP²¹. En este sentido, en el propio expediente se indica expresamente que en España *"...existen dos certificaciones en el ámbito de la Accesibilidad de inmuebles y servicios; una es la certificación DIGA de carácter internacional y único sistema de certificación que Certifica niveles (grados) de accesibilidad (de 1 a 5), y la otra es la Norma UNE 170001-1:2007 de aplicación únicamente nacional y que solo se obtiene si se es totalmente accesible"*. Es decir, es la contratación de la certificación del grado de accesibilidad del sistema de Certificación DIGA lo que conlleva que solo el adjudicatario pueda llevar a cabo el servicio y su posterior mantenimiento.
- Similar circunstancia se produce en el expediente número 37 del Anexo 1, en el que se justifica la adjudicación directa²² a una entidad determinada basándose en el hecho de que la contratación previa del laboratorio *"...se adjudicó directamente..."* a la misma entidad y

²¹ En relación con las alegaciones del Director Gerente en las que justifica la adjudicación directa indicando que *"...los dos tipos de certificación en el ámbito de Accesibilidad de inmuebles y servicios existentes en España, no son iguales..."*, debe señalarse que precisamente debido a la existencia de dos tipos de certificaciones la adjudicación no encaja *"...estrictamente..."* en el supuesto comprendido en el artículo 170 d) del TRLCSP, que debe ser interpretado de forma restrictiva por su carácter limitativo de la concurrencia.

²² El Director Gerente manifiesta en sus alegaciones que *"...en atención a las observaciones del TCu, Fraternidad-Muprespa procederá a la licitación del servicio, en aras de garantizar la libre concurrencia"*.

que *“Igualmente por este motivo, el servicio de asesoramiento y soporte técnico del laboratorio es prestado de forma exclusiva por la citada institución...”*, poniéndose de manifiesto la existencia de una relación de dependencia respecto del proveedor inicial.

- En los expedientes números 35, 38, 39, 40, 41, 55, 56, 57, 58 y 60 del Anexo 1, la adjudicación²³ se realizó mediante procedimiento negociado, llevándose a cabo una práctica casi idéntica a la establecida para el procedimiento abierto, de forma que los contratos se han adjudicado a aquel licitador, elegido entre aquellos a los cuales la mutua les ha solicitado ofertas, cuya proposición ha resultado mejor puntuada en función de la aplicación del criterio o criterios de adjudicación establecidos en los pliegos, pero sin que se haya llevado a cabo una fase de negociación previa y directa con las empresas sobre los aspectos económicos y/o técnicos determinados previamente, o, al menos, dicha circunstancia no ha quedado acreditada en el expediente (no constan las ofertas iniciales y las contraofertas, en su caso). Siendo una característica que resulta consustancial a la propia naturaleza del procedimiento negociado, según se regula en los artículos 169 y 178 del TRLCSP y la Disposición 41ª de las IIC, la adjudicación debe recaer en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación cuya oferta resulte económicamente más ventajosa, pero siempre tras la consulta y negociación de las condiciones del contrato con uno o varios de ellos.

II.2.1.2. PLIEGOS DE CONDICIONES PARTICULARES Y PLIEGOS DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

a) Requisitos de solvencia exigidos a las empresas para contratar

- En el expediente número 5 del Anexo 1, el Pliego de condiciones particulares (PCP) contempla la posibilidad de acreditar la solvencia económica y financiera mediante la certificación de las empresas licitadoras de estar inscritas en el Registro oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado dentro del grupo C, subgrupos 01 a 09, y en la categoría 1 (cuantía igual o inferior a 150.000 euros), o bien mediante la acreditación de un *“Volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato, por importe igual o superior a 600.000€ en al menos tres de los últimos cinco años”*, cuantía esta última que no resulta proporcional²⁴ teniendo en cuenta que constituye más del doble del valor estimado del contrato, que fue de 120.489,35 euros, sin que consten acreditadas en el expediente las circunstancias que pudieran justificar dicha exigencia (artículo 62.2 del TRLCSP).

²³ El Director Gerente manifiesta en sus alegaciones que, en los supuestos citados, no se ha utilizado el procedimiento negociado sino *“...el procedimiento de adjudicación...”* previsto en la *“Disposición 30, apartado 3...”* de las IIC previsto *“...para aquellos contratos cuyo valor estimado fuera igual o superior a 18.000 euros e inferior a 50.000 euros...”*. Sin embargo, en la citada Disposición 30ª de las IIC no se contemplan los tipos de procedimientos de adjudicación sino la *“Documentación preparatoria del contrato”* que resulta obligatoria en cada caso en función de su valor estimado, regulándose los procedimientos de adjudicación en las Disposiciones 39ª (procedimiento abierto), 40ª (procedimiento restringido) y 41ª (procedimiento negociado), siendo este último el procedimiento utilizado en los contratos de referencia según figura, en todos los casos, en la relación certificada de la contratación celebrada por la Mutua en el ejercicio 2017 remitida a este Tribunal de Cuentas, así como en los anuncios relativos a dichos contratos publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

²⁴ El Director Gerente manifiesta en sus alegaciones que *“...tal requisito estaría cumplido si el sumatorio del volumen anual de negocios en al menos tres de años últimos cinco años, era igual o superior a la cantidad de 600.000 euros, lo que equivaldría a un volumen de facturación anual de 200.000 euros...”*, circunstancia que no es la que se deduce de la redacción del Pliego. En este sentido, el criterio de la proporcionalidad en la exigencia de los requisitos mínimos de solvencia se recoge en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, con efectos a partir del 18 de abril de 2016 (publicada el 28 de marzo de 2014 aunque su transposición al ordenamiento jurídico español aún no se había producido), que prevé que, con carácter general, la exigencia del volumen anual de negocios exigido en el pliego como requisito mínimo de solvencia *“...no excederá del doble del valor estimado del contrato...”*.

- En el expediente número 15 del Anexo 1, el Pliego de prescripciones técnicas (PPT) exigió, como requisito para llevar a cabo la ejecución del servicio en cualquiera de los centros asistenciales de la mutua repartidos por todo el territorio nacional, que las empresas licitadoras acreditaran disponer de “...laboratorios propios en las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña y Andalucía...”, introduciendo un factor de carácter territorial²⁵ cuya exigencia como condición de ejecución no resulta proporcional ni acorde con los principios de igualdad de trato y de libre concurrencia (artículos 1 y 139 del TRLCSP y disposición 1ª y 34ª de las IIC), puesto que de la documentación obrante en este expediente no se deduce que dicho factor territorial constituya una condición mínima para llevar a cabo la prestación objeto del contrato. Además, en este caso, la propuesta técnica presentada por una de las empresas licitadoras no fue valorada por la mesa de contratación al no haber acreditado dicha circunstancia, lo que en la práctica la descartó como posible adjudicataria del contrato, limitando de esta manera la concurrencia.

- En los PCP no se concretan con carácter previo algunos de los medios previstos de acreditación²⁶ de la solvencia técnica o profesional exigidos a las empresas licitadoras, tal y como contemplan el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, y la Disposición 28ª de las IIC. Esta práctica introduce un excesivo margen de discrecionalidad en la actuación del órgano de contratación que necesariamente tiene que determinar “a posteriori” los requisitos mínimos que deben cumplir las empresas licitadoras para ser consideradas solventes y aptas para contratar, en perjuicio de la transparencia del procedimiento.

Los expedientes en los que se produjo dicha deficiencia son los siguientes:

- En los expedientes números 8, 9, 14, 15 y 47 del Anexo 1, los PCP exigen la acreditación de la solvencia mediante la presentación de una “Relación de los principales contratos...análogos, efectuados... en los últimos cinco años, indicando su importe, fechas y destinatario público o privado de los mismos...”, sin especificar el importe mínimo que el empresario debe acreditar como ejecutado en contratos de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato.
- En el expediente número 41 del Anexo 1, en el PCP se indica que los empresarios deberán disponer de “...una organización con elementos necesarios y suficientes...”, y en los expedientes números 46, 49 y 53 del Anexo 1, se exige a las empresas licitadoras la “Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas integradas en la organización, de los que se disponga para la ejecución del contrato”, sin concretar qué medios materiales y personales serían los mínimos exigidos para considerar cumplidos los requisitos de aptitud.

²⁵ En relación con las alegaciones del Director Gerente en las que justifica la exigencia de disponer de laboratorios “propios” en determinadas Comunidades Autónomas por su elevado “...volumen de actividad...”, indicando que dicha circunstancia constituye un requisito “...de calidad asistencial”, este Tribunal de Cuentas considera que se trata de una condición de carácter territorial que, con carácter general, no debe ser utilizada como requisito de aptitud, solvencia o criterio de adjudicación y que puede resultar, como en el caso analizado, restrictiva de la concurrencia. En este sentido cabe citar, a modo de ejemplo, el Informe 9/09, de 31 de marzo de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el que se concluye que “El origen, domicilio social o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público”. Por otra parte, en cuanto a las alegaciones que indican que la anterior circunstancia “...incrementa el volumen de analíticas... que precisan agilidad en la entrega de los resultados...”, este Tribunal considera que la determinación, en el pliego de prescripciones técnicas, de unos plazos de entrega adaptados a las necesidades de la mutua, así como el establecimiento, dentro de los criterios de adjudicación recogidos en el pliego de cláusulas particulares, de mejoras relacionadas con la reducción de dichos plazos, conseguiría estos mismos efectos pero sin limitar la concurrencia.

²⁶ El Director Gerente manifiesta en sus alegaciones que los “...pliegos en la actualidad, establecen con precisión los medios de acreditación, por parte de las empresas licitadoras.”

- Por último, en el expediente número 38 del Anexo 1, en el PCP no se hace referencia alguna a los medios de acreditación de la solvencia técnica y financiera exigida a las empresas licitadoras²⁷.

b) Criterios de adjudicación

b.1) Insuficiente justificación de la elección de los criterios de adjudicación

- En los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, la elección de los mismos se justifica de forma excesivamente genérica, indicándose que *"...se realizó atendiendo a las características del objeto del contrato, y dando preponderancia a aquellos criterios que pudieran valorarse mediante cifras o porcentajes a través de la mera aplicación de fórmulas..."*, añadiendo que, en aquellos contratos en los que se prevé la aplicación de criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor, *"...se describen los aspectos de carácter técnico que serán valorados y la distribución de puntos en función de dichos criterios..."*, utilizando meros formulismos que restan transparencia al procedimiento (artículos 1 y 139 del TRLCSP y disposiciones 1ª, 34ª y 42ª de las IIC).

- Especial mención merece el expediente número 51 del Anexo 1, en el que la Mutua no utilizó el criterio precio como criterio de adjudicación, sin que consten justificadas en el expediente las razones de carácter excepcional que pudieran justificar la exclusión de dicho criterio, que debiera ser utilizado con carácter general en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia previstos en el artículo 1 del TRLCSP. En el mismo sentido, no se justifica la elección como criterio de adjudicación de las denominadas *"...Mejoras adicionales, con hasta un máximo de 68 puntos"*, valorándose la entrega de más productos similares a los que son objeto del contrato, siendo la valoración de dicho criterio determinante en el resultado de la adjudicación.

En relación con las alegaciones del Director Gerente basadas en que *"...el precio no respondería como criterio de adjudicación a la finalidad a la que pretende atender el contrato que es otorgar a los trabajadores de la Mutua una percepción en especie de un determinado valor..."*, así como en la dificultad existente desde el punto de vista técnico de fijar *"...un precio relacionado con productos que tienen tipos impositivos diferentes..."*, debe señalarse que dichas consideraciones no desvirtúan el hecho de que para obtener la mejor relación calidad-precio -teniendo en cuenta el objeto del contrato de referencia-, en aras del cumplimiento de los principios contemplados en el artículo 1 del TRLCSP, el factor precio, salvo excepciones justificadas, debe ser tenido en cuenta en la adjudicación aunque no sea el único criterio valorable. En este mismo sentido se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en el Informe 28/95, de 24 de octubre de 1995, en los siguientes términos: *"...se entiende que la posibilidad que tiene el órgano de contratación de excluir el precio como criterio para la adjudicación de contratos por concurso debe considerarse excepcional y consignarse en el expediente las razones que en cada caso concreto justifiquen tal exclusión..."*, y más recientemente la Junta Consultiva de Contratación

²⁷ El Director Gerente manifiesta en sus alegaciones que se ha utilizado el procedimiento establecido en la Disposición 30ª, apartado 3, de las IIC, en donde no se establece la exigencia de una determinada solvencia a los licitadores. En la relación certificada remitida a este Tribunal, así como en el anuncio de licitación, se indica como procedimiento de adjudicación, el negociado sin publicidad, y, como ya se ha indicado anteriormente, la citada Disposición 30ª de las IIC se refiere a la documentación preparatoria del contrato, que resulta obligatoria en cada caso en función de su valor estimado, regulándose la capacidad y solvencia de los empresarios en la Disposición 28ª, en la cual, sin excepciones, se dispone que *"Sólo podrán contratar con la Mutua, las personas..., que tengan plena capacidad de obrar,... y acrediten su solvencia... Para celebrar contratos con FRATERNIDAD-MUPRESA los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia... Los requisitos mínimos de solvencia se indicarán en..., debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo"*.

Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuyo Informe 2/2015, de 17 de marzo, expresa que *“El criterio precio debe ser, con carácter general, uno de los componentes necesarios para conseguir una comparación de ofertas correcta de cara a la determinación de la oferta económicamente más ventajosa. En todo caso, de forma excepcional y con motivación detallada - precisando en el expediente las causas que así lo justifique, que deberán estar vinculadas necesariamente al objeto del contrato- se podrá prescindir de dicho criterio...”*.

En cuanto a la justificación expresada por la Mutua de que *“desde el punto de vista técnico, no es sencillo fijar un precio relacionado con productos que tienen tipos impositivos diferentes...”* dicha circunstancia resulta, a estos efectos, irrelevante teniendo en cuenta que las propuestas económicas presentadas por las empresas se deben valorar sin incluir los impuestos a que estén sujetos. Así se ha pronunciado en el Informe 07/08, de 29 de septiembre de 2008, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en cuya única conclusión expresa que *“La valoración del precio como criterio de adjudicación de un contrato sujeto a la Ley de Contratos del Sector Público debe hacerse sin tomar en consideración el Impuesto sobre el Valor Añadido que recae sobre el mismo”*.

- Por otra parte, en los PCP de los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto en el que se aplican una pluralidad de criterios de adjudicación, se han observado diversas deficiencias relativas tanto a la determinación de dichos criterios como a las fórmulas o métodos aplicados para su valoración, que no resultan acordes con los principios de transparencia, objetividad, economía y eficiencia, aplicables a la contratación del sector público. Debe señalarse al respecto que si bien, en la práctica, la valoración de los criterios en los que se han detectado deficiencias pudo no ser determinante en el resultado de la adjudicación, ello no desvirtúa las deficiencias señaladas, tal y como se expone a continuación.

b.2) Falta de vinculación directa con el objeto del contrato

- Algunos de los criterios de adjudicación previstos en el PCP no tenían vinculación directa con el objeto de los contratos, tal y como se exige en el artículo 150.1 del TRLCSP y en la Disposición 42ª de las IIC, que establece que *“La valoración de las proposiciones y la selección de la oferta más ventajosa se hará atendiendo a criterios vinculados al objeto del contrato...”*.

Este supuesto se produjo en el expediente número 25 del Anexo 1, en el que se valora como criterio de adjudicación cuantificable mediante un juicio de valor la presentación de la información por la empresa adjudicataria de forma que pueda *“...ser tratada mediante procedimientos ofimáticos...”*. En relación con ello, debe tenerse en cuenta que en el propio PCP se contempla como condición de ejecución de la prestación del servicio que el adjudicatario gestione el contrato con los *“...medios informáticos, mecánicos y de cualquier otra índole...”* que resulten precisos, valorándose un aspecto de cumplimiento obligatorio para la empresa contratista²⁸.

Debe señalarse al respecto que la valoración del criterio citado no fue determinante en el resultado de la adjudicación.

²⁸ El Director Gerente manifiesta en sus alegaciones que *“Si bien se establece como condición de ejecución del contrato que el adjudicatario gestione el contrato con los medios informáticos, mecánicos y de cualquier otra índole,... no son esos medios los que se valoraron como criterio de adjudicación...”*. Sin embargo, este Tribunal de Cuentas entiende que, dado el objeto del contrato (Servicios de gestión de residuos), la referencia en el PCP a la utilización de medios informáticos solamente puede referirse a aquello que además se valora como criterio de adjudicación, de forma que se está puntuando un aspecto de cumplimiento obligatorio para el adjudicatario.

b.3) Utilización ineficaz como criterio de adjudicación de la reducción del plazo de ejecución en los contratos de obras

- En cuatro de los cinco expedientes de obras analizados (números 1, 2, 3 y 5 del Anexo 1) se utilizó como criterio de adjudicación la reducción del plazo ofertado por las empresas licitadoras, que -si bien no fue determinante en la adjudicación-, resultó ineficaz²⁹ en la práctica teniendo en cuenta que no evitó que se produjeran ampliaciones de plazo y demoras en la finalización de las obras, tal y como se expone en el subepígrafe II.2.1.4 del presente Informe.

b.4) Insuficiente concreción en el contenido o la forma de valoración de los criterios de adjudicación

- Algunos de los criterios de adjudicación cuya puntuación depende de un juicio de valor no están suficientemente determinados en los PCP, figurando descripciones excesivamente genéricas, sin concretar qué aspectos específicos de carácter técnico serían más o menos valorados y/o cómo se distribuirían los puntos en función de ello.

Los expedientes en los que se produjo dicha incidencia y la descripción de algunos de los criterios de adjudicación son los siguientes:

- Expediente número 7 del Anexo 1, en el que el PCP contempla como criterio de adjudicación cuantificable mediante un juicio de valor, con una ponderación de hasta 20 puntos, el criterio denominado “*elaboración de informes*”, indicándose únicamente, que se tomaría en consideración “...*su presentación, estructura, nivel de detalle y explicaciones, contenidos e imágenes*”, sin mayor concreción adicional y sin precisar qué parámetros, por encima de los mínimos exigidos en el PPT para la elaboración de dichos informes, serían valorados. La mesa de contratación concretó, con posterioridad a la apertura de las proposiciones de los licitadores, las “*características*” que debía cumplir el denominado “*informe ideal*”, que, según figura en el informe técnico de valoración de las ofertas, incluía aspectos de la proposición meramente formales y no sustantivos, como la “ *encuadernación*” o la “*Impresión a color*”, y cuya valoración dio lugar a la asignación de menor puntuación a algunas de las empresas licitadoras, si bien, en este caso, su valoración no fue un factor determinante en la adjudicación.
- Expedientes números 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31 y 32 del Anexo 1, en los que en los PCP se valora como criterio de adjudicación una “*Memoria descriptiva del desarrollo del juicio de Seguridad Social... de conformidad con las prescripciones técnicas*”, así como el “...*conocimiento del proceso de Seguridad Social*”, con hasta 10 puntos, sin concretar el contenido y la forma de valoración de dicho criterio (en el epígrafe II.2.2 b.1) del presente Informe se amplía esta incidencia).

²⁹ En relación con las alegaciones del Director Gerente en las que, respecto de la utilización de la reducción del plazo como criterio de adjudicación, manifiesta que los retrasos se debieron a la necesidad de considerar las “*licencias urbanísticas previas*”, así como las “*autorizaciones y permisos de ocupación de vía pública y de acometida de compañías suministradoras (agua, energía, etc.)*”, que demoran de forma sustancial la ejecución de las obras”, este Tribunal de Cuentas considera que dichas circunstancias podrían haber sido tenidas en cuenta, en su mayor parte, con carácter previo a la determinación del plazo de ejecución de las obras, y que no desvirtúan el hecho de que la proposición ofertada por el licitador no fue cumplida. Efectivamente, el plazo de ejecución de una obra se determina, o debiera determinarse, en función de la naturaleza del contrato en particular y de las circunstancias concurrentes en cada caso, por lo que, si dicho plazo no está razonablemente estimado, podría desvirtuar el principio de igualdad y concurrencia el hecho de que las empresas que no oferten la posibilidad de dicha reducción en el plazo menor al previsto no obtengan puntuación alguna, mientras que los licitadores que sí ofertan reducir dicho plazo obtienen la máxima puntuación, aunque posteriormente incumplan su compromiso sin que ello genere consecuencias negativas.

b.5) Utilización de mejoras indeterminadas

- En los PCP se incluyeron como criterio de adjudicación “*mejoras*” indeterminadas³⁰ en su contenido y/o en el método de asignación de la puntuación, sin concretar qué aspectos específicos serían valorados y cómo serían valorados, lo que privó a los licitadores de disponer de la información necesaria y precisa con carácter previo a la presentación de sus proposiciones, en perjuicio de la transparencia y objetividad del procedimiento de licitación.

Esta deficiencia se produjo en los expedientes números 1, 2, 3 y 4 del Anexo 1, en los que se valora como criterio de adjudicación la “*Memoria técnica de mejoras*”, desglosada en diferentes subcriterios, entre otros, la “*Mejora en materiales y acabados (máx. 6,00 puntos). Presentación y desarrollo: Máximo 1,20 puntos. Contenido: Máximo 4,80 puntos. Materiales: Máximo 3,60 puntos. Acabados: Máximo 1,20 puntos. Mejora en las instalaciones (máx. 8,00 puntos). Presentación y desarrollo: Máximo 1,00 punto. Contenido: Máximo 7,00 puntos. Sistemas de telemedida: Máximo 2,00 puntos. Sistemas de verificación y/o control: Máximo 2,00 puntos. Sistemas de mejora energética: Máximo 3,00 puntos...*”, sin precisar el contenido ni la forma de valoración de dicho criterio. El propio PCP indica, en relación con la valoración de dichas mejoras, que queda “*...a criterio de FRATERNIDAD-MUPRESA, valorar si las mejoras propuestas son convenientes y pueden considerarse como tales...*”. No obstante, debe señalarse que, en estos casos, resultaron adjudicatarias las empresas que obtuvieron la mayor puntuación en la valoración del criterio precio.

b.6) Utilización indebida de factores relativos a la solvencia como criterios de adjudicación

- En el expediente número 7 del Anexo 1, el PCP contempló la valoración como criterio de adjudicación, con hasta un máximo de 10 puntos, de la “*...experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato*” valorándose, según consta expresamente en el acuerdo de adjudicación del contrato “*...el objeto y volumen de los servicios acreditados y el número y duración de los contratos*”, circunstancia que, con carácter general, debe ser utilizada como medio de acreditación de la solvencia para contratar (artículos 64.2 y 78 del TRLCSP).

En su escrito de alegaciones el Director Gerente justifica la correcta utilización de la experiencia como criterio de adjudicación al amparo del efecto directo³¹ de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que prevé la posibilidad, en determinados tipos específicos de servicios, de utilizar la experiencia como criterio valorable. Efectivamente, el Considerando 94, en relación con el artículo 67.2), de la citada Directiva 2014/24/UE expresa que “*...siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato...*”, se podrá “*...utilizar como criterio de adjudicación...la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato...por ejemplo, en los contratos relativos a servicios intelectuales, como la asesoría o los servicios de arquitectura...*”.

³⁰ En relación con las alegaciones del Director Gerente en las que, respecto del expediente número 1, citado a “*título de ejemplo*” por la propia Mutua, reproduce el contenido previsto en el PCP -del que ya disponía este Tribunal-, y manifiesta que, en su opinión, las empresas licitadoras que presentaron ofertas consideraron suficiente el nivel de detalle, y “*...entendieron lo solicitado...*” debe señalarse que no resulta relevante, a juicio de este Tribunal, el hecho de que los licitadores no realizasen consultas al respecto. Asimismo, la Mutua adjunta las mejoras técnicas ofertadas por la empresa que resultó adjudicataria del citado contrato así como un documento, sin fechar ni firmar, en el que figuran las puntuaciones obtenidas por las distintas empresas licitadoras en la valoración de dichas mejoras, lo que en nada desvirtúa lo señalado en el presente Informe, en el que se pone de manifiesto la falta de concreción previa en el PCP de qué aspectos serían valorados de las mejoras ofertadas por las empresas licitadoras y como se realizaría dicha valoración, siendo concretadas con posterioridad a que tuviera lugar la apertura de las ofertas de los licitadores.

³¹ Según contempla la Resolución de 16 de marzo de 2016, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se publica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, sobre el efecto directo de las nuevas Directivas comunitarias en materia de contratación pública.

En relación con lo anterior debe señalarse que cuando el Considerando 94 de la Directiva 2014/24/UE prevé la posibilidad de utilizar como criterio de adjudicación la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, lo hace en relación a contratos en los que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, poniendo como ejemplo, los contratos relativos a servicios intelectuales, como la asesoría o los servicios de arquitectura, mientras que en el presente contrato (servicio de detectives) dichas circunstancias no concurren, puesto que se trata de un tipo de actividad (“*seguimiento*”) que por su propia naturaleza, a juicio de este Tribunal, no tiene encaje entre los supuestos previstos en el citado Considerando.

- En el expediente número 11 del Anexo 1, se valora como criterio de adjudicación estar en posesión de certificados de sistemas de gestión de servicios de tecnologías de la información y de sistemas de gestión de seguridad en sistemas de información (10 puntos) y estar en posesión de certificados de gestión ambiental (5 puntos). Dichos certificados, como regla general, pueden exigirse, en su caso, como requisito de solvencia técnica (artículos 80 y 81 del TRLCSP).

El Director Gerente justifica la utilización de los certificados valorados como criterio de adjudicación al amparo de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 que en su artículo 43 prevé que *“cuando los poderes adjudicadores tengan la intención de adquirir obras, suministros o servicios con características específicas de tipo medioambiental, social u otro, podrán exigir, en las especificaciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato una etiqueta específica como medio de prueba que las obras, servicios o suministros corresponden a las características exigidas...”*.

En relación con lo anterior debe precisarse que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el hecho de que en determinados casos resulte posible la utilización de las citadas “*etiquetas*”, principalmente de tipo medioambiental y social, siempre que *“los requisitos aplicables a efectos de la etiqueta se refieran únicamente a criterios vinculados al objeto del contrato y sean adecuados para definir las características...”* del objeto del contrato, no conlleva que se pueda concluir que, con carácter general, los certificados de garantía de la calidad que posean los licitadores (artículo 62 de la citada Directiva 2014/24/UE y artículos 80 y 81 del TRLCSP) puedan ser utilizados como criterio de adjudicación, siendo su encaje legal adecuado como criterio de solvencia o aptitud, al tratarse de características propias de las empresas relativas a su capacidad técnica, económica o profesional, tal y como se pone de manifiesto en el presente Informe. Así se desprende del propio PCP aplicado al contrato de referencia que contempla que con dichos criterios se aprecia *“la capacidad del licitador de prestar el servicio de técnica de sistemas... para garantizar una adecuada ejecución...”* y *“...la capacidad del licitador de garantizar un nivel de seguridad adecuado....”*.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en numerosas resoluciones, entre ellas cabe citar, a modo de ejemplo: la Resolución nº 476/2016, de 17 de junio de 2016, la Resolución nº 405/2018, de 23 de abril de 2018 y la Resolución nº 939/2018, de 11 de octubre de 2018, en las que, en relación con la cuestión planteada, se expresa que *“...debe recordarse que este Tribunal ha elaborado una ya consolidada doctrina sobre la improcedencia de configurar los certificados de calidad como criterio de adjudicación de los contratos...”*. Y continúa señalando que *“...Los certificados de cumplimiento de normas de garantía de calidad y de gestión ambiental son modos de acreditar la solvencia técnica de las empresas, o, si se prefiere, su aptitud para ejecutar el contrato, con lo que, por ser tales, no pueden ser empleados como criterio de valoración de las ofertas... Ello es consecuencia de la existencia de dos fases diferenciadas en el procedimiento de licitación, cada una sometida a reglas propias en la primera, se trata de comprobar la aptitud de los licitadores para asegurar que éstos pueden ejecutar la prestación objeto de contrato en la segunda, lo único relevante es la oferta que los admitidos presentan, no las condiciones subjetivas de quien la presenta...”*. Asimismo, resulta

de interés sobre esta cuestión la más reciente Resolución nº 54/2019, de 6 de febrero de 2019 del TACRC, entre cuyas consideraciones, figura la siguiente: “...no caben como criterios de adjudicación los aspectos relativos a la capacidad técnica, económica o profesional de los licitadores, especialmente los referidos a las características de la empresa, los cuales sólo son aceptables como criterios de determinación de la solvencia. Efectivamente, los certificados... no determinan a priori cómo va a ser ejecutada la prestación por el adjudicatario, sino su cualificación técnica para llevarla a cabo...”, concluyendo que “El control de calidad conforme a parámetros determinados fijado por organismos certificadores forma parte de la cualificación técnica de la empresa, no de las prestaciones a que se encuentra obligada en virtud del contrato...”. Así se deduce también del artículo 43 de la Directiva 2014/24/UE cuando para admitir la posibilidad de utilizar, en los criterios de adjudicación, una etiqueta específica como medio de prueba, exige que los requisitos aplicables a efectos de la etiqueta se refieran únicamente a criterios vinculados al objeto del contrato y por tanto no a la cualificación técnica de la empresa.

En cuanto a la mención hecha en sus alegaciones por el Director Gerente al artículo 117.6 del TRLCSP, debe señalarse que se trata de una disposición que contempla las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas de los contratos, “...Cuando se prescriban características medioambientales en términos de rendimientos o de exigencias funcionales...”, por lo que este Tribunal de Cuentas considera que no resulta aplicable al caso analizado.

- En el expediente número 15 del Anexo 1, se establece como criterio de adjudicación, valorable con hasta 14 puntos, la circunstancia de que las empresas licitadoras posean más instalaciones³², de forma que “por cada CCAA en la que el licitador tenga laboratorio propio o concertado, recibirá un punto...”.

En relación con los tres expedientes precitados cabe indicar que la valoración de los criterios señalados no resultó determinante en la adjudicación, sin que ello desvirtúe la deficiencia señalada.

b.7) Inadecuada fórmula de valoración del criterio precio

- En los expedientes números 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31 y 32 del Anexo 1, se contempla como criterio de adjudicación el “Porcentaje de descuento sobre la tabla de tarifas. De 0 a 19 puntos”, valorándose con la máxima puntuación a aquella proposición que oferta un mayor porcentaje de reducción sobre las tarifas de honorarios previstas y puntuándose el resto de las ofertas por orden decreciente³³.

Como ejemplo de la aplicación de esta fórmula el propio PCP recoge un supuesto en el que se presentan cuatro ofertas con los siguientes porcentajes de descuento sobre las tarifas: 15 %, 10 %, 5 % y 0 %.

³² En relación con las alegaciones del Director Gerente en las que manifiesta que el hecho de que la empresa adjudicataria disponga de un número mayor de laboratorios es, a su juicio, un criterio valorable que aporta “calidad asistencial”, este Tribunal de Cuentas considera que, en este caso concreto, se trata de una característica propia de las empresas que no tiene por qué traducirse, necesariamente, en una mejor calidad en la prestación del servicio ofertado, teniendo mejor encaje legal, en su caso, como un supuesto de adscripción adicional de medios de solvencia para llevar a cabo la ejecución del contrato, lo que garantiza en mayor medida su cumplimiento, teniendo en cuenta que los pliegos o el documento contractual, pueden atribuirles el carácter de obligaciones esenciales o establecer penalidades para el caso de que se incumpla el compromiso asumido por el adjudicatario (artículo 64.2 del TRLCSP). En relación con ello, debe tenerse en cuenta que en el PPT aplicado al contrato no se exige un número mínimo de laboratorios para prestar adecuadamente el servicio (excepto en las Comunidades Autónomas de Madrid, Cataluña y Andalucía).

³³ La fórmula aplicada fue: “El máximo descuento recibirá 19 puntos. El resto de las ofertas recibirán la puntuación que resulte de aplicar a la puntuación máxima la diferencia que el porcentaje de descuento de la oferta que se valora supone sobre el máximo descuento”.

CUADRO 3
FÓRMULA DE VALORACIÓN DEL CRITERIO PRECIO

Empresa	Porcentaje de descuento ofertado sobre las tarifas de honorarios	Diferencia entre cada oferta respecto del mayor porcentaje de descuento ofertado	Puntuación en porcentaje	Puntuación final asignada
A	15	--	100	19
B	10	15-10=5	95	18,05
C	5	15-5=10	90	17,10
D	0	15-0=15	85	16,15

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Mutua.

Como se desprende del análisis del cuadro anterior, este método de valoración resulta contrario a los principios de economía y eficiencia. Con su aplicación la mejor oferta económica obtiene 19 puntos (el máximo de puntos posibles), mientras que a la empresa que no ofrece ninguna bajada económica sobre las tarifas se le asignan 16,15 puntos, minimizándose en la práctica la importancia real del criterio precio, que pierde su peso relativo, otorgando mayor relevancia a los criterios de adjudicación puntuados mediante un juicio de valor (esta incidencia se amplía en el epígrafe II.2.2 del presente Informe).

- En el expediente número 7 del Anexo 1, la fórmula prevista en el PCP para la valoración del criterio precio³⁴ se basa en el establecimiento de tramos fijos, es decir, se asigna una puntuación fija para la mejor oferta económica, otra puntuación fija para la segunda mejor oferta y así sucesivamente para el resto de las ofertas presentadas, sin establecer ninguna proporción entre los distintos tramos de puntuación fijados, lo que puede dar lugar a resultados desproporcionados, de forma que diferencias poco significativas en las bajas ofertadas pueden dar lugar a importantes diferencias en las puntuaciones, como de hecho sucedió, en el lote 4 del contrato analizado. En efecto, la proposición mejor valorada (primera posición), ofertó un descuento sobre el presupuesto de licitación de 966,25 euros y fue valorada con el máximo de 45 puntos, mientras que la segunda mejor oferta (segunda posición), que ofreció un descuento sobre el presupuesto de licitación de 938 euros, es decir, la diferencia entre las ofertas era de 28,25 euros (3 %), fue puntuada con 35 puntos (10 puntos menos, lo cual supone un 22 % menos), resultando determinante en la adjudicación de dicho lote.

- En los expedientes números 9, 39, 45, 50 y 56 del Anexo 1, el PCP contempla una fórmula de valoración del criterio precio³⁵ que tiene en cuenta la proporción existente entre las bajas económicas de las ofertas presentadas, lo que podría dar lugar a que diferencias mínimas en las bajas de las ofertas supongan excesivas desigualdades en las puntuaciones asignadas y, por lo tanto, podría distorsionar la importancia del criterio precio respecto del conjunto de los criterios de

³⁴ Dicha fórmula es la siguiente: "...Para la atribución de la puntuación se seguirá el siguiente esquema: primera posición: 45 puntos; segunda posición: 35 puntos; tercera posición: 25 puntos; cuarta posición: 15 puntos y quinta posición en adelante: 0 puntos". El Director Gerente manifiesta en el trámite de alegaciones que la Mutua ha corregido la falta de proporcionalidad señalada de modo que las "...fórmulas son equilibradas".

³⁵ La fórmula aplicada fue: "Puntuación = Puntuación Máxima x (Porcentaje de reducción de la oferta que se valora/ Porcentaje de reducción más alto ofertado)". La puntuación del criterio económico en este caso es del 65 %. En el trámite de alegaciones el Director Gerente manifiesta que esta deficiencia "...ha sido detectada y subsanada..." en los expedientes tramitados en los ejercicios 2018 y 2019.

adjudicación. Debe señalarse que si bien en los contratos analizados no se produjo dicha circunstancia ello no desvirtúa la incidencia señalada.

En el ejemplo que figura expuesto a continuación, en el cuadro número 4, queda reflejada la incidencia. En el supuesto de que hubiera únicamente 2 ofertas, una con un porcentaje de baja de 0,001 % (1 euro) y la otra con una baja del 0,002 % (2 euros), con la aplicación de esta fórmula la primera (oferta A) obtendría el 50 % de los puntos posibles y la segunda (oferta B) obtendría el 100 %.

CUADRO 4
SUPUESTO DE VALORACIÓN DE OFERTAS ECONÓMICAS

OFERTA	IMPORTE DE LA OFERTA	% de baja	VALORACIONES
OFERTA A	99.999 euros	0,001	32,5 puntos
OFERTA B	99.998 euros	0,002	65 puntos

Suponiendo un presupuesto de licitación de 100.000 euros.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Mutua.

II.2.1.3. ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN

a) Valoración de ofertas y constitución de la garantía

- En el expediente número 3 del Anexo 1, en el informe técnico de valoración³⁶ de las proposiciones no se justifica la puntuación asignada a los licitadores en los criterios de adjudicación cuantificables mediante juicio de valor, limitándose a adjuntar un cuadro en el que figura la puntuación otorgada a cada empresa sin explicación adicional alguna, lo que introduce opacidad en el procedimiento, no resultando acorde al principio de transparencia (artículos 1 y 139 del TRLCSP y Disposiciones 1ª y 34ª de las IIC).

A modo de ejemplo, en el informe de valoración se le asignan 4,6 puntos (sobre un máximo de 15 puntos) a una de las empresas licitadoras en el criterio de adjudicación denominado "*Memoria técnica de mejoras*", mientras que otra empresa licitadora obtuvo 11,7 puntos en este mismo criterio, sin que conste en el expediente ninguna justificación. No obstante lo anterior, debe señalarse que el contrato fue adjudicado a la empresa que presentó la oferta que obtuvo mayor puntuación en el criterio precio, sin que ello desvirtúe la deficiencia señalada.

- Una deficiencia similar a la anterior se produce en el expediente número 50 del Anexo 1, en el que en el "*acuerdo de adjudicación*" se indica expresamente que "*...la Directora de la Unidad Proponente del Contrato pasa a dar explicación del informe elaborado con las puntuaciones totales (anexo 1)...*", consistiendo dicho anexo adjunto en un cuadro en el que figuran las puntuaciones otorgadas a las empresas licitadoras en los criterios de adjudicación sin que conste en el expediente mayor explicación al respecto.

³⁶ El Director Gerente manifiesta en sus alegaciones que "*...la hoja de valoración aportada en su momento fue un resumen de los criterios utilizados*", adjuntando un informe técnico de valoración que incluye el mismo cuadro del que ya disponía este Tribunal añadiendo una columna de "notas" en la que figuran comentarios genéricos, tales como, presenta "*una hoja con un párrafo*", "*Mejora de menor entidad que las anteriores*", "*se acepta aunque es una mejora de escaso fuste*", "*confusa*", "*no aporta*", y otras expresiones similares, que, a juicio de este Tribunal, no motivan suficientemente la justificación de cada una de las puntuaciones otorgadas.

- Asimismo, en los expedientes números 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31 y 32 del Anexo 1, la justificación de las puntuaciones asignadas a las proposiciones de las empresas licitadoras que figuran en el informe técnico de valoración está basada en referencias excesivamente genéricas, tales como, "...se efectúa una descripción detallada del proceso de prestaciones de la Seguridad Social, que demuestra un profundo conocimiento del mismo", "...Se presenta un modelo detallado y completo...", "Se presenta un modelo de proposición que contempla con acierto los medios de prueba propios del proceso de Seguridad Social" y otras expresiones similares, valorándose, en muchos casos, el detalle y la descripción de las ofertas técnicas presentadas, sin concretar suficientemente cuáles fueron los aspectos sustantivos y de contenido que dieron lugar a la asignación de una mayor o menor puntuación en cada caso, tal y como se expone en el epígrafe II.2.2 de este Informe.

- En el expediente número 5 del Anexo 1, según figura en el cuadro de valoraciones de las proposiciones técnicas de las empresas licitadoras, la empresa adjudicataria (la mejor puntuada en el criterio precio), no oferta las modificaciones exigidas en el PPT, en el que se contempla expresamente que "*Posteriormente a la redacción del proyecto base se recibió el informe de accesibilidad del centro que añade algunas modificaciones que no se habían incluido en el proyecto, y que el adjudicatario deberá tener en cuenta y ejecutar dentro del mismo presupuesto de adjudicación...*". Entre dichas modificaciones no incluidas en la proposición de la empresa contratista cabe citar: la modificación de la "*anchura de puertas*", de la "*superficie de acceso principal*", o la eliminación del "*Desnivel de acceso principal*", sin que consten en el expediente las razones que justifiquen dicha circunstancia.

- En los expedientes número 35 y 41 del Anexo 1, el importe de la garantía definitiva constituida por las empresas adjudicatarias es superior al 5 % del importe de adjudicación previsto en el PCP, suponiendo un 5,56 % y un 5,45 %, de cada uno de los respectivos importes de adjudicación de los contratos de referencia (34.011,90 euros y 22.822,58 euros, IVA excluido, en ambos casos).

b) Formalización

- En el expediente número 36 del Anexo 1, el documento de formalización del contrato está fechado el 14 de junio de 2017, mientras que el inicio del expediente consta que se produjo el 15 de junio de 2017, alterando la sucesión temporal lógica de los actos que constituyen el procedimiento³⁷.

c) Publicidad

- En el expediente número 34 del Anexo 1, la publicación de la adjudicación y de la formalización del contrato en la Plataforma de Contratación del Sector público se produjo más de un año después de la resolución de adjudicación y de la formalización, plazo que parece excesivo aunque las IIC no lo contemplen como un incumplimiento.

II.2.1.4. EJECUCIÓN Y PAGO

- En cuatro de los cinco expedientes de obras celebrados por la Mutua en el ejercicio 2017 (números 1, 2, 3 y 5 del Anexo 1) se produjeron retrasos en la fecha de finalización efectiva de las

³⁷ El Director Gerente manifiesta en su escrito de alegaciones que la fecha de formalización del contrato que consta en el expediente se debe a "...un error material en el encabezamiento del contrato", indicando que la fecha correcta es el 16 de junio de 2017, si bien en la relación certificada de la contratación celebrada por la Mutua en el ejercicio 2017 remitida a este Tribunal de Cuentas figura el 14 de junio de 2017 como fecha de formalización, coincidente con la que aparece en el documento contractual.

obras, habiéndose valorado en todos los casos la reducción del plazo ofertado como criterio de adjudicación³⁸, tal y como se señala en el epígrafe II.2.1.2, punto b.3) de este Informe, y sin que conste que se hayan impuesto penalidades económicas a la empresa contratista.

En relación con los retrasos producidos en el plazo de ejecución en los contratos de obras analizados debe señalarse que las circunstancias que motivaron los incrementos del plazo, al menos en parte, no están suficientemente motivadas en condiciones que no pudieran o no debieran haber sido previstas en la fase de preparación del contrato y de redacción, supervisión y replanteo del proyecto de las obras a ejecutar y que reflejaron la existencia de deficiencias en la planificación de las obras y en la preparación de los contratos, así como un insuficiente control de su ejecución, retrasando la puesta a disposición de las instalaciones al uso público. Las circunstancias concurrentes en cada uno de los expedientes citados son las siguientes:

- En el expediente número 1, se producen distintas ampliaciones de plazo demorándose la fecha de terminación de las obras -prevista el 20 de septiembre 2017-, hasta el 20 de febrero 2018, incrementándose en 5 meses el plazo, que inicialmente era de 3 meses (el plazo de ejecución total fue de 8 meses). Dichas ampliaciones se justifican, entre otras circunstancias, en *"...la necesidad de modificar la distribución..."* de la zona de administración y en la reducción de la jornada de trabajo *"en los meses de julio y agosto..."* lo que, según manifiesta la empresa adjudicataria, *"ha supuesto un retraso en la obra"*, así como en la demora en la concesión de la licencia de ocupación de la vía pública o la dificultad de adquisición de algunos materiales (paneles de melamina, tarima de madera, perfilería de aluminio, entre otros).
- En el expediente número 2, se incrementa el plazo de ejecución 55 días, justificando dicho incremento genéricamente en la *"realización de trabajos no incluidos en el proyecto inicial... por la propuesta de cambio o elección de algunos materiales..."*, en la coincidencia durante el plazo de ejecución de la obra de *"...las semanas de navidad..."* en las que *"...hay una baja productividad"* o *"Por la complejidad de la realización de algunos sistemas constructivos"*, sin mayor concreción al respecto. En relación con este expediente cabe añadir que el acta de recepción de las obras se formaliza el 30 de abril de 2018, incluyendo observaciones relativas a la existencia de trabajos pendientes de finalizar (acabado de la fachada posterior, definición de la situación de la Caja General de Protección y su instalación, puesta en marcha de las instalaciones y documentación que acredite la legalización de las instalaciones), sin que en la fecha de finalización de los trabajos de la presente fiscalización (mes de noviembre de 2018) conste acreditado que se hayan terminado las tareas pendientes.
- En el expediente número 3, se amplió el plazo de ejecución de las obras con respecto al previsto inicialmente en, al menos, 7 meses, teniendo en cuenta que el acta de comprobación del replanteo de las obras es de 7 de noviembre de 2017 y que las obras debían finalizar a finales del mes de marzo de 2018.

En efecto, el 19 de marzo de 2018 se aprueba una primera prórroga en la que se solicita ampliación de plazo para la terminación de la "fase 1" hasta el 21 de mayo de 2018, justificándose, entre otras causas, en *"...exigencias no detectadas o decisiones en el transcurso de la obra..."*, así como por la llegada de las *"...vacaciones del personal..."* y las *"...contratas en el período navideño..."*.

³⁸ Ver nota a pie número 27.

En el mes de mayo de 2018 se aprueba una segunda ampliación del plazo, hasta el 25 de junio de 2018, motivada por el “...*Incremento de los elementos a demoler y/o retirar...*” y la “...*Alteración de la maquinaria de climatización prevista y otras instalaciones...*”, posponiéndose la fecha de finalización de la “fase 1” hasta el 25 de junio 2018.

Además, el 23 de julio de 2018 se solicitó una tercera prórroga “...*por exigencias no detectadas o decisiones en el transcurso de la obra...*”, previéndose, según consta en el expediente, que las “fases 2 y 3” finalicen el 16 de octubre de 2018, sin que este Tribunal disponga de información posterior que acredite que las obras hayan finalizado.

- En el expediente número 5, se amplía el plazo de ejecución en 15 días justificándolo en la existencia de “...*un impedimento físico que no permite la instalación...en la ubicación prevista...*” lo que conllevó trabajos adicionales y el consiguiente retraso en la entrega final de la obra, de lo que se desprende la existencia de deficiencias en la fase de redacción y supervisión del proyecto.

- En el expediente número 9 del Anexo 1, constan las facturas del período que abarca desde el mes de abril de 2017 hasta el mes de septiembre de 2018, ambos incluidos (18 meses), plazo que supera el período máximo de duración de 15 meses que contempla el contrato (12 meses ampliables 3 meses), debido, según consta el expediente, al retraso que se produjo en el procedimiento de adjudicación del contrato que se estaba tramitando para la cobertura del servicio, como consecuencia de la interposición de un recurso ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales.

- Por último, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando un total de 4.797 pagos correspondientes a 55 expedientes de contratación³⁹, habiéndose detectado retrasos en 173 pagos (el 4 % de los pagos totales analizados) que se referencian en el Anexo 2 del presente Informe, siendo, con carácter general, poco significativos. Así, teniendo en cuenta la información facilitada por la Mutua, en el 2 % de los pagos analizados los retrasos han sido iguales o, en su mayoría, inferiores a 10 días y en el 1 % se han producido retrasos de entre 11 y 15 días. El restante 1 % supera los 15 días de retraso, destacando 2 pagos cuyos retrasos fueron de 70 y 71 días.

II.2.2. Incidencias específicas de los contratos de servicios de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica

Este Tribunal ha analizado de forma conjunta los expedientes números 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31 y 32 del Anexo 1 siendo su objeto, en todos los casos, la prestación del servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica para la Mutua durante el ejercicio 2017, por una cuantía total de 1.662.500 euros, lo que supone el 20 % del importe de los contratos de servicios fiscalizados.

Como resultado del análisis realizado de dichos contratos cabe destacar las siguientes deficiencias detectadas en la determinación de los requisitos de solvencia exigidos para contratar, en los criterios de adjudicación utilizados y en el contenido de los informes técnicos de valoración de las proposiciones de los licitadores:

³⁹ Este Tribunal, a pesar de haberlo solicitado, no dispone de las facturas o/y de los documentos acreditativos del pago referidos a los expedientes números 7, 12, 46, 48 y 49 del Anexo 1.

a) Requisitos de solvencia:

Los PCP contemplaron como requisito para justificar la solvencia técnica y profesional la acreditación por parte de los licitadores de un número mínimo de juicios de Seguridad Social, exigiendo unos límites mínimos distintos⁴⁰ según se prestase el servicio en unas u otras provincias, sin que consten en los expedientes las razones que justifican la aplicación de criterios diferentes para decidir la capacidad o aptitud de las empresas para realizar de forma correcta la prestación del servicio (Disposición 28ª de las IIC). De este modo, se requiere la acreditación de 500 juicios para ser admitido al procedimiento de licitación en las provincias de Pontevedra, Coruña, Jaén, Málaga, Región de Murcia y Valencia, 300 juicios en Ciudad Real, 200 juicios en Cádiz y Cantabria, 150 en Córdoba, 120 en León y 80 juicios en Asturias. No resulta proporcional, a modo de ejemplo, que en Asturias se exija la acreditación de 80 juicios para cumplir el requisito de solvencia técnica mientras que en Jaén se exija un mínimo de 500. Por otra parte, este Tribunal considera que la exigencia de un volumen mínimo de juicios puede acreditar los “conocimientos técnicos” y la “experiencia” pero no necesariamente la “fiabilidad” y la “eficacia” (artículo 78 del TRLCSP), factores que, teniendo en cuenta el objeto de los contratos (servicios jurídicos), habría sido razonable prever en los PCP, a través, por ejemplo, de la acreditación por los licitadores de los resultados obtenidos en los juicios.

b) Criterios objetivos de adjudicación:

En relación con los criterios objetivos de adjudicación previstos en los PCP aplicados a los contratos analizados, en todos ellos se han asignado 44 puntos a criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor y 56 puntos a criterios cuya cuantificación se realiza mediante la aplicación de fórmulas. Respecto a los mismos, se realizan las siguientes consideraciones:

b.1) Criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor, los cuales comprenden los siguientes subcriterios:

b.1.1) “Planificación del juicio (valorado de 0 a 39 puntos)”⁴¹:

- *“Memoria descriptiva del desarrollo del juicio de Seguridad Social y de las actuaciones que se ofrecen por el licitador de conformidad con las prescripciones técnicas. Se valorará el conocimiento del proceso de Seguridad Social: De 0 a 10 puntos”.*

Se valora como criterio de adjudicación la presentación de una “*Memoria*” o documento descriptivo de las actuaciones que se llevan a cabo para el cumplimiento de la prestación de conformidad con lo dispuesto en las prescripciones técnicas de los contratos. Sin embargo, dichas prescripciones técnicas adolecen de falta de concreción refiriéndose, de forma excesivamente genérica, a la obligación de que la prestación de los servicios se realice de acuerdo con las instrucciones impartidas por el centro de asesoría y servicios jurídicos de la

⁴⁰ El Director Gerente, después de explicar en sus alegaciones los motivos que han llevado a establecer un límite mínimo distinto dependiendo de la provincia, lo cual, por tanto, no contradice la incidencia manifestada en el informe, finaliza indicando que “*En el futuro se exigirá el mismo número de juicios en todas las Direcciones Provinciales, como requisito de solvencia técnica y profesional... Asimismo, se pedirán resultados para acreditar la fiabilidad y la eficacia de los contratistas*”.

⁴¹ En el trámite de alegaciones el Director Gerente, tras realizar algunas consideraciones justificando la utilización de estos criterios, manifiesta que “*...en adelante, se eliminarán estos criterios... que para el Tribunal no se ajustan al principio general de elección de la oferta económicamente más ventajosa...*”.

Mutua, señalando la sede en la que se prestarán los servicios (el despacho profesional del adjudicatario), indicando la obligación de realizar los desplazamientos necesarios a la sede provincial de la Mutua para el intercambio de información, así como la preparación de la documentación que resulte necesaria, el establecimiento de reuniones periódicas y refiriéndose a la evidente exigencia de diligencia profesional en la ejecución del contrato.

En relación con lo anterior este Tribunal considera que, tratándose de contratos que llevan prestándose durante años, sus características técnicas debían estar perfectamente definidas con carácter previo e incorporadas al PPT, precisándose con detalle qué aspectos concretos, por encima de los mínimos exigidos, serían, en su caso, valorados por la Mutua como criterio de adjudicación.

Además de lo anterior, la insuficiente concreción de los pliegos de prescripciones técnicas no resulta acorde con la transparencia del procedimiento, pudiendo favorecer, en alguna medida, a los licitadores que vienen prestando el servicio durante años, concededores de los aspectos que son más valorados por la Mutua. De hecho, en el contrato número 16 del Anexo 1, el adjudicatario viene prestando el servicio desde el año 1986, año en que “...inició el ejercicio de la profesión...”, según indica el propio licitador en la “*memoria descriptiva*” del servicio presentada. Además, en el contrato número 21 del Anexo 1, la firma adjudicataria en su propuesta de “memoria” describe el procedimiento de Seguridad Social adaptado a la práctica habitual con la Mutua a la que, según manifiesta, “...durante más de 20 años ha representado y defendido...”.

Asimismo, se valora el “*conocimiento del proceso de Seguridad Social*” teniendo en cuenta el contenido de dicha memoria descriptiva del procedimiento de la Seguridad Social presentada por los propios licitadores, criterio que resulta indeterminado en su contenido y en su forma de valoración, en perjuicio de la transparencia del procedimiento. Además, debe tenerse en cuenta que en la fase de selección previa (o aptitud) de las empresas licitadoras se exigió como requisito de solvencia técnica y profesional la acreditación de una experiencia mínima en juicios, circunstancia que debiera garantizar suficientemente el conocimiento del proceso de Seguridad Social.

- “*Modelos de comunicación que se oferten: De 0 a 29 puntos*”:

En este subcriterio de la planificación del juicio se valora (con hasta 29 puntos de los 39 posibles) la presentación por los licitadores de formularios para realizar los distintos trámites del procedimiento: diagnóstico inicial del juicio (hasta 10 puntos), propuesta de medios de prueba (hasta 9 puntos) e instrucción de juicio (hasta 10 puntos). En relación con ello, este Tribunal considera que la utilización y valoración como criterio de adjudicación de un factor de carácter formal y no sustantivo, como es la utilización de unos determinados modelos o formularios, no se ajusta al principio general de la elección de la oferta económicamente más ventajosa.

Por otra parte, según consta en los expedientes, estos modelos pueden ser modificados en cualquier momento por la propia Mutua, motivo por el cual la utilización de este criterio de adjudicación devendría ineficaz en la práctica.

b.1.2) “Sistema de tratamiento de la información: De 0 a 5 puntos”:

Se valora como criterio de adjudicación la presentación por los licitadores de una “*memoria*” en la que se describa genéricamente el funcionamiento de la plataforma “LExNET”, que consiste en un sistema de intercambio de documentos judiciales en formato electrónico implantado con carácter general en el sistema judicial y que es de habitual utilización, no considerándose que ello suponga una mejora en la calidad de la prestación ofertada por los licitadores. En todo caso, si se considera necesaria su utilización, debería haberse recogido en el PPT como parte integrante de las prestaciones a realizar de manera obligatoria⁴².

b.2) Criterios cuya cuantificación se realiza de forma automática mediante la aplicación de fórmulas, los cuales comprenden, entre otros, los siguientes subcriterios:

b.2.1) “Porcentaje de descuento sobre la tabla de tarifas: De 0 a 19 puntos”:

El método de valoración⁴³ del criterio precio que contempla el PCP es el siguiente: “*El máximo descuento recibirá 19 puntos. El resto de las ofertas recibirán la puntuación que resulte de aplicar a la puntuación máxima la diferencia que el porcentaje de descuento de la oferta que se valora supone sobre el máximo descuento*”. Las puntuaciones asignadas a las empresas licitadoras con la aplicación de esta fórmula de valoración figuran en el cuadro 5:

⁴² En el trámite de alegaciones el Director Gerente de la Mutua manifiesta que “*Este criterio de valoración se consideró razonable tras la implantación del sistema LexNET,.... No obstante, en las últimas licitaciones ha dejado de considerarse como criterio de adjudicación*”.

⁴³ En el trámite de alegaciones el Director Gerente de la Mutua manifiesta que “*...en las últimas contrataciones se utiliza una fórmula distinta*”.

**CUADRO 5
VALORACIÓN DE OFERTAS ECONÓMICAS**

Expediente número 16	Descuento ofertado sobre la tabla de tarifas (en %)	Puntos obtenidos criterio precio
Empresa A	33	19
Empresa B (adjudicataria)	0	12,73
Expediente número 17	Descuento ofertado sobre la tabla de tarifas (en %)	Puntos obtenidos criterio precio
Empresa A	33	19
Empresa B (adjudicataria)	5	13,68
Expediente número 19	Descuento ofertado sobre la tabla de tarifas (en %)	Puntos obtenidos criterio precio
Empresa A	15	19
Empresa B (adjudicataria)	10	18,05
Empresa C	5	17,10
Expediente número 21	Descuento ofertado sobre la tabla de tarifas (en %)	Puntos obtenidos criterio precio
Empresa A	33	19
Empresa B (adjudicataria)	0	12,73
Expediente número 24	Descuento ofertado sobre la tabla de tarifas (en %)	Puntos obtenidos criterio precio
Empresa A	20	19
Empresa B (adjudicataria)*	0	15,20
Expediente número 30	Descuento ofertado sobre la tabla de tarifas (en %)	Puntos obtenidos criterio precio
Empresa A	20	19
Empresa B (adjudicataria)	10	17,10
Expediente número 32	Descuento ofertado sobre la tabla de tarifas (en %)	Puntos obtenidos criterio precio
Empresa A	33	19
Empresa B (adjudicataria)*	25	17,48

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Mutua.

* *La adjudicación recayó en la empresa clasificada en segundo lugar al no presentar la propuesta inicialmente como adjudicataria la documentación requerida acreditativa de la solvencia.*

El cuadro de puntuaciones expuesto refleja que, en la práctica, con la aplicación de este método de valoración de las ofertas económicas se desvirtúa la importancia del criterio precio, que pierde su peso real, produciendo como consecuencia una mayor relevancia de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor, cuya puntuación pudo ser determinante en el resultado de la adjudicación en los expedientes números 16, 17, 19, 21, 24, 30 y 32.

Debe señalarse que en los expedientes números 18, 19, 28 y 29 concurrió un único licitador al procedimiento y en el expediente número 31 resultó adjudicataria la empresa que obtuvo la mejor puntuación en el criterio precio, si bien dichas circunstancias no desvirtúan la deficiencia señalada (esta circunstancia se reseña también en el subapartado II.2.1.2, punto b.7) de este Informe, relativo a la inadecuada fórmula de valoración del criterio precio).

b.2.2) "Horario de despacho: De 0 a 5 puntos"⁴⁴:

En relación con la utilización de este criterio de adjudicación, este Tribunal considera que habría resultado más adecuado determinar previamente en el PCP algún tipo de límite en la valoración de la disponibilidad horaria ofertada por los licitadores acorde con las necesidades reales de la Mutua, de modo que se valorase una mejora real de la calidad del servicio. A modo de ejemplo, cabe citar

⁴⁴ El Director Gerente manifiesta en el trámite de alegaciones que dicho criterio "ha desaparecido de los nuevos pliegos...".

los expedientes números 16, 17 y 18 del Anexo 1, en los que se dio la circunstancia de que los licitadores ofertaron la disponibilidad horaria total, esto es, 24 horas al día los 365 días del año. Dicha oferta, teniendo en cuenta las características propias del ámbito judicial de la Seguridad Social al que se refieren los contratos analizados, muy probablemente no se utiliza en la práctica, de modo que no tiene una repercusión efectiva ni supone una mayor la calidad en la prestación del servicio.

c) Contenido del informe técnico de valoración de las proposiciones:

En los expedientes analizados el informe de valoración de las proposiciones presentadas no está suficientemente motivado respecto de la valoración del criterio de adjudicación cuantificable mediante un juicio de valor denominado "*Planificación del juicio*" valorado con hasta 39 puntos (artículos 1 y 139 del TRLCSP y Disposiciones 1ª, 34ª y 42ª de las IIC).

Así, a modo de ejemplo, en los expedientes números 16, 17, 19 y 21 del Anexo 1, los informes de valoración se basan, en relación con uno de los subcriterios establecidos, en que en la "*memoria*" presentada "*...se efectúa una descripción detallada del proceso de prestaciones de la Seguridad Social, que demuestra un profundo conocimiento del mismo...*", asignándole a la empresa el máximo de los 10 puntos posibles. Asimismo, respecto del otro subcriterio, denominado "*modelos de comunicación*", en los informes de valoración se asignan 10 puntos porque "*Se presenta un modelo detallado y completo...*" del diagnóstico inicial del juicio, 9 puntos porque "*Se presenta un modelo de proposición que contempla con acierto los medios de prueba propios del proceso de Seguridad Social...*" y 6 puntos porque "*se presenta un modelo de instructa hasta el trámite de solicitud de recibimiento a prueba...*", valorándose principalmente la mayor o menor descripción de las proposiciones técnicas presentadas sin concretar suficientemente cuáles fueron los aspectos sustantivos y de contenido que dieron lugar a la asignación de una mayor o menor puntuación en cada caso.

A la vista de las deficiencias expuestas en el examen realizado por este Tribunal de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos de servicios analizados, cabe concluir que no quedó garantizado, en todos los casos, que la aplicación de dichos criterios se ajuste al principio general de la elección de la proposición "*económicamente más ventajosa*" quedando desvirtuado, en alguna medida, el procedimiento de licitación. Debe tenerse en cuenta que en la adjudicación mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios resulta esencial la adecuada elección y determinación previa en los PCP de los criterios que se van a valorar, así como de las fórmulas o métodos previstos para su puntuación, puesto que, una vez realizada la selección previa que acredita la aptitud de las empresas admitidas a participar en la licitación, la cuestión principal es la elección de la proposición "*económicamente más ventajosa*", basándose en la aplicación y valoración de dichos criterios que deben estar adecuadamente determinados y ponderados, garantizándose con ello la transparencia y la objetividad del procedimiento (artículos 1 y 150 del TRLCSP)⁴⁵.

⁴⁵ En el trámite de alegaciones el Director Gerente, tras reiterar sus consideraciones justificando la utilización de estos criterios, manifiesta que "*...Como ya se ha dicho, en licitaciones recientes..., se han modificado estos criterios, al hilo de la experiencia acumulada y con el propósito de mejorar la calidad de la contratación... pero, a la vista del anteproyecto, en adelante, se eliminarán ...*".

II.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El artículo 1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece como objeto “...*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública*”, así como “...*regular y garantizar el derecho de acceso a la información...*” sobre dicha actividad, para lo cual los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación deberán difundir de oficio determinada información que la norma considera relevante.

Respecto al ámbito subjetivo de la ley, en virtud de lo previsto en su artículo 2.1.b), sus disposiciones son de aplicación, entre otras, a “...*las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social*” (actualmente denominadas Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social).

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de la presente Fiscalización, este Tribunal ha realizado un análisis específico del cumplimiento de la citada Ley 19/2013, en todos los aspectos relacionados con los objetivos de la presente fiscalización.

En el análisis de la contratación celebrada por FRATERNIDAD-MUPRESA durante el ejercicio fiscalizado se ha verificado el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la mencionada Ley 19/2013, que, respecto a la contratación, establece la obligación de hacer pública, como mínimo, información relativa al “... *objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos...*”, si bien precisa que en el caso de los contratos menores “...*La publicación de la información... podrá realizarse trimestralmente*”.

En relación con ello, debe señalarse que este Tribunal ha comprobado que FRATERNIDAD-MUPRESA publica en su página Web⁴⁶, a través del perfil de contratante con el correspondiente enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, los datos relativos a su actividad contractual, tales como, “*órgano de contratación*”, “*estado*” de la licitación, “*objeto del contrato*”, “*importe*” o “*fechas*” relevantes en el procedimiento de adjudicación.

Asimismo, se ha comprobado que FRATERNIDAD-MUPRESA publica, en su página web, “*el volumen anual de contratos adjudicados*” a través de cada uno de los procedimientos de adjudicación previstos, tal y como se exige en el artículo 8.1.a) de la citada Ley.

II.4. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización, este Tribunal ha realizado un análisis específico de las previsiones contenidas, en materia de contratación pública, en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres.

En relación con ello cabe señalar que no se ha hecho uso de las posibilidades previstas en la citada Ley Orgánica 3/2007, a través de las cuales pueden instrumentarse medidas de fomento de

⁴⁶ <https://www.fraternidad.com/>

la igualdad entre mujeres y hombres en la contratación del sector público, tales como la inclusión de condiciones especiales de ejecución del contrato dirigidas a eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo o la preferencia, en caso de igualdad en la valoración de los criterios de adjudicación, de las proposiciones de las empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. No obstante, también hay que indicar que estas posibilidades se prevén en la Ley Orgánica 3/2007 como potestativas, por lo que su no utilización no constituye el incumplimiento de lo establecido normativamente.

III. CONCLUSIONES

III.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. FRATERNIDAD-MUPRESA ha dado adecuado cumplimiento de lo dispuesto en la “*Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*”, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013 y modificada parcialmente por dicho Pleno el 22 de diciembre de 2015 y el 30 de mayo de 2017, puesto que remitió a este Tribunal de Cuentas la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2017, así como todos los expedientes de contratación de rendición obligatoria, integrados por todos los documentos obligatorios (epígrafes I.4.1 y I.4.2).

III.2. INCIDENCIAS COMUNES A LOS DISTINTOS TIPOS DE CONTRATOS

III.2.1. ACTUACIONES PREPARATORIAS DE LOS CONTRATOS

2. En dos contratos adjudicados por un importe de 348.138 euros y 28.350 euros, respectivamente, para la adquisición de un “*paquete de Navidad*” así como de “*...pulseras de actividad...*”, no se justifica la necesidad de contratar con cargo al patrimonio de la Seguridad Social al no estar relacionada con el cumplimiento de los fines institucionales de la Mutua, incumpliendo el artículo 22 del Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y la Disposición 8ª de las Instrucciones Internas de Contratación, así como el artículo 1 de la precitada Ley, que exige la eficiente utilización de los fondos públicos. La finalidad de las mutuas es la colaboración en la gestión de determinadas prestaciones derivadas de contingencias comunes y profesionales del personal al servicio de sus empresas asociadas, por lo que no puede considerarse justificada la necesidad de estas contrataciones con cargo al presupuesto de gastos del Sistema de la Seguridad Social.

En relación con lo anterior debe señalarse que, según la información de la que dispone este Tribunal de Cuentas, FRATERNIDAD-MUPRESA ha contratado, en el período comprendido entre el ejercicio 2014 y hasta el ejercicio 2017, la adquisición de este tipo de suministros (subepígrafe II.2.1.1.a)).

3. En dieciséis expedientes la memoria justificativa de la necesidad de contratar es excesivamente genérica, al no precisar con la extensión suficiente las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado en los términos exigidos en el artículo 22 del Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la Disposición 8ª de las Instrucciones Internas de Contratación y la Instrucción I.4 del Anexo II de la Resolución de 14 de enero de 2016, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprueban el Pliego general para la contratación y las Instrucciones generales de aplicación en relación con los procedimientos de contratación de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (subepígrafe II.2.1.1.a)).
4. En cinco contratos no consta una memoria de carácter económico o algún tipo de estimación o estudio comparativo de mercado -previo a la contratación- que justifique el presupuesto del contrato, tal y como resulta necesario de acuerdo con la Disposición 18ª de las Instrucciones Internas de Contratación en relación con el apartado XI del Anexo I de la precitada Resolución

de 14 de enero de 2016, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social (subepígrafe II.2.1.1.c)).

5. En dos expedientes la adjudicación se realiza de forma directa, sin promoción de una mínima concurrencia, basándose, principalmente, en la necesidad de cubrir el servicio de forma temporal, circunstancia que no impide la solicitud de presupuesto a un mínimo de tres empresarios, tal y como se contempla en la Disposición 30ª.3 de las Instrucciones de Contratación de la Mutua (subepígrafe II.2.1.1.d)).
6. En dos expedientes la adjudicación se llevó a cabo mediante el procedimiento contemplado en el artículo 170 d) del Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y en la Disposición 41ª de las Instrucciones Internas de Contratación, motivado en la protección de derechos de exclusiva, basándose en circunstancias que, a juicio de este Tribunal, revelan una situación de dependencia derivada de la decisión técnica inicialmente adoptada por la propia Mutua que condiciona las futuras contrataciones (subepígrafe II.2.1.1.d)).
7. En diez expedientes la adjudicación se realizó mediante procedimiento negociado, sin que haya quedado acreditado en el expediente que se haya llevado a cabo una fase de negociación previa y directa con las empresas sobre los aspectos económicos y/o técnicos determinados previamente, tal y como exigen el artículo 178 del Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y la Disposición 41ª de las Instrucciones Internas de Contratación (subepígrafe II.2.1.1.d)).

III.2.2. PLIEGOS DE CONDICIONES PARTICULARES Y PLIEGOS DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

8. En diez expedientes no se concretan con carácter previo en el Pliego de condiciones particulares algunos de los medios previstos para la acreditación de la solvencia técnica o profesional exigidos a las empresas licitadoras, tal y como contemplan el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, y la Disposición 28ª de las Instrucciones Internas de Contratación, lo que introduce un excesivo margen de discrecionalidad en la actuación del órgano de contratación, en perjuicio de la transparencia del procedimiento, puesto que los requisitos mínimos que deben cumplir las empresas licitadoras para ser consideradas solventes y aptas para contratar necesariamente tienen que determinarse "*a posteriori*". Asimismo, en dos expedientes de contratación los Pliegos de condiciones particulares exigen a las empresas licitadoras, para la acreditación de la solvencia económica y financiera, requisitos que no resultan proporcionales con el objeto o el importe de los contratos, lo que no resulta acorde con el principio de concurrencia (subepígrafe II.2.1.2.a)).
9. En los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, además de una justificación excesivamente genérica de la elección de los criterios de adjudicación se han detectado diversas deficiencias en la determinación de dichos criterios en los Pliegos de condiciones particulares. Entre ellas cabe señalar las siguientes (subepígrafe II.2.1.2.b)):
 - a) La falta de vinculación directa con el objeto de los contratos exigida en el artículo 150 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y en la Disposición 42ª de las Instrucciones Internas de Contratación.

- b) La utilización como criterio de adjudicación de la reducción del plazo ofertado por las empresas licitadoras, que resultó ineficaz en la práctica puesto que se produjeron ampliaciones de plazo y demoras en la finalización de las obras contratadas.
- c) La falta de la suficiente concreción previa de los criterios de adjudicación cuya puntuación dependía de un juicio de valor así como de las mejoras, sin determinar suficientemente los aspectos que serían más o menos valorados y/o cómo se distribuirían los puntos en función de ello.
- d) La valoración indebida como criterio de adjudicación de factores relativos a la solvencia, tales como, la experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato, la posesión de certificados de sistemas de gestión de servicios de tecnologías de la información, de sistemas de gestión de seguridad en sistemas de información y de gestión medioambiental.
- e) La utilización de algunas fórmulas para la valoración del criterio precio que resultan inadecuadas puesto que su aplicación puede distorsionar en la práctica la importancia real de dicho criterio con respecto del conjunto de los criterios de adjudicación, en perjuicio de los principios de economía y eficiencia.

III.2.3. ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN

10. En catorce expedientes de contratación la justificación de las puntuaciones asignadas a las proposiciones de las empresas licitadoras que figuran en el informe técnico de valoración no está suficientemente motivada basándose en referencias excesivamente genéricas, sin concretar adecuadamente los aspectos sustantivos que dieron lugar a la asignación de una mayor o menor puntuación en cada caso, lo que no resulta acorde a los principios de objetividad y transparencia exigibles en la contratación pública (subepígrafe II.2.1.3.a)).

III.2.4. EJECUCIÓN Y PAGO

11. En cuatro de los cinco expedientes de obras celebrados se produjeron retrasos en la fecha de finalización efectiva de las obras, basándose en circunstancias que, al menos en parte, podrían haber sido previstas en la fase de preparación del contrato y de redacción, supervisión y replanteo del proyecto de las obras a ejecutar, y que reflejaron la existencia de deficiencias en la planificación de las obras y en la preparación de los contratos, así como un insuficiente control de su ejecución, retrasando la puesta a disposición de las instalaciones al uso público (subepígrafe II.2.1.4).
12. En el análisis del cumplimiento del plazo en los pagos realizados se han detectado retrasos en el 4 % de los pagos totales analizados siendo, con carácter general, poco significativos (subepígrafe II.2.1.4).

III.3. INCIDENCIAS ESPECÍFICAS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE ASESORÍA JURÍDICA, REPRESENTACIÓN PROCESAL Y DEFENSA TÉCNICA

FRATERNIDAD-MUPRESA celebró doce contratos para la prestación del servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica para la Mutua durante el ejercicio 2017, por una cuantía total de 1.662.500 euros, lo que supone el 20 % del importe de los contratos de servicios fiscalizados, de cuyo análisis conjunto cabe concluir lo siguiente:

13. Los Pliegos de condiciones particulares contemplaron como requisito para justificar la solvencia técnica y profesional la acreditación por parte de los licitadores de un número mínimo de juicios de Seguridad Social, exigiendo unos límites mínimos distintos para ser admitido al procedimiento según se prestase el servicio en unas u otras provincias (variando entre 80 juicios y hasta 500), sin que consten en los expedientes las razones que justifican la aplicación de criterios diferentes (subepígrafe II.2.2.a)).
14. En el examen realizado por este Tribunal de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos analizados se han detectado diversas deficiencias, tanto en su contenido y determinación previa, como en su forma de valoración, que permiten concluir que no quedó garantizado, en todos los casos, que la aplicación de dichos criterios se ajuste al principio general de la elección de la proposición “económicamente más ventajosa”, quedando desvirtuado, en alguna medida, el procedimiento de licitación. En este sentido, cabe citar los criterios puntuables mediante un juicio de valor, tales como, la presentación de una “*memoria descriptiva*” del servicio y “*el conocimiento del proceso de Seguridad Social*”, que resultan indeterminados en su contenido y en su forma de valoración, en perjuicio de la transparencia del procedimiento, o el criterio denominado “*Modelos de comunicación*”, en el que se valoran únicamente aspectos meramente formales y no sustantivos. Además de lo anterior, se utiliza una fórmula de valoración del criterio precio que, en la práctica, desvirtúa la importancia de dicho criterio, el cual pierde parte de su peso real, produciendo como consecuencia una mayor relevancia de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor (subepígrafe II.2.2.b)).

III.4. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

15. En relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013, se ha comprobado que FRATERNIDAD-MUPRESA publica en su página Web, a través del perfil de contratante con el correspondiente enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, los datos relativos a su actividad contractual (subapartado II.3).

III.5. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

16. FRATERNIDAD-MUPRESA no ha hecho uso de las posibilidades previstas en la Ley Orgánica 3/2007, a través de las cuales pueden instrumentarse medidas de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en la contratación del sector público, tales como la inclusión de condiciones especiales de ejecución del contrato dirigidas a eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo o la preferencia, en caso de igualdad en la valoración de los criterios de adjudicación, de las proposiciones de las empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. No obstante, estas posibilidades se prevén en la Ley Orgánica 3/2007 como potestativas, por lo que su no utilización no constituye el incumplimiento normativo (subapartado II.4).

IV. RECOMENDACIONES

El Tribunal de Cuentas, a la vista de las conclusiones indicadas anteriormente, propone la adopción de las siguientes medidas, dirigidas a FRATERNIDAD-MUPRESA y tendentes a la mejora de su actividad contractual:

1. Velar porque la contratación celebrada por la Mutua esté encaminada al cumplimiento y realización de sus fines institucionales, de modo que las adquisiciones realizadas con cargo al patrimonio del Sistema de la Seguridad Social estén relacionadas, en todo caso, con la consecución de los fines propios que le atribuye la normativa, dando adecuado cumplimiento así al principio de eficiencia en la gestión de los fondos públicos. Asimismo, debieran adoptarse las medidas necesarias para que la justificación de la necesidad de contratar sea suficientemente precisa en cuanto a su extensión y concreción.
2. Adoptar las medidas necesarias para que, como parte de las actuaciones preparatorias de los contratos, se lleven a cabo las estimaciones o estudios económicos justificativos del coste real de la prestación que se va a contratar (que debe ser adecuado al precio general de mercado), dejando constancia documental en el expediente de dichas actuaciones previas, en aras de la mayor transparencia del procedimiento y acorde con el objetivo de *"...asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios.."* (artículo 1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).
3. Adoptar las medidas necesarias para que en los procedimientos negociados se lleve a cabo una negociación efectiva directa y previa con las empresas sobre los aspectos económicos y/o técnicos determinados previamente, dejando constancia de ello en el expediente.
4. Implantar las medidas tendentes para que los medios de acreditación de la solvencia técnica o profesional exigidos en los pliegos, así como los criterios de selección aplicables en función de dichos medios, permitan garantizar la aptitud y capacidad de las empresas licitadoras para llevar a cabo el cumplimiento del contrato, evitando regulaciones genéricas que introduzcan un excesivo margen de discrecionalidad en la actuación de la entidad.
5. Velar por una mayor concreción previa en los pliegos de condiciones particulares del contenido y forma o método de valoración de cada uno de los criterios de adjudicación utilizados, que deben estar en todo caso relacionados con el objeto del contrato, favoreciendo que los licitadores dispongan de la información necesaria y previa sobre cómo va a ser valorada su proposición, así como evitar la utilización de fórmulas para valorar el criterio precio que, en la práctica, puedan distorsionar la importancia relativa de dicho criterio respecto del conjunto de los criterios de adjudicación, en aras de la transparencia del procedimiento y del cumplimiento del principio de eficiencia en la gestión de los fondos públicos.

6. Llevar a cabo un mayor seguimiento y control de la planificación y de la ejecución de los contratos de obras y del cumplimiento de los plazos, imponiendo, en caso de incumplimiento, las penalidades que procedan.
7. Valorar, en cada caso, la conveniencia de aplicar las previsiones legales tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres a través de la contratación del sector público, en consonancia con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, sin perjuicio de su carácter potestativo.

Madrid, 30 de septiembre de 2019

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'M. J. de la Fuente y de la Calle', written over a horizontal line.

Maria José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	CONTRATACIÓN FRATERNIDAD-MUPRESPA, EJERCICIO 2017	63
ANEXO 2	RELACIÓN DE FACTURAS CON RETRASO EN EL CUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE PAGO	69

ANEXO Nº 1 - 1/5

ANEXO 1
CONTRATACIÓN FRATERNIDAD-MUPRESPA, EJERCICIO 2017
RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS
(Importes en euros, IVA excluido)

Nº Orden	Nº Expediente Mutua	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
1.	PIC2016_20625	20170218	Obras de adaptación del local sito en la C/Francisco Azorín de Córdoba	Obras	678.368,70
2.	PIC2017_21078	20170548	Obras de adaptación de los locales ubicados en Ripollet (Barcelona)	Obras	554.037,54
3.	PIC2017_21404	20170549	Contrato para la ejecución de la obra de reforma y ampliación de oficinas y centro asistencial en Palma de Mallorca C/General Riera	Obras	448.339,79
4.	PIC2017_20834	20170552	Obras de adaptación del local sito en la C/Guenia esquina Tofio en Arrefice (Lanzarote)	Obras	372.068,96
5.	PIC2016_20738	20170562	Obras de reforma de la zona administrativa del centro asistencial en Avda. de Gran Vía Nº 114 de Vigo	Obras	107.030,69
6.	PIC2016_20305	20170051	Servicio de agencia de viajes	Servicios	1.200.000,00
7.	PIC2017_21028	20170343	Servicio de investigación privada por detectives para el control de prestaciones	Servicios	840.000,00
8.	PIC2016_19960	20170093	Servicio de asistencia hospitalaria con ingreso en la localidad de Málaga	Servicios	760.000,00
9.	PIC2017_20442	20170117	Servicio de limpieza en los centros de trabajo situados en la Comunidad de Madrid	Servicios	559.326,00
10.	PIC2017_21013	20170228	Servicio de dosimetría, asistencia y asesoramiento técnico en materia de protección radiológica	Servicios	440.000,00
11.	PIC2017_21353	20170338	Servicio del traslado y alojamiento del centro de proceso de datos	Servicios	408.800,16
12.	PIC2017_21194	20170308	Servicio de asistencia sanitaria y recuperadora de los pacientes con daño cerebral	Servicios	370.000,00

ANEXO Nº 1 - 2/5

Nº Orden	Nº Expediente Mutua	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
13.	PIC2017_21193	20170405	Servicio de gestión de nóminas	Servicios	314.955,00
14.	PIC2017_20478	20170187	Servicio de transporte sanitario en la Comunidad de Madrid	Servicios	250.000,00
15.	PIC2017_20694	20170188	Recogida de muestras, transporte, análisis clínicos y entrega de resultados	Servicios	180.000,00
16.	PIC2017_20362	20170052	Servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa en la provincia de Pontevedra	Servicios	160.000,00
17.	PIC2017_20363	20170053	Servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica en la provincia de A Coruña	Servicios	160.000,00
18.	PIC2017_20359	20170089	Servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa en la provincia de Jaén	Servicios	160.000,00
19.	PIC2017_20360	20170090	Servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica en la provincia de Málaga	Servicios	160.000,00
20.	PIC2017_20365	20170091	Servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica en la región de Murcia	Servicios	160.000,00
21.	PIC2017_20864	20170140	Servicio de asesoría en materia jurídica, representación procesal y defensa técnica en la provincia de Ciudad Real	Servicios	160.000,00
22.	PIC2017_21700	20170433	Servicio de reconocimientos médicos de vigilancia de la salud	Servicios	160.000,00
23.	PIC2017_21387	20170402	Mantenimiento preventivo y correctivo de equipos de rayos X ubicados en diversos centros asistenciales	Servicios	150.400,00
24.	PIC2017_21269	20170554	Servicio de asesoría en materia jurídica, representación procesal y defensa técnica en el Principado de Asturias	Servicios	150.000,00

ANEXO Nº 1 - 3/5

Nº Orden	Nº Expediente Mutua	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
25.	PIC2017_20717	20170555	Servicios de gestión de residuos generados en los centros de Fraternidad-Muprespa	Servicios	145.950,00
26.	PIC2017_20797	20170556	Servicio de mensajería para los centros de trabajo	Servicios	134.000,00
27.	PIC2017_21318	20170557	Servicio de consultoría y auditoría interna del sistema de gestión de Fraternidad-Muprespa	Servicios	130.000,00
28.	PIC2017_20283	20170558	Servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica en la provincia de Córdoba	Servicios	120.000,00
29.	PIC2017_20358	20170559	Servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica en Cantabria	Servicios	120.000,00
30.	PIC2017_20366	20170560	Servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica en la provincia de Valencia	Servicios	120.000,00
31.	PIC2017_21161	20170561	Servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica en la provincia de Cádiz	Servicios	112.500,00
32.	PIC2017_20353	20170565	Servicio de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica en la provincia de León	Servicios	80.000,00
33.	PIC2017_20681	20170566	Mantenimiento y revisión de los certificados DIGA	Servicios	79.100,00
34.	PIC2017_20945	20170567	Servicio de mantenimiento del equipo INTERA ES 41675	Servicios	74.552,08
35.	PIC2017_20538	20170570	Servicio conservación y limpieza en los centros de trabajo ubicados en la provincia de Vizcaya	Servicios	39.928,50
36.	PIC2017_21659	20170573	Servicio de limpieza en los centros de trabajo de situados en la Avda. Dr. Severo Ochoa Nº 34 de Alcobendas (Madrid) y Avda. Pirineos Nave 13 San Sebastián De Los Reyes (Madrid)	Servicios	36.763,00

ANEXO Nº 1 - 4/5

Nº Orden	Nº Expediente Mutua	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
37.	PIC2018_21920	20170575	Servicio de asesoramiento, soporte técnico y de mantenimiento de la unidad de valoración funcional instalada en San Sebastián De Los Reyes (Madrid).	Servicios	33.620,00
38.	PIC2017_20474	20170577	Servicio conservación y limpieza en el centro de trabajo ubicado en la ciudad de Valencia	Servicios	27.048,00
39.	PIC2017_21261	20170578	Servicio de limpieza de los centros de de la provincia de Barcelona (Barcelona, Hospitalet De Llobregat y Tordera)	Servicios	24.956,16
40.	PIC2017_21437	20170580	Servicio de mantenimiento de centros de trabajo ubicados en la provincia de Sevilla	Servicios	23.000,01
41.	PIC2017_20528	20170581	Servicio conservación y limpieza en el centro ubicado en la provincia de Huelva	Servicios	22.822,58
42.	PIC2017_21322	20170584	Mantenimiento anual licencias POWERCENTER	Servicios	19.883,59
43.	PIC2017_21882	20170585	Mantenimiento del software de ASG-ZENA	Servicios	18.414,71
44.	PIC2017_21162	20170586	Mantenimiento integral sistema de radiografía digital modelo DIAGNOST (ES6600203810)	Servicios	18.000,00
45.	PIC2017_21373	20170401	Suministro de artículos de parafarmacia para los centros asistenciales de Fraternidad-Muprespa	Suministro	1.600.000,00
46.	PIC2017_20455	20170054	Suministro e instalación de una resonancia magnética en el hospital del Pº de la Habana	Suministro	1.002.423,00
47.	PIC2017_20592	20170229	Suministro de material de oficina y consumibles informáticos para los centros de trabajo	Suministro	903.375,00
48.	PIC2017_21157	20170400	Suministro, instalación y mantenimiento de los elementos de quirófano del hospital del Pº de la Habana	Suministro	534.181,84

ANEXO Nº 1 - 5/5

Nº Orden	Nº Expediente Mutua	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
49.	PIC2017_20470	20170550	Suministro e instalación de una tomografía axial computerizada (TAC) en el hospital del Pº de la Habana	Suministro	375.000,00
50.	PIC2017_20782	20170551	Arrendamiento y mantenimiento de 52 equipos multifunción para diversos centros	Suministro	375.000,00
51.	PIC2017_21832	20170553	Suministro de atenciones de carácter social para el año 2017	Suministro	348.138,00
52.	PIC2017_21050	20170563	Suministro, instalación y puesta en funcionamiento de equipos de rayos X para diversos centros asistenciales de FRATERNIDAD-MUPRESPA	Suministro	106.200,00
53.	PIC2017_21602	20170564	Suministro, instalación y mantenimiento de un equipo de radiología digital para el centro asistencial ubicado en Córdoba	Suministro	102.680,00
54.	PIC2017_21961	20170568	Suministro, instalación y mantenimiento de un equipo de radiología convencional y un sistema CR para el centro ubicado en Arrecife	Suministro	46.691,90
55.	PIC2017_21030	20170571	Suministro de teléfonos móviles	Suministro	37.101,18
56.	PIC2017_21381	20170574	Suministro, instalación y puesta en marcha de un equipo portátil de monitorización neurológica intraoperatoria para el hospital central	Suministro	36.000,00
57.	PIC2017_21946	20170576	Contrato para la adquisición de atenciones de carácter social	Suministro	28.350,00
58.	PIC2017_20747	20170579	Suministro de un motor quirúrgico y fungibles para el mismo, para el hospital central	Suministro	23.080,00
59.	PIC2017_20785	20170582	Arrendamiento y mantenimiento de 48 equipos multifunción en diversos centros de trabajo	Suministro	21.383,44
60.	PIC2017_21811	20170583	Suministro de tarjetas de visita para el personal	Suministro	21.100,00
TOTAL					15.844.569,83

ANEXO Nº 2 – 1/8

**ANEXO 2
RELACIÓN DE FACTURAS CON RETRASO EN EL CUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE PAGO**

Nº de orden del contrato en el Anexo 1	Nº expediente mutua	Nº Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago
1.	PIC2016_20625	FV17 354	29/12/2017	27/03/2018
		FV17 200	14/09/2017	29/11/2017
		FV18 47	19/03/2018	30/05/2018
		FV17 181	22/08/2017	15/11/2017
3.	PIC2017_21404	02.18.000003	11/04/2018	28/06/2018
		02.18.000004	23/04/2018	28/06/2018
		02.18.000005	14/06/2018	14/09/2018
5.	PIC2016_20738	02.17.00054	27/09/2017	07/02/2018
6.	PIC2016_20305	08125115529/17	13/06/2017	28/07/2017
		08125115693/17	14/06/2017	28/07/2017
		0812A5103895/17	14/06/2017	28/07/2017
		08125113443/17	14/06/2017	28/07/2017
		08125113823/17	14/06/2017	28/07/2017
		08125115374/17	14/06/2017	28/07/2017
		08125115324/17	15/06/2017	28/07/2017
		08125115383/17	15/06/2017	28/07/2017
		08125115428/17	15/06/2017	28/07/2017
		08125115446/17	15/06/2017	28/07/2017
		08125115497/17	15/06/2017	28/07/2017
		08125115530/17	15/06/2017	28/07/2017
		0812A5103592/17	15/06/2017	28/07/2017
		08125115536/17	15/06/2017	28/07/2017
08125115590/17	15/06/2017	28/07/2017		

ANEXO Nº 2 – 2/8

Nº de orden del contrato en el Anexo 1	Nº expediente mutua	Nº Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago
6.	PIC2016_20305	08125115596/17	15/06/2017	28/07/2017
		08125115605/17	15/06/2017	28/07/2017
		0812A5103969/17	15/06/2017	28/07/2017
		0812A5103970/17	15/06/2017	28/07/2017
		08125113793/17	15/06/2017	28/07/2017
		0812A5102375/17	15/06/2017	28/07/2017
		08125115318/17	15/06/2017	28/07/2017
		08125115381/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125115400/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125115441/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125115447/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125115494/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125115353/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125115368/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125115658/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125115665/17	16/06/2017	28/07/2017
		0812A5103600/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125113095/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125113812/17	16/06/2017	28/07/2017
		08125113796/17	20/06/2017	28/07/2017
		08125115489/17	21/06/2017	28/07/2017
		08125115366/17	21/06/2017	28/07/2017
		0812A5103907/17	21/06/2017	28/07/2017
		0812E001809/17	21/06/2017	28/07/2017
0812A5104081/17	21/06/2017	28/07/2017		

ANEXO Nº 2 – 3/8

Nº de orden del contrato en el Anexo 1	Nº expediente mutua	Nº Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago
6.	PIC2016_20305	08125113797/17	21/06/2017	28/07/2017
		08125115389/17	21/06/2017	28/07/2017
		08125115426/17	21/06/2017	28/07/2017
		08125110186/17	21/06/2017	28/07/2017
		08125123117/17	31/10/2017	13/12/2017
8.	PIC2016_19960	20-FV17-0067889	06/10/2017	15/11/2017
		20-FV17-0067899	06/10/2017	15/11/2017
9.	PIC2017_20442	0346000000291	04/10/2017	15/11/2017
		0346000000301	04/10/2017	15/11/2017
		0346000000261	05/09/2017	11/10/2017
		0346000000141	04/06/2018	13/07/2018
		0346000000131	04/06/2018	13/07/2018
10.	PIC2017_21013	FRB 1017	06/06/2018	13/07/2018
		B-1027	02/07/2018	14/08/2018
		B-1029	02/07/2018	14/08/2018
		B-1006	01/02/2018	14/03/2018
11.	PICA2017_21353	1320087824	23/04/2018	30/05/2018
13.	PICA2017_21193	000000180869	23/05/2018	13/07/2018
		000000180638	18/04/2018	13/06/2018
		000000180365	12/03/2018	11/05/2018
		000000173076	28/12/2017	21/02/2018
		000000172826	28/12/2017	07/02/2018
		000000180185	06/03/2018	11/04/2018
14.	PIC2017_20478	FM 17022	27/12/2017	07/02/2018

ANEXO Nº 2 – 4/8

Nº de orden del contrato en el Anexo 1	Nº expediente mutua	Nº Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago
14.	PIC2017_20478	FM 17021	26/12/2017	07/02/2018
		FM 17010	04/09/2017	25/10/2017
		FM 18013	02/07/2018	14/08/2018
15.	PIC2017_20694	06-180600074	03/04/2018	30/05/2018
		06-180600120	25/04/2018	13/06/2018
		06-180600073	26/03/2018	30/05/2018
		06-180600004	29/01/2018	14/03/2018
		06-180600003	25/01/2018	14/03/2018
		06-180600119	20/04/2018	13/06/2018
		01-170600101	04/01/2018	21/02/2018
		01-170600100	03/01/2018	21/02/2018
		06-180600167	31/05/2018	13/07/2018
		06-180600168	01/06/2018	13/07/2018
		06-180600039	21/03/2018	26/04/2018
		06-180600220	03/07/2018	14/08/2018
		17.	PICA2017_20363	B2
B3	09/02/2017			15/03/2017
B43	19/05/2017			28/06/2017
B44	19/05/2017			28/06/2017
B45	19/05/2017			28/06/2017
B67	20/06/2017			28/07/2017
B68	20/06/2017			28/07/2017
B114	04/10/2017			15/11/2017
B20	08/02/2018			14/03/2018

ANEXO Nº 2 – 5/8

Nº de orden del contrato en el Anexo 1	Nº expediente mutua	Nº Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago
17.	PICA2017_20363	B21	08/02/2018	14/03/2018
		B22	08/02/2018	14/03/2018
20.	PICA2017_20365	2017/56	22/06/2017	28/07/2017
		2018/12	31/01/2018	14/03/2018
		2018/16	05/02/2018	14/03/2018
		2018/51	07/05/2018	13/06/2018
		2018/52	07/05/2018	13/06/2018
		2018/53	07/05/2018	13/06/2018
		2018/62	04/06/2018	13/07/2018
		2018/63	06/06/2018	13/07/2018
		2018/64	06/06/2018	13/07/2018
		2018/75	04/07/2018	14/08/2018
22.	PICA2017_21700	201804152	20/04/2018	13/06/2018
23.	PICA2017_21387	79237888	03/07/2018	14/08/2018
		79238659	26/07/2018	05/09/2018
		788	30/07/2018	21/09/2018
29.	PIC2017_20358	98/2017	28/12/2017	07/02/2018
		8 2018	01/02/2018	14/03/2018
		26/2018	04/04/2018	11/05/2018
30.	PIC2017_20366	2017/62	25/07/2017	30/08/2017
		2017/72	19/09/2017	25/10/2017
		2018/8	30/01/2018	14/03/2018
		2018/24	16/03/2018	26/04/2018
		2018/25	20/03/2018	26/04/2018

ANEXO Nº 2 – 6/8

Nº de orden del contrato en el Anexo 1	Nº expediente mutua	Nº Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago
30.	PIC2017_20366	2018/26	16/03/2018	26/04/2018
		2018/31	18/04/2018	30/05/2018
		2018/32	24/04/2018	30/05/2018
		2018/33	24/04/2018	30/05/2018
31.	PIC2017_21161	21/2018	30/01/2018	14/03/2018
		22/2018	07/02/2018	14/03/2018
		23/2018	02/02/2018	14/03/2018
		45/2018	20/02/2018	27/03/2018
		106/2018	07/05/2018	13/06/2018
		130/2018	06/06/2018	13/07/2018
		0079230848	01/03/2018	11/05/2018
		0079213800	05/06/2017	28/07/2017
		0079219767	12/09/2017	15/11/2017
		2017/01/02137	20/06/2017	28/07/2017
		2017/01/02138	20/06/2017	28/07/2017
		2017/01/02136	20/06/2017	28/07/2017
		2017/01/02434	21/07/2017	30/08/2017
		2017/01/02433	21/07/2017	30/08/2017
		2017/01/02432	21/07/2017	30/08/2017
		2018/01/3	02/02/2018	14/03/2018
		2018/01/2	02/02/2018	14/03/2018
		2018/01/1	02/02/2018	14/03/2018
		2018/01/1126	20/04/2018	30/05/2018
		2018/01/1128	20/04/2018	30/05/2018

ANEXO Nº 2 – 7/8

Nº de orden del contrato en el Anexo 1	Nº expediente mutua	Nº Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago
31.	PIC2017_21161	2018/01/1127	20/04/2018	30/05/2018
		34600000031	06/10/2017	15/11/2017
		34600000003	06/02/2018	14/03/2018
		60560000583	07/06/2018	13/07/2018
		60560000701	06/07/2018	14/08/2018
		777/17	05/10/2017	15/11/2017
		166/18	06/03/2018	11/04/2018
		608/18	05/07/2018	14/08/2018
		776/17	05/10/2017	15/11/2017
		165/18	06/03/2018	11/04/2018
		493/18	07/06/2018	13/07/2018
		607/18	05/07/2018	14/08/2018
		1800690	09/07/2018	14/08/2018
		79223675	07/11/2017	13/12/2017
		79232889	03/04/2018	30/05/2018
		79231369	01/03/2018	11/05/2018
		79229315	01/02/2018	11/04/2018
		79221737	18/10/2017	29/11/2017
		79227668	11/01/2018	14/03/2018
		79215860	04/07/2017	30/08/2017
		79211923	08/05/2017	28/06/2017
79219804	12/09/2017	15/11/2017		
79217619	02/08/2017	27/09/2017		
79213839	01/06/2017	28/07/2017		

ANEXO Nº 2 – 8/8

Nº de orden del contrato en el Anexo 1	Nº expediente mutua	Nº Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago
31.	PIC2017_21161	182000421	06/02/2018	14/03/2018
		182000420	02/02/2018	14/03/2018
		4132407	18/05/2018	13/07/2018
		Emit-9	26/12/2017	21/02/2018
		ESIP0062880	03/04/2018	13/07/2018

ALEGACIONES FORMULADAS

Fiscalización contratación Fraternidad-Muprespa, ejercicio 2017

Consejera: Excm. Sra. Doña María Dolores Genaro Moya

AL TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

**DEPARTAMENTO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD
SOCIAL**

Don Carlos Aranda Martín, en nombre y representación de **FRATERNIDAD-MUPRESPA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 275**, entidad domiciliada en Plaza de Cánovas del Castillo, 3, de 28014 Madrid; como Director Gerente de la entidad, respetuosamente comparece y, como sea mejor y más procedente en Derecho, **D I C E**:

El día 9 de mayo de 2019 tuvo entrada en Fraternidad-Muprespa su oficio, del día 7 del mismo mes y año, que remite a esta entidad el “Anteproyecto de Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por FRATERNIDAD-MUPRESPA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 275, ejercicio 2017”, confiriendo plazo de 15 días para formular alegaciones.

El día 14 de mayo de 2019 se solicitó ampliación de plazo, hasta el día 11 de junio de 2019, que fue concedido mediante su oficio del día 17 de mayo de 2019.

En su mérito, dentro del plazo conferido, formulo las siguientes

ALEGACIONES

PREVIA.- El Anteproyecto del Informe de Fiscalización expone las principales deficiencias de carácter común que ha observado en los contratos fiscalizados, así como las específicas de los contratos de servicios de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica.

Tras el análisis de la contratación celebrada por Fraternidad-Muprespa, el Tribunal de Cuentas advierte una serie de incidencias:

1. Incidencias comunes a los distintos tipos de contratos.

- ✓ Actuaciones preparatorias de los contratos.
- ✓ Pliegos de condiciones particulares y pliegos de prescripciones técnicas.
- ✓ Adjudicación y formalización.
- ✓ Ejecución y pago.

2. Incidencias específicas de los contratos de servicios de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica.

- ✓ Actuaciones preparatorias de los contratos (justificación de la necesidad de contratar).
- ✓ Determinación de los requisitos de solvencia.
- ✓ Criterios objetivos de adjudicación.
- ✓ Contenido del informe técnico de valoración de las proposiciones.

El Anteproyecto de Informe de Fiscalización es un documento de máxima importancia para Fraternidad-Muprespa, no sólo por su procedencia, del *supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del sector público* (artículo 136.1 Constitución Española), sino también por su valor como guía para nuestra contratación; lo que quiere decir no sólo el fiel cumplimiento de sus recomendaciones, sino la adaptación de nuestra actividad contractual a todas y cada una de las observaciones plasmadas en el informe, con el objetivo de que no se repitan las incidencias y deficiencias.

Sin perjuicio de lo anterior, se evacua el presente trámite de alegaciones para explicar el porqué de las actuaciones cuestionadas por el Tribunal.

Las alegaciones van a estructurarse en dos grandes bloques, a las incidencias comunes a los distintos tipos de contratos y a las incidencias específicas de los contratos de asesoría jurídica externa, y en apartados y subapartados coincidentes con el informe, para facilitar su análisis.

PRIMERA.- INCIDENCIAS COMUNES A LOS DISTINTOS TIPOS DE CONTRATOS.-

Correlativamente al Anteproyecto de Informe de Fiscalización, y a continuación de las diversas incidencias, se formularán las alegaciones de la entidad.

Apartado II.2.1. Incidencias comunes a los distintos tipos de contratos

Subpartado II.2.1.1 ACTUACIONES PREPARATORIAS DE LOS CONTRATOS

a) Justificación de la necesidad de contratar (páginas 22 a 24)

El Tribunal de Cuentas (en adelante TCu) considera que en tres de los expedientes fiscalizados (los números 51, 57 y 27 del Anexo 1) no se encuentra justificada la necesidad de contratar.

Contratos números 51 y 57 (páginas 22 y 23):

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA:

Con carácter previo a entrar en las cuestiones particulares que contiene el Anteproyecto en relación a los contratos números 51 y 57, esta Mutua entiende que es imprescindible reconocer la necesidad de atender a sus conclusiones y adoptar las medidas necesarias para que la *"justificación de la necesidad de contratar sea suficientemente precisa en cuanto a su extensión y concreción"*, dando también cumplimiento a la *Resolución de 14 de enero de 2016, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprueban el Pliego general para la contratación y las Instrucciones generales de aplicación en relación con los procedimientos de contratación de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social*, en la que se determina con claridad la necesidad de incorporar al expediente de contratación una memoria en la que se determinen con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas. Todo ello, teniendo en cuenta que la materia que nos ocupa está condicionada cada año por las limitaciones y restricciones que establezcan las normas presupuestarias de aplicación a la entidad y teniendo en cuenta además las exigencias que establecen las normas de contratación pública en relación al principio de utilización eficiente de los fondos públicos que maneja la entidad.

En los resultados de la fiscalización efectuada, recogidos en el apartado II del Anteproyecto de informe se recoge como una incidencia relativa a las actuaciones preparatorias de los contratos la *Justificación de la necesidad de contratar*, señalando el Tribunal que: *"- En los expedientes números 51 y 57 del Anexo 1, adjudicados por un importe de 348.138 euros y 28.350 euros, respectivamente, cuyo objeto es la adquisición de un "paquete de Navidad" que contiene "...Jamón Ibérico, chorizo cular ibérico de bellota, salchichón cular ibérico de bellota, turrón, vino D.O. Rioja reserva y cava brut reserva, vino blanco D.O. Rueda verdejo añada 2015 ó 2016 ...", y otros productos similares (número 51), así como la adquisición de "...pulseras de actividad serigrafiada, Cables de carga con conexión USB y Estuches serigrafiados..." (número 57), no se justifica la necesidad de contratar, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 22 del TRLCSP y la Disposición 8ª de las LIC, que prevén que "Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales..."*, así como

en el artículo 1 del TRLCSP, que exige la gestión eficiente en la ejecución del gasto público.

En estos contratos, la justificación de la necesidad de contratar se basa en la existencia de un "pacto interno" celebrado entre Fraternidad-Muprespa y la representación legal de los trabajadores que contempla el compromiso de la empresa de obsequiar "...a todos los empleados con un paquete de Navidad, y a todos sus hijos menores de 11 años con un juguete de Reyes...", circunstancia que, a juicio de este Tribunal, no está relacionada con el cumplimiento de los fines institucionales de la Mutua. (...)

Teniendo en cuenta que los contratos analizados para la adquisición de un "...paquete de Navidad..." y de "...pulseras de actividad..." no tienen relación con el cumplimiento y realización de los precitados fines, la necesidad de contratar no se puede considerar justificada.

La Resolución de 14 de enero de 2016, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprueban el Pliego general para la contratación y las Instrucciones generales de aplicación en relación con los procedimientos de contratación de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, establece en su Anexo II, punto I.3 sobre la necesidad e idoneidad del contrato, que "Las mutuas colaboradoras no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales, definidos y regulados en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en el Reglamento sobre colaboración de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, o norma que lo sustituya, en las demás normas que resulten de aplicación y en sus estatutos. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretendan cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deberán ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación."

Es por tanto preciso analizar, en primer lugar, si a la luz de la normativa que se enumera en la Resolución de 14 de enero de 2016, el contrato de suministros del paquete de Navidad de los empleados a que se refiere el Tribunal es necesario para el cumplimiento y realización de los fines institucionales de la entidad, partiendo de que estos contratos de suministros, responden a la necesidad de cumplir con las normas laborales que afectan a la mutua respecto de su personal y que su coste se engloba en los gastos de personal de la misma.

El artículo 84.4 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, dispone que son gastos de administración de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social los derivados del sostenimiento y funcionamiento de los servicios administrativos de la colaboración y comprenderán los gastos de personal.

Estos gastos de personal son precisos para el cumplimiento de sus fines institucionales, así lo señalaba expresamente la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modificó el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en la redacción del artículo 70 del TRLGSS/1994 indicando que *“...para el cumplimiento de sus fines institucionales la entidad debe hacer frente a los gastos derivados del sostenimiento y funcionamiento de sus servicios administrativos de colaboración, que comprenden, entre otros, los gastos de su personal.”*

El vigente artículo 84 del TRLGSS/2015 ha refundido el contenido del artículo 70, incorporando también el número 5 del artículo 68 del TRLGSS/1994 y en su apartado 5 el contenido del artículo 74.4 de aquel texto legal, relativo a la exención tributaria de las mutuas, pero no puede deducirse que la nueva redacción del régimen económico-financiero de las mutuas altere sustancialmente la naturaleza y finalidad de los gastos de administración de estas entidades, máxime teniendo en cuenta que se refunde una regulación que apenas alcanza un año de vigencia por lo que podemos afirmar que *para el cumplimiento de sus fines institucionales*, las mutua debe hacer frente a los gastos de su personal.

Por su parte el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, define en su artículo 24.1 qué se entiende por gastos de administración de las mutuas haciendo mención a los fines de colaboración que estas entidades tienen encomendados señalando que *“Son gastos de administración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, los derivados del sostenimiento y funcionamiento de sus servicios administrativos en el cumplimiento de los fines de la colaboración que tienen encomendados y los de administración complementaria de la directa. Los gastos de administración comprenderán los gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, gastos financieros y las amortizaciones de bienes inventariables afectos a esta actividad.”*

En relación a la consideración como gastos de personal de los contratos de suministros analizados, el vigente TRLGSS señala igualmente en el artículo 88.5 que el personal no directivo está sujeto a relación laboral ordinaria, regulada en el Estatuto de los Trabajadores, lo que convierte a la Mutua en empresaria de sus trabajadores, sujeta a

las normas laborales y de Seguridad Social que en tal concepto le afectan; en este sentido a Fraternidad-Muprespa le es aplicable el Convenio Sectorial de ámbito estatal de empresas de Seguros, Reaseguros y Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, así como los acuerdos vigentes sobre condiciones laborales suscritos a nivel de empresa, que son las normas que, inicialmente, y sin perjuicio de lo señalado más adelante, van a determinar los gastos de su personal.

El suministro del paquete de Navidad, objeto del contrato analizado por el Tribunal constituye un gasto de personal incorporado a las relaciones contractuales de los empleados de la Mutua a través del *Pacto Interno suscrito por la empresa y la representación de los trabajadores en el año 1992*.

El Pacto Interno (adjunto documento número 1), en vigor desde el 1 de enero de 1992, sustituye a otro similar de 1989 y es de aplicación a la totalidad de los empleados que integran la plantilla de la entidad. Se trata de un pacto de empresa que recoge condiciones y mejoras entre las que se incluyen prestaciones complementarias relacionadas con la acción social, la formación o el premio de permanencia para el personal con más de 25 años de servicios ininterrumpidos en la entidad.

En este sentido, el artículo 27 determina que la empresa obsequiará a todos los empleados con un paquete de navidad y a todos sus hijos menores de 11 años con un juguete de Reyes, indicándose asimismo que la entidad podrá sustituir en los casos que considere oportuno los obsequios antes mencionados por su importe en efectivo. Las cantidades que la empresa destinará a esta finalidad se incrementarán cada año, y en la medida de lo posible, con el mismo porcentaje en que se incrementen los presupuestos aprobados por los organismos competentes. Se trata por tanto de contraprestaciones en especie, integradas en la acción social de la entidad.

El pacto de empresa tiene eficacia jurídica y genera para esta entidad obligaciones, a las que debe hacer frente y que están comprendidas entre las que son necesarias para el cumplimiento de sus fines institucionales. El respeto a la normativa laboral que afecta a la Mutua como empleadora no permite incumplir dicho acuerdo, en tanto el mismo no fuera compensado por una norma legal o convencional más favorable, o se viera afectado por su condición de entidad colaboradora con la Seguridad Social.

Los pactos internos de empresa tienen la misma eficacia jurídica que los convenios colectivos y, por ende, la consideración de fuentes de la relación laboral (artículo 3.1.b del Estatuto de los Trabajadores).

Su tan citado artículo 27 dispone que *la empresa obsequiará a todos los empleados con un paquete de Navidad*, cuyo contenido ha consistido siempre en artículos tradicionales de la época navideña, cual son los relacionados por el TCu, lo que hace innecesaria su transcripción.

Efectivamente las relaciones laborales de la Mutua con respecto a su personal presentan diferencias con las existentes en el ámbito de las empresas privadas ya que, en su condición de entidad colaboradora con la Seguridad Social, la entidad forma parte del sector público estatal y sus presupuestos se integran en los Presupuestos Generales del Estado, a través del Presupuesto de la Seguridad Social.

Es por ello que el artículo 85 del TRLGSS/2015 señala también que las retribuciones del conjunto del personal de las mutuas están sujetas a las disposiciones sobre masa salarial y a las limitaciones o restricciones que establezcan, en su caso las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Es decir, la normativa laboral que afecta a la Mutua es de obligado cumplimiento mientras no se oponga a las normas o disposiciones sobre masa salarial y a las limitaciones o restricciones que establezcan, en su caso las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

A este respecto y con relación al año 2017, fecha del Informe del Tribunal, el capítulo I de la *Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017*, sobre los gastos de personal al servicio del sector público, previó que, como en el año 2016, las retribuciones de estos empleados al servicio del sector público –definido en su artículo 18 Uno - no podrían experimentar un incremento global superior al 1% respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2016 , manteniendo la imposibilidad de realizar aportaciones a planes de empleo ni contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, con las excepciones que se prevén, estableciéndose condiciones a este respecto en las *Pautas de Negociación Colectiva de las Empresas Públicas* aprobadas por la Comisión Delegada por Acuerdo de fecha 17 de julio de 2017 y de aplicación a las MCSS. Desde 2015 la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social dictó asimismo instrucciones en relación con la obligación de las Mutuas de obtener autorización de la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva de las empresas públicas con carácter previo a la firma acuerdos y convenios sobre condiciones laborales, atendiendo a las citadas pautas de negociación colectiva.

Igualmente, en 2017 los gastos de acción social son definidos en el artículo 18.Cuatro de la *Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017*

como “beneficios, complementos o mejoras distintos a las contraprestaciones por el trabajo realizado cuya finalidad es satisfacer determinadas necesidades consecuencia de circunstancias personales de los trabajadores”, no pudiendo experimentar en términos globales ningún incremento en 2017 respecto a los del año 2016.

Por tanto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 2017 no suprime, ni modifica en ese ejercicio los derechos reconocidos por la entidad en el Pacto Interno que constituyen condiciones más beneficiosas de los empleados de la Mutua y que superan a los establecidos en el Estatuto de los Trabajadores o Convenio Colectivo de aplicación a la entidad, los mismos tienen la consideración de beneficios sociales, limitándose en 2017 sólo el importe, al señalar la Ley que esos gastos no podrán experimentar ningún incremento en 2017, con respecto a los del año 2016. Tampoco se establece ninguna limitación o supresión en las ya citadas pautas de negociación colectiva.

La entidad recibió la aprobación de Hacienda de la masa salarial correspondiente a 2017, que incluía un importe de 1.990.237 euros en concepto de acción social dentro del cual se incluye una partida de 559.754,88 euros destinada al premio de permanencia establecido en el Convenio Colectivo y los obsequios de Navidad mencionados en el artículo 27 del Pacto Interno de 1992.

En aras de satisfacer las necesidades de los trabajadores según sus circunstancias personales y atendiendo a lo señalado en el propio Pacto interno, se otorgó la opción de recibir el lote de Navidad como pago en especie, o bien de optar por su equivalente en metálico, lo que supuso un pago a los trabajadores que optaron por esta posibilidad por importe de 104.485,60 euros, con cargo a la partida autorizada.

Los contratos de suministros analizados por el Tribunal de Cuentas están referidos a los beneficios sociales recogidos en el artículo 27 del citado Pacto Interno: “Lote Navidad” y Juguetes, para los hijos de empleados menores de 11 años, licitándose conforme a normas de contratación pública para dar cumplimiento la entidad a sus obligaciones establecidas a este respecto en el artículo 94 del TRLGSS en que señala la obligación de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social de ajustar su actividad contractual a las normas de aplicación a los poderes adjudicadores que no revisten el carácter de Administración Pública, contenidas en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y sus normas de desarrollo.

Fraternidad-Muprespa ha cumplido por tanto con todas las normas anteriormente mencionadas, tanto las que le afectan como empleadora, como las que afectan a la contratación que realiza, así como las normas presupuestarias que le afectan por su condición de entidad colaboradora de la Seguridad Social, sujeta a las restricciones establecidas por la Ley de Presupuestos.

Ahondando en lo señalado en los puntos anteriores debe mencionarse que el propio Tribunal señala que *"...la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha considerado, en determinados casos, que la naturaleza jurídica de la entrega por la empresa de este tipo de regalos a los empleados es la de condición más beneficiosa adquirida por los trabajadores. En este sentido se pronuncia, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2016, en la que se "...atribuye naturaleza jurídica de condición más beneficiosa al derecho de los trabajadores a recibir una cesta de Navidad...", en los casos en los que se produzca "...la permanencia continuada en el tiempo del disfrute de esa condición por parte del trabajador o los trabajadores que la tengan reconocida..."*.

Efectivamente y en el caso de Fraternidad-Muprespa el disfrute del lote de Navidad y del regalo de Reyes se remonta más allá de 1968, en aquel momento probablemente, y aunque hoy lo desconocemos, obedeciendo a la mera liberalidad de la empresa, pero más adelante consolidándose este beneficio e incorporándose al nexo contractual a través de los pactos de empresa suscritos con la representación de los trabajadores en los que se refleja expresamente la voluntad inequívoca de la empresa de su concesión.

Estos pactos de empresa son un instrumento de descentralización de la negociación colectiva muy adecuado para ganar eficacia y competitividad, por cuanto que el lote de Navidad y los regalos de Reyes a que nos estamos refiriendo permiten un pago en especie que resulta para el trabajador más ventajoso que el pago en metálico, estando en el origen de estas prácticas criterios de competitividad salarial, similares a los que se pueden atribuir ahora a la denominada "retribución flexible", por lo que igualmente se entiende que esta condición no desvirtúa "...el principio de eficiencia que debe regir el gasto público" y que también menciona el Tribunal en sus consideraciones.

Por otra parte hay que señalar que con carácter general la modificación, supresión o novación de estos acuerdos sólo puede efectuarse por absorción, así lo señala el propio Pacto Interno de 1992, en su artículo 5, por un nuevo acuerdo entre las partes, o por modificación sustancial de condiciones de trabajo y podemos afirmar, según lo ya expuesto, que en el caso de la Mutua y en el marco de sus obligaciones como entidad colaboradora de la Seguridad Social, también podría suprimirse por la necesidad de sometimiento a las normas presupuestarias, sirva de ejemplo la STS 2927/2015, de 8 de

junio que determina que es lícito suspender en 2012 el lote de Navidad que reciben los empleados de una empresa pública catalana, al amparo de lo establecido en la Ley de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, dado que la misma suspende para ese año las ayudas sociales. Esta circunstancia no se ha producido en este caso a la luz de las normas presupuestarias de 2017 aplicables a la entidad.

Por último y en línea con lo anterior, la entrega de un regalo a los empleados de la Mutua, consistente en 2017 en una pulsera de actividad, y objeto del contrato que también menciona el Tribunal, se encuadraría igualmente en la existencia de una condición más beneficiosa que la plantilla de la Mutua ha venido disfrutando, por voluntad de la empresa, desde hace al menos 20 años, según tenemos documentado, y que la empresa entiende que en 2017 tampoco se opondría a las normas presupuestarias de aplicación, de obligado acatamiento para la entidad.

En este caso, sin embargo, la entrega de este regalo no se encuentra recogida en el Pacto Interno de la Mutua, como condición más beneficiosa. Esta circunstancia determinó que en 2018 se suprimiera este regalo unilateralmente por la empresa. Teniendo en cuenta la congelación presupuestaria de estas partidas y la escasa entidad económica que esta contraprestación tiene para cada empleado, se consideró que sería aceptado por la plantilla la aplicación de ese importe al mantenimiento de otras partidas de acción social, que pudieran sufrir incrementos anualmente, como pudiera ser el seguro de responsabilidad civil, también recogido en el Pacto Interno, sin que ello determinara un posible conflicto colectivo.

Respecto a las conclusiones del apartado III del Anteproyecto en las que el Tribunal reitera su opinión en relación la necesidad de estas contrataciones señalando nuevamente que *“no se justifica la necesidad de contratar al no estar relacionada con el cumplimiento de los fines institucionales de la Mutua, incumpliendo el artículo 22 del Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y la Disposición 8ª de las Instrucciones Internas de Contratación, así como el artículo 1 de la precitada Ley, que exige la eficiente utilización de los fondos públicos. La finalidad de las mutuas es la colaboración en la gestión de determinadas prestaciones derivadas de contingencias comunes y profesionales del personal al servicio de sus empresas asociadas, por lo que no puede considerarse justificada la necesidad de estas contrataciones con cargo al presupuesto de gastos del Sistema de la Seguridad Social.”*, nos remitimos a lo ya señalado, incidiendo no obstante y respecto a *la eficiencia en la utilización de los fondos públicos*, en el hecho de que la contratación del paquete de Navidad como percepción en especie consigue la mejor relación posible entre lo percibido por los trabajadores en función de sus necesidades y circunstancias personales y los recursos empleados a tal fin, en aras de cumplir con los compromisos

laborales recogidos en el Pacto Interno de la mutua. En cualquier caso y teniendo en cuenta la situación actual de restricciones presupuestarias por las que vienen atravesando los empleados de la entidad, en los últimos años, una parte de ellos, como ya se ha indicado han optado por su percepción en metálico para poder hacer frente a otras necesidades más acuciantes, por lo que se valorará someter a través de la comisión paritaria de seguimiento del acuerdo, la sustitución del lote de Navidad por mejoras equivalentes que a juicio de las partes fueran de mayor interés para la plantilla.

Por lo que respecta al expediente número 27 (página 23), cuya justificación de contratar se basa en el “cumplimiento a los requisitos de los estándares internacionales ISO”, tendentes a mejorar la calidad de la gestión empresarial, el TCu estima que, si bien *“...puede resultar razonable desde la lógica funcional de la gestión del organismo...”* *“...no está relacionada directamente con el cumplimiento de los fines sociales de la Mutua.”*

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA:

El artículo 80.2 TRLGSS dispone que las MCSS tienen por objeto el desarrollo, mediante la colaboración con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de las siguientes actividades de la Seguridad Social:

- a) La gestión de las prestaciones económicas y de la asistencia sanitaria, incluida la rehabilitación, comprendidas en la protección de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como de las actividades de prevención de las mismas contingencias que dispensa la acción protectora.
- b) La gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.
- c) La gestión de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural.
- d) La gestión de las prestaciones económicas por cese en la actividad de los trabajadores por cuenta propia, en los términos establecidos en el título V.
- e) La gestión de la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.
- f) Las demás actividades de la Seguridad Social que les sean atribuidas legalmente.

Dentro de los fines de la mutua, se encuentran todos los procesos necesarios, para cumplir con nuestras obligaciones garantizando el mejor servicio, la mejora continua y el cumplimiento legal.

A tal efecto, Fraternidad-Muprespa, cuenta con varios Sistemas de Gestión Certificados, conforme a normas ISO u otros parámetros o estándares normativos.

Para la implantación y mantenimiento de los Sistemas de Gestión, así como para el conocimiento de las tareas a realizar, cómo abordarlas, cambio constante de normativas, el cumplimiento con el requisito de los sistemas etc., es absolutamente necesario, tanto auditarlos internamente de manera previa a la auditoría de certificación final, como avanzar y mejorar; de este modo, precisamos, en determinados momentos, de apoyo externo especializado en muchos ámbitos a los que nosotros no alcanzamos ni por conocimiento, experiencia y medios.

La implantación y certificación de Sistemas de Gestión, nos ayudan a implementar mecanismos que a su vez mejoran el servicio que ofrecemos a nuestras empresas y trabajadores, y por ende, nuestros fines y objeto social, abordando los riesgos y oportunidades asociados, a modo de ejemplo, a la normativa laboral y de Seguridad Social, de seguridad de la información, medioambientales y prevención de riesgos penales.

A mayor abundamiento, aumentan nuestra capacidad para identificar tendencias, minimizar las quejas y resolverlas de forma coherente y sistemática; facilitan la identificación de los requisitos legales que pudieran ser de aplicación y poder establecer una forma de revisión y control de los mismos; nos exigen un control operacional de las actividades, proveedores y trabajos contratados, lo cual mejora la calidad de los servicios que ofrecemos, y en definitiva, nos ayudan a cumplir con el art. 80.2 de la forma mas eficaz y eficiente.

Asimismo, el TCu apunta que en determinados expedientes (números 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 46, 49 y 52 del Anexo 1), *“...la memoria justificativa de la necesidad de contratar es excesivamente genérica ya que no precisa con la extensión suficiente las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado....”*.

Por lo que respecta al expediente nº 26 (página 24), la deficiencia detectada por el TCu, consiste en que *“...la memoria se limita a indicar que la contratación del servicio se realiza para afrontar las necesidades de recogida, transporte y entrega de documentación generada por los centros de trabajo, justificación excesivamente genérica en la que no se precisa la extensión de la necesidad que pretende cubrirse con el contrato”*.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA:

La necesidad que se cubre con la contratación de este servicio, es la de la recogida y/o entrega urgente de documentación, por carencia de recursos propios para la realización de esta tarea. Principalmente, las recogidas y/o entregas se realizan en juzgados, Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, centros sanitarios y laboratorios concertados, Inspección de Trabajo, Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), etc.

En los expedientes 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31 y 32, se menciona que “La necesidad de contratar se basa en la existencia de ... centros de trabajo por todo el territorio ... por lo que la Mutua ... precisa de una red de abogados externos ..., sin justificar en el expediente la carencia de recursos humanos propios, precisando, por ejemplo, el número de abogados que integran la asesoría jurídica de la Mutua, sus funciones o el número de juicios que gestionan al año, en aras de acreditar la carencia de medios propios”.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

En este apartado II.2.1.2, el Tribunal de Cuentas detalla una serie de incidencias en los PCP y PPT añadiendo, respecto a los contratos de servicios jurídicos, que se ampliarán en el epígrafe II.2.2 (Incidencias específicas de los contratos de servicios de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica).

La ampliación en un apartado específico permite su alegación en el citado epígrafe específico.

En los expedientes número 46 y 49 (página 24), “...la necesidad de adquisición de distintos equipos médicos se justifica en....la construcción desde el año 2016 de un Hospital..., sin hacer referencia a la falta de medios propios o equipos disponibles en otros centros de la red sanitaria de la zona (Madrid), y sin que figure, al menos, una estimación o estudio del número de pruebas que se prevén realizar anualmente teniendo en cuenta, por ejemplo, las realizadas en ejercicios anteriores, que justifiquen y expliquen las necesidades reales asistenciales de la Mutua”.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Hasta la reciente apertura del Hospital Fraternidad-Muprespa Habana, la Mutua no contaba con ningún equipo de tomografía axial computarizada; sí disponía de una

resonancia magnética, adquirida en marzo de 2003 y ubicada en c/ Madre de Dios, 42, de Madrid, con unas prestaciones muy limitadas con respecto a las que ofrecen los equipos actualmente disponibles en el mercado.

Se incluye a continuación el desglose de las pruebas realizadas desde 2013 a 2018 de ambas técnicas, desglosando, en el caso de la resonancia magnética, las realizadas en centros concertados y las realizadas en el centro propio:

Año	Provincia centro realizador	RESONANCIA MAGNÉTICA		TOMOGRAFÍA AXIAL COMPUTARIZADA (T.A.C.)	Total general
		CENTRO AJENO	CENTRO PROPIO	CENTRO AJENO	
2013	MADRID	151	3.845	746	4.742
2014	MADRID	310	4.359	822	5.491
2015	MADRID	213	5.051	818	6.082
2016	MADRID	134	5.118	837	6.089
2017	MADRID	235	5.168	957	6.360
2018	MADRID	390	5.131	1.005	6.526
Total general		1.433	28.672	5.185	35.290

Se adjuntan igualmente los mismos datos, relativos a provincias limítrofes con Madrid y cuyos pacientes pueden igualmente ser atendidos con medios propios, desplazándoles al hospital Fraternidad-Muprespa Habana:

Año	Provincia centro realizador	RESONANCIA MAGNÉTICA	TOMOGRFÍA AXIAL COMPUTARIZADA (T.A.C.)	Total general
		CENTRO AJENO	CENTRO AJENO	
2013	AVILA	29	2	31
	CUENCA		2	2
	GUADALAJARA	262		262
	SEGOVIA	5		5
	TOLEDO	230	10	240
2014	AVILA	51	4	55
	CUENCA		1	1
	GUADALAJARA	297		297
	SEGOVIA	15	2	17
	TOLEDO	253	3	256
2015	AVILA	54	10	64
	CUENCA		5	5
	GUADALAJARA	337		337
	SEGOVIA	10		10
	TOLEDO	212	5	217
2016	AVILA	39	7	46
	CUENCA		10	10
	GUADALAJARA	313		313
	SEGOVIA	54	2	56
	TOLEDO	98		98
2017	AVILA	31	3	34
	CUENCA		9	9
	GUADALAJARA	277		277
	SEGOVIA	70	11	81
	TOLEDO	118	3	121
2018	AVILA	44	10	54
	CUENCA		13	13
	GUADALAJARA	251		251
	SEGOVIA	90	17	107
	TOLEDO	152	2	154
Total general		3.292	131	3.423

El expediente 52 (página 24), "...la justificación de la necesidad de la contratación se basa en la previsión de que surgieranaverías sin posibilidad de reparación debido a la antigüedad de los equipos, sin mayor precisión al respecto.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Fraternidad-Muprespa cuenta con una red de centros asistenciales propios en todo el territorio nacional, la mayor parte de los cuales están dotados de servicio de radiodiagnóstico. Más del 50% de estos equipos tienen una antigüedad superior a 10 años y en algunos casos, aún mayor. Así, 2001 (centro asistencial de Jerez de la Frontera), 2003 (centro asistencial de Huelva), 2004 (centros asistenciales de Vitoria, Cee, Martos). Esta circunstancia hace que, a las averías, lógicamente habituales, se una la inexistencia de determinados repuestos, en caso de avería de los originales.

Ante esta circunstancia, los plazos para la tramitación del correspondiente expediente de contratación tendría como consecuencia la necesidad de realizar estas pruebas, hasta

la resolución del mismo en centros concertados, con la consiguiente pérdida de calidad del servicio al paciente y el incremento en gasto en centros concertados.

Si bien alguna de las justificaciones, tal y como manifiesta el TCu, podrían no estar suficientemente motivadas o ser excesivamente genéricas, en la actualidad (desde 2018), se elaboran y publican en la PCSP memorias de todas las contrataciones, cuyo contenido es más extenso.

b) Planificación (páginas 24 y 25)

En los expedientes números 46, 48 y 49 del Anexo 1, adjudicados en los meses de enero, agosto y noviembre de 2017, respectivamente, cuyo objeto es la adquisición e instalación de equipos destinados al Hospital del Paseo de La Habana en Madrid, la ejecución de los contratos se inició con un significativo retraso con respecto al plazo de inicio previsto en cada uno de ellos. Así, en el momento de finalización de los trabajos de fiscalización (mes de noviembre del ejercicio 2018) este Tribunal no ha podido verificar la correcta instalación y puesta en funcionamiento de dichos equipos ya que, habiendo sido solicitada expresamente información al respecto, la propia Mutua ha confirmado que dicha instalación no se había producido debido a que las obras del Hospital no finalizaron hasta el 5 de octubre de 2018 (fecha del acta de recepción).

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

La contratación de los expedientes 46, 48 y 49 se realizó de acuerdo al cronograma existente para integrar los trabajos de la obra de construcción del nuevo Hospital de Fraternidad-Muprespa, en el Paseo de La Habana de Madrid, con el suministro de determinados equipos que precisaban actuaciones de “preinstalación” en momentos determinados de la obra. Así, el equipo de resonancia nuclear magnética requiere de una obra de adecuación (instalación eléctrica, de climatización, protecciones electromagnéticas...); los elementos de quirófano necesitan anclajes al forjado de suelo (mesas de quirófanos), al forjado de techo (lámparas de quirófano) e instalaciones de cableado de red telemática (integración digital de quirófanos); por último, el equipo de tomografía axial computarizada (escáner TAC) necesita la adecuación completa de la sala, con plomado incluido, pues se trata de un equipo de rayos X.

Todos estos procedimientos de licitación debían estar adjudicados y contratados con una certeza absoluta en el momento en el que se produjeran los hitos de fases de la obra necesarios. Lo contrario hubiera supuesto un perjuicio de magnitudes gravísimas para la entidad, al tener que tomar la decisión de parar la obra o abordar estos trabajos cuando la obra se encuentra en fases más avanzadas, volviendo a abrir suelos, paredes,

canalizaciones en una obra “contrarreloj”. Por ello se planificó la contratación de estos tres expedientes de equipamiento sanitario con un tiempo suficiente, y las adjudicaciones se realizaron en tiempo y forma, en un ejercicio de planificación rigurosa y ordenada.

Ahora, bien, la obra de construcción del Hospital sufrió un retraso, por motivos que requieren una explicación mayor; por resumirlo brevemente en esta alegación, se introdujeron unas mejoras adicionales que se consideraron necesarias, dada la obsolescencia que estaban adquiriendo algunos elementos del proyecto de arquitectura e ingeniería; estas mejoras generaron una ampliación del plazo de la obra. A esta primera dilación se sumó un retraso adicional de la constructora, que ha sido convenientemente penalizada.

En definitiva, el retraso de la obra generó un retraso imprevisto en la instalación de los elementos contratados: suministro de resonancia, quirófanos y TAC. No obstante, a pesar de los posibles perjuicios que ello hubiera podido acarrear a la interpretación de estos contratos, sus pliegos, las ofertas y los precios de adjudicación, ninguno de estos elementos se vieron alterados más allá del retraso, que los distintos adjudicatarios asumieron. Ello fue posible porque en todo momento, desde el instante de la adjudicación, se mantuvo con los distintos adjudicatarios una línea de comunicación, informándoles del estado de la obra del Hospital, de forma que ellos pudieran ajustar sus procesos de fabricación, suministro, montaje, puesta a punto y formación. Esta mutua considera que la planificación que se ha realizado de todos los contratos que implica la construcción, dotación y puesta en marcha del Hospital, a pesar de la complejidad técnica y administrativa que entraña, no puede calificarse sino de excelente. Prueba de ello es que la puesta en marcha del hospital se ha efectuado la semana del 18 de marzo de 2019, habiendo sido firmada la Resolución que concedía la Licencia de primera ocupación y funcionamiento por parte del Ayuntamiento de Madrid el día 21 de marzo de 2019, y habiendo recibido la Autorización para el funcionamiento sanitario del Hospital por parte de la Comunidad de Madrid el día 18 de febrero de 2019. Para ambos permisos, municipal y autonómico, se realizaron las correspondientes inspecciones y revisiones, tanto del edificio como de las instalaciones y el equipamiento sanitario y no sanitario. Se acompañan ambos documentos referidos (documentos números 2 y 3).

c) Determinación del precio (páginas 25 y 26)

En los expedientes números 9, 22, 25, 26 y 46 del Anexo 1, no consta, como parte de las actuaciones preparatorias de la contratación, una memoria o documento de carácter económico o algún tipo de estimación o estudio comparativo de mercado que justifique suficientemente por qué se ha fijado un presupuesto determinado y no otro mayor o menor, tal y como resulta necesario de conformidad con lo dispuesto en la Disposición 18 de las IIC de la Mutua en relación con el apartado XI del Pliego general para la

contratación por las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (Anexo I de la precitada Resolución de 14 de enero de 2016, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social), indicándose en el expediente explicaciones genéricas relativas al importe del presupuesto de licitación del contrato sin justificar los cálculos previos efectuados para determinar dicha cuantía.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

La Instrucción de Contratación mencionada por el TCu, y cuya disposición 18 se transcribe a continuación, no establece, en sentido estricto, que como parte del expediente de contratación deba aportarse una memoria o documento de carácter económico, sino la obligatoriedad, por parte del órgano de contratación, de velar porque los precios de los contratos de la Mutua sean adecuados para su efectiva ejecución, mediante la correcta estimación de su importe, según precios de mercado.

Disposición 18ª.- Precio de los contratos

Los contratos celebrados por FRATERNIDAD-MUPRESA tendrán un precio cierto expresado en euros, si bien su pago podrá hacerse mediante otras contraprestaciones si las leyes o los pactos así lo permiten. En la documentación preparatoria del contrato el órgano de contratación cuidará de que el precio sea el adecuado para la efectiva ejecución de la prestación que constituya su objeto, mediante una correcta estimación de su importe, según precios de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados. El importe del IVA que deba soportar la Mutua se indicará siempre como partida independiente del precio.

Se admitirá el pago aplazado en los contratos que celebre FRATERNIDAD-MUPRESA siempre que se hubiera previsto en el Pliego o en el anuncio de la convocatoria de no ser aquél necesario, y se pacte en el contrato, siempre que el aplazamiento no suponga un encarecimiento del precio superior al derivado de la aplicación de las leyes o de los usos mercantiles.

Las incidencias detectadas en este ámbito por el TCu, se circunscriben a los siguientes expedientes:

En el expediente número 9 del Anexo 1, consta un documento, sin fechar ni firmar, en el que figura el importe máximo de licitación, pero no se explica ni se justifica cómo se han calculado o estimado dichas cifras.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Las estimaciones se realizan teniendo en cuenta el precio de los diversos servicios objeto de la licitación en el periodo inmediatamente anterior al momento en que se tramita el expediente.

Se realizan consultas informales a empresas prestatarias de los diferentes servicios y, en base a las mismas, se prevé un incremento anual fijado en un 3 % derivado de la aplicación de incrementos en los convenios colectivos, IPC, precios de los combustibles, productos y/o materias primas necesarios para la ejecución del contrato.

En el expediente número 22 del Anexo 1, la Mutua remite un informe, fechado el 31 de octubre de 2018, relativo a la estimación del precio del contrato formalizado el 29 de diciembre de 2017, es decir, dicho informe no se elaboró en la fase preparatoria del contrato en el momento de fijar el presupuesto, como resulta obligatorio, sino con posterioridad para dar cumplimiento a la petición expresa realizada por este Tribunal.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

El documento de fecha 31 de octubre de 2018 al que se hace mención, fue efectivamente elaborado, tras la petición, por parte de ese Tribunal en fecha 16 de octubre de 2018, de la siguiente información:

ANEXO 2

DOCUMENTACIÓN QUE SE REQUIERE EN RELACIÓN CON EL CONTRATO QUE SE DETALLA

EXPEDIENTE: PICA2017_21700

OBJETO: SERVICIO DE RECONOCIMIENTOS MÉDICOS DE VIGILANCIA DE LA SALUD PARA EL PERSONAL DE FRATERNIDAD-MUPRESA

- * Información y, en su caso, documentación justificativa de los estudios de mercado o de cualquier tipo de análisis previo efectuados por el órgano de contratación para la correcta estimación del precio del contrato en el momento de fijar el presupuesto de licitación (artículo 87 TRLCSP).

El informe emitido pretendía dar explicación a los estudios y análisis llevados a cabo, durante la preparación del expediente de contratación, y que no fueron plasmados en una memoria ad hoc, habida cuenta del convencimiento por parte de esta Entidad de que de esa forma se estaba dando debido cumplimiento de lo estipulado en nuestras IIC.

En el expediente número 25 del Anexo 1, en el informe remitido se indica que "partiendo del importe de la licitación anterior, que se demostró inviable económicamente para cubrir adecuadamente el objeto del contrato, se aplicó un incremento de un 76,47 % sobre el importe de licitación anterior...", sin precisar qué estimaciones o estudios económicos se llevaron a cabo para determinar un aumento del precio tan significativo.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

En fecha 31 de octubre de 2016, tiene entrada en la Mutua escrito del adjudicatario de la licitación referencia PIC2016_19899 de resolución del contrato, que se adjunta, por la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados (documento número 4), siendo respondido por parte de Fraternidad-Muprespa con fecha 2 de noviembre (documento número 5).

Paralelamente, se solicita al adjudicatario una nueva oferta (documento número 6) en base al cual calcular el valor estimado de la futura licitación.

Con respecto al coste de la gestión de los residuos, el coste estimado es el siguiente:

CÓDIGO DEL CENTRO	GASTO GRUPO III RESIDUOS SANITARIOS BIOPELIGROSOS	GASTO PILAS Y ACUMULADORES	GASTO TUBOS FLUORESCENTES	GASTO RAEES	GASTO ENVASES CONTAMINADOS	GASTO PARAFINA	GASTO TONER
101	0,00 €	5,70 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	570,00 €
202	2.052,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	37,62 €	5.472,00 €
207	273,60 €	5,70 €	40,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	9.500,00 €
305	45,60 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
308	141,36 €	0,00 €	19,20 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	2.375,00 €
401	1.094,40 €	5,70 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
403	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
404	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
406	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
502	75,24 €	1,14 €	2,40 €	4,00 €	0,00 €	5,13 €	912,00 €
602	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

701	0,00 €	0,00 €	8,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
703	33,06 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
705	20,52 €	0,00 €	8,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
711	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
801	102,60 €	5,70 €	56,00 €	0,00 €	0,00 €	34,20 €	8.360,00 €
806	68,40 €	0,57 €	0,80 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1.900,00 €
809	34,20 €	0,86 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	190,00 €
902	109,44 €	0,57 €	1,60 €	1,60 €	0,00 €	0,00 €	171,00 €
905	147,74 €	2,28 €	2,40 €	6,40 €	0,00 €	17,10 €	364,80 €
1001	0,00 €	5,70 €	8,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	228,00 €
1002	27,36 €	1,71 €	8,00 €	4,00 €	0,00 €	42,75 €	760,00 €
1101	45,60 €	3,99 €	0,80 €	32,00 €	0,00 €	14,54 €	1.425,00 €
1104	58,14 €	3,99 €	0,80 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
1105	43,32 €	0,00 €	0,80 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
1107	50,16 €	0,00 €	0,80 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
1112	54,72 €	0,00 €	0,80 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
1203	202,92 €	0,00 €	0,80 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1.824,00 €
1302	45,60 €	0,57 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	119,70 €	380,00 €
1303	173,28 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
1304	706,80 €	2,85 €	1,60 €	0,00 €	0,00 €	128,25 €	684,00 €
1308	114,00 €	1,14 €	2,40 €	0,00 €	0,00 €	27,36 €	3.420,00 €
1401	0,00 €	1,14 €	10,40 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	729,60 €
1404	228,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
1409	31,92 €	3,42 €	2,40 €	0,00 €	0,00 €	58,14 €	456,00 €
1410	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
1501	27,36 €	19,95 €	24,00 €	12,00 €	0,00 €	68,40 €	8.360,00 €
1502	3,42 €	0,57 €	16,00 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	950,00 €
1508	11,40 €	2,85 €	16,00 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	1.520,00 €
1516	0,00 €	0,00 €	12,00 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	950,00 €
1601	91,20 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
1701	109,44 €	0,57 €	2,40 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	912,00 €
1804	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
1808	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
1903	3.146,40 €	0,23 €	2,00 €	0,80 €	0,00 €	54,72 €	247,00 €
2002	34,20 €	1,71 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	380,00 €
2009	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2104	68,40 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2206	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2302	114,00 €	0,57 €	14,40 €	24,00 €	0,00 €	23,94 €	760,00 €
2303	52,44 €	0,29 €	4,80 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	342,00 €
2304	456,00 €	1,14 €	32,00 €	80,00 €	0,00 €	34,20 €	3.040,00 €
2309	228,00 €	0,57 €	16,00 €	24,00 €	0,00 €	0,00 €	760,00 €
2311	456,00 €	1,14 €	16,80 €	64,00 €	0,00 €	34,20 €	3.040,00 €
2401	27,36 €	1,14 €	2,40 €	24,00 €	0,00 €	0,00 €	950,00 €
2402	22,80 €	0,86 €	1,60 €	8,00 €	0,00 €	0,00 €	475,00 €
2503	13,68 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2601	114,00 €	0,57 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	3,42 €	0,00 €
2702	15,96 €	0,86 €	1,28 €	64,00 €	0,00 €	13,68 €	0,00 €
2801	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	9.120,00 €
2807	307,80 €	2,45 €	3,20 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4.560,00 €
2809	415,94 €	0,06 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4.560,00 €
2810	136,80 €	4,16 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4.560,00 €

2822	0,00 €	1,71 €	3,20 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4.560,00 €
2833	68,40 €	2,45 €	4,80 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4.560,00 €
2835	91,20 €	1,82 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4.560,00 €
2874	373,92 €	2,57 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4.560,00 €
2875	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4.560,00 €
2902	68,40 €	0,57 €	8,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	380,00 €
2905	68,40 €	0,57 €	8,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	380,00 €
2906	68,40 €	0,57 €	16,00 €	0,00 €	0,00 €	68,40 €	2.280,00 €
2908	0,00 €	0,57 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	76,00 €
2912	0,00 €	0,57 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	76,00 €
2914	0,00 €	0,57 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	76,00 €
3002	6,84 €	1,14 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	34,20 €	0,00 €
3003	4,56 €	0,57 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
3011	9,12 €	1,14 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
3015	0,00 €	0,57 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	76,00 €
3102	36,48 €	4,56 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	8,55 €	0,00 €
3104	19,38 €	4,56 €	4,00 €	0,00 €	0,00 €	5,13 €	0,00 €
3107	6,84 €	2,85 €	2,40 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
3202	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
3203	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
3304	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
3305	200,64 €	0,00 €	41,60 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
3309	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
3401	9,12 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	304,00 €
3501	17,10 €	5,59 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	277,40 €
3602	13,68 €	2,85 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	10,26 €	410,40 €
3603	22,80 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
3609	22,80 €	11,40 €	2,40 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	1.634,00 €
3703	273,60 €	17,10 €	16,00 €	0,00 €	0,00 €	102,60 €	9.120,00 €
3804	6,84 €	1,14 €	4,00 €	8,00 €	0,00 €	34,20 €	6.460,00 €
3905	27,36 €	3,42 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	8,55 €	114,00 €
4003	0,00 €	0,00 €	12,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	570,00 €
4101	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
4102	86,64 €	0,57 €	2,40 €	0,00 €	0,00 €	85,50 €	1.140,00 €
4105	68,40 €	2,85 €	200,00 €	0,00 €	0,00 €	17,10 €	152,00 €
4111	68,40 €	1,71 €	40,00 €	0,00 €	0,00 €	34,20 €	133,00 €
4201	2,28 €	2,28 €	4,80 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	3,80 €
4301	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
4402	0,00 €	0,00 €	3,20 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	228,00 €
4505	1.140,00 €	2,85 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
4610	205,20 €	1,14 €	2,40 €	0,00 €	0,00 €	128,25 €	190,00 €
4616	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
4617	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	19,00 €
4703	0,00 €	5,70 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
4707	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
4801	27,36 €	1,71 €	48,00 €	0,00 €	0,00 €	307,80 €	0,00 €
4809	13,68 €	0,57 €	8,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	38,00 €
4810	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
4902	17,76 €	0,23 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	104,88 €
5005	180,12 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	2.462,40 €
5201	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
6001	0,00 €	7,98 €	0,00 €	0,00 €	3,68 €	0,00 €	9.120,00 €

6002	18,24 €	5,70 €	0,00 €	0,00 €	2,30 €	0,00 €	11.400,00 €
6007	0,00 €	3,99 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4.560,00 €
6012	2.280,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4,60 €	0,00 €	11.400,00 €
6016	0,00 €	10,26 €	8,80 €	37,60 €	0,00 €	0,00 €	1.415,50 €
3509 (*)	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
TOTAL	17.356,55 €	208,79 €	804,88 €	414,40 €	10,58 €	1.562,09 €	172.607,78 €

(*) Centro cuya apertura está prevista durante la vigencia del contrato

A esta cifra hay que añadir otros 115.200 € correspondientes a las recogidas (80 € x 12 centros x 12 meses).

Hay que tener en cuenta que el importe total estimado relativo a la gestión de residuos (172.607,68 €) está calculado de acuerdo con los datos de que se dispone en ese momento, y que para determinados centros y residuos no se dispone de datos respecto de la cantidad de residuos producidos, aunque sí hay constancia de que los mismos se produzcan. En base a estas consideraciones, la cantidad se incrementa en 27.192,22 €.

En el expediente número 26 del Anexo 1, se realiza una referencia genérica a la experiencia previa de la Mutua en función de los precios adjudicados en anteriores licitaciones, "...que se consideraron como precios base para esta licitación", sin aportar datos específicos ni documentación justificativa al respecto. En relación con ello cabe añadir que el lote 5 de este contrato fue declarado desierto tramitándose un nuevo expediente para la cobertura del servicio incrementándose el presupuesto de licitación desde un importe inicial de 16.000 euros hasta 45.500 euros, sin que se justifiquen en el expediente las razones de dicho incremento.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Se adjuntan los datos del gasto por lote realizados en el año 2015 y 2016 (hasta 31 de noviembre), en base a los cuales se fijó el importe máximo de licitación:

LOTE	COMUNIDAD AUTÓNOMA	GASTO 2015	GASTO A 30/11/2016	IMPORTE MÁXIMO DE LICITACIÓN (24 meses)
1	Aragón	26.456,73 €	25.652,83 €	82.000,00 €
1	Baleares, Illes	8.462,74 €	7.929,79 €	
1	Cataluña	2.540,60 €	2.736,68 €	
2	Castilla - La Mancha	606,34 €	560,25 €	24.000,00 €
2	Comunitat Valenciana	1.714,05 €	1.222,83 €	
2	Extremadura	0,00 €	0,00 €	
2	Madrid, Comunidad de	5.702,60 €	7.560,17 €	
2	Murcia, Región de	462,32 €	708,12 €	
3	Andalucía	2.073,93 €	2.453,96 €	16.000,00 €
4	Canarias	4.646,88 €	5.497,53 €	12.000,00 €
5	Asturias, Principado de	532,45 €	482,41 €	16.000,00 €
5	Cantabria	1.566,81 €	460,84 €	
5	Castilla y León	3.702,60 €	3.560,17 €	
5	Galicia	1.241,52 €	99,69 €	
5	Navarra, Comunidad Foral de	96,60 €	81,34 €	
5	País Vasco	2.040,37 €	2.095,66 €	
5	Rioja, La	152,96 €	291,79 €	

Tras la adjudicación de la licitación, y dado que el lote 5 resultó desierto, se consultó con los licitadores y los prestatarios del servicio, cuál fue la causa de la no presentación de

ofertas, siendo su respuesta que no disponían de la infraestructura necesaria para abarcar la totalidad del lote.

Se planteó la nueva licitación desglosando el objeto en lotes, uno por cada Comunidad Autónoma, y solicitando a las distintas Unidades de la Mutua la estimación del gasto en función de sus necesidades, para los próximos dos años, y en base a esta información se determinó el nuevo importe máximo de licitación.

En el expediente número 46 del Anexo 1, la Mutua informa a este Tribunal que para determinar el presupuesto del contrato ha mantenido reuniones con "los principales fabricantes de los equipos..." en las que se ha considerado un valor estimado (IVA excluido) de 1.200.000 euros, sin aportar documentación justificativa al respecto.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Se somete nuevamente a la consideración del TCU el estudio de mercado remitido en respuesta a su petición de fecha 14 de septiembre de 2018.

En dicho documento (documento número 7), de 82 páginas, que se adjunta, se justifica, a juicio de esta entidad, la determinación del precio del contrato.

d) Justificación de la elección del procedimiento de adjudicación (páginas 26 a 29)

En el expediente número 36 del Anexo 1, la adjudicación se realiza de forma directa sin promoción de concurrencia, justificando la elección de dicho procedimiento en la necesidad de cubrir de forma temporal el servicio de limpieza en dos centros de la Mutua "...hasta la adjudicación de una nueva licitación de ámbito nacional!", debido a la "resolución anticipada" del contrato hasta entonces en vigor.

La empresa contratista, que venía prestando los servicios de limpieza desde el mes de septiembre de 2015, solicitó a la Mutua, el 26 de mayo de 2017, la "resolución anticipada" del contrato justificando su petición, según consta en el expediente, en el hecho de que en el año 2016 había obtenido "... unas pérdidas de 5.000€...", así como en las malas previsiones económicas para el año 2017. En relación con ello, este Tribunal considera que la empresa adjudicataria del contrato aceptó realizar el servicio de limpieza a un precio cierto, conocido y determinado previamente, sin que se acrediten en el expediente las circunstancias concurrentes que pudieran justificar la resolución posterior del contrato. Por ello, dicha petición de resolución no debiera haber sido asumida por la Mutua sin haber determinado previamente algún tipo de medida a adoptar por el contratista para evitar un posible perjuicio en el funcionamiento ordinario

de los centros afectados. Asimismo, resulta reseñable que el anuncio de licitación para la adjudicación del nuevo contrato, que comenzó a tramitarse mediante procedimiento abierto para la cobertura del servicio en el ámbito nacional, se publicase en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 30 de octubre de 2017, es decir, 5 meses después de producirse la petición de resolución del contrato anterior por la empresa adjudicataria (el 26 de mayo de 2017), sin que consten en el expediente las razones que justifiquen dicha demora en la publicación.

Tal y como se ha indicado, mientras se tramitaba dicho expediente, la cobertura del servicio se contrató mediante adjudicación directa el 14 de junio de 2017, no motivándose en el expediente las razones por las que no fue posible solicitar al menos tres presupuestos a otras empresas, como contempla la Disposición 30a.3 de las IIC.

Por otra parte, el contrato analizado fue objeto de sucesivos modificados que ampliaron su plazo de ejecución. La duración inicial prevista era de 6,5 meses prorrogables por otro período de 3 meses, y por tanto debió haber finalizado su ejecución, como máximo, el 31 de marzo de 2018, si bien las sucesivas modificaciones supusieron la ampliación del plazo hasta 8 meses más, llegando a un total de 17,5 meses (su finalización se produjo el 30 de noviembre 2018), y al mismo tiempo incrementó su importe inicial, en contra de lo dispuesto en el propio contrato en el que se contempla expresamente que "el importe ...no se modificará durante la vigencia del mismo". Las circunstancias concurrentes se exponen a continuación.

- El 26 de marzo de 2018, es decir, 5 días antes de que finalizara el plazo máximo previsto, la Mutua aprobó un primer modificado del contrato ampliándose su plazo de vigencia, según consta en el expediente, hasta el 31 de agosto de 2018 o "hasta la fecha de la adjudicación del servicio..."*
- El 28 de junio de 2018 la Mutua aprobó un segundo modificado del contrato incrementando las "cuantías mensuales" del precio inicial pactado, justificando dicha modificación en el "...incremento de los costes laborales, tras la entrada en vigor de un nuevo convenio colectivo", circunstancia que, a juicio de este Tribunal, no debiera haber dado lugar a la modificación del precio del contrato vigente, teniendo en cuenta que la ejecución del contrato se debe realizar por el contratista a su riesgo y ventura (artículo 215 del TRLCSP). Cabe reseñar además que dicho incremento se produjo, según consta en el expediente, por unas "cuantías mensuales" para los centros en los que se prestaba el servicio de 28.367,65 euros y de 21.488,86 respectivamente, es decir, por un importe total mensual de 49.856,51 (IVA excluido) euros, incremento que resulta significativo con respecto a los importes iniciales mensuales previstos de 5.288,22 euros para uno de los centros donde se prestaba el servicio y de 259,56 euros para el otro centro, IVA excluido, en ambos casos.*
- Finalmente, el 2 de julio de 2018, se aprobó un tercer modificado del contrato ampliando su plazo de ejecución hasta que se produjera la adjudicación del contrato cuya licitación se encontraba en trámite, circunstancia que se produjo el*

8 de octubre de 2018, finalizando la vigencia del contrato analizado el 30 de noviembre de 2018.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA:

Las razones que justifican la demora en la publicación de la licitación se deben, fundamentalmente, a que esta licitación coincide en el tiempo con la decisión de licitar de modo centralizado todos los servicios generales de la Mutua.

La licitación centralizada de la limpieza supone la recopilación de datos diversos de más de cien centros de trabajo, tales como horarios, tareas a realizar, o datos relativos al personal a subrogar, que además deben ser facilitados por terceros ajenos a la Mutua.

En relación con las razones por las que no fue posible solicitar al menos tres presupuestos obedecen a las necesidades que corresponden al propio objeto del contrato: el prestador del servicio solicita la resolución anticipada del contrato y el servicio necesita ser cubierto inmediatamente, para lo que se contacta con el primer clasificado en la licitación en la que resultó adjudicataria inicialmente la empresa que solicita la resolución.

Las sucesivas modificaciones obedecen al traslado del centro de Alcobendas a la Avda. de Burgos de Madrid, lo que provoca que sea necesaria una licitación específica para la limpieza de este centro y por tanto se desglose de este lote el centro de San Sebastián de los Reyes (Avda. Pirineos) que se encuentra incluido en la licitación centralizada.

Entre la documentación remitida al TCu, se encontraba un informe, de fecha 28 de junio de 2018, que si bien había mención a los centros de trabajo de Avenida Doctor Severo Ochoa, 34 de Alcobendas, y Avenida de los Pirineos, Nave 13, de San Sebastián de los Reyes, se trataba en realidad de un borrador de un documento de carácter interno, que recogía datos referentes a otra licitación, y que fue anudado y no llegó a darse trámite al mismo, no debiendo haber formado parte del expediente de contratación ni enviarse, por tanto, al TCu.

Las modificaciones que se llevaron a cabo en este expediente, corresponden al 26 de marzo, 2 de julio y rectificación del 9 de agosto de 2018, y que se acompañan para conocimiento y valoración del TCu, como documento número 8.

En el expediente número 59 del Anexo 1, la adjudicación se realiza de forma directa sin promoción de concurrencia al mismo proveedor que venía prestando el servicio, debido al desistimiento del procedimiento que se encontraba en curso para la cobertura de dicho servicio, como consecuencia de "...un error insubsanable en algunas de las

especificaciones técnicas de los equipos...", y mientras se tramitaba un nuevo expediente de contratación.

En el contrato figura como plazo de vigencia el comprendido desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 30 de abril de 2017, indicándose expresamente que el "...importe máximo..." debía ser "...en todo caso inferior a 18.000,00 euros, IVA no incluido". Sin embargo, el 24 de abril de 2017, se modifica el contrato "debido a que el volumen de copias ha sido superior al previsto inicialmente, por lo que se hace necesaria una modificación del importe...", hasta una cuantía de 25.846,58 euros superando el límite máximo previsto en el propio contrato e incumpliendo la Disposición 30a.4 de las IIC que únicamente permite la adjudicación directa en los contratos de servicios cuyo importe sea inferior a 18.000 euros, todo lo cual evidencia deficiencias en la planificación.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA:

La adjudicación se realizó de forma directa, sin promoción de concurrencia, ya que, al tratarse de equipos arrendados y no de propiedad de Fraternidad-Muprespa, la prórroga del arrendamiento era la única opción para garantizar el servicio hasta la nueva adjudicación.

El expediente de contratación para la sustitución de los equipos se inició el 16 de agosto de 2016 (PIC2017_20439) y se publicó en el Perfil de Contratante de Fraternidad-Muprespa, integrado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, así como en el Diario Oficial de Unión Europea, los días 25 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, siendo el último día de presentación de proposiciones el 4 de enero de 2017.

Dentro del período de presentación de ofertas, se advirtió un error consistente en la identificación errónea de algunas especificaciones técnicas, tales como la definición de la velocidad del procesador y el establecimiento de formatos de archivo con posibilidad de búsqueda para el envío digital.

Estas circunstancias impedían la presentación de ofertas, por lo que, en fecha 15 de diciembre, se reunió el órgano de asistencia, entendiéndose que el error detectado implicaba una infracción insubsanable de las normas de preparación del procedimiento de adjudicación del contrato, proponiendo al órgano de contratación que se desistiese de la contratación, una vez verificado que hasta la citada fecha no se habían presentado ofertas.

En los expedientes números 33 y 37 del Anexo 1, la adjudicación se llevó a cabo mediante el procedimiento contemplado en el artículo 170 d) del TRLCSP y la Disposición 41ª de las IIC, que prevén los supuestos en los que el contrato solo puede encomendarse a un empresario por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva, basando la elección de dicho procedimiento en circunstancias que, a juicio de este Tribunal, revelan una situación de dependencia derivada de la decisión técnica inicial adoptada por la propia Mutua que condiciona las contrataciones futuras, tal y como se expone a continuación:

En el expediente número 33 del Anexo 1, la utilización de dicho procedimiento se justifica en la circunstancia de que la entidad adjudicataria es la adecuada para llevar a cabo la prestación del servicio consistente en establecer el grado de accesibilidad de los centros de la Mutua, pero no queda acreditado que fuera la única entidad con capacidad de realizarla, por lo que no se trataba estrictamente de un supuesto comprendido en el artículo 170 d) del TRLCSP. En este sentido, en el propio expediente se indica expresamente que en España "...existen dos certificaciones en el ámbito de la Accesibilidad de inmuebles y servicios; una es la certificación DIGA de carácter internacional y único sistema de certificación que Certifica niveles (grados) de accesibilidad (de 1 a 5), y la otra es la Norma UNE 170001-1:2007 de aplicación únicamente nacional y que solo se obtiene si se es totalmente accesible". Es decir, es la contratación de la certificación del grado de accesibilidad del sistema de Certificación DIGA lo que conlleva que sólo el adjudicatario pueda llevar a cabo el servicio y su posterior mantenimiento.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA:

Como ya se expuso en el informe justificativo de la contratación mediante exclusividad, obrante en el expediente de contratación, los dos tipos de certificación en el ámbito de Accesibilidad de inmuebles y servicios existentes en España, no son iguales.

Uno certifica niveles y grados de cumplimiento de accesibilidad (DIGA), y el segundo, UNE 170001-1:2007 – Accesibilidad universal-, criterios DALCO, no acredita niveles, sino, según el caso, si se cumple la totalidad de la norma, no permitiendo niveles de mejora graduales y haciéndola de cumplimiento prácticamente imposible en locales y edificios en uso.

Este criterio, la práctica imposibilidad en locales y edificios existentes de adecuación total a la norma, lo expone el propio CTE-SUA 9 – ACCESIBILIDAD (REAL DECRETO 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación con modificaciones posteriores)

Adecuación de edificios existentes a las condiciones de accesibilidad del DB SUA

Los edificios existentes deben adecuarse a las condiciones de accesibilidad que establece el DB SUA antes del 4 de diciembre de 2017 en todo aquello que sea susceptible de ajustes razonables, conforme a la disposición adicional tercera, apartado b), del Real

Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Cumplimiento del DB SUA en edificios existentes y efectividad de la adecuación al DB

Esta condición se ha hecho extensiva, para el conjunto del CTE y de sus requisitos básicos y para todos los edificios existentes, mediante la modificación del artículo 2 de la Parte I del CTE introducida por la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en su disposición final undécima.

La adecuación a este DB de un elemento que se modifica puede no ser efectiva cuando depende de la necesaria contribución de otros elementos que, por no modificarse con la reforma, no se adecuan a este DB. Por ejemplo, podría ser el caso de una reforma de un aseo de un establecimiento no accesible para usuarios de silla de ruedas, en la que dotar a dicho aseo de las condiciones de accesibilidad para dichos usuarios no aportaría ninguna mejora efectiva.

Casos en los que se puede considerar no viable adecuar las condiciones existentes de accesibilidad para usuarios de silla de ruedas

En el marco de lo establecido en el punto 3 del artículo 2 de la parte I del CTE y a título de ejemplo, en casos debidamente justificados excepcionalmente se podría considerar no viable adecuar la accesibilidad para usuarios de sillas de ruedas en las siguientes situaciones:

- Obras que afecten significativamente a la estructura portante o a las instalaciones generales del edificio.

Por ejemplo, cuando la eliminación de desniveles en el interior o en el acceso afecte al forjado o a elementos estructurales, se justifique que las obras para eliminarlos supone una carga desproporcionada y no sea viable instalar dispositivos mecánicos.

Cuando la supresión del obstáculo no sea viable pero este se pueda superar con ayuda (por ejemplo cuando sea menor de 20 cm o se pueda salvar con una rampa de longitud inferior a 1,25 m cuya pendiente no supere el 16%) su existencia no justifica la no adecuación de los elementos existentes a partir de ese punto.

En este sentido cabe señalar que rampas de una pendiente mayor al 12% pueden ser no adecuadas para su utilización por ciertas personas con limitaciones de movilidad así como con dificultades de equilibrio, que en su desplazamiento para salvar desniveles prefieren el uso de escaleras, razón por la que se deben disponer itinerarios alternativos a estas rampas mediante escaleras. Esta pendiente puede suponer un mayor riesgo de deslizamiento, fundamentalmente en aquellas rampas situadas en zonas exteriores o expuestas a lluvia, heladas o nieve. Es recomendable facilitar su utilización, por ejemplo, mediante la dotación de bandas antideslizantes en el pavimento, y la disposición de pasamanos, disposición de salvaruedas a ambos lados de la rampa en toda su longitud así como refuerzo en la iluminación del elemento.

Documento Básico SUA Seguridad de utilización y accesibilidad con comentarios

Se recuerda que una rampa del 16%, aunque puede suponer una barrera para determinados usuarios, por lo que no se puede considerar itinerario accesible, no supone un alto riesgo de utilización para otros usuarios conforme al apartado SUA1 - 4.3.1, solución aceptada en rampas de circulación de vehículos que también estén previstas como recorrido peatonal cuando no pertenezcan a un itinerario accesible.

- Construcción de rampa en pequeños establecimientos en los que, incluso teniendo en cuenta las tolerancias que se establecen en la tabla 2 del apartado 3 del DA DB-SUA/2 ocupe más del 5% de la superficie útil de la planta considerada (conforme a la definición del anejo A del DB SI, incluyendo las superficies en planta y sus mesetas si éstas no están incluidas en el espacio general), así como cuando, descartada la ejecución de la rampa, la instalación alternativa de un dispositivo mecánico también suponga una carga desproporcionada.

- Reforma de un establecimiento con su acceso situado en una planta de piso que no dispone de ascensor accesible ni de itinerario accesible desde el espacio exterior, siempre que en su implantación inicial cumpliera la reglamentación sobre accesibilidad vigente en aquel momento. Este criterio de no viabilidad no sería válido en cambios de uso ni en ampliaciones.

- Edificios o establecimientos no accesibles mediante vehículo y cuyos posibles accesos se encuentran en viales cuyas condiciones los hacen impracticables para usuarios de silla de ruedas y éstas no sean fácilmente modificables, por ejemplo, calles con fuertes pendientes prolongadas, calles escalonadas, etc., pero teniendo en cuenta que son fácilmente modificables las dificultades que provengan de pavimentos inadecuados, mobiliario urbano mal situado, aceras mal adaptadas, etc.

- Cuando no se ostenta la plena propiedad sobre los elementos a intervenir, excepto si lo permite el ordenamiento municipal, por ejemplo, en el supuesto de expropiación u ocupación del dominio público, conforme al artículo 9, punto 5, letra g) y al artículo 4, punto 4, respectivamente, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

- Cuando la intervención conlleve el desalojo de los ocupantes habituales o el cierre de la actividad durante un tiempo prolongado. Hay que tener en cuenta que, en los casos anteriores, en establecimientos de pequeño tamaño puede ser desproporcionado llevar a cabo determinadas intervenciones y por tanto ser causa de inviabilidad, pero puede no serlo en establecimientos de mayor superficie.

Estos criterios de no viabilidad en ningún caso eximen del cumplimiento del resto de medidas de accesibilidad destinadas a otros usuarios.

En resumen, el propio Código Técnico de la Edificación admite la obvia dificultad de cumplir íntegramente la norma en edificios y establecimientos existentes; lo que abunda en el criterio de establecer una certificación razonable que permita mejoras y acredite

parcial o totalmente la accesibilidad, y esto sólo cabe si se opta por la certificación DIGA, no existiendo otras similares en el mercado.

Similar circunstancia se produce en el expediente número 37 del Anexo 1, en el que se justifica la adjudicación directa a una entidad determinada basándose en el hecho de que la contratación previa del laboratorio "...se adjudicó directamente.." a la misma entidad y que "Igualmente por este motivo, el servicio de asesoramiento y soporte técnico del laboratorio es prestado de forma exclusiva por la citada institución...", poniéndose de manifiesto la existencia de una relación de dependencia respecto del proveedor inicial.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA:

El adjudicatario del contrato es un centro tecnológico que estudia el comportamiento del cuerpo humano y su relación con los productos, entornos y servicios que utilizan las personas, siendo en la actualidad un centro concertado entre una institución y una Universidad, ambas de ámbito público.

Fraternidad-Muprespa consideró que, al ser dicha entidad quien diseña y desarrolla íntegramente dicho proyecto, era la única capacitada para prestar el servicio de asesoramiento y soporte técnico del laboratorio de valoración funcional. No obstante, y en atención a las observaciones del TCu, Fraternidad-Muprespa procederá a la licitación del servicio, en aras de garantizar la libre competencia.

En los expedientes números 35, 38, 39, 40, 41, 55, 56, 57, 58 y 60 del Anexo 1, la adjudicación se realizó mediante procedimiento negociado, llevándose a cabo una práctica casi idéntica a la establecida para el procedimiento abierto, de forma que los contratos se han adjudicado a aquel licitador, elegido entre aquellos a los cuales la mutua les ha solicitado ofertas, cuya proposición ha resultado mejor puntuada en función de la aplicación del criterio o criterios de adjudicación establecidos en los pliegos, pero sin que se haya llevado a cabo una fase de negociación previa y directa con las empresas sobre los aspectos económicos y/o técnicos determinados previamente, o, al menos, dicha circunstancia no ha quedado acreditada en el expediente (no constan las ofertas iniciales y las contraofertas, en su caso). Siendo una característica que resulta consustancial a la propia naturaleza del procedimiento negociado, según se regula en los artículos 169 y 178 del TRLCSP y la Disposición 41ª de las IIC, la adjudicación debe recaer en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación cuya oferta resulte económicamente más ventajosa, pero

siempre tras la consulta y negociación de las condiciones del contrato con uno o varios de ellos.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA

Los expedientes 35, 38, 39, 40, 41, 55, 56, 57, 58 y 60 fiscalizados por el TCu, hacen referencia a contrataciones no sujetas a regulación armonizada y cuyo valor estimado era igual o superior a 18.000 euros e inferior a 50.000 euros.

El artículo 191 TRLCSP, otorgaba potestad a los poderes adjudicadores que no tuvieran el carácter de Administraciones Públicas, para que aprobaran unas Instrucciones, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de estas entidades, y en las que se regularan los procedimientos de contratación no sujetos a regulación armonizada.

Pues bien, la IIC de Fraternidad-Muprespa, establecía en su Disposición 30, apartado 3 (se adjunta como documento número 9), el procedimiento de adjudicación para aquellos contratos cuyo valor estimado fuera igual o superior a 18.000 euros e inferior a 50.000 euros.

3. **En los contratos de suministros, gestión de servicios públicos y servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 18.000,00 € e inferior a 50.000,00 €, IVA no incluido,** podrán adjudicarse a la oferta económicamente más ventajosa elegida motivadamente por el órgano de contratación, siempre que el empresario tenga capacidad de obrar y cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación.

En la documentación preparatoria deberá constar:

- Anuncio de la licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público para dar cumplimiento al mandato impuesto por el Consejo de Ministros del pasado 16 de diciembre del 2016, por el que se instruye a las entidades del sector público estatal para dar publicidad a determinados contratos no sujetos a regulación armonizada.
- Presupuestos solicitados a un mínimo de tres empresarios, siempre que ello sea posible. Estas solicitudes se realizarán con carácter simultáneo o posterior a la publicación de la licitación.
- Una memoria en la que se justifique con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretendan cubrirse con el contrato, la idoneidad de éste para satisfacerlas, la correcta estimación y adecuación del precio para la ejecución de la prestación, así como el valor estimado del contrato considerando las eventuales prórrogas del mismo y la totalidad de las modificaciones previstas. También se incluirá información sobre su posible subcontratación.
- Verificación de la existencia de crédito suficiente para cumplir la obligación de pago del precio del contrato, o el compromiso de su retención y afección a dicho pago si el precio debe satisfacerse con cargo a ejercicios futuros. Esto se hace automáticamente a través de una aplicación informática, pero si esta se eliminara, la verificación la realizará el Centro Financiero Contable.
- Acreditación, en su caso, de la capacitación del empresario seleccionado.
- Declaración responsable de que el empresario seleccionado no se encuentra incurso en prohibición de contratar, de conformidad con el artículo 60.1 del TRLCSP.
- Certificaciones acreditativas de que el empresario seleccionado se encuentra al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social impuesta por las disposiciones vigentes.

La documentación preparatoria del contrato y la adjudicación del mismo serán aprobadas por el órgano de contratación. En virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros anteriormente referido, FRATERNIDAD-MUPRESPA no excluirá del procedimiento a ningún operador económico que, a raíz de la publicación de la licitación y aun no habiendo sido invitado, presente una oferta admisible de conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones particulares y prescripciones técnicas y cumpla los requisitos de aptitud establecidos para celebrar el contrato.

De tal forma, para dichos contratos se dispone que podrían ser adjudicados “... a la oferta económicamente más ventajosa elegida motivadamente por el órgano de contratación, siempre que el empresario tenga capacidad de obrar y cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación”. Añadía esta Disposición cual debía ser la documentación preparatoria para este tipo de contratos, documentación que obra en cada uno de los expedientes, y que puede ser contrastado por ese TCu.

A la vista de lo manifestado, y a salvo de mejor criterio por parte del TCu, esta entidad considera que no ha incumplido el procedimiento de adjudicación que debió llevarse a cabo en estas contrataciones.

No obstante todo lo anterior, Fraternidad-Mupresa no acude desde el año 2018 al procedimiento de adjudicación negociado sin publicidad, por razón de la cuantía, sometiendo a procedimiento de adjudicación abierto, todas aquellas licitaciones cuyo valor estimado supere los 15.000 euros, e incluso aquellas otras que, aún siendo de cuantía inferior, implican la cobertura de una necesidad de carácter permanente.

Apartado II.2.1.2 PLIEGOS DE CONDICIONES PARTICULARES Y PLIEGOS DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

a) Requisitos de solvencia exigidos a las empresas para contratar (páginas 29 y 30)

En el expediente número 5 del Anexo 1, el Pliego de condiciones particulares (PCP) exige como requisito de solvencia económica y financiera la acreditación por parte de las empresas licitadoras de un "Volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato, por importe igual o superior a 600.000€ en al menos tres de los últimos cinco años", cuantía que no resulta proporcional teniendo en cuenta que constituye más del doble del valor estimado del contrato, que fue de 120.489,35 euros, sin que consten acreditadas en el expediente las circunstancias que pudieran justificar dicha exigencia (artículo 62.2 del TRLCSP).

En este sentido, el criterio de la proporcionalidad en la exigencia de los requisitos mínimos de solvencia se recoge en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, con efectos a partir del 18 de abril de 2016, (publicada el 28 de marzo de 2014 aunque su transposición al ordenamiento jurídico español aún no se había producido), que prevé que, con carácter general, la exigencia del volumen anual de negocios exigido en el pliego como requisito mínimo de solvencia "...no excederá del doble del valor estimado del contrato...".

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

El expediente número 5, cuyo objeto es la realización de las obras del proyecto de reforma de la zona administrativa del centro asistencial de Fraternidad-Muprespa sito

en Avda. Gran Vía 114 de Vigo (Pontevedra), tenía un valor estimado de 120.489,35 euros, tratándose por tanto de un contrato no sujeto a regulación armonizada.

El artículo 74 del texto refundido de la ley de contratos del sector público, establece lo siguiente:

Artículo 74. Medios de acreditar la solvencia.

1. La solvencia económica y financiera y técnica o profesional se acreditará mediante la aportación de los documentos que se determinen por el órgano de contratación de entre los previstos en los artículos 75 a 79.
2. La clasificación del empresario acreditará su solvencia para la celebración de contratos del mismo tipo que aquéllos para los que se haya obtenido y para cuya celebración no se exija estar en posesión de la misma.
3. Los entes, organismos y entidades del sector público que no tengan la condición de Administraciones Públicas podrán admitir otros medios de prueba de la solvencia distintos de los previstos en los artículos 75 a 79 para los contratos que no estén sujetos a regulación armonizada.

El apartado 3 del artículo 74 transcrito, faculta a los entes, organismos y entidades del sector público que no tengan la condición de Administraciones Públicas, entre los que se encuentran las Mutuas, a que admitan otros medios de prueba para acreditar la solvencia, distintos de los establecidos en los preceptos de la ley. En base a ello, Fraternidad-Muprespa solicitó, a los efectos de acreditar la solvencia económica y financiera, que las empresas dispusieran de un *“Volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato, por importe igual o superior a 600.000€ en al menos tres de los últimos cinco años”*. Lo requerido consistía en la acreditación de un volumen anual, en al menos tres de los últimos cinco años, igual o superior a 600.000 euros, entendiendo que tal requisito estaría cumplido si el sumatorio del volumen anual de negocios en al menos tres de los últimos cinco años, era igual o superior a la cantidad de 600.000 euros, lo que equivaldría a un volumen de facturación anual de 200.000 euros, cantidad que, si bien es superior a los 120.489,35 euros, en modo alguno excedería del doble de dicho valor estimado.

A mayor abundamiento, el propio Pliego rector de la contratación, en uno de sus apartados denominado *“Clasificación del contratista”*, dispone lo siguiente: *“Si bien no es exigible, los licitadores podrán aportar certificación de que se encuentren inscritos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado dentro del Grupo C “Edificaciones”, Subgrupo del 01 a 09 y en la categoría 1, “si su cuantía es igual o inferior a 150.000€...””*.

En consecuencia, esta Mutua estima que la solvencia económica exigida en el contrato, se ajusta a la legalidad, no vulnerando en modo alguno el criterio de proporcionalidad que debe regir las contrataciones.

En el expediente número 15 del Anexo 1, el Pliego de prescripciones técnicas (PPT) exigió, como requisito para llevar a cabo la ejecución del servicio en cualquiera de los centros asistenciales de la mutua repartidos por todo el territorio nacional, que las empresas

licitadoras acreditasen disponer de "...laboratorios propios en las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña y Andalucía...", introduciendo un factor de carácter territorial cuya exigencia como condición de ejecución no resulta proporcional ni acorde con los principios de igualdad de trato y de libre concurrencia (artículos 1 y 139 del TRLCSP y disposición 1ª y 34ª de las IIC), puesto que de la documentación obrante en este expediente no se deduce que dicho factor territorial constituya una condición mínima para llevar a cabo la prestación objeto del contrato. Además, en este caso, la propuesta técnica presentada por una de las empresas licitadoras no fue valorada por la mesa de contratación al no haber acreditado dicha circunstancia, lo que en la práctica la descartó como posible adjudicataria del contrato, limitando de esta manera la concurrencia.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

La asistencia debe dar respuesta a las solicitudes que puedan plantearse desde cualquiera de los centros asistenciales de Fraternidad-Muprespa, Hospital Central incluido, tanto en territorio peninsular como insular.

El volumen de actividad de las Comunidades de Madrid, Cataluña y Andalucía es porcentualmente muy importante para Fraternidad-Muprespa, a lo que se suma que en las tres Comunidades disponemos de equipos de traumatología propios, prácticamente en todas las provincias, lo que incrementa el volumen de analíticas para preoperatorios que precisan agilidad en la entrega de resultados.

La presencia de laboratorios propios da agilidad y homogeneidad en los valores de los parámetros, lo que permite disponer de un histórico de valores equivalente en las tres comunidades donde son mayores la demanda del servicio y el volumen de pacientes que precisan desplazarse para ser valorados en nuestro hospital, por lo que disponer de parámetros analíticos normalizados agiliza la valoración y toma de decisiones clínicas.

Consideramos este requisito un criterio de calidad asistencial.

Por lo que respecta a la afirmación del TCu de que "Además una de las empresas no fue valorada por la mesa de contratación al no haber acreditado dicha circunstancia"..., efectivamente una de las empresas no cumplía el requisito obligatorio de contar con laboratorio propio en las Comunidades Autónomas de Madrid, Cataluña y Andalucía, lo que supuso su exclusión tras la apertura del sobre C.

Anteriormente su oferta había sido admitida y valorada, tal y como se recoge en el informe de valoración realizado por la unidad proponente.

De la lectura del informe se desprende que la exclusión no modificó el resultado final, pues aún cuando se le hubiera admitido, su puntuación total hubiera sido inferior a la del adjudicatario.

En los PCP no se concretan con carácter previo algunos de los medios previstos de acreditación de la solvencia técnica o profesional exigidos a las empresas licitadoras, tal y como contemplan el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, y la Disposición 28ª de las IIC. Esta práctica introduce un excesivo margen de discrecionalidad en la actuación del órgano de contratación que necesariamente tiene que determinar "a posteriori" los requisitos mínimos que deben cumplir las empresas licitadoras para ser consideradas solventes y aptas para contratar, en perjuicio de la transparencia del procedimiento.

Los expedientes en los que se produjo dicha deficiencia son los siguientes'

- En los expedientes números 8, 9, 14, 15 y 47 del Anexo 1, los PCP exigen la acreditación de la solvencia mediante la presentación de una "Relación de los principales contratos...análogos, efectuados... en los últimos cinco años, indicando su importe, fechas y destinatario público o privado de los mismos...", sin especificar el importe mínimo que el empresario debe acreditar como ejecutado en contratos de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato.*
- En el expediente número 41 del Anexo 1, en el PCP se indica que los empresarios deberán disponer de "...una organización con elementos necesarios y suficientes...", y en los expedientes números 46, 49 y 53 del Anexo 1, se exige a las empresas licitadoras la "Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas integradas en la organización, de los que se disponga para la ejecución del contrato", sin concretar qué medios materiales y personales serían los mínimos exigidos para considerar cumplidos los requisitos de aptitud.*
- Por último, en el expediente número 38 del Anexo 1, en el PCP no se hace referencia alguna a los medios de acreditación de la solvencia técnica y financiera exigida a las empresas licitadoras.*

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA

Por lo que se refiere a la falta de concreción de la solvencia técnica detectada por el TCu en alguno de los expedientes fiscalizados, esta Mutua manifiesta que la definición de los medios de acreditación de la solvencia exigidos en dichos expedientes podía resultar demasiado genérica y adolecer, en cierta medida, de concreción, la redacción dada se ceñía a lo establecido en los artículos 76, 77 y 78 TRLCSP.

No obstante, los pliegos de Fraternidad-Muprespa, en la actualidad, establecen con precisión los medios de acreditación, por parte de las empresas licitadoras, tanto de la solvencia económica o financiera como de la técnica y profesional, resultando excepcional lo acontecido en los expedientes fiscalizados, como puede confirmar el Tribunal.

En relación a la no exigencia de solvencia técnica y financiera en el expediente número 38, cuyo valor estimado ascendía a 27.600 euros, es necesario hacer mención al procedimiento establecido en la Disposición 30, apartado 3 de la IIC de Fraternidad-Muprespa (adjuntado como documento número 6), para los contratos cuyo valor estimado fuera igual o superior a 18.000 euros e inferior a 50.000 euros. La documentación preparatoria de dichos contratos no establecía la exigencia de una determinada solvencia a los licitadores, disponiendo que podrían ser adjudicados “... a la oferta económicamente más ventajosa elegida motivadamente por el órgano de contratación, siempre que el empresario tenga capacidad de obrar y cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación”. Esta Mutua estima por tanto que no se ha incumplido el procedimiento establecido en las IIC.

b) Criterios de adjudicación (páginas 30 a 35)

b.1) Insuficiente justificación de la elección de los criterios de adjudicación (páginas 30 y 31)

En los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, la elección de los mismos se justifica de forma excesivamente genérica, indicándose que "...se realizó atendiendo a las características del objeto del contrato, y dando preponderancia a aquellos criterios que pudieran valorarse mediante cifras o porcentajes a través de la mera aplicación de fórmulas...", añadiendo que, en aquellos contratos en los que se prevé la aplicación de criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor, "...se describen los aspectos de carácter técnico que serán valorados y la distribución de puntos en función de dichos criterios...", utilizando meros formulismos que restan transparencia al procedimiento (artículos 1 y 139 del TRLCSP y disposiciones 1ª, 34ª y 42ª de las IIC).

Especial mención merece el expediente número 51 del Anexo 1, en el que la Mutua no utilizó el criterio precio como criterio de adjudicación, sin que consten justificadas en el expediente las razones de carácter excepcional que pudieran justificar la exclusión de dicho criterio, que debiera ser utilizado con carácter general en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia previstos en el artículo 1 del TRLCSP. En el mismo sentido, no se justifica la elección como criterio de adjudicación de las denominadas "...Mejoras adicionales, con hasta un máximo de 68 puntos", valorándose la entrega de más productos similares a los que son objeto del contrato, tales como, la entrega de piezas adicionales "de 1/2 Kg mínimo de lomo ibérico bellota", "...de 1/2 Kg mínimo de chorizo cular ibérico bellota", "botella adicional de vino D.O. Rioja reserva de 70 cl., Botella de Whisky escocés, de 70 cl. mínimo, Reserva mínimo 12 Años", "Botella de brandy, de 70 cl mínimo, gran reserva", entre otros, siendo la valoración de dicho criterio determinante en el resultado de la adjudicación.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA

A este respecto y más allá de la debida justificación en el expediente, debe señalarse que el artículo 1 del TRLCSP establece como principio al que debe ajustarse la contratación el de "...selección de la oferta económicamente más ventajosa", superándose en cierto modo otros conceptos tradicionales como el precio. Para el caso que nos ocupa, el precio no respondería como criterio de adjudicación a la finalidad a la que pretende atender el contrato que es otorgar a los trabajadores de la Mutua una percepción en especie de un determinado valor, de forma que partiendo del importe autorizado se obtenga el mayor beneficio social para los mismos, de forma que el criterio de adjudicación elegido tiene impacto en la mejora social de sus condiciones laborales y contribuye desde la perspectiva de las relaciones laborales al cumplimiento de los principios de economía y eficiencia.

Por otra parte, desde el punto de vista técnico, no es sencillo fijar un precio relacionado con productos que tienen tipos impositivos diferentes y que, por dicha circunstancia, dificultarían, en el caso de las mejoras, identificar las ofertas económicamente más ventajosas.

A tal efecto, el punto 9 del Anexo I de la Ficha particular de la contratación determina una serie de criterios técnicos cuantificables automáticamente y mejoras adicionales para la adjudicación del contrato, que esta entidad entiende que responden al tan citado principio de "oferta económicamente más ventajosa".

b.2) Falta de vinculación directa con el objeto del contrato (páginas 31 y 32)

Algunos de los criterios de adjudicación previstos en el PCP no tenían vinculación directa con el objeto de los contratos, tal y como se exige en el artículo 150.1 del TRLCSP y en la Disposición 42ª de las IIC, que establece que "La valoración de las proposiciones y la selección de la oferta más ventajosa se hará atendiendo a criterios vinculados al objeto del contrato..."

Los supuestos en los que se produjo dicha circunstancia son los siguientes:

- *Expediente número 15 del Anexo 1, en el que se valora como criterio de adjudicación, con hasta un máximo de 6 puntos, la oferta por parte de las empresas licitadoras de "...un sistema de soporte telefónico...", criterio que no se considera que incida en una mayor calidad de la oferta. Además, debe tenerse en cuenta que el PPT exige a la empresa adjudicataria que "...La comunicación entre el laboratorio y FRATERNIDAD-MUPRESPA, respecto a las pruebas solicitadas y los resultados obtenidos debe realizarse en su totalidad por vías telemáticas, utilizando el sistema de comunicación propio..."*

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA

La intención del criterio de servicio de soporte telefónico es la de disponer de la

posibilidad de un servicio de atención al personal de la mutua, para asesoramiento y resolución de las dudas y consultas que puedan surgir en la realización de las solicitudes o las extracciones de sangre a los pacientes, relacionadas con las peculiaridades de los distintos procedimientos analíticos (como por ejemplo peticiones de parámetros muy específicos, dudas con el medio de conservación a emplear, tipos de tubos que deben ser utilizados...), con un tiempo de respuesta breve, lo que permite minimizar incidencias en las peticiones y evitar la repetición de extracciones, con el consiguiente coste añadido y molestias para los pacientes.

Por lo que entendemos que sí constituye un criterio de calidad relacionado con el objeto de la contratación.

Obviamente este servicio de soporte telefónico es independiente del sistema de envío telemático de las peticiones, que aporta mayor calidad en la oferta, puesto que permite disponer de un servicio diario de atención al usuario (lunes a viernes, de 8 a 17 horas), para la resolución de dudas y consultas, con un tiempo de respuesta de 24 horas, lo que permite minimizar incidencias en las peticiones relacionadas con los procedimientos analíticos (peticiones de parámetros muy específicos, dudas con el medio de conservación, tubos que deben ser utilizados, medio de conservación, etc.).

Por lo que se refiere a que *"...La comunicación entre el laboratorio y FRATERNIDAD-MUPRESA, respecto a las pruebas solicitadas y los resultados obtenidos debe realizarse en su totalidad por vías telemática, utilizando el sistema de comunicación propio diseñado por FRATERNIDAD-MUPRESA"*, el sistema de comunicación por vía telemática se limita al envío de las peticiones de analíticas y la recepción de los resultados de las mismas. Este sistema aporta mayor calidad pues permite su integración inmediata en nuestro aplicativo informático, garantizando la confidencialidad y una mejor protección de los datos personales de los pacientes a los que corresponden estos resultados, mejorando la gestión de todo el proceso asistencial, minimizando las posibilidad de pérdida de las solicitudes, y permitiendo al facultativo disponer de estos datos, directamente en la historia clínica del paciente, de manera más ágil y por un procedimiento estandarizado más eficiente.

- *Asimismo, en el expediente número 25 del Anexo 1, se valora como criterio de adjudicación cuantificable mediante un juicio de valor la presentación de la información por la empresa adjudicataria de forma que pueda "...ser tratada mediante procedimientos ofimáticos...". En relación con ello, debe tenerse en cuenta que en el propio PCP se contempla como condición de ejecución de la prestación del servicio que el adjudicatario gestione el contrato con los "...medios informáticos, mecánicos y de cualquier otra índole..." que resulten precisos, valorándose un aspecto de cumplimiento obligatorio para la empresa contratista.*

Debe señalarse al respecto que, en los casos analizados, la valoración de los criterios citados no fue determinante en el resultado de la adjudicación.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

Si bien se establece como condición de ejecución del contrato que el adjudicatario gestione el contrato con los medios informáticos, mecánicos y de cualquier otra índole que resulten precisos para la correcta ejecución del mismo, no son esos medios los que se valoraron como criterio de adjudicación cuantificable mediante un juicio de valor.

Se valoró que la información suministrada por el licitador tras cada retirada de residuos pudiera ser tratada por Fraternidad-Muprespa por medios ofimáticos, para su explotación.

Por ejemplo; el licitador podía facilitar esta información en un fichero con formato PDF, en cuyo caso los datos no podrían ser tratados, o en un formado Excel, en cuyo caso sí podrían ser clasificados o agrupados y operar con los mismos.

La posibilidad de tratamiento de los datos facilita a Fraternidad-Muprespa el cumplimiento de la normativa vigente en materia de gestión de residuos, por tener que comunicar a las Comunidades Autónomas, con carácter periódico, datos de los residuos generados en cada centro, así como reflejarlos en la memoria de sostenibilidad y otros documentos de la Mutua.

b.3) Utilización ineficaz como criterio de adjudicación de la reducción del plazo de ejecución en los contratos de obras (página 32)

En cuatro de los cinco expedientes de obras analizados (números 1, 2, 3 y 5 del Anexo 1) se utilizó como criterio de adjudicación la reducción del plazo ofertado por las empresas licitadoras, que -si bien no fue determinante en la adjudicación-, resultó ineficaz en la práctica teniendo en cuenta que no evitó que se produjeran ampliaciones de plazo y demoras en la finalización de las obras, tal y como se expone en el subepígrafe 11.2.1.4 del presente Informe.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Cuando se realiza un proyecto de obra, para solicitar la preceptiva autorización para la ejecución de inversiones (que puede ser positiva o negativa), no es posible determinar claramente la existencia de elementos ocultos que, a posteriori, pudieran condicionar la ejecución de la obra.

En locales no diáfanos, con divisiones, falsos techos, instalaciones, etc., para poder detectar elementos ocultos que puedan interferir e incluso cambiar lo previsto en el proyecto habría que ejecutar la previa demolición de todo, lo que no es viable sin tener

autorización para la ejecución de la inversión. El problema se agrava cuando el local es arrendado, por lo que, sin la previa autorización de la DGOSS, sería una temeridad demolerlo pues, en caso de la inversión no se autorizase, habría que restituirlo a su estado original, con el consiguiente perjuicio económico para la mutua.

Ocurre algo parecido cuando se trata de reformas, parciales o por fases, de locales en funcionamiento, pues la presencia de empleados y pacientes, hace inviable la demolición previa, total o parcial.

Además de las licencias urbanísticas previas, posteriormente hay que gestionar diversas autorizaciones y permisos de ocupación de vía pública y de acometidas de compañías suministradoras (agua, energía, etc.), que demoran de forma sustancial la ejecución de las obras.

En resumen, no es raro que cuando finalmente se ejecuta la demolición de lo existente, aparezcan elementos no previstos que puedan implicar variaciones más o menos sustanciales en el proyecto y que implican necesariamente ampliación de plazo.

En el caso concreto de **ejecución de obras en c/ Francisco Azorín de Córdoba**, tenemos:

La fecha prevista en el contrato, para la finalización de las obras, es el 28 de septiembre de 2017 (3 meses) al haber ofertado la adjudicataria una reducción de plazo de 3 meses: Sin embargo, la obra se prolongó hasta el 20 de febrero de 2018 (acta de recepción condicionada a repasos).

Es cierto que el plazo de ejecución final fue de 8 meses, pese a que el pliego fijase un plazo inicial de 6, que quedaron en 3, en virtud de la oferta.

Durante la obra, atendiendo a las circunstancias acaecidas, se justificaron y suscribieron tres aumentos de plazo:

1 plazo de aumento (2 meses)

- Problemas con la ocupación de la vía pública (llega la comunicación del Ayto. de Córdoba casi dos meses después del inicio de demoliciones, exactamente no se concede hasta el día 6 de agosto, llegando la comunicación el 21 de agosto) lo que hace que disminuya de forma sustancial el ritmo de trabajo al tener que acopiar escombros dentro del local.
- Problemas con las diferentes cotas del local. No se pudo determinar la cota de vía pública hasta la demolición del local, pues los solados estaban recrecidos en ciertas zonas, teniéndose que hacer tres replanteos y modificaciones de planos, que llevaron su tiempo.
- Durante un periodo de 2 meses, no se pudo trabajar por las tardes ni en fin de semana (Convenio Colectivo provincial de Construcción) que unido a las quejas de los vecinos, hacen que la obra se retrase y que esos retrasos no puedan ser recuperados con mayores rendimientos de trabajo. Esta circunstancia no era previsible ya que dependía de las respectivas autorizaciones de la DGOSS, la concesión real de la licencia de obras, la adjudicación de la licitación, etc.

La ampliación de plazo contó con informe favorable del Arquitecto Director de la Obra.

Boletín nº 59 (28-03-2017)

IV. JUNTA DE ANDALUCIA

Consejería de Empleo, Empresa y Comercio
Delegación Territorial de Córdoba

Nº. 896/2017

Convenio o Acuerdo: Convenio Colectivo Provincial de Construcción y Obras

Expediente: 14/01/0025/2017

Fecha: 06/03/2017

Asunto: Resolución de Inscripción y Publicación

5. Con carácter exclusivo para el año 2017, el día 14 de agosto tendrá la consideración de no laborable y se establece una jornada continuada de siete horas diarias efectivas de trabajo durante el período comprendido entre el día 26 de junio hasta el día 25 de agosto, ambos inclusive, con la recomendación de que su inicio tenga lugar no más tarde de las siete horas de la mañana. No obstante, las empresas, de común acuerdo con la representación legal de los trabajadores y de las trabajadoras, podrán pactar otro régimen distinto.

Entendemos que queda suficientemente justificada esta primera prórroga, hasta el 20 de noviembre de 2017 (se acompaña como documento número 10), y así lo consideraron tanto el Departamento Técnico de la Mutua, como la propia Dirección facultativa de la obra.

En esta primera prórroga aún estábamos por debajo de los 6 meses de ejecución previstos en el pliego, concretamente en 5 meses.

2 plazo de aumento (1 mes)

Se pactó una segunda ampliación de plazo (se acompaña como documento número 11), por 1 mes más (llegando a los seis meses iniciales del pliego rector de la contratación), de nuevo con la aprobación del Departamento Técnico de Fraternidad-Muprespa y la Dirección Facultativa, por cuanto la propiedad pidió unas modificaciones al proyecto a la Constructora, por lo que hubo que demoler tabiques, recrecidos en suelos y desmontaje de elementos instalados en zonas afectadas.

A ello se unieron problemas de enganche de agua, por condicionantes de la empresa pública XXXXX, petición de aumento de potencia eléctrica con falta de definición de la Cía Distribuidora de energía en la zona (XXXX), imposibilidad de poder subir las máquinas de climatización a cubierta, por falta de autorización de corte de la calle, y otros problemas de suministros.

En definitiva, resultó razonable la ampliación del plazo de ejecución por un mes más.

3 plazo de aumento (2 meses y 7 días)

La ampliación de plazo se concedió, por razones de operatividad del centro, ya que pese a estar terminada la obra, no era posible su puesta en marcha, por **no tener potencia**

eléctrica disponible en el centro y tener una respuesta lenta por parte de la empresa suministradora de electricidad, a lo que accedió Fraternidad-Muprespa en aras a poder inaugurar el local en las condiciones normativamente establecidas (legalización de instalaciones técnicas ante Industria, licencia de apertura, etc.). Es posible que de no haberse concedido esta ampliación del plazo, se hubieran comprometido las instalaciones y las propias legalizaciones industriales y del propio local.

Vista la solicitud de ampliación de potencia con la compañía suministradora de electricidad [REDACTED] y dado que sus respuestas están siendo muy lentas, nos vemos en la obligación de pedir una ampliación de plazo de finalización de obra, ya que aunque están instalados todos los elementos industriales del centro (climatización, iluminación, etc.) no es posible realizar las pruebas pertinentes al no tener actualmente un suministro suficiente de potencia, por ser la potencia de obra actual de 9 kw. Con ésta potencia y mientras no esté el suministro definitivo solicitado de 96 Kw, no podemos garantizar la entrega correcta de la obra, las pruebas pertinentes y la legalización de las instalaciones.

En la ejecución de obras en Ripollet (Barcelona), tenemos:

- En el expediente número 2, se incrementa el plazo de ejecución 55 días, justificando dicho incremento genéricamente en la *“realización de trabajos no incluidos en el proyecto inicial... por la propuesta de cambio o elección de algunos materiales...”*, en la coincidencia durante el plazo de ejecución de la obra de *“...las semanas de navidad...”* en las que *“...hay una baja productividad”* o *“Por la complejidad de la realización de algunos sistemas constructivos”*, sin mayor concreción al respecto. En relación con este expediente cabe añadir que el acta de recepción de las obras se formaliza el 30 de abril de 2018, incluyendo observaciones relativas a la existencia de trabajos pendientes de finalizar (acabado de la fachada posterior, definición de la situación de la Caja General de Protección y su instalación, puesta en marcha de las instalaciones y documentación que acredite la legalización de las instalaciones), sin que en la fecha de finalización de los trabajos de la presente fiscalización (mes de noviembre de 2018) conste acreditado que se hayan terminado las tareas pendientes.

Según los datos correspondientes al citado expediente, el plazo inicialmente previsto para la ejecución de las obras era de 180 días, llevándose al contrato los 120 días ofertados por la empresa constructora; finalmente las obras se acabaron en 175 días.

Siendo cierto que no se han cumplido los plazos, por producirse incidencias difícilmente detectables en este tipo de obras de reforma de locales, la valoración de la disminución de plazos en las ofertas, contribuye a ejecuciones más cortas pues, casi con toda probabilidad, el mismo retraso final de 55 días de este expediente, se habría producido sobre cualquier plazo pactado, llevándonos de una duración de 175 días hasta los 235 días.

El retraso se justifica, entre otras causas, en *“realización de trabajos no incluidos en el proyecto inicial”*, que consisten en partidas no contempladas y sobrevenidas una vez iniciadas las obras, debido al estado en que se encontraban las instalaciones, principalmente de saneamiento colgado y de instalación de agua que discurrían por el interior del local, así como el estado de la solera sobre el que se tenía que asentar nuestros pavimentos. Estas circunstancias eran difícilmente previsibles y han quedado al descubierto una vez realizados los trabajos de demolición. Se adjunta informe técnico del Director de la Obra que acredita estas incidencias.

Asimismo, descatalogación de materiales y plazos de entrega del Alucobond de las fachadas, también ha propiciado retrasos en la obra.

En cuanto a las observaciones que se describen en el acta de recepción, son motivadas por el retraso sufrido por la compañía distribuidora de energía eléctrica en la zona (XXXX) en la ejecución de la nueva acometida al centro. Debido a la potencia necesaria, la compañía distribuidora ha tenido que sustituir la antigua acometida, por no disponer en ésta de la potencia necesaria para el desarrollo de la actividad del centro. Actualmente la acometida definitiva con la potencia solicitada ya se encuentra ejecutada, se ha desmontado la instalación que discurría por fachada y en la semana del 13 de mayo se pudieron finalizar los trabajos de revestimiento de las fachadas que quedaban pendientes (una vez desmontada la instalación de la fachada). Lo que todavía no ha realizado la compañía distribuidora a día de hoy, ha sido la instalación del contador, por lo que todavía no disponemos de energía para poder realizar la puesta en marcha de todas las instalaciones y realizar un acta que subsane los comentarios que aparecían en el acta de fecha 30 de abril de 2018.

Respecto a la **ejecución de obras en Palma de Mallorca, c/ General Riera:**

- En el expediente número 3, se amplió el plazo de ejecución de las obras con respecto al previsto inicialmente en, al menos, 7 meses, teniendo en cuenta que el acta de comprobación del replanteo de las obras es de 7 de noviembre de 2017 y que las obras debían finalizar a finales del mes de marzo de 2018.

En efecto, el 19 de marzo de 2018 se aprueba una primera prórroga en la que se solicita ampliación de plazo para la terminación de la "fase 1" hasta el 21 de mayo de 2018, justificándose, entre otras causas, en "...exigencias no detectadas o decisiones en el transcurso de la obra...", así como por la llegada de las "...vacaciones del personal..." y las "...contratas en el período navideño...".

En el mes de mayo de 2018 se aprueba una segunda ampliación del plazo, hasta el 25 de junio de 2018, motivada por el "...Incremento de los elementos a demoler y/o retirar..." y la "...Alteración de la maquinaria de climatización prevista y otras instalaciones...", posponiéndose la fecha de finalización de la "fase 1" hasta el 25 de junio 2018.

Además, el 23 de julio de 2018 se solicitó una tercera prórroga "...por exigencias no detectadas o decisiones en el transcurso de la obra...", previéndose, según consta en el expediente, que las "fases 2 y 3" finalicen el 16 de octubre de 2018, sin que este Tribunal disponga de información posterior que acredite que las obras hayan finalizado.

En efecto, hay tres ampliaciones de plazo en la obra, creemos que suficientemente motivadas.

Los proyectos de obras tienen por objeto la obtención de la autorización para la ejecución de inversiones.

En locales no diáfanos, con divisiones, falsos techos, instalaciones, etc., para poder detectar elementos ocultos que puedan interferir e incluso cambiar lo previsto en el proyecto habría que ejecutar la previa demolición de todo, lo que no es viable sin tener autorización para la ejecución de la inversión. El problema se agrava cuando el local es

arrendado, por lo que, sin la previa autorización de la DGOSS, sería una temeridad demolerlo pues, en caso de la inversión no se autorizase, habría que restituirlo a su estado original, con el consiguiente perjuicio económico para la mutua.

Ocurre algo parecido cuando se trata de reformas, parciales o por fases, de locales en funcionamiento, pues la presencia de empleados y pacientes, hace inviable la demolición previa, total o parcial.

Además de las licencias urbanísticas previas, posteriormente hay que gestionar diversas autorizaciones y permisos de ocupación de vía pública y de acometidas de compañías suministradoras (agua, energía, etc.), que demoran de forma sustancial la ejecución de las obras.

En resumen, no es raro que cuando finalmente se ejecuta la demolición de lo existente, aparezcan elementos no previstos que puedan implicar variaciones más o menos sustanciales en el proyecto y que implican necesariamente ampliación de plazo.

Además en este caso de Palma de Mallorca, por ser una isla, se dilatan los plazos para el suministro de fabricantes e industriales, lo que complica la recepción e instalación de los mismos. La situación se agrava un poco más cuando debemos de mantener un local y parte del otro en funcionamiento como centro asistencial, realizando obras que afectan al desarrollo de la actividad sanitaria de forma sustancial; y siendo ésta prioritaria, provoca que haya que interrumpir trabajos con las consiguientes dilaciones. Se acompañan escritos emitidos por la empresa adjudicataria, como documento número 12.

En la **ejecución de obras en el centro asistencial de VIGO, c/ Gran Vía, 114**, tenemos:

- En el expediente número 5, se amplía el plazo de ejecución en 15 días justificándolo en la existencia de *"...un impedimento físico que no permite la instalación...en la ubicación prevista..."* lo que conllevó trabajos adicionales y el consiguiente retraso en la entrega final de la obra, de lo que se desprende la existencia de deficiencias en la fase de redacción y supervisión del proyecto.

Con un proyecto de obra se pretende obtener la autorización preceptiva, para la ejecución de inversiones.

En locales no diáfanos, con divisiones, falsos techos, instalaciones, etc., para poder detectar elementos ocultos que puedan interferir e incluso cambiar lo previsto en el proyecto habría que ejecutar la previa demolición de la totalidad del local, lo que no es viable sin tener autorización para la ejecución de la inversión. El problema se agrava cuando el local es arrendado, por lo que, sin la previa autorización de la DGOSS, sería una temeridad demolerlo pues, en caso de la inversión no se autorizase, habría que restituirlo a su estado original, con el consiguiente perjuicio económico para la mutua.

Ocurre algo parecido cuando se trata de reformas, parciales o por fases, de locales en funcionamiento, pues la presencia de empleados y pacientes, hace inviable la demolición previa, total o parcial.

Además de las licencias urbanísticas previas, posteriormente hay que gestionar diversas autorizaciones y permisos de ocupación de vía pública y de acometidas de compañías suministradoras (agua, energía, etc.), que demoran de forma sustancial la ejecución de las obras.

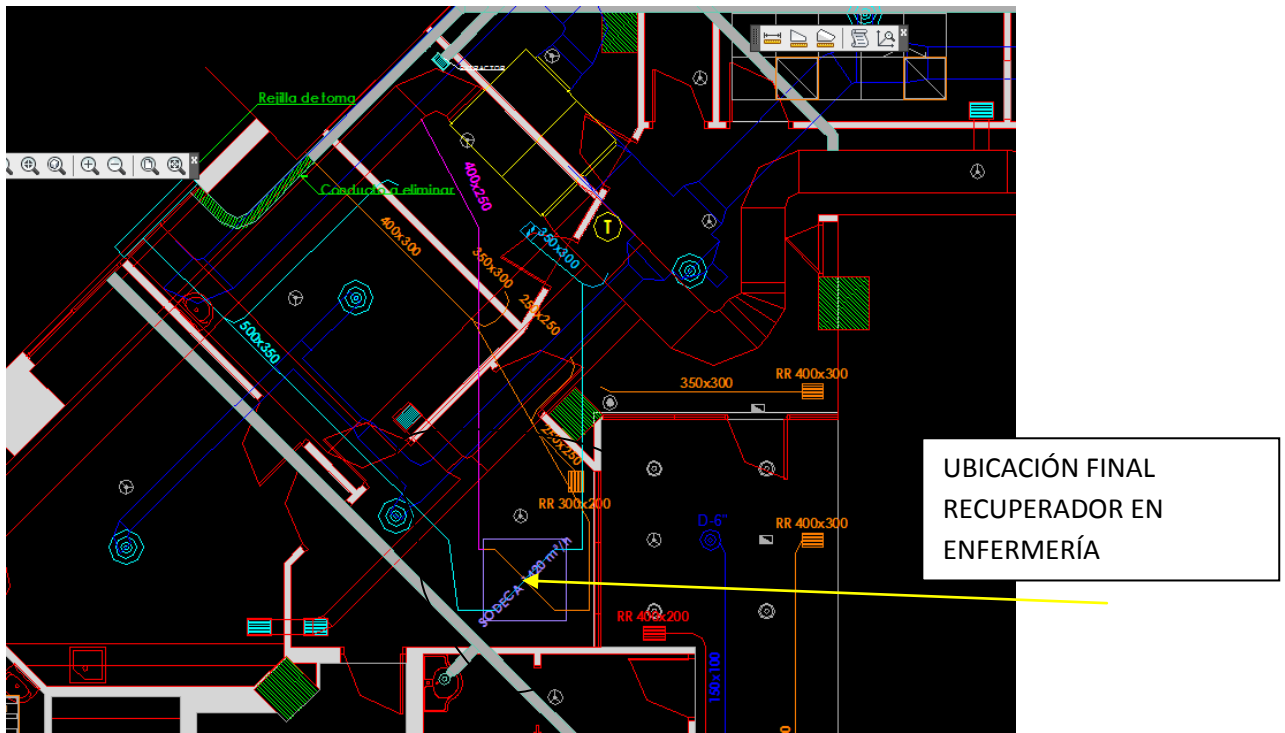
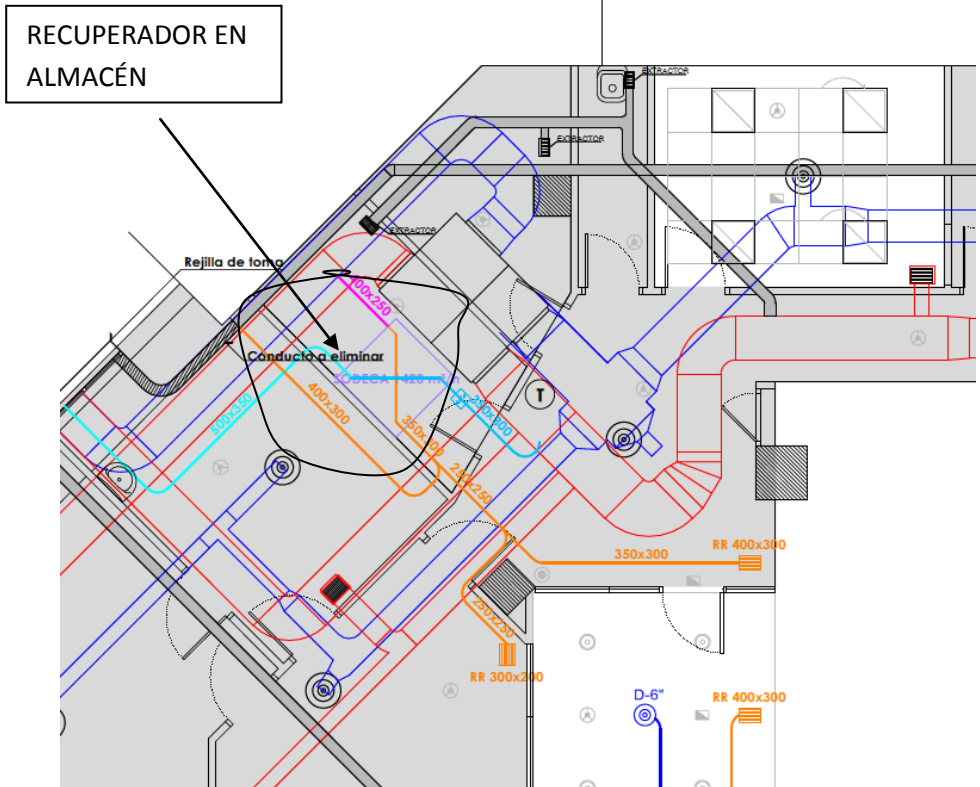
En resumen, no es raro que cuando finalmente se ejecuta la demolición de lo existente, aparezcan elementos no previstos que puedan implicar variaciones más o menos sustanciales en el proyecto y que implican necesariamente ampliación de plazo.

En el caso concreto de VIGO, lo que surgió fue lo siguiente:

El nuevo recuperador entálpico de calor (adecuación a RITE) se iba a ubicar en el falso techo de un archivo almacén, lo que interfería poco con el funcionamiento del centro; en ese falso techo estaba ubicada una condensadora que daba servicio a una parte del centro; para colocar el nuevo recuperador había que demoler un tabique y el falso techo, mover el equipo actual y colocar el nuevo. Una vez que se pudo demoler se constató que por el descuelgue de unas vigas de forjado y el mayor tamaño del equipo disponible, no era posible colocar el equipo en el lugar previsto; en consecuencia, se optó por ubicarlo en el hueco disponible en falso techo del puesto de enfermería; esto provocó:

- Una afectación al funcionamiento del centro asistencial, debiendo ejecutar los trabajos fuera del horario de presencia del personal de enfermería.
- Demoler un falso techo no previsto.
- Colocar estructura de apoyo del equipo
- Modificación del trazado de conductos.
- Instalar un falso techo nuevo y elementos de iluminación.

PREVISIÓN INICIAL



Entendemos justificada la ampliación de plazo aprobada.

b.4) Insuficiente concreción en el contenido o la forma de valoración de los criterios de adjudicación (página 32)

Algunos de los criterios de adjudicación cuya puntuación depende de un juicio de valor no están suficientemente determinados en los PCP, figurando descripciones excesivamente genéricas, sin concretar qué aspectos específicos de carácter técnico serían más o menos valorados y/o cómo se distribuirían los puntos en función de ello.

Los expedientes en los que se produjo dicha incidencia y la descripción de algunos de los criterios de adjudicación son los siguientes:

- Expediente número 7 del Anexo 1, en el que el PCP contempla como criterio de adjudicación cuantificable mediante un juicio de valor, con una ponderación de hasta 20 puntos, el criterio denominado "elaboración de informes", indicándose únicamente, que se tomaría en consideración "...su presentación, estructura, nivel de detalle y explicaciones, contenidos e imágenes", sin mayor concreción adicional y sin precisar qué parámetros, por encima de los mínimos exigidos en el PPT para la elaboración de dichos informes, serían valorados. La mesa de contratación concretó, con posterioridad a la apertura de las proposiciones de los licitadores, las "características" que debía cumplir el denominado "informe ideal", que, según figura en el informe técnico de valoración de las ofertas, incluía aspectos de la proposición meramente formales y no sustantivos, como la " encuadernación " o la "Impresión a color", y cuya valoración dio lugar a la asignación de menor puntuación a algunas de las empresas licitadoras, si bien, en este caso, su valoración no fue un factor determinante en la adjudicación.*

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA

A continuación aclaramos la dinámica, los criterios y la ponderación que se hizo para llegar a otorgar la puntuación de los informes.

A. Requisitos tenidos en cuenta a la hora de valorar los informes

- 1) Los parámetros a valorar en los informes debían circunscribirse y estar relacionados con lo establecido en el pliego de condiciones. Es decir, los parámetros a valorar debían estar relacionados con "*presentación, estructura, nivel de detalle y explicaciones, contenidos e imágenes*".
- 2) La finalidad es que los parámetros valorados en el informe presentado aporten valor a la toma de decisiones.

B. Punto de partida

La valoración de los informes presentados se hizo en 2 fases.

- Primera fase: con el objetivo de construir el que sería el “informe ideal”.
- Segunda fase: valorar cada informe, comparándolo con el definido como “informe ideal”.

C. Dinámica de la PRIMERA fase

Se realizó una rápida revisión de todos los informes presentados.

De cada informe analizado, atendiendo a la “*presentación, estructura, nivel de detalle y explicaciones, contenidos e imágenes*”, se extraían los parámetros que hacían destacar a un informe sobre otro y que aportaban valor para la toma de decisión.

A continuación se detallan los parámetros que se consideraron importantes y el motivo de dicha consideración.

A) PRESENTACIÓN

PARÁMETRO	CAUSA	NOTA
Encuadernación	Los informes no encuadernados pueden dar problemas de que se descoloquen las hojas o se pierdan.	1 pto
Color	Las fotografías de los informes en color se veían mucho mejor que en los de blanco y negro. El uso de colores permite resaltar información relevante del informe y facilita su lectura y comprensión.	1 pto

B) ESTRUCTURA

PARÁMETRO	CAUSA	NOTA
Objeto claro del seguimiento	Se valora positivamente que la lectura del informe permite identificar el objeto perseguido en la investigación, por la transparencia en la legitimación del encargo por parte de la Mutua y para facilitar su comprensión en caso de ser necesaria su ratificación judicial.	1 pto
Investigaciones previas	Aquellos informes que evidencian investigaciones previas a la realización del servicio, minimizan el riesgo de que se produzcan días de seguimiento fallido.	1 pto
Ubicación de las fotografías	Es más inteligible un informe que relata un hecho e intercala las fotografías relacionadas, que aquellos otros que lo relatan y remiten a fotografías al final del informe o en otro soporte.	Intercaladas: 2 ptos Al final: 1 pto Separadas: 0 ptos

C) NIVEL DE DETALLE Y EXPLICACIONES

PARÁMETRO	CAUSA	NOTA
Conclusiones	Se valora positivamente el informe que incluye un pequeño resumen de las actuaciones más significativas, dando especial valor al que incluye conclusiones.	Sin conclusiones: 0 pts Simple resumen: 1 pto Conclusiones: 4 pts
Extensión	El informe ideal es aquel cuya extensión se encuentra entre 3 y 7 páginas por cada día de seguimiento (incluyendo las fotografías).	Breve (<3 hojas/día): 0 pts Largo (>7 hojas/día): 1 pto Apropiado: 2 pts

D) CONTENIDO E IMÁGENES

PARÁMETRO	CAUSA	NOTA
Reportaje en vídeo	Se valora la oferta que incluye el reportaje en vídeo, por cuanto facilita la toma de decisiones. Se diferencia entre los vídeos que permiten identificar claramente al sujeto y las acciones que realiza, de aquéllos que simplemente muestran imágenes difuminadas, lejanas o con excesivo movimiento o ruido.	Sin vídeo: 0 pts Baja calidad: 1 pto Buena calidad: 4 pts
Fotografías	Al igual que con el video, se valora la oferta que incluye el reportaje fotográfico, por cuanto facilita la toma de decisiones. Se diferencia entre los reportajes fotográficos que permiten identificar claramente al sujeto y las acciones que realiza, de aquéllos que simplemente muestran imágenes difuminadas, lejanas o en blanco y negro.	Sin fotografías: 0 pts Baja calidad: 1 pto Buena calidad: 4 pts

D. Dinámica de la SEGUNDA vuelta

Con posterioridad se valoraron los informes presentados.

A modo de ejemplo, se acompañan, como documento número 13, los informes de valoración del Lote 1.

- *Expedientes números 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31 y 32 del Anexo 1, en los que en los PCP se valora como criterio de adjudicación una "Memoria descriptiva del desarrollo del juicio de Seguridad Social... de conformidad con las prescripciones técnicas", así como el "...conocimiento del proceso de Seguridad Social", con hasta 10 puntos, sin concretar el contenido y la forma de valoración de dicho criterio (en el epígrafe 11.2.2 b.1) del presente Informe se amplía esta incidencia).*

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

En este apartado II.2.1.2, el Tribunal de Cuentas detalla una serie de incidencias en los PCP y PPT añadiendo, respecto a los contratos de servicios jurídicos, que se ampliarán en el epígrafe II.2.2 (Incidencias específicas de los contratos de servicios de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica).

La ampliación en un apartado específico permite su alegación en el citado epígrafe específico.

b.5) Utilización de mejoras indeterminadas (página 33)

En los PCP se incluyeron como criterio de adjudicación "mejoras" indeterminadas en su contenido y/o en el método de asignación de la puntuación, sin concretar qué aspectos específicos serían valorados y cómo serían valorados, lo que privó a los licitadores de disponer de la información necesaria y precisa con carácter previo a la presentación de sus proposiciones, en perjuicio de la transparencia y objetividad del procedimiento de licitación.

Esta deficiencia se produjo en los expedientes números 1, 2, 3 y 4 del Anexo 1, en los que se valora como criterio de adjudicación la "Memoria técnica de mejoras", desglosada en diferentes subcriterios, entre otros, la "Mejora en materiales y acabados (máx. 6,00 puntos). Presentación y desarrollo: Máximo 1,20 puntos. Contenido: Máximo 4,80 puntos. Materiales: Máximo 3,60 puntos. Acabados: Máximo 1,20 puntos. Mejora en las instalaciones (máx. 8,00 puntos). Presentación y desarrollo: Máximo 1,00 punto. Contenido: Máximo 7,00 puntos. Sistemas de telemedida: Máximo 2,00 puntos. Sistemas de verificación y/o control: Máximo 2,00 puntos. Sistemas de mejora energética: Máximo 3,00 puntos...", sin precisar el contenido ni la forma de valoración de dicho criterio. El propio PCP indica, en relación con la valoración de dichas mejoras, que queda "...a criterio de FRATERNIDAD-MUPRESA, valorar si las mejoras propuestas son convenientes y pueden considerarse como tales...". No obstante, debe señalarse que, en estos casos, resultaron adjudicatarias las empresas que obtuvieron la mayor puntuación en la valoración del criterio precio.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

A título de ejemplo, en el expediente 1 del anexo – 1 (PICA 2016-20625), en el pliego se detalla el tipo de mejoras que se solicitan, siendo explícitos técnicamente en cuanto a lo que se refieren.

PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES Y PRESCRIPCIONES TÉCNICAS QUE HA DE REGIR LA CONTRATACIÓN, MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO, DEL CONTRATO DE LA OBRA DEL NUEVO CENTRO DE CÓRDOBA DE FRATERNIDAD-MUPRESPA, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 275

Ref.: PIC 2016_20625

Memoria técnica de mejoras. Máximo VEINTE (20) PUNTOS.

Se valorarán las mejoras presentadas, así como su justificación. Podrán presentarse mejoras de las siguientes naturalezas:

- Mejora en la gestión documental de las obras (máx. 2,00 puntos)
Presentación y desarrollo: Máximo 0,40 puntos.
Contenido: Máximo 1,60 puntos.
- Mejora en materiales y acabados (máx. 6,00 puntos).
Presentación y desarrollo: Máximo 1,20 puntos.
Contenido: Máximo 4,80 puntos, distribuidos de acuerdo al siguiente desglose:
Materiales: Máximo 3,60 puntos.
Acabados: Máximo 1,20 puntos.
- Mejora en instalaciones (máx. 8,00 puntos)
Presentación y desarrollo: Máximo 1,00 puntos.
Contenido: Máximo 7,00 puntos, distribuidos de acuerdo al siguiente desglose:
Sistemas de telemedida: Máximo 2,00 puntos.
Sistemas de verificación y/o control: Máximo 2,00 puntos.
Sistemas de mejora energética: Máximo 3,00 puntos.
- Mejoras en los sistemas y métodos de construcción utilizados (máx. 4,00 puntos)
Presentación y desarrollo: Máximo 1,00 puntos
Contenido: Máximo 3,00 puntos.

Se tendrán en especial consideración las propuestas que tengan como iniciativas instalar mecanismos que posibiliten la tele-medida, el control y la verificación de los parámetros propios de los equipos de climatización instalados, así como de los consumos de la instalación eléctrica y mejora energética.

La incorporación de todas las mejoras propuestas se implantarán sin coste adicional para FRATERNIDAD-MUPRESPA.

Así lo entendieron los 19 licitadores que presentaron oferta.

La oferta que fue finalmente adjudicataria presentó detalladamente, según los apartados del pliego, las mejoras técnicas que estimó oportunas, entendiendo

claramente los aspectos que iban a ser valorados (se acompaña como documento número 14).

El resto de licitadores, igualmente entendieron los criterios de valoración, aportando diferentes propuesta de mejoras, que se concretan en el documento número 15.

Las mejoras propuestas en cuanto al apartado “Mejoras sobre B - Mejora en las instalaciones”, por su extensión, se detallan en el anexo denominado “mejoras en instalaciones”, que acredita, a juicio de esta parte, que los licitadores dispusieron de la información necesaria para presentar sus ofertas.

Lo mismo diríamos, dicho sea con todos los respeto al TCu, respecto a las propuestas en cuanto a Mejoras en los sistemas y métodos de construcción, que se adjunta como anexo denominado “Mejoras sobre B - mejora sistemas”; que muestra que los licitadores pidieron entender lo solicitado y formularon sus ofertas, según lo previsto en el pliego.

En el resto de licitaciones reseñadas, los criterios fueron similares.

b.6) Utilización indebida de factores relativos a la solvencia como criterios de adjudicación (página 33)

En el expediente número 7 del Anexo 1, el PCP contempló la valoración como criterio de adjudicación, con hasta un máximo de 10 puntos, de la "...experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato" valorándose, según consta expresamente en el acuerdo de adjudicación del contrato "...el objeto y volumen de los servicios acreditados y el número y duración de los contratos", circunstancia que, con carácter general, debe ser utilizada como medio de acreditación de la solvencia para contratar (artículos 64.2 y 78 del TRLCSP).

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

El expediente en cuestión tiene por objeto la contratación del servicio de investigación privada por detectives para el control de prestaciones y el criterio de adjudicación que valora la experiencia presenta la siguiente redacción:

“Experiencia. Se otorgará una puntuación máxima de 10 puntos.

Por la singularidad específica en la tipología de los seguimientos que evidencian el cumplimiento de requisitos para el mantenimiento de prestaciones de la Seguridad Social, se valorará la experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato en la realización de este tipo específico de seguimientos.

(...)”

Cita el Tribunal de Cuentas en su informe los artículos 64.2 y 78 del TRLCSP que disponen:

“Artículo 64. Concreción de las condiciones de solvencia.

(..)

2. Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, pudiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 223.f), o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 212.1, para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.”

“Artículo 78. Solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios.

1. En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos cinco años que incluya importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

(...)”

En el momento en el que se elaboran los pliegos, Fraternidad-Muprespa es conocedora de la limitación que el TRLCSP impone a los órganos de contratación a la hora de incluir la experiencia como parámetro en los pliegos. Limitación que, en palabras del Tribunal de Cuentas, supone que la experiencia *“debe ser utilizada como medio de acreditación de la solvencia para contratar”*.

Y no obstante, Fraternidad-Muprespa decide configurar la experiencia como criterio de adjudicación al amparo del efecto directo de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 que, a la fecha de publicación de los pliegos de la contratación de referencia, 9 de abril de 2017 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y 11 de abril de 2017 en el Diario Oficial de la Unión Europea, se encontraba todavía pendiente de transposición al derecho nacional español.

Sobre el efecto directo de la directiva se pronuncia la Junta Consultiva de Contratación del Sector Público, el 15 de marzo de 2016, en su *“Recomendación de la Junta Consultiva*

de Contratación Administrativa del Estado a los órganos de contratación en relación con la aplicación de las nuevas directivas de contratación pública”:

(...) Sin perjuicio de todo lo anteriormente señalado, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido reconociendo efecto directo a las disposiciones de las directivas comunitarias una vez expirado el plazo de transposición de las mismas sin que ésta se haya llevado a cabo, pudiendo ser invocadas por los particulares ante la jurisdicción nacional, siempre que se cumplan una serie de requisitos que se establecen en la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia (entre otras, en las Sentencias Van Duyn, de 4 de diciembre de 1974; Ratti, de 5 de abril de 1979; Ursula Becker, de 19 de enero de 1982; y Pfeiffer y otros, de 5 de octubre de 2004).

Dichos requisitos son los siguientes:

- Que la disposición sea lo suficientemente clara y precisa.
- Que la disposición establezca una obligación que no esté sujeta a ninguna excepción ni condición. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado en diversas ocasiones (entre otras, en la Sentencia Kaefer y Procacci, de 12 de diciembre de 1990) que una disposición es incondicional cuando no otorga a los Estados Miembros ningún margen de apreciación.

(...)”

Pues bien, la Directiva 2014/24/UE en su considerando 94 indica:

“Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta. Ello puede ser el caso, por ejemplo, en los contratos relativos a servicios intelectuales, como la asesoría o los servicios de arquitectura. (...)”

Y en el apartado 2 de su artículo 67 “Criterios de adjudicación del contrato” dispone:

“(...)”

2. La oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 68, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. Dichos criterios podrán incluir, por ejemplo:

a) la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

b) la organización, la cualificación y **la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato,**

(...)

Sobre el efecto directo de la Directiva y en particular sobre el efecto directo de su artículo 67, se pronuncia el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales el 1 de marzo de 2016, en el documento “Los efectos jurídicos de las directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin nueva ley de contratos del sector público” y lo hace en los siguientes términos:

“Artículo 67: Criterios de adjudicación del contrato.

Tiene efecto directo, excepto el último párrafo del apartado 2, que, no obstante, ya está incorporado en el artículo 150.3 del TRLCSP. El resto del artículo también se puede considerar incorporado al artículo 150 TRLCSP, pues las novedades respecto a la Directiva 2004/18, que dicho precepto nacional incorpora, son en realidad la positivización de la jurisprudencia europea (anterior y posterior a la Directiva 2014/24) que la ha interpretado; así, el contenido del artículo 67.2 b) (uso de los medios humanos como criterio de adjudicación) ya figura en la STJUE de 26 de marzo 2015, Ambising, asunto C-601/13, y la mención a la comercialización y sus condiciones del artículo 67.2 a) y el artículo 67.3 (concepto de “vinculación al objeto del contrato”) proceden de la STJUE de 10 de mayo de 2012, Comisión/Reino de los Países Bajos, asunto C-368/10.

Por otro lado, buena parte del contenido del artículo se cita a título de ejemplo, por lo que no hay dificultad en integrarlo en la actual legislación interna.”

Por lo que respecta a la siguiente manifestación del Tribunal de Cuentas “valorándose, según consta expresamente el acuerdo de adjudicación del contrato “...el objeto y volumen de los servicios acreditados y el número y duración de los contratos”, ciertamente el informe de valoración anexo al acuerdo de adjudicación indica:

3.2. Experiencia (máx.10p)

Se valora el objeto y volumen de los servicios acreditados y el número y duración de los contratos.

Ahora bien, aunque el enunciado utilizado en el informe no haya sido el más afortunado porque efectivamente, indica que lo que se valora es “(...) el número y duración de los contratos”, dicho enunciado también indica que será valorado “el objeto de los servicios”.

Y del mismo modo, tampoco puede obviarse que la documentación solicitada a los licitadores a los efectos de poder valorar este criterio circunscribía los contratos objeto de valoración a los ejecutados “por alguno” de los detectives adscritos a la ejecución del contrato, sin exigirse que hubiesen sido prestados bajo el “paraguas” de la entidad/persona física licitadora, estableciéndose así una diferenciación con respecto a los contratos exigidos a la licitadora para acreditar su solvencia técnica.

A continuación, reproducimos la documentación solicitada para acreditar el criterio de adjudicación:

- **Relación de los principales contratos ejecutados por alguno de los detectives adscritos a la ejecución del contrato** que hayan tenido por objeto la investigación de la movilidad del investigado. Esta relación deberá presentarse acompañada de una declaración responsable del licitador de buena ejecución y de una memoria técnica de dicha ejecución. Así mismo la declaración responsable se pronunciará sobre el hecho de que dichos

contratos han sido ejecutados por detectives que se adscribirán a la ejecución del contrato pero sin detallar ni el número ni la identidad de los detectives, información esta última, que será aportada en el **Sobre C**.

En el expediente número 11 del Anexo 1, se valora como criterio de adjudicación estar en posesión de certificados de sistemas de gestión de servicios de tecnologías de la información y de sistemas de gestión de seguridad en sistemas de información (hasta 10 puntos) y estar en posesión de certificados de gestión ambiental (hasta 5 puntos). Dichos certificados, como regla general, pueden exigirse, en su caso, como requisito de solvencia técnica (artículos 80 y 81 del TRLCSP).

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

El citado expediente tiene por objeto la contratación del servicio de traslado y alojamiento del CPD de Fraternidad-Muprespa y los criterios de adjudicación que valoran los certificados de gestión son los siguientes:

3) Certificación de gestión de servicios.

Este criterio evalúa la capacidad del licitador de prestar el servicio de técnica de sistemas, “manos remotas” y operación con la metodología y procedimientos necesarios para garantizar una adecuada ejecución. A tal fin, se deberá presentar un certificado de

implantación de un sistema de gestión de servicios de tecnologías de la información de acuerdo a la norma ISO 20.000 o equivalente.

Este criterio se puntuará con el peso del criterio si el licitador presenta el certificado.

4) **Certificación de seguridad de sistemas de la información.**

Este criterio evalúa la capacidad del licitador de garantizar un nivel de seguridad adecuado en sus instalaciones, de acuerdo a una metodología basada en el análisis y gestión de riesgos. La seguridad deberá aplicarse a toda la instalación propuesta y a las operaciones realizadas sobre las instalaciones de los clientes. Para ello, se deberá presentar un certificado de implantación de un sistema de gestión de seguridad de sistemas de la información de acuerdo a la norma ISO 27.001 o equivalente. El ámbito del certificado debe incluir la ubicación física de las instalaciones ofertadas por el licitador para albergar el CPD de **FRATERNIDAD-MUPRESA**.

Este criterio se puntuará con el peso del criterio si el licitador presenta el certificado.

En el caso de las uniones temporales de empresa, será suficiente con que una de las empresas aporte el certificado, debiendo mantenerse la necesidad de que se refieran a las instalaciones ofertadas por el adjudicatario en aquellos casos indicados.

Pues bien, de modo similar a lo expuesto sobre la configuración de la experiencia como criterio de adjudicación, en el momento de elaboración de los pliegos, Fraternidad-Muprespa era concedora de la configuración que el TRLCSP otorgaba a los certificados de gestión, esto es, como criterio de solvencia.

Y no obstante, Fraternidad-Muprespa decide configurar los certificados de gestión como criterios de adjudicación al amparo del efecto directo de la Directiva 2014/24/UE que, a la fecha de publicación de los pliegos de la contratación, abril de 2017, se encontraba todavía pendiente de transposición al derecho interno.

Con respecto al efecto directo de la directiva téngase por reproducida la exposición realizada en líneas precedentes en las que nos remitíamos a la recomendación de la Junta Consultiva de Contratación del Sector Público de 15 de marzo de 2016 y al documento emitido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales el 1 de marzo de 2016.

En esta ocasión el artículo de la Directiva sobre el que Fraternidad-Muprespa basa su decisión es el 43 “Etiquetas” que dispone lo siguiente:

“1. Cuando los poderes adjudicadores tengan la intención de adquirir obras, suministros o servicios con características específicas de tipo medioambiental, social u otro, podrán exigir, en las especificaciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato, una etiqueta específica como medio de prueba de que las obras, servicios o suministros corresponden a las características exigidas, (...)”

En cuanto al efecto directo del artículo en cuestión, Fraternidad-Muprespa se apoya en el pronunciamiento vertido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en el documento “*Los efectos jurídicos de las directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin nueva ley de contratos del sector público*”, al que ya hemos aludido anteriormente. Dicho pronunciamiento es el siguiente:

“Artículo 43: Etiquetas.

Este precepto también goza de efecto directo en cuanto es claro, preciso e incondicionado. Además está parcialmente incorporado en el artículo 117.6 del TRLCSP cuando contempla la posibilidad de que cuando se prescriban características medioambientales en términos de rendimientos o de exigencias funcionales, se utilicen prescripciones detalladas o, en su caso, partes de éstas, tal como se definen en las etiquetas ecológicas europeas, nacionales o plurinacionales, o en cualquier otra etiqueta ecológica, si bien el objeto del artículo 43 de la Directiva es más amplio en cuanto no se refiere solo a etiquetas medioambientales, sino también sociales u otras, y no solo atinentes a las prescripciones técnicas, sino también en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución. A ello cabe añadir que el carácter potestativo de la utilización de las etiquetas se refiere a los poderes adjudicadores y no a los Estados a la hora de transponer la Directiva.”

Por último, aunque tal vez no sea necesario, referiremos que si bien con carácter general el término etiqueta se asocia a productos y por tanto a suministros, estas son también predicables de las obras y servicios, como así se infiere del literal del artículo 43 si bien en el mercado las encontramos bajo la denominación de certificados de gestión.

En el expediente número 15 del Anexo 1, se establece como criterio de adjudicación, valorable con hasta 14 puntos, la circunstancia de que las empresas licitadoras posean más instalaciones, de forma que "por cada CCAA en la que el licitador tenga laboratorio propio o concertado, recibirá un punto..."

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA

La posibilidad de que el licitador oferte un mayor número de laboratorios propios o concertados adicionales a los exigidos, teniendo en cuenta nuestra implantación en todo el territorio nacional y con centros asistenciales en todas las provincias, agiliza el transporte, procesado de las muestras y el posterior envío de resultados, lo que permite acortar tiempos en la valoración, diagnóstico y toma de decisiones clínicas.

Todos los elementos que acortan el proceso de evaluación diagnóstica de la asistencia al paciente, mejoran la eficiencia, como consecuencia de la obtención anticipada de

resultados que permite prontitud en diagnósticos y tratamientos encaminados a que la actividad sanitaria y recuperadora de la mutua produzca la curación de los pacientes en el plazo de tiempo más corto posible.

Consideramos por tanto que este requisito es un criterio valorable, pues aporta calidad asistencial.

b.7) Inadecuada fórmula de valoración del criterio precio (páginas 34 y 35)

En los expedientes números 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31 y 32 del Anexo 1, se contempla como criterio de adjudicación el "Porcentaje de descuento sobre la tabla de tarifas. De 0 a 19 puntos", valorándose con la máxima puntuación a aquella proposición que oferta un mayor porcentaje de reducción sobre las tarifas de honorarios previstas y puntuándose el resto de las ofertas por orden decrecientes.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

En este apartado, el Tribunal de Cuentas detalla una serie de incidencias en los PCP y PPT añadiendo, respecto a los contratos de servicios jurídicos, que se ampliarán en el epígrafe II.2.2 (Incidencias específicas de los contratos de servicios de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica).

La ampliación en un apartado específico permite su alegación en el citado epígrafe específico.

En el expediente número 7 del Anexo 1, la fórmula prevista en el PCP para la valoración del criterio precio se basa en el establecimiento de tramos fijos, es decir, se asigna una puntuación fija para la mejor oferta económica, otra puntuación fija para la segunda mejor oferta y así sucesivamente para el resto de las ofertas presentadas, sin establecer ninguna proporción entre los distintos tramos de puntuación fijados, lo que puede dar lugar a resultados desproporcionados, de forma que diferencias poco significativas en las bajas ofertadas pueden dar lugar a importantes diferencias en las puntuaciones, como de hecho sucedió, en el lote 4 del contrato analizado. En efecto, la proposición mejor valorada (primera posición), ofertó un descuento sobre el presupuesto de licitación de 966,25 euros y fue valorada con el máximo de 45 puntos, mientras que la segunda mejor oferta (segunda posición), que ofreció un descuento sobre el presupuesto de licitación de 938 euros, es decir, la diferencia entre las ofertas era de 28,25 euros (3 %), fue puntuada con 35 puntos (10 puntos menos, lo cual supone un 22 % menos), resultando determinante en la adjudicación de dicho lote.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

Se consideró que era una fórmula adecuada si bien, posteriormente, se observó su falta de proporcionalidad.

Al día de hoy, los criterios de valoración que resultan de la aplicación de fórmulas son equilibradas.

En los expedientes números 9, 39, 45, 50 y 56 del Anexo 1, el PCP contempla una fórmula de valoración del criterio precio" que tiene en cuenta la proporción existente entre las bajas económicas de las ofertas presentadas, lo que podría dar lugar a que diferencias mínimas en las bajas de las ofertas supongan excesivas desigualdades en las puntuaciones asignadas y, por lo tanto, podría distorsionar la importancia del criterio precio respecto del conjunto de los criterios de adjudicación. Debe señalarse que si bien en los contratos analizados no se produjo dicha circunstancia ello no desvirtúa la incidencia señalada.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Esta incidencia ha sido detectada y subsanada; de hecho, diversos expedientes tramitados en 2017 y la totalidad de los tramitados en 2018 y 2019 hasta la fecha contemplan una fórmula de cálculo distinta a ésta para la valoración de la oferta económica. Se incluye un ejemplo a continuación:

Se otorgará la máxima puntuación a aquel licitador que oferte un mayor porcentaje de reducción sobre el presupuesto máximo de licitación mensual y 0 puntos al licitador que no oferte reducción alguna. Las restantes ofertas se valorarán proporcionalmente, aplicando la siguiente fórmula:

Puntuación = Peso del criterio x (% de descuento)^{0,2}

Peso del criterio es la puntuación máxima otorgada a este criterio, que puede consultarse en la tabla de criterios y puntuaciones al comienzo de este apartado.

Descuento es el descuento en % que ofrece el adjudicatario sobre el precio máximo de licitación, entre el 0% (mínimo descuento) y el 100% (máximo descuento).

Apartado II.2.1.3 ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN

a) Valoración de ofertas y constitución de la garantía (páginas 35 a 37)

En el expediente número 3 del Anexo 1, en el informe técnico de valoración de las proposiciones no se justifica la puntuación asignada a los licitadores en los criterios

de adjudicación cuantificables mediante juicio de valor, limitándose a adjuntar un cuadro en el que figura la puntuación otorgada a cada empresa sin explicación adicional alguna, lo que introduce opacidad en el procedimiento, no resultando acorde al principio de transparencia (artículos 1 y 139 del TRLCSP y Disposiciones 1ª y 34ª de las IIC).

A modo de ejemplo, en el informe de valoración se le asignan 4,6 puntos (sobre un máximo de 15 puntos) a una de las empresas licitadoras en el criterio de adjudicación denominado "Memoria técnica de mejoras", mientras que otra empresa licitadora obtuvo 11,7 puntos en este mismo criterio, sin que conste en el expediente ninguna justificación. No obstante lo anterior, debe señalarse que el contrato fue adjudicado a la empresa que presentó la oferta que obtuvo mayor puntuación en el criterio precio, sin que ello desvirtúe la deficiencia señalada.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

En el expediente fiscalizado presentaron oferta dos licitadores. Sus "ofertas técnicas y criterios cuantificables en función de un juicio de valor" consistieron en:

- **Empresa 1**
 - Documentación muy escueta, valorándose:
 - Mejoras en gestión documental:

MEJORAS EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL

_____ dispone de un Sistema de Calidad para el funcionamiento de la Empresa.

En dicho Sistema de Calidad se incluyen una serie de procedimientos, entre otros, que rigen el modo de actuar para el Control de Documentación.

Se adjuntan a continuación fichas de los procedimientos citados.

Aportando un organigrama tipo y confuso.

- Mejoras en materiales y acabados

MEJORAS EN MATERIALES Y ACABADOS

Una vez analizado los trabajos y materiales que intervienen en las obras previstas en el Proyecto, _____, incluye en su oferta, sin coste adicional para la Propiedad:

- 1.- Rodapié 7 cms de altura, a juego con el pavimento laminado previsto en proyecto, en lugares necesarios.
- 2.- Una unidad de vinilo-adhesivo con logotipo de la Propiedad sobre vidrio por cada despacho, sala y/o consulta.

- Mejoras en instalaciones

MEJORAS EN INSTALACIONES

Una vez analizado los trabajos y materiales que intervienen en las instalaciones previstas en Proyecto, [REDACTED] incluye en su oferta, sin coste adicional para la Propiedad, la instalación del sistema de evacuación de aguas mediante tubería insonorizada, lo cual redundaría en una mejora del confort del usuario.

- Memoria técnica de ejecución de obras.

Escueta memoria con la descripción de los trabajos de cada fase, sin aportación de gráficos aclaratorios.

- **Empresa 2.**

Hace una amplia y clara exposición de todos y cada uno de los puntos a desarrollar

SOBRE B: OFERTA TÉCNICA Y CRITERIOS CUANTIFICABLES EN FUNCIÓN DE UN JUICIO DE VALOR

1) MEMORIA TÉCNICA DE MEJORAS

- 1.1) Mejora en la gestión documental de las obras
- 1.2) Mejora en materiales y acabados
- 1.3) Mejora en instalaciones

2) MEMORIA TÉCNICA DE EXPLICACIÓN DE EJECUCIÓN DE LA OBRA (FASES)

- 2.1) Concepción global
- 2.2) Explicación de la obra y fases de ejecución
- 2.3) Interferencias posibles
- 2.4) Planos explicativos de las fases

3) EQUIPO DE TRABAJO

- 3.1) Compromiso de personal
- 3.2) Relación de personal. Perfiles técnicos
- 3.3) Organigrama operativo
- 3.4) Curriculum y títulos

La hoja de valoración aportada en su momento fue un resumen de los criterios utilizados; para completar aquella, se adjunta a este escrito, como documento número 16, descripción pormenorizada de las valoraciones que, en todo caso, como señala el TCu, no afectaron a la adjudicación a la oferta que obtuvo mayor puntuación en el criterio precio.

Una deficiencia similar a la anterior se produce en el expediente número 50 del Anexo 1, en el que en el "acuerdo de adjudicación" se indica expresamente que "...la Directora de la Unidad Proponente del Contrato pasa a dar explicación del informe elaborado con las

puntuaciones totales (anexo 1)...", consistiendo dicho anexo adjunto en un cuadro en el que figuran las puntuaciones otorgadas a las empresas licitadoras en los criterios de adjudicación sin que conste en el expediente mayor explicación al respecto.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

En el acta de la reunión del órgano de asistencia de fecha 11 de mayo de 2017, que ya se aportó al TCu y que se acompaña nuevamente como documento número 17, se incluye el informe de aptitud y valoración de las ofertas presentadas que, a juicio de esta entidad, justifica las puntuaciones otorgadas.

Asimismo, en los expedientes números 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31 y 32 del Anexo 1, la justificación de las puntuaciones asignadas a las proposiciones de las empresas licitadoras que figuran en el informe técnico de valoración está basada en referencias excesivamente genéricas, tales como, "...se efectúa una descripción detallada del proceso de prestaciones de la Seguridad Social, que demuestra un profundo conocimiento del mismo", "... Se presenta un modelo detallado y completo...", "Se presenta un modelo de proposición que contempla con acierto los medios de prueba propios del proceso de Seguridad Social!" y otras expresiones similares, valorándose, en muchos casos, el detalle y la descripción de las ofertas técnicas presentadas, sin concretar suficientemente cuáles fueron los aspectos sustantivos y de contenido que dieron lugar a la asignación de una mayor o menor puntuación en cada caso, tal y como se expone en el epígrafe 11.2.2 de este Informe.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

En este apartado, el Tribunal de Cuentas detalla una serie de incidencias en los PCP y PPT añadiendo, respecto a los contratos de servicios jurídicos, que se ampliarán en el epígrafe II.2.2 (Incidencias específicas de los contratos de servicios de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica).

La ampliación en un apartado específico permite su alegación en el citado epígrafe específico.

En el expediente número 5 del Anexo 1, según figura en el cuadro de valoraciones de las proposiciones técnicas de las empresas licitadoras, la empresa adjudicataria (la mejor puntuada en el criterio precio), no oferta las modificaciones exigidas en el PPT, en el que se contempla expresamente que "Posteriormente a la redacción del proyecto base se recibió el informe de accesibilidad del centro que añade algunas modificaciones que no

se habían incluido en el proyecto, y que el adjudicatario deberá tener en cuenta y ejecutar dentro del mismo presupuesto de adjudicación...". Entre dichas modificaciones no incluidas en la proposición de la empresa contratista cabe citar: la modificación de la "anchura de puertas", de la "superficie de acceso principal", o la eliminación del "Desnivel de acceso principal", sin que consten en el expediente las razones que justifiquen dicha circunstancia.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

La presentación de las ofertas implica la aceptación de las condiciones del pliego. Se acompaña como documento número 18, cuadro con valoración de las ofertas del Sobre B.

En efecto, en el PPT, se incluyó lo siguiente como medidas obligatorias, no mejoras.

Otras consideraciones

Posteriormente a la redacción del proyecto base se recibió el informe de accesibilidad del centro que añade algunas modificaciones que no se habían incluido en el proyecto, y que el adjudicatario deberá tener en cuenta y ejecutar dentro del mismo presupuesto de adjudicación. Dichas modificaciones son:

- Modificación de la anchura de seis puertas del centro para que quede una anchura libre de al menos 0,78 m conforme a CTE-DB SUA 9, con los remates correspondientes:
 - Acceso al Vestíbulo de los aseos adaptados
 - Acceso a Consulta médica 2
 - Paso de Distribuidor a Enfermería
 - Acceso a Consulta médica 1
 - Acceso a Sala de yesos
 - Acceso a Consulta ITCC
- Modificación de la superficie del acceso principal cambiando el mármol actual por otro pavimento antideslizante en mojado con contraste de color y textura con los paramentos verticales y eliminando el desnivel que genera la pendiente de la acera con una cuña de pendiente máxima del 25% de forma que quede nivelada la entrada con la acera en toda la anchura del acceso.

En los expedientes número 35 y 41 del Anexo 1, el importe de la garantía definitiva constituida por las empresas adjudicatarias es superior al 5 % del importe de adjudicación previsto en el PCP, suponiendo un 5,56 % y un 5,45 %, de cada uno de los respectivos importes de adjudicación de los contratos de referencia (34.011,90 euros y 22.822,58 euros, IVA excluido, en ambos casos). Asimismo, en el expediente número 46 del Anexo 1,

el resguardo acreditativo de la constitución de la garantía definitiva remitido por la Mutua está referido a un expediente de contratación distinto del fiscalizado.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

A la hora de determinar la garantía definitiva, se tomó como base de cálculo el importe anual del contrato, sin tener en cuenta que la duración final fue algo menor, como consecuencia de la fecha de comienzo de la prestación del servicio; por ese motivo se han producido pequeñas diferencias en el importe de las garantías.

Respecto al contrato número 46, por la similitud en el objeto con otro contrato, concretamente el suministro e instalación de dos equipos de radiología digital con suspensión de techo para el Hospital de Paseo de La Habana, se facilitó erróneamente el resguardo acreditativo de constitución de aval.

Se subsana el error padecido, acompañando, como documento número 19, el resguardo acreditativo de la constitución de la garantía definitiva correspondiente al contrato fiscalizado número 46.

b) Formalización (página 37)

En el expediente número 36 del Anexo 1, el documento de formalización del contrato está fechado el 14 de junio de 2017, mientras que el inicio del expediente consta que se produjo el 15 de junio de 2017, alterando la sucesión temporal lógica de los actos que constituyen el procedimiento.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

Se trata de un error material en el encabezamiento del contrato.

La fecha de formalización, al igual que la de efectos, que consta en la estipulación segunda (Duración del contrato), fue el 16 de junio de 2017, tras la aprobación, el día anterior, del expediente por parte del órgano de contratación.

c) Publicidad (página 37)

En el expediente número 34 del Anexo 1, la publicación de la adjudicación y de la formalización del contrato en la Plataforma de Contratación del Sector público se produjo más de un año después de la resolución de adjudicación y de la formalización, plazo que parece excesivo aunque las IIC no lo contemplan como un incumplimiento.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA

Si bien el expediente fiscalizado se refiere a un contrato no sujeto a regulación armonizada y, por tanto sometida su tramitación a las IIC de esta Mutua, que no establecen, tal y como el propio TCu reconoce, plazo alguno para proceder a la publicación de las adjudicaciones y formalizaciones de los contratos, desde finales del año 2017, Fraternidad-Muprespa publica en el Perfil de Contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, toda su actividad contractual independientemente del procedimiento llevado a cabo para su adjudicación, por lo que la incidencia detectada no se estaría produciendo en la actualidad.

Apartado II.2.1.4 EJECUCIÓN Y PAGO (Páginas 37 a 39)

En cuatro de los cinco expedientes de obras celebrados por la Mutua en el ejercicio 2017 (números 1, 2, 3 y 5 del Anexo 1) se produjeron retrasos en la fecha de finalización efectiva de las obras, habiéndose valorado en todos los casos la reducción del plazo ofertado como criterio de adjudicación, tal y como se señala en el epígrafe 11.1.2, punto b.3) de este Informe, y sin que conste que se hayan impuesto penalidades económicas a la empresa contratista.

En relación con los retrasos producidos en el plazo de ejecución en los contratos de obras analizados debe señalarse que las circunstancias que motivaron los incrementos del plazo, al menos en parte, no están suficientemente motivadas en condiciones que no pudieran o no debieran haber sido previstas en la fase de preparación del contrato y de redacción, supervisión y replanteo del proyecto de las obras a ejecutar y que reflejaron la existencia de deficiencias en la planificación de las obras y en la preparación de los contratos, así como un insuficiente control de su ejecución, retrasando la puesta a disposición de las instalaciones al uso público. Las circunstancias concurrentes en cada uno de los expedientes citados son las siguientes:

- En el expediente número 1, se producen distintas ampliaciones de plazo demorándose la fecha de terminación de las obras -prevista el 20 de septiembre 2017-, hasta el 20 de febrero 2018, incrementándose en 5 meses el plazo, que inicialmente era de 3 meses (el plazo de ejecución total fue de 8 meses). Dichas ampliaciones se justifican, entre otras circunstancias, en "...la necesidad de modificar la distribución..." de la zona de administración y en la reducción de la jornada de trabajo "en los meses de julio y agosto..." lo que, según manifiesta la empresa adjudicataria, "ha supuesto un retraso en la obra", así como en la demora en la concesión de la licencia de ocupación de la vía pública o la dificultad de adquisición de algunos materiales (paneles de melamina, tarima de madera, perfilería de aluminio, entre otros).*
- En el expediente número 2, se incrementa el plazo de ejecución 55 días, justificando dicho incremento genéricamente en la "realización de trabajos no incluidos en el*

proyecto inicial... por la propuesta de cambio o elección de algunos materiales...", en la coincidencia durante el plazo de ejecución de la obra de "...las semanas de navidad..." en las que "...hay una baja productividad" o "Por la complejidad de la realización de algunos sistemas constructivos", sin mayor concreción al respecto. En relación con este expediente cabe añadir que el acta de recepción de las obras se formaliza el 30 de abril de 2018, incluyendo observaciones relativas a la existencia de trabajos pendientes de finalizar (acabado de la fachada posterior, definición de la situación de la Caja General de Protección y su instalación, puesta en marcha de las instalaciones y documentación que acredite la legalización de las instalaciones), sin que en la fecha de finalización de los trabajos de la presente fiscalización (mes de noviembre de 2018) conste acreditado que se hayan terminado las tareas pendientes.

- *En el expediente número 3, se amplió el plazo de ejecución de las obras con respecto al previsto inicialmente en, al menos, 7 meses, teniendo en cuenta que el acta de comprobación del replanteo de las obras es de 7 de noviembre de 2017 y que las obras debían finalizar a finales del mes de marzo de 2018.*

En efecto, el 19 de marzo de 2018 se aprueba una primera prórroga en la que se solicita ampliación de plazo para la terminación de la "fase 1" hasta el 21 de mayo de 2018, justificándose, entre otras causas, en "...exigencias no detectadas o decisiones en el transcurso de la obra...", así como por la llegada de las "...vacaciones del personal..." y las "...contratas en el período navideño..."

En el mes de mayo de 2018 se aprueba una segunda ampliación del plazo, hasta el 25 de junio de 2018, motivada por el "...Incremento de los elementos a demoler y/o retirar..." y la "...Alteración de la maquinaria de climatización prevista y otras instalaciones...", posponiéndose la fecha de finalización de la "fase 1" hasta el 25 de junio 2018.

Además, el 23 de julio de 2018 se solicitó una tercera prórroga "...por exigencias no detectadas o decisiones en el transcurso de la obra...", previéndose, según consta en el expediente, que las "fases 2 y 3" finalicen el 16 de octubre de 2018, sin que este Tribunal disponga de información posterior que acredite que las obras hayan finalizado.

- *En el expediente número 5, se amplía el plazo de ejecución en 15 días justificándolo en la existencia de "...un impedimento físico que no permite la instalación...en la ubicación prevista..." lo que conllevó trabajos adicionales y el consiguiente retraso en la entrega final de la obra, de lo que se desprende la existencia de deficiencias en la fase de redacción y supervisión del proyecto.*

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

Esta Mutua se remite a las alegaciones formuladas a la incidencia [b.3\) Utilización ineficaz como criterio de adjudicación de la reducción del plazo de ejecución en los contratos de obras](#), de este escrito de alegaciones.

En el expediente número 7 del Anexo 1, la Mutua resolvió, los contratos relativos a los lotes 8 y 37, debido al "deficiente" cumplimiento de las empresas contratistas, lo que, según figura en el acuerdo de resolución del contrato (lote 37), dio lugar a la imposición de las "...penalizaciones e indemnizaciones..." previstas en el PCP. Sin embargo, no consta en la documentación incorporada al expediente que se aplicasen dichas penalizaciones en el supuesto del lote 8, tratándose de un caso idéntico de resolución del contrato por incumplimiento.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

Si bien en el escrito de resolución del contrato no constaba expresamente la aplicación de penalidades, estas se llevaron a cabo y se aplicaron sobre las facturaciones de los servicios incorrectamente ejecutados, según el siguiente detalle:

FACTURA	DÍAS DE INVESTIGACIÓN	PENALIDAD
2018 A 432	27 y 28 de marzo de 2018	2 días de seguimientos fallidos
2018 A 431	12,13 y 14 de marzo de 2018	2 días de seguimientos fallidos
2018 A 480	30 de mayo y 8 de junio de 2018	2 días de seguimientos fallidos
2018 A 574	9 y 10 de julio de 2018	1 día de seguimiento fallido
2018 A 618	6,9 y 26 de julio de 2018	2 días de seguimiento fallido
2018 A 540	2 y 4 de julio de 2018	1 de seguimiento fallido

En el expediente número 9 del Anexo 1, constan las facturas del período que abarca desde el mes de abril de 2017 hasta el mes de septiembre de 2018, ambos incluidos (18 meses), plazo que supera el período máximo de duración de 15 meses que contempla el contrato (12 meses ampliables 3 meses), debido, según consta el expediente, al retraso que se produjo en el procedimiento de adjudicación del contrato que se estaba tramitando para la cobertura del servicio, como consecuencia de la interposición de un recurso ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

Efectivamente, la duración del contrato estaba prevista en doce meses más tres adicionales de posible prórroga. Como consecuencia de la interposición de varios recursos por parte de varios licitadores, y dada la necesidad existente en los centros de trabajo de contar con un servicio de limpieza adecuado, que garantizase unas condiciones de higiene, limpieza y control de plagas para todos los usuarios de los

mismos, con fecha 5 de marzo de 2018 se comunicó a la empresa prestataria del servicio la continuidad del mismo, hasta la entrada en vigor del nuevo contrato, resultado de la licitación recurrida.

Se adjunta como documento número 20 las comunicaciones realizadas a la empresa.

En el expediente 36 del Anexo 1, constan tres facturas correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre de 2018 que no figuran pagadas según consta en la documentación remitida a este Tribunal (el 8 de noviembre de 2018), sin que se justifiquen las razones para ello.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA

Se acompañan como documento número 21, las facturas referidas por el TCu y sus justificantes de pago.

SEGUNDA.- INCIDENCIAS ESPECÍFICAS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE ASESORÍA JURÍDICA, REPRESENTACIÓN PROCESAL Y DEFENSA TÉCNICA.- Como en la alegación primera, correlativamente al Anteproyecto de Informe de Fiscalización, y a continuación de las diversas incidencias, se formularán las alegaciones de la entidad.

No obstante, una incidencia específica de estos contratos de asesoría jurídica se cita dentro de las incidencias comunes a todos los contratos, por lo que se evacuará ahora, en primer lugar, pero haciendo referencia a los apartados y subapartados de las incidencias comunes a los distintos tipos de contratos.

Apartado II.2.1. Incidencias comunes a los distintos tipos de contratos

Subpartado II.2.1.1 ACTUACIONES PREPARATORIAS DE LOS CONTRATOS

a) Justificación de la necesidad de contratar (página 24)

Exptes 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31 y 32

La memoria justificativa de la necesidad de contratar es excesivamente genérica, ya que no precisa con la extensión suficiente las necesidades que pretenden cubrirse ... (art. 22 TRLCSP)

La necesidad de contratar se basa en la existencia de ... centros de trabajo por todo el territorio ... por lo que la Mutua ... precisa de una red de abogados externos ..., sin justificar en el expediente la carencia de recursos humanos propios, precisando, por

ejemplo, el número de abogados que integran la asesoría jurídica de la Mutua, sus funciones o el número de juicios que gestionan al año, en aras de acreditar la carencia de medios propios.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA:

Ciertamente, la justificación de la necesidad podía haber sido más extensa y haber precisado el número de abogados que integran la asesoría jurídica de la Mutua, sus funciones y el número de juicios que gestionan al año, en aras de acreditar la carencia de medios propios.

Las circunstancias que justifican la necesidad¹ han estado presentes a la hora de contratar abogados externos lo cual, a mayor abundamiento, es un servicio que viene prestándose durante años, como expone el propio anteproyecto (página 41), y no sólo desde 2007, cuando por primera vez se incluye a las Mutuas en el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de contratación del sector público, sino desde los años 70, incluso.

Dichas circunstancias consideradas han sido tanto el número de abogados que integran la asesoría jurídica interna, sus funciones y el número de juicios que gestionan al año, como disponer de centros en todo el territorio nacional, lo cual tiene lógica correspondencia en que los también los juicios se celebren a lo largo y ancho del territorio.

Sin embargo, es cierto, que sólo esta última circunstancia quedó plasmada por escrito.

A finales de 2016 (los expedientes de contratación fiscalizados se refieren a 2017), la plantilla del Centro de Asesoría y Servicios Jurídicos de Fraternidad-Muprespa la integraban nueve letrados, como se acredita con certificación adjunta del Director del Centro de Recursos Humanos y Responsabilidad Social Corporativa de Fraternidad-Muprespa.

De los nueve letrados, dos eran/son directivos (igual que al día de hoy), dos estaban dedicados a asuntos generales y los cinco restantes a Seguridad Social.

Las funciones de los abogados dedicados a Seguridad Social consisten en:

- Realización de los juicios de Seguridad Social de la Comunidad de Madrid.

¹ Art. 22.1 TRLCSP: ... *A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.*

- Realización de los juicios de Seguridad Social de Ávila, Soria, Teruel, Ceuta y Melilla, plazas en las que, por su escasa litigiosidad, no se contratan los servicios de abogados externos.
- Actuación como abogados de control del resto de las Direcciones Provinciales de la Mutua, lo que supone la dirección de la actuación de los profesionales concertados a este fin (Instrucción de Organización 01/070, de 18 de abril de 2016; función b).

El trabajo del abogado de control comporta:

- ✓ Comunicación diaria con las Direcciones Provinciales de control, para prestarles asesoramiento legal en materia de Seguridad Social.
- ✓ Estudio y redacción de reclamaciones previas y demandas, cuando la Mutua va a tener la condición de parte actora.
- ✓ Dirección y control del abogado externo.
- ✓ Designación de peritos, en su caso. Decidir sobre la intervención procesal de peritos médicos en el ámbito provincial y comunicar su designación a sus superiores jerárquicos (Instrucción de Organización 01/070, de 18 de abril de 2016; función c).
- ✓ Asesoramiento y asistencia jurídica de los empleados de las Direcciones Provinciales de control cuando son víctimas de agresiones o situaciones de violencia.

En 2016, Fraternidad-Muprespa fue parte en 2.072 juicios en materia de Seguridad Social, de los que 193 se celebraron en la Comunidad de Madrid. Los 1.879 restantes se celebraron en el resto del territorio nacional, a lo largo de los 225 días hábiles del año.

No es posible atender dichas audiencias con los cinco letrados adscritos a Seguridad Social, ni aún cuando no tuvieren otras funciones, que las tienen como se ha expuesto. Por ello es necesario, a lo largo de toda la vida de la Mutua, la contratación de abogados externos.

Se acreditan número de juicios y funciones de los letrados con certificación del Director del Centro de Asesoría y Servicios Jurídicos, que se adjunta como documento número 22, que incluye la Instrucción 01/070, de Organización de Fraternidad-Muprespa.

En adelante, la memoria justificativa de la necesidad será más extensa, evitando incurrir en generalizaciones.

Apartados II.2.2. Incidencias específicas de los contratos de servicios de asesoría jurídica, representación procesal y defensa técnica.

Requisitos de solvencia (página 40)

El Tribunal de Cuentas critica que se hayan utilizado límites mínimos distintos según se prestase el servicio en unas u otras provincias, sin que consten en los expedientes las razones que justifican la aplicación de criterios diferentes para decidir la capacidad o aptitud de las empresas para realizar de forma correcta la prestación del servicio.

Por otra parte, el TCU considera que la exigencia de volumen mínimo de juicios puede acreditar los “conocimientos técnicos” y la “experiencia” pero no necesariamente la “fiabilidad” y la “eficacia” (art. 78 TRLCSP). Tratándose de servicios jurídicos hubiera sido razonable prever en los PCP a través de la acreditación por los licitadores de los resultados obtenidos en los juicios.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Ciertamente, se ha acreditado la solvencia técnica mediante un número de juicios, amén de las titulaciones académicas y profesionales del responsable del contrato, habiendo sido distinto el número de juicios en unas u otras provincias.

El criterio que se ha utilizado para aplicar límites mínimos distintos en unas provincias u otras ha sido la litigiosidad de Fraternidad-Muprespa en el ámbito territorial de cada contrato. Normalmente, por el volumen de actividad de Fraternidad-Muprespa, que protege en contingencias profesionales a algo menos del 10% de los trabajadores por cuenta ajena, su litigiosidad está en línea con la litigiosidad provincial a nivel nacional, lo que nos ha hecho estimar que el número de juicios que pueden alcanzar los abogados en unas provincias (Coruña, por ejemplo) no es fácil de alcanzar en otras (Córdoba, por ejemplo), lo cual no obsta a que Fraternidad-Muprespa quiera estar representada en todas las sedes judiciales por profesionales del máximo reconocimiento.

Así, los datos de litigiosidad de Fraternidad-Muprespa, en materia de Seguridad Social, referidos a 2014, 2015 y 2016, presentan las cifras siguientes (ver informe de incremento interanual de juicios, de documento número 22):

- Pontevedra: 57-76-89
- Coruña: 94-115-122
- Jaén: 64-87-103
- Málaga: 58-66-82
- Murcia: 79-83-93
- Valencia: 71-67-69

Estas seis primeras son Direcciones Provinciales de máxima litigiosidad (se exigieron 500 juicios).

- Ciudad Real: 60-61-71

Nivel algo inferior (se exigieron 300)

- Cádiz: 89-63-79
- Cantabria: 24-46-43

Menor en el caso de Cantabria, donde se debían haber exigido menos; no así en Cádiz, donde hay lotes por la diversidad de plazas sedes de Juzgados de lo Social (200).

- Córdoba: 17-18-49

Menor (150)

- León: 51-53-52

120, se debían haber exigido 150.

- Asturias: 64-69-81

Se debían haber exigido más; no obstante, en consideración a que hay sedes de Juzgados de lo Social en varias plazas, se rebajó el límite para no limitar la concurrencia.

En el futuro se exigirá el mismo número de juicios en todas las Direcciones Provinciales, como requisito de solvencia técnica y profesional. Podría ocurrir que, en algunas Direcciones Provinciales, la contratación resultase desierta, en cuyo caso se explicarían las razones que pudieran justificar la aplicación de criterios diferentes para decidir la solvencia de las empresas para realizar de forma correcta la prestación del servicio.

Asimismo, se pedirán resultados para acreditar la fiabilidad y la eficacia de los contratistas.

a) Criterios objetivos de adjudicación (página 40)

El Tribunal de Cuentas señala, en primer lugar, que en los contratos analizados se han asignado 44 puntos a criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor y 56 puntos a criterios cuya cuantificación se realiza mediante la aplicación de fórmulas.

Con carácter general, debe avanzarse que la experiencia nos ha llevado a ampliar el peso de los criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas, pasando del 44 al 70%, y a reducir el peso de los criterios sujetos a juicio de valor, del 56 al 30%.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Con carácter general, debe avanzarse que la experiencia nos ha llevado a ampliar el peso de los criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas, pasando del 44 al 70%, y a reducir el peso de los criterios sujetos a juicio de valor, del 56 al 30%.

b.1 Criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor, los cuales comprenden los siguientes subcriterios.

- Memoria: 0 a 10 puntos (página 40)

El Tribunal refiere que se valora como criterio de adjudicación la presentación de una “*Memoria*” o documento descriptivo de las actuaciones que se llevan a cabo para el cumplimiento de la prestación de conformidad con lo dispuesto en las prescripciones técnicas de los contratos. Sin embargo, dichas descripciones técnicas adolecen de falta de concreción refiriéndose, de forma excesivamente genérica, a la obligación de que la prestación de los servicios se realice de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Centro de Asesoría y Servicios Jurídicos de la Mutua, señalando la sede en la que se prestarán los servicios (el despacho particular del adjudicatario), indicando la obligación de realizar los desplazamientos necesarios a la sede provincial de la Mutua para el intercambio de información, así como la preparación de la documentación que resulte necesaria, el establecimiento de reuniones periódicas y refiriéndose a la evidente exigencia de diligencia profesional en la ejecución del contrato.

El Tribunal considera que, tratándose de contratos que llevan prestándose durante años, sus características técnicas debían estar perfectamente definidas con carácter previo e incorporadas al PPT, precisándose con detalle qué aspectos concretos, por encima de los mínimos exigidos, serían, en su caso, valorados por la Mutua como criterio de adjudicación.

Además, la insuficiente concreción de los PPT no resulta acorde con la transparencia del procedimiento, pudiendo favorecer, en alguna medida, a los licitadores que vienen prestando el servicio durante años, conocedores de los aspectos que son más valorados por la Mutua. De hecho en el contrato número 16, el adjudicatario viene prestando el servicio desde el año 1986, año en que “... *inició el ejercicio de la profesión* ...”, según indica el propio licitador en la “*memoria descriptiva*” del servicio presentada. Además, en el contrato número 21, la firma adjudicataria en su propuesta de “*memoria*” describe el procedimiento de Seguridad Social adaptado a la práctica habitual con la Mutua a la que, según manifiesta, “... *durante más de 20 años ha representado y defendido* ...”.

Asimismo, se valora el “*conocimiento del proceso de Seguridad Social*” teniendo en cuenta el contenido de dicha memoria descriptiva del procedimiento de la Seguridad Social presentada por los propios licitadores, criterio que resulta indeterminado en su contenido y en su forma de valoración, en perjuicio de la transparencia del procedimiento. Además, debe tenerse en cuenta que en la fase de selección previa (o aptitud) de las empresas licitadoras se exigió como requisito de solvencia técnica y profesional la acreditación de una experiencia mínima en juicios, circunstancia que debiera garantizar suficientemente el conocimiento del proceso de Seguridad Social.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

En ningún caso han sido objeto de valoración los servicios prestados a Fraternidad-Muprespa por los licitadores, más allá de que éstos hayan incluido tales referencias en sus “memorias”, acaso pensando que tal antigüedad fuera motivo de puntuación más elevada, lo cual ni ha sido ni hubiera podido ser puntuable.

Sí que es cierto que se han valorado cuestiones que el Tribunal critica, como la “memoria” y factores de carácter formal y no sustantivo, cuales son modelos y formularios.

Sin embargo, tales documentos, con mayor o menor fortuna y acierto al hilo de las observaciones del Tribunal, han permitido valorar el conocimiento de los licitadores del proceso de Seguridad Social en general, así como de su planteamiento de los juicios.

Por otra parte, en licitaciones recientes, se acompañan a título de ejemplo PCP y PPT de 2019 (PIC2019_23449), como documento número 23, se han modificado estos criterios, al hilo de la experiencia acumulada y con el propósito de mejorar la calidad de la contratación.

Se han manteniendo la “memoria” y la “instructa” del juicio lo que acaso pudiera seguir siendo objeto de crítica por el Tribunal de Cuentas, pero respecto a la “memoria”, que ahora se puntúa de 0 a 15 puntos, se establece que *se valorará el conocimiento del proceso de Seguridad Social, en sus distintas fases: administrativa, previa a la judicial, demanda, admisión a trámite, citación a juicio, prueba, sentencia, recursos y ejecución. El desarrollo de cada una de las fases se puntuará con un máximo de 1,50 puntos.*

En la misma medida, respecto a la “instructa”, que también se puntúa de 0 a 15 puntos, se establece que *se valorará la calidad de la instructa en todo lo relativo a la fase de alegaciones, prueba y conclusiones. El desarrollo de cada una de las fases se puntuará con un máximo de 5 puntos.*

De tal forma, entendemos que, cuando menos, se ha mejorado en la determinación de los criterios y en su forma de valoración, por el desarrollo por el licitador de las distintas fases (10 en la memoria a 1,50 puntos cada una, y 3 en la instructa a 5 puntos cada una).

Lo dicho, 30 puntos sobre 100, atribuyéndose los 70 puntos restantes a criterios cuya cuantificación resulta de la aplicación de fórmulas, ratifica la alegación previa anterior.

No obstante, a la vista del anteproyecto, en adelante, se eliminarán estos criterios (memoria e instructa) que para el Tribunal no se ajustan al principio general de elección de la oferta económicamente más ventajosa.

- Diagnóstico inicial del juicio: de 0 a 10
- Propuesta de medios de prueba: de 0 a 9
- Instructa de juicio: de 0 a 10

El Tribunal de Cuentas considera que la utilización y valoración como criterio de adjudicación de un factor de carácter formal y no sustantivo, como es la utilización de determinados modelos o formularios, no se ajusta al principio general de la elección de la oferta económicamente más ventajosa.

Por otra parte, según consta en los expedientes, estos modelos pueden ser modificados en cualquier momento por la propia Mutua, motivo por el cual la utilización de este criterio de adjudicación devendría ineficaz en la práctica.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Se reitera lo dicho en la alegación precedente.

- Tratamiento de la información: de 0 a 5 puntos

Página 42

Se valora como criterio de adjudicación la presentación por los licitadores de una “*memoria*” en la que se describa genéricamente el funcionamiento de la plataforma LexNET que consiste en un sistema de intercambio de documentos judiciales en formato electrónico implantado con carácter general en el sistema judicial y que es de habitual utilización, no considerándose que ello suponga una mejora en la calidad de la prestación ofertada por los licitadores. En todo caso, si se considera necesaria su utilización debería haberse recogido en el PPT como parte integrante de las prestaciones a realizar de manera obligatoria.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Este criterio de valoración se consideró razonable tras la implantación del sistema LexNET, que supuso una revolución tecnológica en el ejercicio tradicional de la abogacía. No obstante, en las últimas licitaciones ha dejado de considerarse como criterio de adjudicación (ver pliegos de 2019, PIC2019_23449).

b.2 Criterios cuya cuantificación se realiza de forma automática mediante la aplicación de fórmulas, los cuales comprenden, entre otros, los siguientes subcriterios:

- Porcentaje de descuento sobre la tabla de tarifas: 0 a 19 puntos

Página 42

El cuadro de puntuaciones refleja que, en la práctica, con la aplicación de este método se desvirtúa del criterio precio, que pierde su peso real, produciendo como consecuencia una mayor relevancia de los criterios de adjudicación cuantificables

mediante un juicio de valor, cuya puntuación pudo ser determinante en el resultado de la adjudicación en los expedientes números 16, 17, 19, 21, 24, 30 y 32.

En los números 18, 19, 28 y 29 concurrió un único licitador y en el 31 resultó adjudicataria la empresa que obtuvo la mejor puntuación en el criterio precio, lo que no desvirtúa la deficiencia señalada respecto a la inadecuada fórmula de valoración del criterio precio.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA:

Respecto a esta cuestión tenemos dudas de que el criterio utilizado, y criticado por el Tribunal, minimice la importancia real del criterio precio (página 34 del anteproyecto).

El Tribunal, partiendo del ejemplo que recoge el PCP, refiere que la mejor oferta económica, con un descuento del 15% sobre la tabla de tarifas, obtiene la máxima puntuación (19 puntos), mientras que el licitador que no ofrece descuento alguno obtiene 16,15.

Es cierto; la mejor oferta recibe la máxima puntuación y las demás la diferencia que su porcentaje de descuento supone sobre el máximo descuento.

La mejor oferta es del 15%, luego obtiene la máxima puntuación.

La oferta económica de quien no oferta descuento alguno, resulta ser un 15% más cara, luego su puntuación estará en el 15% menos (85%) de la puntuación del máximo descuento.

Parece justo que la puntuación sea proporcional al porcentaje de descuento.

Aún así, la experiencia nos ha hecho cambiar y en las últimas contrataciones se utiliza una fórmula distinta (página 5 del PCP PIC2019_23449):

$$\text{Puntuación} = \text{Peso del criterio} \times (\text{AHORRO})^{0,2}$$

- Horario de despacho: de 0 a 5 puntos

Página 43

El Tribunal considera que habría sido más adecuado determinar previamente en el PCP algún tipo de límite en la valoración de la disponibilidad horaria ofertada por los licitadores acorde con las necesidades reales de la Mutua. En expedientes 16, 17 y 18 los licitadores ofertaron 24 horas durante 365 días del año, lo que no utiliza en la práctica de modo que no tiene repercusión efectiva ni supone mayor calidad en la prestación del servicio.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESPA:

También ha desaparecido de los nuevos pliegos (ver PCP PIC2019_23449).

b) Contenido del informe técnico de valoración de las proposiciones

El Tribunal refiere que no está suficientemente motivado *“Planificación del juicio”* hasta 39 puntos.

No quedó garantizado en todos los casos que la aplicación de dichos criterios se ajuste al principio general de la elección de la proposición *“económicamente más ventajosa”* quedando desvirtuado, en alguna medida, el procedimiento de licitación.

ALEGACIÓN DE FRATERNIDAD-MUPRESA:

Se reitera en parte lo dicho al apartado b 1 (Criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor).

No es discutible el criterio del Tribunal respecto a la falta de concreción de los aspectos sustantivos y de contenido que dieron lugar a la asignación de mayor o menor puntuación en cada caso.

Se ha valorado *“presenta un modelo detallado y completo”*, *“Se presenta un modelo de proposición que contempla con acierto los medios de prueba propios del proceso de Seguridad Social”*, *“se presenta un modelo de inestructa hasta el trámite de solicitud del recibimiento a prueba”*; en los dos primeros casos, tales consideraciones concluyen con la puntuación máxima, mientras que en el tercero, haberse quedado en la solicitud del recibimiento a prueba, posterior a las alegaciones, pero sin referencia a las conclusiones, hace que se quede en 6 de los 10 puntos (por haber desarrollado, sólo, dos de las tres fases).

En definitiva, se han valorado el conocimiento de los licitadores del proceso de Seguridad Social en general, así como su planteamiento de los juicios.

Como se ha dicho, en licitaciones recientes (PIC2019_23449), se han modificado estos criterios, al hilo de la experiencia acumulada y con el propósito de mejorar la calidad de la contratación, manteniendo la *“memoria”* y la *“inestructa”* del juicio, pero detallando qué será objeto de valoración:

- Respecto a la *“memoria”*, que ahora se puntúa de 0 a 15 puntos, *se valorará el conocimiento del proceso de Seguridad Social, en sus distintas fases: administrativa, previa a la judicial, demanda, admisión a trámite, citación a juicio, prueba, sentencia, recursos y ejecución. El desarrollo de cada una de las fases se puntuará con un máximo de 1,50 puntos.*
- Respecto a la *“inestructa”*, que también se puntúa de 0 a 15 puntos, *se valorará la calidad de la inestructa en todo lo relativo a la fase de alegaciones, prueba y conclusiones. El desarrollo de cada una de las fases se puntuará con un máximo de 5 puntos.*

De tal forma, entendemos que, cuando menos, se ha mejorado en la determinación de los criterios y en su forma de valoración, por el desarrollo por el licitador de las distintas fases (10 en la memoria a 1,50 puntos cada una, y 3 en la instructa a 5 puntos cada una) pero, a la vista del anteproyecto, en adelante, se eliminarán estos criterios (memoria e instructa) que para el Tribunal no se ajustan al principio general de elección de la oferta económicamente más ventajosa.

Manteniéndose el peso del 30% para los criterios sujetos a juicio de valor y el 70% para los criterios cuya cuantificación resulta de la aplicación de fórmulas.

En mérito de lo expuesto,

S O L I C I T O que teniendo por recibido este escrito, con sus documentos adjuntos, se admita y se tengan por formuladas alegaciones en tiempo y forma, aprobándose, en su día, Informe de Fiscalización, en consideración a estas alegaciones.

OTROSI DIGO: que las alegaciones se remiten en soporte informático.

S O L I C I T O que tenga por hecha la precedente manifestación.

Madrid, junio de 2019.