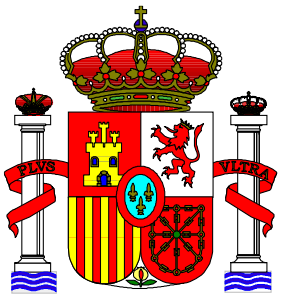


TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.437

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO, EJERCICIOS 2018 Y 2019

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 24 de junio de 2021, el Informe de Fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y limpieza en el ámbito empresarial estatal no financiero, ejercicios 2018 y 2019, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN 7
I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN 7
I.2.- OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN 8
I.3.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO 9
I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES 10

II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 11
II.1.- INTRODUCCIÓN 11
II.2.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 15
II.2.1.- RÉGIMEN JURÍDICO 15
II.2.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS 16
II.3.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR Y NO SON ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 28
II.3.1.- RÉGIMEN JURÍDICO 28
II.3.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS 30
II.4.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE NO TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR 40
II.4.1.- RÉGIMEN JURÍDICO 40
II.4.2.- ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN EN LAS INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN 41
II.4.3.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS 44
II.5.- CONTRATOS CELEBRADOS POR ENTIDADES QUE OPERAN EN LOS SECTORES DEL AGUA, LA ENERGÍA, LOS TRANSPORTES Y SERVICIOS POSTALES. 55
II.5.1.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS 55
II.5.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS. 57
II.6.- CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS. 70
II.7.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES (LOIEMH) 73
II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO 75

III.- CONCLUSIONES 77
III.1.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 77
III.2.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR Y NO SON ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 79
III.3.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE NO TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR 81
III.4.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE OPERAN EN LOS SECTORES DEL AGUA, LA ENERGÍA, LOS TRANSPORTES Y LOS SERVICIOS POSTALES. 83
III.5.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS 85
III.6.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES 86

III.7.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO 86

IV.- RECOMENDACIONES 87

ANEXOS 89

ALEGACIONES FORMULADAS

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACUAES	AGUAS DE LAS CUENCAS DE ESPAÑA, S.A.
ADIF	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS
AEAT	AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
AENA	AEROPUERTOS ESPAÑOLES DE NAVEGACIÓN AÉREA,S.A.,S.M.E.
AP	AUTORIDAD PORTUARIA
BOE	BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
CCG	CUADRO DE CARACTERÍSTICAS GENERALES
CPV	COMMON PROCUREMENT VOCABULARY (VOCABULARIO COMÚN DE CONTRATOS PUBLICOS)
CORREOS	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELEGRAFOS, S.A, S.M.E
DOUE	DIARIO OFCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA
ENRESA	EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIOACTIVOS, S.A, S.M.E.
ENUSA	ENUSA INDUSTRIAS AVANZADAS, S.M.E, S.A
EPIS	EQUIPOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL
FNMT-RCM	FABRICA NACIONAL DE LA MONEDA Y TIMBRE REAL CASA DE LA MONEDA
HUNOSA	HULLERAS DEL NORTE, S.A., S.M.E.
IIC	INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN
ISO	INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE NORMALIZACION)
IPC	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMO
IVA	IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO
LCSP	LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO
LFTCU	LEY 7/1988, DE 5 DE ABRIL, DE FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
LCSE	LEY 31/2007, DE 30 DE OCTUBRE, SOBRE PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN LOS SECTORES DEL AGUA, LA ENERGÍA, LOS TRANSPORTES Y LOS SERVICIOS POSTALES
LOIEMH	LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES
LOTCU	LEY ORGÁNICA 2/1982, 12 DE MAYO, DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
LTAIPBG	LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO
MAYASA	MINAS DE ALMADÉN Y ARRAYANES, S.M.E, S.A.
Nº	NÚMERO
NEXEA	NEXEA GESTIÓN DOCUMENTAL, S.A, S.M.E.
OHSAS	OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY ASSESMENT SERIES (SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO)
OIT	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
PANAP	PODER ADJUDICADOR NO ADMINISTRACIÓN PUBLICA.
PARADORES	PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E,S.A.
PCAP	PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES
PCP	PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES
PPT	PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS
RENFE	ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA
PYMES	PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

RGLCAP	REAL DECRETO 1098/2001, DE 12 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
SELAE	SOCIEDAD ESTATAL DE LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO S.M.E, S.A
SARA	CONTRATOS SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA
SEPIDES	SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A., S.M.E.
TC1	RECIBO DE LIQUIDACIÓN DE COTIZACIONES (ACTUALMENTE RLC)
TC2	RELACIÓN NOMINAL DE TRABAJADORES (ACTUALMENTE RNT)
TCU	TRIBUNAL DE CUENTAS
TGSS	TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
TRLCSP	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

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1: CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA Y SEGURIDAD PRIVADA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE. 10

CUADRO Nº 2: MUESTRA DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA Y SEGURIDAD PRIVADA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE. 12

CUADRO Nº 3: MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE. 13

CUADRO Nº 4: MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN. 13

CUADRO Nº 5: MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN LA FORMA DE TRAMITACIÓN. 14

CUADRO Nº 6: MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE. 14

CUADRO Nº 7: MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN. 15

CUADRO Nº 8: MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN LA FORMA DE TRAMITACIÓN. 15

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRAFICO Nº 1: PORCENTAJE MUESTRA SOBRE TOTAL DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES. 12

I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La “Fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y de limpieza en el ámbito estatal no financiero, ejercicios 2018 y 2019” se ha llevado a cabo a iniciativa propia del Tribunal de Cuentas, al amparo del artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu). La Fiscalización se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2020, aprobado por el Pleno, en sesión de 19 de diciembre de 2019.

El Pleno del Tribunal, en su sesión de 30 de enero de 2020 aprobó el inicio de este procedimiento fiscalizador, según lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu) y en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Las Directrices Técnicas conforme a las cuales se ha desarrollado la presente fiscalización fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 30 de abril de 2020.

Esta Fiscalización está enfocada -del mismo modo que otras recogidas en el Programa anual de Fiscalizaciones para el año 2020- a la elaboración por parte de Tribunal de Cuentas en 2021 de un “*Informe Anual de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la contratación del Sector Público. Ejercicio 2020*” solicitado por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en la Resolución de 10 de octubre de 2017, con objeto de recoger las incidencias en materia de contratación detectadas en las comprobaciones que por su repetición sean necesario comunicar, así como a dar cumplimiento a la Resolución de 27 de diciembre de 2017 en la que se instaba al Tribunal de Cuentas a realizar una fiscalización de los contratos de servicios formalizados en el ámbito de la seguridad privada.

Los artículos 11 de la LOTCu y 39 y 40 de la LFTCu, sujetan a la competencia fiscalizadora del Tribunal la contratación celebrada por la Administración del Estado y las demás entidades del sector público.

En el ámbito empresarial estatal no financiero la contratación constituye una de las actividades más importantes a la que se aplica mayor volumen de recursos económicos. Ha de tenerse en cuenta que la contratación pública ha dejado de ser únicamente un medio de aprovisionamiento de recursos para convertirse en un verdadero instrumento al servicio de la realización de políticas públicas. Tanto es así que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) 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, norma de cabecera de la contratación pública, reconoce en su preámbulo como verdaderos objetivos de la Ley: «*conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES* (Pequeñas y Medianas Empresas)*, y de defensa de la competencia”.* Por otra parte, la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas ha incluido como uno de sus objetivos la promoción de prácticas de contratación pública que sean sostenibles.

Es por ello que el Tribunal de Cuentas concentra una parte importante de sus esfuerzos y recursos en la fiscalización de la contratación del Sector Público con objeto de contribuir a su control, sostenibilidad y eficacia, de acuerdo con las competencias que le han sido atribuidas en la LOTCu.

La Fiscalización se encuadra dentro del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de abril de 2018, en el objetivo estratégico 1: "Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del Sector público" y, en concreto, en el objetivo específico 1.3: "Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que pueden propiciar el fraude y la corrupción", en su medida 2: "Fiscalizar sistemáticamente contratación y subvenciones", actuación 21: "Fiscalizar, de manera recurrente, todas las fases de la contratación y los distintos tipos de contratos atendiendo a las principales cuantías y áreas de riesgo por cada subsector público".

I.2.- OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno, esta actuación se configura como una fiscalización horizontal y de cumplimiento y tiene como objetivo general la observancia por parte de las entidades del sector público empresarial estatal no financiero de la normativa aplicable a la contratación de los servicios de seguridad privada y de limpieza. Sus objetivos específicos son:

a) Analizar la preparación, adjudicación y formalización de los contratos y su sometimiento a la legalidad vigente.

b) Analizar la ejecución y, en su caso, resolución anticipada de los contratos fiscalizados.

c) Verificar especialmente el cumplimiento por parte de las Entidades integradas en el ámbito subjetivo de las exigencias legales relacionadas con las cláusulas laborales y sociales establecidas en los contratos de servicios de seguridad privada y de limpieza.

d) Verificar el cumplimiento de la obligación legal de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida en las disposiciones legales y por 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 encargos a medios propios personificados, celebrados por las entidades del sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno, de 28 de junio de 2018, y publicada por Resolución de 20 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas.

Asimismo, se ha verificado la observancia de las prescripciones de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, así como de igualdad efectiva de mujeres y hombres. No han surgido cuestiones de interés en relación con el cumplimiento de la normativa de sostenibilidad ambiental en todo aquello que pudiera guardar relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por las entidades del sector público empresarial estatal no financiero. Su ámbito objetivo está formado por los contratos de seguridad privada y de servicios de limpieza de edificios, locales, instalaciones, así como de los elementos de transporte, con exclusión de los contratos menores, celebrados por las citadas entidades con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP), en los términos previstos en su Disposición Transitoria Primera. En cuanto el ámbito temporal de la fiscalización comprende desde la entrada en vigor de la LCSP, 9 de marzo de 2018, hasta el 31 de diciembre de 2019, aunque las comprobaciones han sido ampliadas a ejercicios anteriores y

posteriores cuando se ha considerado conveniente para el cumplimiento de los objetivos previstos para la fiscalización.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de noviembre de 2013 y se han realizado todas las pruebas sustantivas y de cumplimiento estimadas necesarias para obtener los datos suficientes que han permitido fundamentar los resultados de la Fiscalización. En particular se ha procedido al examen, verificación y análisis de la información y documentación obrantes en el Tribunal de Cuentas, así como de la aportada en la ejecución de los trabajos por las Entidades Fiscalizadas que han prestado una adecuada colaboración. En los trabajos de fiscalización no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

I.3.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

El análisis del régimen jurídico aplicable a las entidades del sector público empresarial estatal no financiero permite establecer para dichas entidades las categorías siguientes:

- Entidades que tienen la consideración de Administración Pública, lo que implica el sometimiento de los contratos que celebran a la LCSP en todas sus fases (preparación, adjudicación, efectos y extinción).

- Entidades que tienen la consideración de poder adjudicador sin tener carácter de Administración Pública, que se regirán por lo establecido en el Título I del Libro III de la LCSP (artículos 316 a 320).

- Entidades que no tienen el carácter de poder adjudicador, que se ajustarán a lo dispuesto en el Título II de Libro III del citado texto legal (artículos 321 a 322).

Por otro lado, la disposición adicional octava de la LCSP, en su apartado segundo, determina que la adjudicación por las entidades que no tengan la consideración de Administración Pública de los contratos que tengan por objeto algunas de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirán por dicha legislación, en concreto por la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (LCSE)[1]. Asimismo, habrá de tenerse en cuenta el efecto de aplicación directa de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE, de acuerdo con la doctrina asentada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Por otra parte, los contratos excluidos del ámbito de aplicación de esa Ley se regirán por las disposiciones de la LCSP, sin que en ningún caso les resulte de aplicación la normativa propia de contratos sujetos a regulación armonizada (SARA).

[1] Disposición derogada por el Real Decreto-Ley 3/2020, 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores, de seguros privados; de planes y fondos de pensiones, del ámbito tributario y de litigios fiscales.

Además, en los contratos de servicios de seguridad se atenderá a la normativa sectorial de aplicación en la materia, en particular la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada y el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, con sus sucesivas modificaciones.

Durante el periodo fiscalizado se formalizaron trescientos veintinueve contratos de servicios de limpieza incluidos en el ámbito objetivo y temporal de la fiscalización, por un importe de adjudicación de 404.593.372,99 euros y setenta y un contratos de servicios de seguridad privada, por un importe total de 668.599.024,23 euros. Los contratos fueron formalizados por un total de cincuenta y tres entidades integrantes del sector público empresarial estatal no financiero.

El siguiente cuadro recoge, agrupados según el régimen jurídico de contratación aplicable, los contratos objeto de esta fiscalización formalizados en el periodo fiscalizado.

CUADRO Nº 1: CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA Y SEGURIDAD PRIVADA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

RÉGIMEN JURÍDICO	TOTAL		LIMPIEZA		SEGURIDAD PRIVADA	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Administración Pública	81	212.727.063,06	78	25.462.656,14	3	187.264.406,92
Poder Adjudicador	101	37.042.801,78	57	8.886.851,19	44	28.155.950,59
Entidades no Poder Adjudicador	27	14.992.481,20	14	6.961.620,71	13	8.030.860,49
Entidades (LCSE)	191	808.430.051,18	180	363.282.244,95	11	445.147.806,23
TOTALES	**400**	**1.073.192.397,22**	**329**	**404.593.372,99**	**71**	**668.599.024,23**

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la LFTCU, los resultados de la fiscalización han sido puestos de manifiesto a los máximos responsables de las entidades fiscalizadas y a los que lo fueron durante los ejercicios fiscalizados. En algún caso en que no se ha dispuesto de una dirección de notificación de los anteriores responsables de las entidades fiscalizadas, se ha solicitado la colaboración de los actuales máximos responsables para el traslado de la notificación a aquellos. En total, el número de posibles alegantes ascendió a 27, habiéndose ampliado el plazo para formularlas para los once que lo solicitaron.

Se han recibido dentro del plazo establecido trece escritos de alegaciones al Anteproyecto y otros dos remitidos por anteriores responsables en los que se indica la adhesión a lo alegado por las entidades que presidieron. Para las alegaciones formuladas en representación de las entidades fiscalizadas, en todos los casos se ha verificado que quienes suscriben el documento de alegaciones ostentan poder de representación suficiente otorgado por sus respectivas entidades en sus actuaciones antes el Tribunal de Cuentas.

Las alegaciones presentadas, que se acompañan a este informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos supuestos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el informe o plantean opiniones sin un adecuado soporte documental, no se ha modificado el texto. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente informe, con independencia de las consideraciones incluidas en las alegaciones.

II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1.- INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado en el apartado I.2 de este Informe, el ámbito objetivo de la fiscalización se circunscribe a los contratos de seguridad privada y de servicios de limpieza de edificios, locales, instalaciones, así como de los elementos de transporte, con exclusión de los contratos menores, que hayan sido iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de 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, en los términos previstos en su Disposición Transitoria Primera.

En el periodo fiscalizado, las entidades del sector público empresarial estatal no financiero formalizaron trescientos veintinueve contratos de servicio de limpieza incluidos en el ámbito objetivo y temporal de la fiscalización, con un importe de 404.593.372,99 euros de los cuales doscientos siete contratos, por importe de 176.275.698,26 euros, correspondieron al ejercicio 2018 y ciento veintidós contratos, por un importe de adjudicación 228.317.674,73 euros, al ejercicio 2019. En cuanto a los contratos de seguridad privada, se formalizaron setenta y un contratos, con un importe de 668.599.024,23 euros, de los cuales dieciocho contratos, por importe de 436.359.464,44 euros, correspondieron al ejercicio 2018 y cincuenta y tres contratos, por un importe de adjudicación 232.239.559,79 euros, al ejercicio 2019.

De conformidad con lo previsto en las Directrices Técnicas de esta fiscalización la muestra se ha seleccionado entre los contratos de servicios de limpieza y de seguridad privada formalizados a partir de la fecha de entrada en vigor de la LCSP, atendiendo tanto a criterios cuantitativos como cualitativos. Para su determinación se ha tenido en cuenta el régimen jurídico de la contratación aplicable a las distintas entidades del sector público empresarial estatal no financiero - Administración Pública, Poderes Adjudicadores que no son Administración Pública, entidades privadas y entidades que operan en sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (denominados sectores excluidos) -; También se ha tenido en cuenta el procedimiento de adjudicación de los contratos de forma que en la muestra se incluyeran contratos adjudicados por procedimiento abierto y restringido y contratos adjudicados mediante procedimiento negociado con o sin publicidad, y si en la adjudicación del contrato se utilizó más de un criterio de adjudicación o un único criterio. Asimismo, se han incluido contratos de urgencia y emergencia y se han tenido en cuenta las eventuales bajas anormales/desproporcionadas. La representatividad de la muestra se ha calculado en función de los importes de adjudicación.

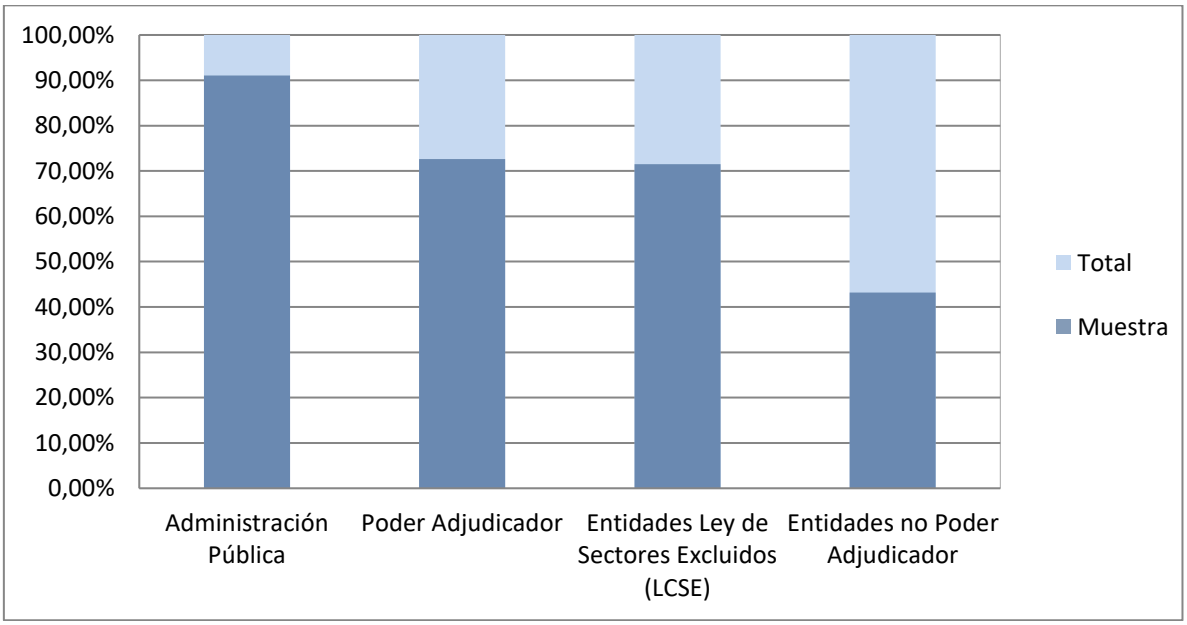
El siguiente cuadro recoge, agrupados según el régimen jurídico de contratación aplicable, los contratos objeto de esta fiscalización formalizados en el periodo fiscalizado, así como los incluidos en la muestra seleccionada.

CUADRO Nº 2: MUESTRA DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA Y SEGURIDAD PRIVADA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

RÉGIMEN JURÍDICO	TOTAL EXPEDIENTES		TOTAL MUESTRA		
	Nº	Importe	Nº	Importe	% Importe
Administración Pública	81	212.727.063,06	6	193.664.502,16	91,04
Poder Adjudicador	101	37.042.801,78	8	26.899.171,32	72,62
Entidades no Poder Adjudicador	27	14.992.481,20	6	6.474.866,96	43,19
Entidades Ley de Sectores Excluidos (LCSE)	191	808.430.051,18	43	577.945.097,57	71,49
TOTALES	**400**	**1.073.192.397,22**	**63**	**804.983.638,01**	**75,01**

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

GRAFICO Nº 1: PORCENTAJE MUESTRA SOBRE TOTAL DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES.



Fuente: Plataforma de rendición de contratos

En los cuadros siguientes figura la información de la muestra seleccionada de contratos de servicios de limpieza incluidos en el ámbito objetivo de la fiscalización según su régimen jurídico,

procedimiento de adjudicación y forma de tramitación, cuyo detalle se recoge en el anexo I de este Informe.

CUADRO Nº 3: MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE	Nº	Importe	% Importe total
Administración Pública	4	6.612.403,08	25,97
Poder Adjudicador	3	4.126.835,18	46,44
Entidades no Poder Adjudicador	5	4.114.127,96	59,10
Entidades Ley de Sectores Excluidos (LCSE)	39	151.022.920,11	41,57
TOTALES	**51**	**165.876.286,33**	**41,00**

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

CUADRO Nº 4: MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN.

PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	Nº	Importe	% Importe total
Abierto criterio precio	1	69.720,46	13,85
Abierto criterios múltiples	5	12.628.848,02	24,35
Acuerdo Marco	38	107.335.487,36	83,97
Procedimiento negociado con publicidad	2	44.406.872,75	20,46
Procedimiento negociado sin publicidad	4	1.281.157,74	42,05
Restringido criterio precio	1	154.200,00	100,00
TOTALES	**51**	**165.876.286,33**	**41,00**

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

CUADRO Nº 5: MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN LA FORMA DE TRAMITACIÓN.

FORMA DE TRAMITACIÓN	Nº	Importe	% Importe total
Ordinaria	48	164.645.128,59	41,03
Urgencia	3	1.231.157,74	36,76
TOTALES	**51**	**165.876.286,33**	**41,00**

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

Se han fiscalizado dieciséis expedientes de servicios de limpieza por importe de 165.876.286,33 euros, tres de estos expedientes son acuerdos marco (expedientes nº 4.1, nº 4.2 y nº 5) de los que se han analizado treinta y ocho pedidos cuyo detalle se recoge en el anexo II. En total, la muestra analizada representa un 41 % respecto del importe total de los expedientes de servicios de limpieza celebrados por las citadas entidades. Desglosado para los dos ejercicios fiscalizados, para el ejercicio 2018 se han analizado cinco expedientes y treinta y ocho pedidos derivados de los acuerdos marco por importe de 112.436.195,02 euros, lo que represento un 63,78 % respecto del importe total de contratos de servicios de limpieza adjudicados en dicho ejercicio que ascendió a 176.275.698,26 euros. En el ejercicio 2019 se han analizado ocho expedientes por un importe de 53.440.091,31 euros, lo que representa un 23,41 %, del importe total de contratos adjudicados en el citado en ejercicio que ascendió a 228.317.674,73 euros.

En los cuadros siguientes figura la información de la muestra seleccionada de contratos de seguridad privada incluidos en el ámbito objetivo de la fiscalización según su régimen jurídico, procedimiento de adjudicación y forma de tramitación, cuyo detalle se recoge en el anexo III de este Informe.

CUADRO Nº 6: **MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE.**

RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE	Nº	Importe	% Importe total
Administración Pública	2	187.052.099,08	99,89
Poder Adjudicador	5	22.772.336,14	80,88
Entidades no Poder Adjudicador	1	2.360.739,00	29,40
Entidades Ley de Sectores Excluidos (LCSE)	4	426.922.177,46	95,91
TOTALES	**12**	**639.107.351,68**	**95,59**

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

CUADRO Nº 7: **MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN.**

PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	Nº	Importe	% Importe total
Abierto criterios múltiples	6	211.545.194,91	94,31
Procedimiento negociado con publicidad	2	359.278.750,91	96,27
Procedimiento negociado sin publicidad	2	7.268.623,51	87,96
Restringido criterios múltiples	2	61.014.782,35	98,88
TOTALES	**12**	**639.107.351,68**	**95,59**

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

CUADRO Nº 8: **MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN LA FORMA DE TRAMITACIÓN.**

FORMA DE TRAMITACIÓN	Nº	Importe	% Importe total
Ordinaria	10	636.510.921,28	95,68
Emergencia	1	2.460.086,15	100,00
Urgencia	1	136.344,25	15,49
TOTALES	**12**	**639.107.351,68**	**95,59**

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

Se han analizado doce expedientes de servicios de seguridad privada por importe de 639.107.351,68 euros, lo que representa un 95,59 % respecto del importe total de los expedientes de seguridad y vigilancia celebrados en el periodo de fiscalización. Desglosado por los dos ejercicios fiscalizados, correspondientes a 2018 se han analizado tres expedientes por importe de 417.932.794,26 euros, lo que representa un 95,78 % respecto del importe total de contratos de servicios de seguridad adjudicados en dicho ejercicio, que ascendió a 436.359.464,44 euros. Correspondientes al ejercicio 2019, se han analizado nueve expedientes por un importe de 221.174.557,42 euros, lo que representa un 95,24 % del importe total de contratos adjudicados en el citado ejercicio, que ascendió a 232.239.559,79 euros.

II.2.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

II.2.1.- RÉGIMEN JURÍDICO

La única Entidad fiscalizada sometida a este régimen jurídico ha sido el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). Con la entrada en vigor de la LCSP y en aplicación de lo dispuesto en su artículo 3.2.b), tiene la consideración de poder adjudicador como administración pública, por lo que dicha Ley será aplicable a todos sus contratos, en todas sus fases (preparación, adjudicación, efectos y extinción) y ostentando sus contratos, en tal sentido, el carácter de contratos administrativos.

De conformidad con la disposición adicional octava, punto 1º, de la citada Ley "la adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas que tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por la presente Ley, resultando de aplicación la mencionada legislación vigente únicamente para determinar qué contratos tendrán la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada"; así pues, dado que ADIF opera en el ámbito de los denominados sectores excluidos, los umbrales que determinarán los contratos sujetos a regulación armonizada, para los contratos cuyo objeto se encuentre dentro del sector del transporte, serán aquellos que establece la LCSE sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, actualmente derogada por el Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero.

En el periodo fiscalizado ADIF adjudicó un total de setenta y ocho contratos de servicio de limpieza con un importe de adjudicación de 25.462.656,14 euros. En el ejercicio 2018 se adjudicaron diecinueve expedientes por importe de 6.557.419,45 euros y en el ejercicio 2019 se adjudicaron cincuenta y nueve expedientes por importe de 18.905.236,69 euros.

Se han examinado cuatro expedientes de contratos de limpieza (nº 1, nº 2, nº 3 y nº 8), de carácter administrativo, sometidos íntegramente a la LCSP, cuyo importe de adjudicación ascendió a 6.612.403,08 euros, lo que representa un 25,97 % del importe total de los contratos de limpieza adjudicados por ADIF con posterioridad a la entrada en vigor la LCSP. De los cuatro expedientes fiscalizados, tres se tramitaron por procedimiento negociado sin publicidad y uno por procedimiento abierto, varios criterios (oferta con mejor relación calidad precio).

En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada (nº 1 y nº 2), ADIF celebró cuatro contratos durante el periodo fiscalizado, por un importe total de 188.008.118,92 euros, de los que se han analizado dos expedientes que representan un 99,49 % del importe total, cuyo valor conjunto ascendía a 187.052.099,08 euros. El expediente nº 1 de la muestra se adjudicó por procedimiento abierto y criterios múltiples y el expediente nº 2 se acogió a la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la LCSP.

II.2.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS

II.2.2.1.- ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS

a) Justificación de la necesidad de la contratación. Tramitación del expediente

De acuerdo con los artículos 116 y siguientes de la LCSP, la celebración de los contratos por las Administraciones Públicas requiere la tramitación de un expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad de la contratación en los términos establecidos en el artículo 28 del mismo cuerpo legal, al que se incorporarán los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, así como un certificado de crédito o documento equivalente que acredite la existencia de financiación. Una vez completado se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el expediente y el gasto y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación.

En relación con estos extremos se han observado las siguientes incidencias:

- En el expediente nº 8 de servicios de limpieza, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de las estaciones del ámbito de la subdirección de estaciones centro, el informe sobre el inicio del expediente, de 18 de mayo de 2018, justificó la necesidad de contratar en el hecho de ser un servicio básico que debe prestarse en todas las estaciones de viajeros, siendo un servicio recurrente imprescindible que no podía prestarse con recursos propios, si bien no se justificaba en razones económicas o de tipo organizativo la imposibilidad de prestarlo con recursos propios, por lo que la necesidad de contratar se encuentra definida en términos muy genéricos[2]

- La necesidad de contratar los servicios de limpieza de los expedientes nº 2 y nº 3, además de considerar al servicio de limpieza como un servicio básico e imprescindible, estuvo motivada por la imposibilidad de prorrogar los anteriores contratos de limpieza, al haber transcurrido ya el plazo máximo legal de cinco años para los contratos de servicios previsto en el artículo 29 de la LCSP, aunque respecto de los expedientes de la muestra nº 2 y nº 3 las actuaciones preparatorias no se iniciaron hasta el mismo mes que finalizaron los contratos de limpieza anteriores, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de las actuaciones por parte de ADIF.

- En cuanto al expediente nº 2 de servicios de seguridad privada, se acogió a la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la LCSP. La adjudicación de este contrato fue consecuencia de la suspensión de la adjudicación y formalización del lote 1 (Centro) del expediente nº 1 de la muestra, cuya adjudicación había sido recurrida ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Según información remitida por la Entidad, la adjudicación de un nuevo contrato por cualquiera de los procedimientos previstos en la LCSP, incluyendo aquellos que implican una declaración de urgencia, no permitía mantener la vigilancia y seguridad a partir del 31 de enero de 2019, contando con los tiempos mínimos necesarios para su tramitación, por lo que devino necesario proceder a su contratación a través de un expediente de emergencia.

  El “Acuerdo del grupo de trabajo sobre seguridad privada en las infraestructuras del transporte de competencia estatal” suscrito el 21 de noviembre de 2017, un grupo de trabajo creado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de agosto de 2017 con la participación del Gobierno y de organizaciones sindicales y empresariales para abordar, en el ámbito de la seguridad privada de las infraestructuras de transporte de competencia estatal, aspectos como la formación, la calidad del servicio, las condiciones del trabajo, de la productividad, y las condiciones laborales y salariales, declaró que los servicios de seguridad privada en el ámbito de las infraestructuras de transporte de competencia estatal son esenciales, tanto por el papel complementario de sus funciones respecto a las de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como por el impacto de su trabajo en el adecuado funcionamiento de aeropuertos y de las infraestructuras ferroviarias. En consecuencia, debe entenderse que el órgano de contratación apreció debidamente la concurrencia del supuesto habilitante para la utilización en el correspondiente contrato de la tramitación de emergencia. Se justificó en el expediente que la actividad contratada se limitaba

[2] La entidad afirma en sus alegaciones que la justificación de la necesidad de contratar no es genérica, sino que se encuentra normalizada al tratarse de contratos de la misma naturaleza que responden a las mismas necesidades. Sin embargo, no desvirtúa lo manifestado en el informe de falta de acreditación de las razones económicas u organizativas que impiden prestar el servicio con sus propios recursos.

a lo estrictamente indispensable para prevenir y remediar los daños derivados de la situación de emergencia y que no se prolongaría fuera de tal situación.

Sin embargo, en esta contratación se incumplió el plazo de 30 días para la dación de cuenta al Consejo de Ministros, prevista en el artículo 120.1.b) de la LCSP. En concreto, el acuerdo de declaración de emergencia es de fecha 29 de enero de 2019 y el inicio de ejecución el 1 de febrero de 2019, pero no se libró oficio al entonces Ministerio de Fomento a fin de dar cuenta al Consejo de Ministros, hasta el 5 de abril de 2019.

b) Elementos estructurales del contrato (objeto, presupuesto de licitación, valor estimado)

- ***Objeto de los contratos***

En los cuatro contratos fiscalizados de servicios de limpieza (expedientes nº 1, nº 2, nº 3 y nº 8 de la muestra), ADIF, según los respectivos informes de inicio del expediente y los cuadros de características generales (CCG), motivó la no división del objeto en lotes, en cumplimiento de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 99.3 LCSP, en que se dificultaría la correcta ejecución de los contratos, al requerir de más de un coordinador, en segundo lugar, en que desde un punto de vista técnico la división en lotes podría ir en detrimento del nivel de calidad de las prestaciones objeto de los contratos, al encontrarse aquellas materialmente vinculadas entre sí, y, finalmente, en que los pliegos de prescripciones técnicas contemplan la existencia de trabajos de limpieza no programados y limpiezas especializadas, que exigirían para su realización de un ámbito geográfico más amplio, situación difícil de acometer en el caso de contratos divididos en lotes que generaría un sobrecoste.

Sin embargo, del análisis de los pliegos de prescripciones técnicas (PPT) se deduce lo siguiente: en primer lugar, que el personal encargado de la coordinación, seguimiento y control de los trabajos lo será por estación en cada turno de servicio, lo que supone siempre la existencia de más de un coordinador; en segundo lugar, que las estaciones donde han de realizarse los trabajos de limpieza pertenecen a varias Comunidades Autónomas, por lo que se encontrarían siempre afectadas localidades distantes entre sí geográficamente; y en tercer lugar, que se detallan los servicios de limpieza no programados, advirtiéndose que serán sin cargo alguno, por lo que la división del objeto del contrato en lotes no generaría sobrecoste. Por el contrario, la amplia variedad y singularidad de las actividades de limpieza descritas en los pliegos de prescripciones técnicas (por ejemplo, de vías, entrevías y agujas) se verían favorecidas en cuanto al nivel de calidad de la prestación con la división del objeto en lotes y, además, con ello se fomentaría la competencia y el acceso de un mayor número de empresas, especialmente pequeñas y medianas.

Es importante subrayar que el preámbulo de la LCSP señala, entre las medidas de apoyo a las PYMES una nueva regulación de la división en lotes de los contratos, invirtiéndose la regla general que se utilizaba hasta ahora, debiendo justificarse en el expediente la no división del contrato en lotes, lo que facilitará el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas, que el artículo 1.3, inciso último, de la LCSP establece como finalidad “facilitar el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas” y que el artículo, ya mencionado, 99.3, en su párrafo primero dispone que “siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes”, solo se

exceptúa de esta regla general los casos en los que haya motivos válidos para no realizar la división, lo que no puede considerarse aplicable a este contrato.

- ***Presupuesto base de licitación y valor estimado***

En relación con los contratos de servicios de limpieza

En los CCG que acompañan a los pliegos se concretó el presupuesto base de licitación de cada uno de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza (expedientes nº 1, nº 2, nº 3 y nº 8 de la muestra), así como, en su caso, su distribución por anualidades, sin embargo, no se indicaron los costes directos e indirectos y los eventuales gastos calculados para su determinación. Estos conceptos se reflejaron, sin embargo, en los informes de inicio de los cuatro expedientes fiscalizados, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP que exige que sea en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) donde se recojan los citados conceptos.

Además, para los contratos en los que los costes de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forman parte del precio total de contrato, como ocurre en estos expedientes, el artículo 100.2 de la LCSP exige que se indiquen, en los pliegos, de forma desglosada y con desagregación de género y por categoría profesional, los costes salariales estimados según el convenio que sea de aplicación, sin embargo, estos aspectos se reflejaron en el informe de inicio pero no en los pliegos. En consecuencia, esta forma de actuar, además de no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP, pudiera vulnerar el principio de trasparencia expresamente mencionado, como uno de los principios de la contratación, en el artículo 1.1 de la LCSP.

En relación con los contratos de servicios de seguridad privada

Como incidencia a destacar en el expediente nº 1 de servicios de seguridad privada, no se incluye en el presupuesto base de licitación, de acuerdo a las obligaciones previstas en los artículos 100 y 101 de la LCSP, de forma desglosada y desagregada por género y categoría, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, al tratarse de un contrato en el que resulta esencial la mano de obra de los trabajadores del contratista. Se hace referencia a los costes directos de cada lote, pero ni en los pliegos, ni tampoco en el PPT se hace referencia a la desagregación de géneros, o al salario bruto anual de cada uno de estos trabajadores, haciéndose mención únicamente al importe total del conjunto de sus costes salariales.

En el expediente nº 2 de la muestra de servicios de seguridad, que se acogió a la tramitación de emergencia, se determinó que el precio de los servicios propuestos era de 2.460.086,15 euros. Según el “Informe Presupuestario” de 25 de enero de 2019, se utilizaron los precios unitarios por hora de personal con arma y sin arma ofertados en los contratos de los lotes 1 (Centro, 2.17/43760.0046) y lote 4 (Este, 2.17/43760.0049) del expediente 2.17/43760.0045, que estuvo vigente hasta el 31 de enero de 2019, un contrato que fue tramitado conforme a la normativa anterior, en concreto conforme a la Ley 31/2007 reguladora de los procedimientos de adjudicación en los llamados sectores excluidos y, por tanto, no contaba con información desagregada para el cálculo de los costes salariales al no ser exigible legalmente en ese momento.

c) Pliegos de condiciones administrativas y prescripciones técnicas

No se han detectado incidencias significativas en los contratos de seguridad privada, cuya actividad se encuentra mucho más reglada al estar sometida, además de a la LCSP, a la Ley de Seguridad Privada y a las recomendaciones y consideraciones plasmadas en el "Acuerdo del grupo de trabajo sobre seguridad privada en las infraestructuras del transporte de competencia estatal suscrito el 21 de noviembre de 2017", al que se hace referencia en el apartado anterior. Se han detectado, sin embargo, las incidencias que a continuación se exponen en los contratos de servicios de limpieza fiscalizados:

Los PCAP incluyen, de forma generalizada, los aspectos previstos en el artículo 122.2 de la LCSP, así como lo establecidos en el Real Decreto 1098/2001 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tales como los criterios de solvencia y de adjudicación del contrato y las consideraciones sociales, si bien, la información sobre las condiciones de subrogación de los contratos de trabajo no se ajusta a lo dispuesto en la LCSP.

En concreto, los pliegos de prescripciones técnicas de los expedientes fiscalizados (expedientes nº 1, nº 2, nº 3 y nº 8 de la muestra) indican que "dicha información se comunicará para su consideración por las empresas ofertantes en la elaboración de la oferta y en el Plan de Limpieza en caso de resultar adjudicatario", lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 130.1 de la LCSP, que exige que el órgano de contratación facilite "a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores afectados por la subrogación que resulte necesaria" para un correcta elaboración de los costes laborales.

Por lo que respecta a los PPT de los expedientes fiscalizados, se puede afirmar que se han redactado permitiendo el acceso en condiciones de igualdad a los licitadores, de conformidad con lo previsto en el artículo 126.1 de la LCSP, salvo en el régimen de visitas de los licitadores a las estaciones incluidas en los respectivos contratos de limpieza, previamente a la presentación de sus ofertas, dado que, según las prescripciones técnicas, estas parecen realizarse de forma individualizada, por lo que la información facilitada por ADIF pudiera no ser uniforme y por tanto no ajustarse a lo dispuesto en el citado artículo 126.1 de la LCSP que establece que las prescripciones técnicas proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación.

Por otra parte, el artículo 202 de la LCSP prevé que los órganos de contratación puedan establecer **condiciones especiales de ejecución** siempre que estén vinculadas directamente con el objeto del contrato, no sean discriminatorias, resulten compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos. Añade el citado artículo que será, en todo caso, obligatorio incluir al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que el propio artículo contiene.

En cumplimiento de lo anterior, los pliegos, en el CCG, de los expedientes de servicios de limpieza fiscalizados recogieron las siguientes condiciones especiales de ejecución: cumplir con el procedimiento de coordinación de actividades empresariales, con el procedimiento de empresas que realicen actividades en centros de trabajo de ADIF y con el procedimiento preventivo para los trabajos de limpieza de vehículos ferroviarios, limpieza de vías, entrevías y agujas; entregar la correspondiente evaluación de riesgos, así como la documentación acreditativa de la formación e

información en materia de prevención de riesgos laborales para todos los trabajadores de cada centro; y, por último, proveer a los trabajadores que presten el servicio de la información y formación adecuada sobre los riesgos de la actividad que desempeñan, sobre las medidas preventivas y equipos de protección individual (EPIS) u otros medios de protección precisos para su realización.

A las condiciones especiales de ejecución descritas, en el expediente nº 8 de la muestra se incluyó, también, la obligación de entregar a ADIF un informe trimestral de la gestión ambiental realizada.

Por otro lado, en los PPT, punto 13 y 14, se concretó la documentación que los adjudicatarios debían aportar en cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución, tales como la obligación de entregar la correspondiente evaluación de riesgos, la documentación acreditativa de formación e información en materia de prevención de riesgos, así como coordinación de actividades empresariales obligándose a entregar acta de coordinación, acta de notificación de procedimientos operativos de prevención e información, parte de formación e información en prevención y de iniciación de los trabajos e informe de Seguridad y Salud en el trabajo.

En el examen de los expedientes fiscalizados se ponen de manifiesto las siguientes particularidades:

a) Las citadas condiciones especiales de ejecución son obligaciones legales, establecidas por la legislación sectorial, laboral o social (Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, Convenio colectivo de contratas ferroviarias de 22 de febrero de 2018) que se aplican por imperativo legal a toda la actividad de la empresa, formuladas en términos genéricos y sin incluir condiciones adicionales relacionadas directamente con el objeto de los contratos, no ajustándose a lo dispuesto en el artículo 202 de la LCSP.

b) La Entidad, para acreditar el cumplimiento de algunas de las obligaciones anteriores, como en materia de coordinación de actividades empresariales, en cumplimiento del artículo 24 de la Ley de prevención de riesgos laborales y normas de desarrollo, aportó el acta de coordinación de actividades suscrita por los adjudicatarios de los expedientes fiscalizados con la excepción del expediente nº 3 de la muestra.

   En dicho expediente se aportó un anexo de agosto de 2018 con las actas de coordinación de actividades de julio de 2012 para la Estación de Santa Justa de Sevilla y de 18 de agosto de 2016 para el resto de estaciones que habían sido emitidos durante la vigencia de contratos anteriores ya finalizados, por considerar que no se había producido variación alguna, sin embargo esta actuación no se acomoda a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de prevención de riesgos laborales, que exige las actividades de coordinación para cada contrato.

c) En el expediente nº 8 de la muestra, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de las estaciones del ámbito de la Subdirección de Estaciones Centro, las condiciones especiales de ejecución se establecieron en el PCAP y no en el anuncio de licitación, lo que no se acomodó a lo previsto en el artículo 202.1 de la LCSP, que exige que tales condiciones se indiquen en el PCAP y en el anuncio de licitación, con la finalidad de que sean conocidas por los contratistas las obligaciones que van asumir desde el inicio de procedimiento de licitación, en el caso de resultar

adjudicatarios, de conformidad con los principios de transparencia y de publicidad recogidos en el artículo 1 de la LCSP[3].

II.2.2.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

- Procedimientos de adjudicación

En el informe de inicio de 18 de mayo de 2018, del expediente nº 8 de servicios de limpieza, se justificó el procedimiento adjudicación, abierto, "en garantía de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y trato no discriminatorio", si bien esta justificación no es más que una mera enumeración de los principios de la contratación del sector público, sin hacer referencia a las circunstancias concretas que concurren en el expediente, por lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP, en el que se exige que en el expediente quede justificado, entre otros aspectos, el procedimiento de adjudicación en relación con cada contrato[4].

Los expedientes nº 2 y nº 3 de servicios de limpieza se tramitaron por procedimiento negociado sin publicidad, por "imperiosa urgencia", según lo dispuesto en el artículo 168. b) 1º de la LCSP. ADIF consideró que era necesario garantizar el normal funcionamiento de los servicios de limpieza de las distintas estaciones hasta el inicio del nuevo contrato, que se licitaría mediante un procedimiento abierto, sin embargo, en este caso no se trata de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación, ya que éste conocía que los contratos anteriores finalizaban entre mayo y junio de 2018 y que de acuerdo con la nueva legislación no podían prorrogarse al excederse con ello el plazo de cinco años previsto en el artículo 29 de la LCSP, por lo que la "imperiosa urgencia" no estuvo motivada por acontecimientos imprevisibles y no imputables al órgano de contratación, sino por una deficiente planificación.

Conviene recordar que la LCSP tuvo un periodo de *vacatio legis* de cuatro meses, según la disposición final decimosexta, precisamente para facilitar su adaptación.

- ***Criterios de adjudicación***

En el contrato de servicios de limpieza analizado expediente nº 8 de la muestra, los criterios de adjudicación se recogieron en los PCAP, sin embargo, no se concretaron en el anuncio de licitación, por lo que no se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 145.5 de la LCSP.

En el CCG que acompaña al PCAP de estos expedientes, apartado III.2, se definieron los criterios para adjudicar los contratos en base a la mejor relación calidad-precio, se describieron los aspectos a valorar en cada uno de los criterios de adjudicación y se determinó la puntuación asignada a cada criterio. Sin embargo, en el criterio "Planificación de recursos de personal" no se concretó la forma de asignar los puntos a cada uno de los aspectos incluidos en los criterios de adjudicación. La forma de asignar la puntuación a cada aspecto incluido en los criterios de adjudicación se concretó en los

[3] ADIF alega que en el correspondiente anuncio de licitación se incluyó una referencia genérica, si bien se ha comprobado que no existe referencia alguna en el anuncio.

[4] La Entidad alega que no resultaría necesaria la justificación del procedimiento de adjudicación en aquellos casos que son considerados ordinarios por la LCSP, en aplicación del artículo 63 de la LCSP referido a la publicación en el perfil del contratante, que solo exige publicar la justificación si se utiliza un procedimiento distinto al abierto o restringido, sin embargo, el artículo 116 de la LCSP exige justificación en todo caso, siendo cuestión distinta la regulación de los requisitos de publicidad.

respectivos “informes de evaluación técnica de los criterios cualitativos no evaluables mediante fórmulas” y no en los pliegos, es decir, los varemos de puntuación a asignar no fueron conocidos por los licitadores en el momento de elaborar sus ofertas, lo que resulta contrario a los principios de transparencia e igualdad de trato entre los licitadores recogidos en los artículo 1.1 y 145.5.b) de la LCSP. En concreto, en relación con este criterio, se asignaron 15 puntos y se valoraron dos aspectos: el número de horas programadas por día, total semana y total de horas al año del personal operativo por estación y, en segundo lugar, el detalle y adecuación de la memoria descriptiva de estructura y organización presentadas para dar cobertura a los diferentes trabajos a efectuar, sin concretar, sin embargo, la puntuación a cada uno. En el informe de evaluación técnica, se le asignó finalmente un máximo de 10 puntos al primer criterio y un máximo de 5 puntos al segundo[5].

Por otra parte, en el criterio “programa de gestión ambiental” se valoraron, entre otros aspectos, el grado de detalle de la “información en relación con los riesgos medioambientales y medidas de prevención”. Al respecto, según la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, las empresas, con independencia de su actividad, quedan obligadas a ver con antelación los posibles daños que en el ejercicio de su actividad se puedan producir, por lo que el citado criterio constituye el cumplimiento de una obligación legal.

Por último, dentro de los criterios de adjudicación se incluyeron “las propuestas de mejoras e innovación”, en las que se valoraron las mejoras de “fichas gama”, que incluyen detalle de las actividades en el conjunto de superficies, áreas y zonas para cada estación, que pudieran repercutir en el rendimiento, en la calidad del servicio o estuvieran relacionadas con la innovación o procesos de trabajo; si bien se determinan los elementos en los que se podrán introducir mejoras y las modalidades, no se hace lo propio con los límites por lo que no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP, que exige que estos se concreten.

En cuanto a los expedientes de servicios de limpieza que se tramitaron por procedimiento negociado sin licitación, se han observado las siguientes incidencias relacionadas con los aspectos sometidos a negociación:

- En el expediente nº 3 de la muestra, se invitó a cinco empresas y solo una de ellas presentó una oferta. La Entidad dejó constancia de la negociación de los aspectos económicos, aunque sin concretar su detalle. Finalmente, dicho expediente experimentó una baja de tan solo un 0,19 % respecto del presupuesto base de licitación, que ascendió a 459.465,11 euros, por lo que los resultados obtenidos en la negociación pueden considerarse excesivamente escasos.

- En el informe de evaluación global, de 9 de julio de 2018, del expediente nº 2 de la muestra, de las dos empresas admitidas a la negociación por cumplir los requisitos del pliego, únicamente una presentó una oferta que mejorase la anterior, si bien no se concretaron las ventajas obtenidas en la negociación como exige el artículo 169.6 de la LCSP, ya que el citado informe se limitó a recoger el importe de la oferta final, que ascendió a 643.632,75 euros (con una rebaja

[5] ADIF manifiesta sobre los aspectos a valorar en el criterio “planificación” que no son criterios nuevos que se recogen en los pliegos y se configuran como un mecanismo interno para facilitar la valoración de las ofertas, sin embargo, dichos aspectos figuran en el cuadro de características generales que acompaña al pliego.

de 6.632 euros respecto a la inicial) y el porcentaje de baja respecto del presupuesto de licitación (un 3 % del presupuesto base de licitación que ascendió a 663.517,32 euros)[6].

- En el informe de evaluación global, de 8 de junio de 2018, del expediente nº 1 de la muestra dos empresas fueron admitidas por cumplir los requisitos del pliego; una de ellas quedó excluida debido a que su oferta económica superaba el presupuesto base de licitación y la negociación continuó con la otra empresa, que se ratificó en la oferta inicialmente presentada, siendo nulos los efectos de la aparente negociación de los términos del contrato. Este expediente se adjudicó por un importe de 128.971,53 euros, lo que representó una baja del 2,21 % respecto del presupuesto base de licitación, que ascendió a 131.889,61 euros[7].

En el expediente nº 1 de servicios de seguridad privada se siguió un procedimiento abierto con criterios múltiples. Los servicios de vigilancia están incluidos en el anexo IV de la LCSP (CPV 79700000-1 a 79721000-4) y el artículo 145.4 de la LCSP establece que para los contratos del anexo IV los criterios relacionados con la calidad deben representar al menos el 51 % de la puntuación de las ofertas.

En este expediente se utilizaron debidamente varios criterios: criterio económico, con una valoración del 45 % evaluable mediante fórmulas, y el criterio técnico, con un porcentaje de la valoración del 55 %, en el que los criterios evaluables mediante fórmulas representaban el 25 %. Dado que los criterios evaluables mediante fórmulas supusieron el 70 % de la valoración de las ofertas, no fue necesario el nombramiento de un comité de expertos.

II.2.2.3.- ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

a) Medidas adoptadas por las entidades en relación con el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales por los adjudicatarios

La LCSP, en su artículo 201, requiere que los órganos de contratación adopten medidas para garantizar que en la ejecución de los contratos se cumple con las obligaciones medioambientales, sociales o laborales establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional o los convenios colectivos o las disposiciones de derecho internacional medioambiental social y laboral que vinculen al Estado y en particular las descritas en el Anexo V[8] .

En los contratos de servicios de limpieza y de servicios de seguridad privada, para dar estricta observancia a lo anterior, en los pliegos de los expedientes fiscalizados se faculta a ADIF para exigir al adjudicatario la acreditación fehaciente del cumplimiento, entre otras, de las obligaciones, socio-laborales, acreditación que podrá solicitarse con carácter mensual; se especifica la documentación

[6] La Entidad manifestó que la única ventaja posible era obtener un mejora o rebaja en el presupuesto de licitación, sin embargo, no se concretó el detalle de dicha ventaja.
[7] La Entidad manifestó que la única ventaja posible era obtener un mejora o rebaja en el presupuesto de licitación, sin embargo, no se concretó el detalle de dicha ventaja.
[8] El Anexo V recoge los siguientes Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio OIT n.º 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; Convenio OIT n.º 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; Convenio OIT n.º 29, sobre el trabajo forzoso; Convenio OIT n.º 105, sobre la abolición del trabajo forzoso; Convenio OIT n.º 138, sobre la edad mínima; Convenio OIT n.º 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación); Convenio OIT n.º 100, sobre igualdad de remuneración; Convenio OIT n.º 182, sobre las peores formas de trabajo infantil.

que ADIF puede recabar, entre otras, un informe actualizado de trabajadores de alta, documentos Tc1 y Tc2, los listados nominales de trabajadores de alta, así como de las posibles altas, certificado de estar al corriente del pago de las obligaciones a la TGSS y AEAT y acreditación de estar al corriente de las obligaciones salariales y del cumplimiento del pago de los salarios a sus trabajadores según Convenio Colectivo mediante una certificación o declaración responsable del adjudicatario expresiva de que los recibos salariales de los trabajadores afectos al contrato han sido abonados en tiempo y forma de conformidad con los contratos y convenios aplicables. Así mismo se establecen obligaciones para el adjudicatario sobre prevención de riesgos laborales, de conformidad con la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y normativa de desarrollo.

ADIF manifestó en su escrito de noviembre de 2020 que las empresas adjudicatarias remiten la información anteriormente citada junto con la facturación, sin embargo, con las facturas correspondientes a los contratos de servicios de limpieza se ha podido comprobar que se adjunta únicamente la propuesta de pago y una hoja de control de las limpiezas efectuadas.

b) Incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos

Durante la ejecución de los expedientes nº 1, nº 2 y nº 3 de servicios de limpieza el plazo inicial de ejecución se incrementó debido a la aprobación de diferentes prórrogas. Se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

a) El expediente nº 2, cuyo objeto consistió en el servicio de limpieza de las estaciones del ámbito de la Subdirección de Estaciones Centro, se adjudicó por un importe 643.632,75 euros y un plazo inicial de tres meses, debió finalizar el 9 de noviembre de 2018, ya que los trabajos comenzaron en el 9 de agosto de ese mismo año, sin embargo experimentó un incremento del 166 % del plazo inicial (aproximadamente cinco meses) y del 200 % del importe de adjudicación (1.287.265,50 euros, sin IVA) debido a la tramitación de cinco prórrogas.

   Las dos primeras prórrogas estuvieron motivadas porque continuaba en tramitación el contrato llamado a sustituirlo. La tercera de la prorrogas fue debida a la interposición de un recurso contra la resolución de adjudicación. ADIF fundamentó las prórrogas cuarta y quinta sobre la base del artículo 29.4 de la LCSP, que permite la prórroga de un contrato cuando al vencimiento del mismo no se hubiese formalizado un nuevo contrato que garantice la prestación, siempre que concurra un acontecimiento imprevisible para el órgano de contratación, existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se mantengan las condiciones del contrato y que el anuncio de licitación del nuevo contrato se hubiese efectuado con una antelación mínima tres meses respecto de la finalización del contrato; si bien existió un acontecimiento imprevisible (la interposición de un recurso) lo que justificaría las tres última prorrogas, lo cierto es que la primera y segunda estuvieron motivadas por una deficiente planificación de la contratación[9].

b) El expediente nº 3 de la muestra, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de las estaciones multioperador del ámbito de la Subdirección de Estaciones Sur, por importe de adjudicación de

[9] La Entidad alega que no existió falta de planificación, sin embargo, sí existió una deficiente planificación que obligó a prorrogar el contrato y no tuvo en cuenta los imprevistos.

458.553,46 euros, los trabajos comenzaron el 4 de agosto de 2018, por lo que debieron finalizar el 3 noviembre de ese mismo año, ya que el plazo de ejecución inicial fue de tres meses.

El citado expediente fue objeto de una prórroga por dos meses y veintiocho días que estuvo motivada, según informe del Director de Estaciones de Viajeros de 5 de octubre de 2018, por la necesidad de mantener el servicio de limpieza hasta la adjudicación de un nuevo contrato mediante procedimiento abierto, que se licitó pero no se presentaron ofertas; por lo que la citada prórroga supuso un incremento próximo al 100 % (443.268,34 euros) tanto del importe de adjudicación como del plazo de ejecución.

c) Abono del precio y entrega de la prestación

En relación con el pago del precio y la entrega de la prestación se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias en los expedientes fiscalizados:

a) La finalización de los trabajos del expediente nº 1 de servicios de limpieza quedó establecida para diciembre de 2018 sin embargo el certificado de conformidad se efectuó el 7 de junio de 2019, transcurridos seis meses desde la finalización de los trabajos, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 210.2 de la LCSP, que establece que el acto formal de conformidad de los trabajos se realice en el plazo de un mes.

b) El 10 mayo de 2019 el responsable del contrato certificó que el expediente nº 2 de servicios de limpieza se ejecutó de conformidad con las especificaciones recogidas en los pliegos; sin embargo, al finalizar los trabajos de campo de la presente fiscalización la liquidación estaba pendiente, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 210 de la LCSP que establece que en el plazo de un mes desde la conformidad de la prestación del servicio se efectúe la liquidación correspondiente.

c) No se aportó la certificación de conformidad prevista en el artículo 210 de la LCSP que exige un acto formal y positivo de la realización del servicio en el expediente nº 3 de servicios de limpieza.[10]

d) En los cuatro expedientes de servicios de limpieza algunas facturas se pagaron fuera del plazo de treinta días previsto en el artículo 198 de la LCSP, con un retraso medio de 53 días. [11]

e) En el expediente nº 1 de servicios de seguridad privada, de las 110 facturas emitidas en el ejercicio 2019, 21 facturas habrían sido pagadas fuera de plazo con 46 días de retraso medio.

f) En el expediente nº 2 de la muestra de servicios de seguridad privada, aunque el término estaba fijado para el 30 de abril de 2019, este finalizó el 24 de marzo de 2019 (1 día antes de la formalización del lote Centro del expediente 2.18/43760.0018), pasando el plazo de vigencia de

[10] ADIF concreta la fecha del certificado de conformidad (la misma que se recoge en el informe) y la fecha del informe de liquidación del contrato, del 15 de julio de 2019, sin aportar documentación alguna al respecto.

[11] La Entidad alega que el retraso medio fue de 14 días y que en ningún caso fue de 53 días como se recoge en el texto. Para el cálculo del retraso medio se ha tenido en cuenta las facturas abonadas fuera de plazo. Además, se ha tomado como referencia la fecha de aceptación que, según correo electrónico de ADIF de 18 de noviembre de 2020, es la fecha que se incorpora desde los diferentes departamentos de control de gestión (territoriales) y es la fecha desde la que empieza a contar el vencimiento.

89 a 52 días. El importe certificado y abonado fue de 1.440.773,32 euros con un adicional de liquidación de 1.019.312,83 euros a favor de ADIF lo que supuso una disminución del 41,4 % sobre el precio de adjudicación.

d) Incidencias surgidas en los contratos fiscalizados como consecuencia del estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/ 2020, de 14 de marzo

Mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En relación con los contratos de servicios de limpieza

El expediente nº 8 de la muestra, en su fase de ejecución, se vio afectado por la declaración del estado de alarma. ADIF, según escrito de 24 de noviembre de 2020, solicitó al adjudicatario en los días previos a la declaración del estado de alarma, para las estaciones de Madrid Puerta de Atocha y Chamartín, incrementar algunas actuaciones de limpieza, sin que se haya especificado su importe, si bien los costes adicionales que se generaron, según el mencionado escrito fueron compensados, con las actuaciones no realizadas en otras zonas o dependencias cerradas al público. Dicho escrito indicó que las actuaciones anteriores se extrapolaron al resto de estaciones incluidas en el objeto de este contrato, si bien carecían de constancia escrita por cada estación.

En relación con los contratos de seguridad privada

La incidencia del COVID-19 no ha supuesto que los contratos vigentes de vigilancia y seguridad hayan sufrido suspensiones parciales o totales.

En lo que sí ha tenido incidencia el COVID-19, durante los meses de marzo, abril y mayo de 2020, es en la implementación de servicios extraordinarios de vigilancia para atender incidencias en el tráfico de viajeros, principalmente en la estación de cercanías de Madrid Atocha. El importe de estos servicios extraordinarios asciende a 36.254,80 euros (IVA no incluido) aunque no se ha rendido información sobre la formalización de estos acuerdos contractuales.

Por otro lado, con fecha 19 de junio de 2020, ADIF adjudicó mediante procedimiento de emergencia dos contratos, el 2.20/30108.0190 y el 3.20/30820.0033 por importes de 94.378,76 y 111.840,00 euros, respectivamente, para el “Suministro e instalación de cámaras termográficas y de prestación del servicio de medición y control de temperatura en las estaciones de Madrid Puerta de Atocha y Barcelona-Sants”. Dicho suministro reforzó las medidas de seguridad contempladas en los lotes 1 y 3 del expediente nº 1 de la muestra.

Desde el 1 de junio de 2020 y como consecuencia de la reducción presupuestaria de gastos de explotación que ha tenido que afrontar ADIF por la drástica reducción de ingresos por cánones por utilización de infraestructura, los servicios de vigilancia y seguridad han sufrido también reducciones, principalmente las patrullas móviles. El importe global de minoración en los contratos asciende a 8.220.000 euros de seguridad privada.

II.3.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR Y NO SON ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

II.3.1.- RÉGIMEN JURÍDICO

El marco jurídico de la contratación de las Entidades del sector público que son poderes adjudicadores y que no tienen la condición de Administración Pública se regula en los artículos 316 a 320 de la LCSP, si bien sus contratos, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.1.b) de la citada disposición, tendrán carácter privado.

La preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada, según el artículo 317 de la LCSP, se regirán por las disposiciones aplicables a las administraciones públicas previstas en los artículos 115 a 187 del citado texto legal (sección 1ª y 2ª, Capítulo I, Título I del Libro II).

La adjudicación de los contratos de servicios no sujetos a regulación armonizada, cuyo valor estimado sea superior a 15.000 euros e inferior a 209.000 euros[12], se realizarán por cualquier de los procedimientos previstos en la LCSP, salvo el procedimiento negociado sin publicidad, que solo será de aplicación en los supuestos recogidos en el artículo 168 de dicha disposición. Los contratos de servicios cuyo valor estimado sea inferior a 15.000 euros podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato.

En todo caso serán de aplicación las disposiciones recogidas en el Libro I de la LCSP relativo a "Configuración general de la Contratación en el sector Público y elementos estructurales de los contratos", ya que por su contenido resulta de aplicación a los poderes adjudicadores como integrantes del sector público.

Los efectos y extinción de los contratos celebrados por los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública, según el artículo 319.1 de la LCSP, se regirán por el derecho privado, salvo en determinados aspectos que se regirán por la citada LCSP. En concreto, en los aspectos relativos a las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral, será de aplicación el artículo 201; a las condiciones especiales de ejecución será de aplicación el artículo 202, a los supuestos de modificación de contratos lo establecido en los artículos 203 a 205; la cesión y subcontratación se regirá por lo previsto en los artículos 214 a 217; las técnicas de racionalización de la contratación recogidas en los 218 a 228 también serán aplicables; así como, las condiciones de pago establecidas en los apartados 4º del artículo 198, 4º del artículo 210 y 1º del artículo 243.

En estos contratos será causa de resolución la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no pueda modificarse el contrato de conformidad con lo previsto en los artículos 204 y 205 de la LCSP, y el impago de los salarios por parte del contratista a los trabajadores o el incumplimiento de las condiciones establecidas en las Convenios colectivos en vigor durante la ejecución del contrato, tal como dispone el artículo 211.1.i) de dicha norma.

[12] Vigente en el periodo fiscalizado. Por Orden HAC/1272/2019, de 16 de diciembre, para el ejercicio de 2020 el importe se incrementó a 214.000 euros.

En el periodo fiscalizado las entidades del sector público estatal no financiero que son poderes adjudicadores y no tienen la condición de administración pública adjudicaron un total de cincuenta y siete contratos de servicios de limpieza por importe de 8.886.851,19 euros. Se han fiscalizado tres expedientes por importe de 4.126.835,18 euros, lo que representa un 46,44 % del importe total adjudicado, que fueron tramitados por los siguientes poderes adjudicadores: Aguas de las Cuencas de España (ACUAES), Empresa Nacional de Residuos Radioactivos S.A., S.M.E., (ENRESA) y Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre, Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM).

De los tres expedientes fiscalizados de servicios de limpieza, dos expedientes, nº 6 y nº 10 tramitados por la FNMT-RCM y ENRESA, respectivamente, la preparación y adjudicación se ajustó a lo dispuesto en el artículo 317 de la LCSP para los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administraciones Públicas y celebren contratos sujetos a regulación armonizada dado que se trataba de contratos sujetos a regulación armonizada y el otro, expediente nº 9, tramitado por ACUAES se ajustó a lo dispuesto en el artículo 318 del citado texto legal por tratarse de un contrato no sujeto a regulación armonizada.

En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, en los ejercicios 2018 y 2019 las citadas entidades adjudicaron un total de cuarenta y cuatro contratos de servicios de seguridad y vigilancia por un importe de 28.155.950,59 euros. Se han fiscalizado cinco expedientes por importe de 22.772.336,14 euros, lo que representa un 80,88 % sobre el total de contratos adjudicados por dichas entidades. Los contratos analizados han sido celebrados por las siguientes entidades: la Autoridad Portuaria de Castellón (en adelante, AP CASTELLÓN), ENRESA,), la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM, en adelante) y SEPI Desarrollo Empresarial, S.A., S.M.E. (en adelante, SEPIDES).

De los cinco expedientes fiscalizados, en tres expedientes, nº 5 y nº 6 tramitados por ENRESA, y nº 12 por SEPIDES, la preparación y adjudicación se ajustó a lo dispuesto en el artículo 317 de la LCSP para los PANAP (Poderes Adjudicadores no Administración Pública) que celebren contratos SARA y los restantes dos expedientes, nº 4 y nº 10 tramitados por la AP CASTELLÓN y FNMT-RCM, respectivamente, se ajustaron a lo dispuesto en el artículo 318 del citado texto legal por tratarse de contratos no sujetos a regulación armonizada. En cuanto al expediente fiscalizado correspondiente a la FNMT-RCM, a pesar de superar los 750.000 euros de valor estimado (9.229.864,00 euros) no se ajusta al régimen propio de contratos SARA en aplicación de lo previsto en el artículo 19.2.c de la LCSP: “no se consideran sujetos a regulación armonizada […] aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente”. Su licitación se realizó mediante procedimiento restringido. Hay que tener en cuenta que la FNMT-RCM está catalogada como infraestructura crítica, empresa estratégica y de alta seguridad por su actividad y fines institucionales.

II.3.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS

II.3.2.1.- ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS

a) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente

La LCSP, artículo 28.1, establece que las entidades del sector público deberán precisar la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretende cubrir con el contrato, la idoneidad del objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia en la documentación preparatoria, antes de iniciar el expediente.

En los tres expedientes fiscalizados de servicios de limpieza (nº 6, nº 9 y nº 10) la necesidad de celebrar la contratación se justificó considerando el servicio de limpieza imprescindible para el desarrollo de sus respectivas actividades, por lo que dicha justificación adolece de haberse formulado en términos genéricos.

El expediente nº 4 de servicios de seguridad privada tramitado por la AP CASTELLÓN siguió la tramitación de urgencia. Como antecedentes hay que señalar que el anterior contrato de "Vigilancia y seguridad 2017-2019" venció el 31 de mayo de 2019. El citado expediente se publicó inicialmente (expediente EXG19/0044) el 9 de mayo de 2019 con plazo de presentación de ofertas hasta el 24 de mayo de 2019. El día 10 de mayo de 2019 se advierte a instancia de una asociación profesional de empresas de seguridad que no se cumple con el requisito exigido en el artículo 145.4 LCSP (criterios relacionados con la calidad deben ser al menos el 51 % de la puntuación final) ya que el PCAP solo incluía un 25 % en criterios evaluables mediante juicio de valor. El mismo 10 de mayo, y tras modificar el PCAP, se publicó nuevamente la licitación (EXG19/0044) que fue declarada desierta el 31 de mayo de 2019 por ausencia de licitadores. En la misma fecha se modifican los pliegos de nuevo en relación con el número de horas del servicio exigidas y su distribución y se vuelve a licitar (EXG19/0044). El 26 de junio de 2019 se dicta resolución de desistimiento de la licitación por el Presidente del Autoridad Portuaria motivada en un previo recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y técnicas por, entre otros motivos, no haberse desglosado en el presupuesto base de licitación los costes directos, indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, así como los beneficios estimados.

Se observa una inadecuada y deficiente planificación de las necesidades contractuales de la entidad fiscalizada al no haberse observado debidamente la legislación aplicable en la elaboración de los presupuestos y la tramitación del nuevo contrato, dando lugar a que, se tuviese que subsanar numerosos errores y a que, como el servicio se tenía que seguir prestando, se tuvieran que formalizar cuatro contratos menores desde junio hasta la fecha de entrada en vigor del expediente nº 4, tramitado por procedimiento de urgencia, el 1 de septiembre de 2019, con un importe de adjudicación de 48.981,49 euros y un año de duración que finalmente se prorrogó hasta otro año más.

b) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado)

- ***Objeto del contrato***

De conformidad con lo establecido en el artículo 99.1 de la LCSP el objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado y, siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permita, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes; no obstante, el órgano de contratación podrá acordar no dividir en lotes el objeto de los contratos, justificándolo en el expediente.

En el expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, al determinar las instalaciones objeto del contrato, se indicó que quedaban incluidas "todas las dependencias que la FNMT-RCM pueda utilizar durante el periodo solicitado, a requerimiento de ésta", lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 99.1 de la LCSP, que dispone para el objeto de los contratos de sector público que deberá ser determinado, ya que se deja al arbitrio de la FNMT-RCM la inclusión o no de algunas dependencias en el contrato de limpieza fiscalizado y el licitador estaría obligado a realizar la prestación, sin haber incluido en su oferta el correspondiente coste-beneficio[13].

Por otra parte, en la Resolución aprobatoria del citado expediente, de 17 de septiembre de 2018, se determinó que no se dividiese en lotes la citada contratación, sin mayor concreción al respecto, lo que no se acomoda a lo recogido en el artículo 99.3 de la LCSP que exige que el órgano de contratación deberá, en su caso, justificar la no división en lotes del objeto del contrato.

Además, este expediente, según el informe de inicio de 11 de junio de 2018, tuvo por objeto la contratación conjunta de los servicios de limpieza, de acarreos y de jardinería para poder gestionar y controlar los mismos de forma más eficaz, eficiente y económica, sin embargo, no queda acreditado en el expediente que la contratación conjunta de los servicios citados (limpieza, acarreos y jardinería) permita una gestión y control más eficaz, eficiente y económico. Además, la causa invocada en el informe de inicio no estaría incluida en los supuestos previstos en el artículo 99.3 de la LCSP (que la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificulte su correcta ejecución desde el punto de vista técnico y que la división puede producir un riesgo del contrato) para justificar la no división en lotes del contrato.

Es importante añadir que el preámbulo de la LCSP incluye, entre las medidas de apoyo a la PYMES, una nueva regulación de la división en lotes de los contratos, invirtiéndose la regla general que se utilizaba hasta ahora, exigiendo la justificación en el expediente del motivo de la no división del contrato en lotes para facilitar el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas y que el artículo 1.3, inciso último, de la LCSP establece como uno de sus objetivos "facilitar el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas".

[13] La Entidad ha manifestado en el trámite de alegaciones que la indeterminación del objeto de los contratos se debe a razones de seguridad sin citar, sin embargo, ninguna ley que autorice la excepción de la que pretende beneficiarse. También se alude a su carácter de centro industrial en el que, a lo largo del contrato, puede variar tanto la actividad como la intensidad industrial, atendiendo a las necesidades y requerimientos de sus clientes, lo que no justifica la falta de aplicación del artículo 28 de la LCSP, al poderse acudir en estos casos a la modificación del contrato para cubrir aquellas necesidades inicialmente no previstas.

- ***Presupuesto base de licitación***

Del examen de los tres expedientes fiscalizados de servicios de limpieza resulta que no se recogió en los pliegos el desglose de los costes directos e indirectos, así como otros eventuales gastos necesarios para la determinación del presupuesto base de licitación, lo que no se acomodó a lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP. No obstante, en el expediente nº 10, tramitado por ENRESA, los citados costes se detallaron en la memoria justificativa de la necesidad de la contratación.

En el presupuesto base de licitación que figura en el pliego del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, no consta el desglose de los costes directos e indirectos así como otros eventuales gastos, sin embargo en el pliego de prescripciones técnicas se exige que en las ofertas económicas figure dicho desglose. La Entidad por escrito, de fecha 16 de diciembre de 2020, facilitó el importe de los citados costes y manifestó que son las empresas encargadas de la prestación del servicio que en el momento de elaborar el presupuesto base de licitación las que aportan los datos sobre los costes salariales, sin embargo, no detallan en los importes facilitados los costes de Seguridad Social, incrementos salariales y absentismo, entre otros, debido a que el personal es muy diverso. Añadió, respecto de los costes del personal subrogado que a la información presentada por las empresas se suman los IPC correspondientes y la repercusión del concepto de antigüedad para los años previstos en la contratación. Esta práctica no se ajusta, sin embargo, a lo previsto en el artículo 100.2 de la LCSP.

Por otro lado, en el artículo 100.2, inciso final, de la LCSP se exige para los contratos, como los contratos de servicios fiscalizados, en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, que en el presupuesto base de licitación se indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados según el convenio de referencia. En ninguno de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se recogieron los costes salariales de forma desglosada de conformidad con lo previsto en la LCSP. En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, estas previsiones no se recogieron en los expedientes números 4, 5, 6 y 12.

c) Pliegos de condiciones administrativas y prescripciones técnicas

En el examen de los expedientes se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

a) En el expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM no figura el informe del servicio jurídico que exige el artículo 122.7 de la LCSP.

b) En los pliegos del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM se recogen todas las menciones previstas en el artículo 130 de la LCSP sobre los listados del personal a subrogar, si bien se omite la referencia al salario bruto anual, lo que no se ajusta a lo dispuesto en apartado primero del citado artículo que exige incluir este dato.

   La información sobre el personal a subrogar del expediente nº 9 de servicios de limpieza tramitado por ACUAES no es uniforme para los distintos lotes, debido a que para los lotes de Mérida y de Sevilla la información sobre el salario bruto de los trabajadores se establece de forma mensual, en lugar de hacerlo de forma anual como exige el artículo 130.1 de la LCSP. Los pliegos

de cláusulas administrativas de los tres expedientes fiscalizados de servicios de limpieza no recogen la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de la obligación de informar sobre las condiciones de subrogación en los contratos de trabajo, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 130.4 de la LCSP que exige que en los pliegos se "contemple necesariamente" la imposición de penalidades.

- ***Condiciones especiales de ejecución***

El artículo 202 de la LCSP prevé que los órganos de contratación establezcan condiciones especiales de ejecución siempre que estén vinculadas directamente con el objeto del contrato, no sean discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos. Añade el citado artículo que será, en todo caso, obligatorio incluir al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que el propio artículo contiene. Se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

a) En los expedientes nº 9 y nº 10 de servicios de limpieza, tramitados por ACUAES y ENRESA, respectivamente, las condiciones especiales de ejecución de los contratos establecidas en los pliegos responden al cumplimiento de obligaciones que son de aplicación por imperativo legal a toda la actividad de la empresa adjudicataria, sin incluir obligaciones adicionales relacionadas directamente con el objeto de los contratos.

   Así, en expediente nº 9, tramitado por ACUAES, se estableció, como condición especial, que todo el personal encargado de la ejecución de los trabajos (incluidos los subcontratistas) deberían recibir formación sobre prevención de riesgos laborales para minimizar aquellos en el desempeño de los trabajos objeto del servicio de limpieza y mantenimiento. Al respecto cabe señalar que el artículo 19 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, establece que todo empresario, en cumplimiento del deber de protección, debe garantizar que cada trabajador reciba la formación práctica y teórica suficiente y adecuada, al puesto de trabajo.

   Y en los pliegos del expediente nº 10, tramitado por ENRESA, se estableció como condición especial de ejecución el cumplimiento del convenio colectivo sectorial y territorial aplicable al servicio, cuando, según el artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores aprobados por Real Decreto Legislativo 2/2015, los convenios colectivos obligan a los trabajadores y empresarios durante su vigencia y la LCSP, en su artículo 211.1.i), establece como causa de resolución el incumplimiento de las condiciones establecidas en los Convenios colectivos en vigor para los trabajadores que estuviesen participando en la ejecución del contrato.

b) En el pliego del expediente nº 6 de servicios de limpieza, y en el expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitados por la FNMT-RCM se incluyó como condición especial de ejecución que "si, como consecuencia de la ejecución del contrato, resulta necesario proceder a la contratación de nuevo personal fijo, la empresa tendrá en cuenta la igualdad de género, por lo que el porcentaje de mujeres contratadas deberá ser del cincuenta por ciento (50 %), siempre que haya disponibilidad efectiva de trabajadoras para la actividad de que se trata". Si bien dicha condición podría entenderse que favorece la inserción de la mujer en el mercado laboral lo cierto es que está condicionada a que sea necesaria contratar nuevo personal fijo y a que exista

disponibilidad efectiva de trabajadoras para la actividad de que se trate, dando con ellos facilidades a justificar su no aplicación[14].

II.3.2.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios.

En el expediente nº 10 de servicios de limpieza tramitado por ENRESA, cuyo valor estimado ascendió a 517.409,92 euros, no figura el certificado de las proposiciones presentadas o de ausencia de licitadores, por lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 80.5 del RGLCAP que establece que, finalizado el plazo de recepción de las proposiciones, las oficinas receptoras expedirán una certificación relacionada con la documentación recibida o, en su caso, de la ausencia de licitadores[15].

Los criterios de adjudicación de los expedientes nº 10 y nº 6, de servicios de limpieza tramitados por ENRESA y la FNMT-RCM, respectivamente, no se especificaron en el anuncio de licitación. Tampoco se incluyeron en los anuncios de licitación del expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitado por FNMT-RCM. Ello no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 135 y 145.5 de la LCSP, que establecen que deberán figurar en el citado anuncio.

b) Procedimiento de adjudicación del contrato

- Contratos de servicios de limpieza

Los tres expedientes de servicios de limpieza fiscalizados se tramitaron mediante procedimiento abierto. La elección del procedimiento de adjudicación de los expedientes nº 6 y nº 10 tramitados por FNMT-RCM y ENRESA, respectivamente, se justificó con una transcripción o mera remisión a los artículos 156 y siguientes de la LCSP, por lo que no puede entenderse cumplido el mandato contenido en el artículo 116.4 de la LCSP que prevé que, en el expediente, entre otros aspectos, se justifique elección del procedimiento de adjudicación.

En el expediente nº 9 de servicios de limpieza, tramitado por ACUAES, se definió el precio como un único criterio de valoración. Los expedientes nº 10 y nº 6, de servicios de limpieza tramitados por ENRESA y la FNMT-RCM, respectivamente, se adjudicaron utilizando una pluralidad de criterios en base a la mejor relación calidad-precio. En la fiscalización se ha detectado en relación con estos tres contratos las incidencias que, a continuación, se relacionan:

a) ACUAES justificó, en el cuadro de características generales adjunta al pliego, la adjudicación del expediente nº 9 atendiendo al precio como un único criterio de valoración, por considerar que la prestación objeto del este contrato no reunía ninguna de las características previstas en el artículo 145.3 de la LCSP, ya que el "presupuesto del servicio ha podido establecerse

[14] Ha de tenerse en cuenta que, en los contratos de servicios de seguridad privada y de limpieza, existe la obligación por parte de la adjudicataria de subrogarse como empleadora de los vigilantes de seguridad de la empresa que anteriormente prestaba el servicio y, por tanto, no es posible aplicar este criterio respecto del personal existente.

[15] Lo alegado por ENRESA confirma lo manifestado en el Informe, dado que los justificantes aportados acreditan la presentación de las ofertas por los licitadores; sin embargo, no aportan la certificación expedida por el titular, responsable o encargado de la unidad receptora de documentación, una vez finalizado el plazo de recepción de ofertas.

previamente, la definición de la prestación no es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas y no precisa el empleo de tecnología especialmente avanzada ni su ejecución es especialmente compleja", lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 145.3. g) de la LCSP, que en su párrafo segundo establece que la aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá en los contratos de servicios y expresamente indica que los contratos de servicios intensivos en mano de obra, como el contrato fiscalizado en el que su ejecución precisa de un gran número de trabajadores, el precio no podrá ser el único factor determinante para la adjudicación del contrato.

b) En los dos expedientes (nº 10 y 6) que se adjudicaron utilizando una pluralidad de criterios sobre la base de la mejor relación de calidad-precio no se justificó en el expediente la elección de los criterios de adjudicación, como exige el artículo 116.4.c) de la LCSP.

c) En el expediente nº 10, tramitado por ENRESA, los pliegos incluyeron como criterio de adjudicación aspectos relacionados con la solvencia técnica de las empresas licitadoras, de conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la LCSP, como es que la empresa oferente estuviese inscrita en el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono (R.D. 163/2014).

d) En el expediente nº 10, tramitado por ENRESA, se incluyó como criterio de adjudicación el "compromiso de contratación de personas con discapacidad, desfavorecidas o en riesgo de exclusión social" sin establecer las garantías para asegurar su cumplimiento ni los procedimientos de control para su seguimiento.

e) En el expediente nº 6, tramitado por la FNMT-RCM se incluyó como criterio de adjudicación "propuestas de mejoras". Se estableció que las citadas mejoras debían ser explicitas, verificables, medibles y valoradas económicamente por el ofertante, con especificación del periodo de ejecución anual de aquellas, valorándose según el importe que realmente supusieran para la FNMT-RCM y con exclusión de aquellas que no fueran aplicables al objeto del contrato o su valoración económica no se ajustase al precio de mercado. Sin embargo, no se concretaron ni los elementos, ni las características, ni las modalidades de las mejoras admitidas, por lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP que exige que estos aspectos estén determinados, además su valoración adolece de un alto grado de discrecionalidad, que no cumpliría lo previsto en el artículo 145.5.b) de la LCSP, que exige que los criterios no confieran al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

f) En los pliegos no se establecieron los baremos para valorar los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor en el expediente nº 6, tramitado por FNMT-RCM. En concreto, en el criterio "un plan funcional de las actividades", al que se asignó una puntuación de 0 a 15 puntos se valoraron tres aspectos: primero, "como se va a hacer" (0 a 9 puntos, en el que se tuvo en cuenta, entre otras cuestiones, el número de efectivos necesarios, memoria, características técnicas, programa de trabajo y resultados a alcanzar. Segundo, **"**como se va a gestionar" (0 a 3 puntos), en el que se valoró el procedimiento de gestión del servicio de limpieza ofertado y, tercero y último, "como se va a controlar" (0 a 3 puntos), en el que se valorarían los sistemas del control de calidad del servicio y prevención de riesgos laborales. No obstante, no figura la forma de distribuir la puntuación asignada a cada uno de los citados aspectos, lo que concede un margen de discrecionalidad al órgano de contratación y no se ajusta a lo dispuesto en el artículo

145.5.b) de la LCSP, que exige que los criterios se formulen de forma objetiva respectando los principios de contratación.

En el informe técnico, de 20 de octubre de 2018, no consta justificación alguna sobre la puntación asignada a las ofertas técnicas presentadas. Además, respecto de las propuestas de mejoras en dicho informe se indicó que se habían considerado aquellas mejoras que se adecuaban a las necesidades de la Entidad y para su valoración se tuvo en cuenta el valor máximo que viene utilizando la citada Entidad como precios de adquisición de esos servicios, sin embargo, no se especificaron las mejoras ofertadas por las empresas ni se justificó su valoración.

- Contratos de servicios de seguridad privada

En el expediente nº 4 de servicios de seguridad tramitado por la Autoridad Portuaria de Castellón, sobre 51 puntos de valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor, 31 puntos se le asignaron a las mejoras, lo que representa un 60,8 % del total, cuando con carácter general las mejoras son prestaciones adicionales a las propias del contrato licitado según los respectivos pliegos que se pueden incluir en la oferta para ser apreciadas como criterio de adjudicación de forma accesorio o complementario de las prestaciones que integran el objeto del contrato licitado.

El expediente nº 10 tramitado por la FNMT-RCM se encuentra incluido entre los "Servicios de investigación y seguridad", con códigos CPV 79700000-1 a 79721000-4, previstos en el Anexo IV de la LCSP, por lo que, conforme al artículo 145.4 de la LCSP, el PCAP debería haber atribuido a los criterios relacionados con la calidad al menos el 51 por ciento de las puntuaciones asignables, sin embargo el pliego atribuye 45 puntos a los criterios técnicos, y 55 puntos a los criterios económicos.

c) Adjudicación y formalización de los contratos

En el examen de los expedientes fiscalizados se han detectado las siguientes incidencias:

a) En el importe de adjudicación del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, se incluyeron las posibles prórrogas de los contratos, en contra de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la LCSP, que exige que el precio del contrato sea cierto y se corresponda con la prestación realmente ejecutada por el contratista, Dicho contrato se adjudicó por un importe de 7.639.099,60 euros, con un plazo inicial de dos años y dos posibles prorrogas de un año[16]. No obstante, no se ha apreciado en el análisis de la ejecución del contrato pagos que no respondieran a lo realmente ejecutado por el adjudicatario.

b) En el expediente nº 10 de servicios de limpieza, tramitado por ENRESA, la notificación de la adjudicación del contrato al resto de licitadores no especificó las razones por las que se desestimó su oferta lo que no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 151.1 y 155.1 de la LCSP, que exigen al órgano de contratación que informe a cada candidato sobre las decisiones tomadas en relación, entre otros aspectos, con la adjudicación del contrato.

[16] La Entidad, en sus alegaciones, se refiere al valor estimado de los contratos, remitiéndose al artículo 101.2.a) de la LCSP, en el que, en contra de lo alegado, no se determina que el contrato haya de adjudicarse por el valor estimado, incluidas las prórrogas.

c) No consta la publicación de la formalización en el DOUE del expediente nº 6 de servicios de limpieza, tramitado por la FNMT-RCM, lo que no se ajusta a lo previsto en el artículo 154.1 de la LCSP.

d) En relación con el expediente nº 10 de servicios de seguridad, según el apartado 14.3 del PCAP: "*se considerarán valores anormales o desproporcionados aquellos que supongan una minoración igual o superior a un 15 % del presupuesto máximo de licitación*". De las 3 ofertas presentadas, 2 de ellas se considerarían anormales, la de la adjudicataria con una baja del 15,19 % y la de otro licitador con una baja del 16,67 %. En la documentación remitida (Acta de apertura de ofertas económicas, Informe propuesta al Consejo de Administración de 11 de diciembre de 2018, Acta Mesa adjudicación nº 27/18, de 13 de diciembre de 2018 sobre la aprobación de la contratación) no figura ninguna referencia sobre ofertas anormalmente bajas. Según contestación de la entidad fiscalizada del análisis técnico de las ofertas y documentación presentada, se concluyó que ninguna de las ofertas debía excluirse. Sin embargo, debería haberse realizado el requerimiento del artículo 149.4 LCSP para que ambos justificasen el nivel anormal o desproporcionado según el PCAP de los precios ofertados.

II.3.2.3.- ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Como ya se ha expuesto, los efectos y extinción de los contratos celebrados por los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública, según el artículo 319.1 de la LCSP, se regirán por el derecho privado. No obstante, la LCSP será de aplicación en los aspectos relativos a las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral; a las condiciones especiales de ejecución los supuestos de modificación de contratos; la cesión y subcontratación; las técnicas de racionalización, así como las condiciones de pago. Así mismo, en estos contratos será causa de resolución la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados cuando no pueda modificarse el contrato de conformidad con lo previsto en la citada disposición, el impago de los salarios por parte del contratista a los trabajadores y el incumplimiento de las condiciones establecidas en las Convenios colectivos en vigor durante la ejecución del contrato.

a) Medidas adoptadas por las entidades en relación con el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales por los adjudicatarios

La LCSP, en su artículo 201, establece que los órganos de contratación adopten medidas para garantizar que en la ejecución de los contratos se cumple con las obligaciones medioambientales, sociales o laborales establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional o los convenios colectivos o las disposiciones de derecho internacional medioambiental social y laboral que vinculen al Estado y en particular las descritas en el Anexo V[17]. El incumplimiento de esa

[17] El Anexo V recoge los siguientes Convenios de la Organización Internacional del Trabajo («OIT»): Convenio OIT n.º 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; Convenio OIT n.º 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; Convenio OIT n.º 29, sobre el trabajo forzoso; Convenio OIT n.º 105, sobre la abolición del trabajo forzoso; Convenio OIT n.º 138, sobre la edad mínima; Convenio OIT n.º 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación); Convenio OIT n.º 100, sobre igualdad de remuneración; Convenio OIT n.º 182, sobre las peores formas de trabajo infantil.

normativa, y en especial, los incumplimientos o retrasos reiterados en el pago de los salarios o vulneración de los convenios dará lugar a la imposición de penalidades.

En el examen de los expedientes fiscalizados relativos de los servicios de limpieza se ha puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

a) En el PCAP del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, se dispuso que el contratista, durante la vigencia del contrato, debía estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación tributaria, de la legislación laboral y de la Seguridad Social, de prevención de riesgos laborales, de protección del medio ambiente, así como de cualquier otra obligación que con posterioridad a la firma el contrato fuese preceptiva. La Entidad, en su escrito de 30 de junio de 2020, se remitió a lo dispuesto con carácter general en los pliegos, sin embargo, no concretó las medidas adoptadas para acreditar el cumplimiento de las citadas obligaciones ni tampoco la sistemática y periodicidad con la que se realizan los controles de esas obligaciones[18].

b) En el pliego del expediente nº 9 de servicios de limpieza, tramitado por ACUAES, se dispuso respecto de las obligaciones laborales y sociales, que el contratista asumía las obligaciones y costes que se derivaran de la subrogación del personal que presta el servicio de limpieza en las distintas oficinas de la entidad y las correspondientes obligaciones laborales y con la Seguridad Social. En relación con las obligaciones medioambientales, el contratista quedaba obligado al estricto cumplimiento de la legislación medioambiental, en especial, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, a adoptar las medidas preventivas que dictan las buenas prácticas de gestión, y a suministrar a ACUAES información inmediata sobre cualquier incidente que se produjera. Además, se establecía que el contratista deberá acreditar, cuando fuera requerido por ACUAES, el cumplimiento de las citadas obligaciones, poniendo a disposición de la Entidad los documentos y comprobantes que lo acreditasen.

   ACUAES, mediante correo de 25 de junio de 2020 remitido a este Tribunal, señaló que el órgano de contratación comprueba, antes de la adjudicación del contrato, el pago de las obligaciones con la Seguridad Social y de naturaleza tributaria mediante certificación acreditativa, lo que es un requisito previo para que el licitador que presentó la mejor oferta resulte adjudicatario y tiene una validez de seis meses a contar desde su expedición, según el artículo 15 del RGLCAP. También puso de manifiesto que el contratista está obligado al pago de las retribuciones y a el cumplimiento de las obligaciones para la prevención de riesgos laborales, aunque no especifica las actuaciones para asegurar el cumplimiento del pago de retribuciones y de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales por parte de los contratistas, luego no se estaría dando cumplimiento a las exigencias del artículo 201 de la LCSP.

[18] La Entidad ha manifestado en alegaciones que los seguimientos del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación tributaria, de la legislación laboral y de la Seguridad Social, prevención de riesgos laborales y de protección del medio ambiente, se establecen en la Plataforma Coordyna. Se trata de una base de datos implantada por la FNMT-RCM, a través de una página web, siendo imprescindible para contratar con la Entidad el alta en la citada Plataforma y aportar la información que se le solicite. Este aspecto no se ha podido comprobar ya que exige estar registrado en la base de datos de la Entidad.

b) Incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos

En febrero de 2020 se comunicó la resolución del contrato del lote nº 2 del expediente nº 9 de servicios de limpieza tramitado por ACUAES, cuyo objeto consistió en el servicio de limpieza y mantenimiento de las instalaciones de la Entidad en Mérida.

La resolución estuvo motivada por el cierre de la oficina y del centro de trabajo en Mérida ante la falta de actividad de la misma, sin que se haya facilitado el acuerdo de resolución, conste que se haya efectuado el abono de los trabajos ejecutados, la recepción, certificación final y liquidación del contrato, así como el cálculo de la indemnización, lo que no se ajusta a lo previsto en el pliego de condiciones que establece que en los supuestos de resolución del contrato por causa imputable a la Entidad, el contratista tendrán derecho a un indemnización, a percibir el abono de los trabajos ejecutados, recepción, certificación final y liquidación.

c) Incidencias surgidas en los contratos fiscalizados como consecuencia del estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/ 2020, de 14 de marzo

Mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Los expedientes fiscalizados se han visto afectados de la siguiente forma:

En el expediente nº 6 de servicios de limpieza de la muestra tramitado por la FNMT-RCM, según escrito de 29 de junio de 2020 del Jefe de los Servicios Generales de la Entidad, se intensificaron las labores de limpieza, sin que ello tuviesen incidencia en el precio del contrato. No obstante, para atender a servicios especiales se tramitaron dos contratos menores uno para la limpieza de los vestuarios por importe de 12.740 euros y otro para la limpieza de los vestuarios de las instalaciones de Timbre, imprenta y mantenimiento que se adjudicaron a la misma empresa que venía prestando los servicios de limpieza, por importe de 9.250 euros. Lo cierto es que la suma de ambos importes, 21.990 euros, excede del umbral establecido para los contratos menores en el artículo 118 de la LCSP, que en la redacción vigente durante el periodo fiscalizado impedía la adjudicación al mismo contratista si había suscrito más contratos que individual o conjuntamente superaran los límites establecidos, e infringe el artículo 99 de la LCSP que establece que "*no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan*" por lo que debería haberse formalizado a través de la modificación del contrato principal, al tratarse de servicios de limpieza de dependencias ya contempladas en su objeto, o realizado una nueva licitación para la prestación de estos servicios por el importe total[19].

En el expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitado por la FNMT-RCM se formalizó una adenda al contrato el 11 de mayo de 2020, que no supuso ninguna variación en el precio, con la finalidad de preservar la salud de los trabajadores de seguridad y mitigar riesgos por el COVID-19. En este contrato, a partir del mes de marzo de 2020, se aprecia una caída de facturación respecto a 2019, siendo especialmente significativa en los meses de abril y julio. Así, a 31 de diciembre de 2019 se facturó el 95,23 % del importe del contrato para ese año, sin embargo, a 30

[19] La Entidad, en el trámite de alegaciones, manifiesta que no se trata de un fraccionamiento del objeto sino de una deficiente planificación porque desconocían que iban a tener que formalizar el segundo contrato; sin embargo, no es aceptable este argumento porque ambos contratos se formalizaron con un mes de diferencia.

de noviembre de 2020 solo se había facturado el 77,05 % del importe del contrato para esa anualidad.

En el expediente nº 12 de servicios de seguridad privada tramitado por SEPIDES, se suspendieron parcialmente en su lote 1 los servicios de recepción en algunas ubicaciones sin que ello diera lugar a ninguna modificación del contrato, sin embargo, esta circunstancia supuso una minoración de la facturación por valor de 13.210,73 euros.

II.4.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE NO TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR

II.4.1.- RÉGIMEN JURÍDICO

Las entidades del sector público empresarial estatal no financiero se encuentran sometidas en términos generales a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Publico (Capítulo V), a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y al ordenamiento jurídico privado.

En materia de contratación, son los artículos 321 y 322 de la LCSP los que regulan el régimen jurídico aplicable a los contratos celebrados por las entidades que no tienen la consideración de poder adjudicador.

En este sentido, el artículo 321.1 de la citada disposición, dispone que “los órganos competentes de estas entidades aprobarán unas instrucciones que regulen los procedimientos de contratación de forma que quede garantizada la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145”.

Al margen de lo señalado, el apartado 2 de ese mismo artículo permite que los órganos de contratación puedan adjudicar contratos sin aplicar las instrucciones aprobadas, siempre que se sujeten a las reglas establecidas en el citado precepto.

El artículo 322 de la LCSP dispone que los efectos, modificación y extinción de los contratos de estas entidades se rijan por las normas de derecho privado.

En el periodo fiscalizado las entidades del sector público empresarial estatal no financiero que no tienen la consideración de poder adjudicador formalizaron catorce contratos de servicio de limpieza por un importe de adjudicación de 6.961.620,71 euros, de los que se han fiscalizado cinco contratos por importe de 4.114.127,96 euros, lo que representa un 59,10 % respecto del importe total de adjudicación. Se ha incluido el expediente de limpieza nº 7, tramitado por NEXEA, entidad que no tiene la consideración de poder adjudicador y actúa en el ámbito de los sectores excluidos (del agua, la energía, los transportes y los servicios postales), al no superar su valor estimado los umbrales establecidos en la normativa propia de estos sectores y estar sometido, por tanto, a los artículos

321 y 332 de la LCSP, de conformidad con la disposición adicional cuarta de la LCSE y disposición adicional octava de la LCSP[20].

En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, se formalizaron trece contratos por un importe total de 8.030.860,49 euros, de los que se ha fiscalizado un expediente, con un importe de adjudicación de 2.360.739 euros que representa el 29,40 % del importe total. Se han fiscalizado otros tres contratos de servicios de seguridad privada de otras dos entidades que carecen de la condición de poder adjudicador, la entidad pública empresarial RENFE-Operadora (en adelante RENFE) y Hulleras del Norte, S.A., S.M.E. (HUNOSA), pero sus resultados se exponen en el apartado dedicado a los expedientes sujetos a la normativa de contratación en los sectores excluidos, por ser entidades que operan en los citados sectores y tratarse de contratos sometidos a la citada normativa (Disposición adicional 8º.2 de la LCSP, LCSE y Directiva 2014/25/EU).

Los contratos fiscalizados corresponde a las siguientes entidades: ENUSA Industrias Avanzadas, S.M.E, S.A (en adelante ENUSA); Minas de Almadén y Arrayanes S.M.E, S.A. (en adelante MAYASA); Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado S.M.E, S.A (en adelante SELAE), Paradores de Turismo de España S.M.E, S.A (en adelante PARADORES) y Nexea Gestión Documental S.A., S.M.E (en adelante NEXEA).

II.4.2.- ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN EN LAS INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN

El artículo 321.1 de la LCSP dispone que los órganos de contratación deberán aprobar las Instrucciones Internas de Contratación, (en adelante IIC), añade que las “instrucciones se pondrán a disposición de los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de los contratos regulados por ellas y se publicarán en el perfil del contratante de la entidad” y establece que con carácter previo a la aprobación de las IIC, se requerirá un informe del órgano que asuma el asesoramiento jurídico de la entidad.

Por otra parte, la Disposición Transitoria quinta de la LCSP prevé que estas entidades adapten sus instrucciones a lo dispuesto en el artículo 321 en el plazo máximo de cuatro meses desde su entrada en vigor y, hasta entonces, dichas entidades seguirán contratando conforme a sus instrucciones vigentes, siempre que no contradigan el contenido de los artículos citados.

La LCSP entró en vigor el 9 de marzo de 2018, a los cuatro meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, por lo que el plazo para adaptar las citadas instrucciones finalizó el 9 de julio de ese mismo año.

Las instrucciones internas de contratación de MAYASA y SELAE se aprobaron por sus Consejos de Administración, el 19 de julio de 2019 y 25 de julio de 2018, respectivamente, una vez transcurrido el plazo previsto en la Disposición Transitoria quinta de la LCSP.

Como se menciona con anterioridad, las IIC, según el artículo 321.1 de la LCSP, regularán los procedimientos de contratación, de forma que se garantice la efectividad de los principios de

[20] La Entidad alega que no actúa en el ámbito de los sectores excluidos según se determina en sus IIC en el apartado primero. Sin embargo, por su objeto (servicios postales), quedaría incluida en el ámbito de aplicación de la LCE artículo 11.

publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de dicha norma.

Las IIC de las cinco Entidades mencionadas regulan los principios a que hace referencia la LCSP, en su artículo 321.1, si bien ENUSA, PARADORES y MAYASA lo hacen dedicándole un apartado o capítulo específico -principios a los que se somete o que rigen la contratación- y en el caso de las instrucciones de SELAE la garantía de la efectividad de dichos principios se encuentra prevista a lo largo de las diferentes reglas que las componen, sobre todo las relativas a las disposiciones y actuaciones sobre la preparación y adjudicación de los contratos y a los procedimientos de contratación, aunque la regla 1.3, incluida dentro del "Objeto y finalidad" de las instrucciones, reproduce literalmente el artículo 321.1 de la LCSP, en punto a que las instrucciones deben garantizar la efectividad de los principios que este precepto relaciona[21].

Además de los principios que han de presidir el procedimiento contractual, las IIC regulan otros aspectos propios de la contratación, tales como las partes en el contrato, el objeto, precio, valor estimado y duración del mismo, su preparación y procedimientos de adjudicación, su ejecución y el régimen de recursos, entre otros.

En cuanto a la forma en la que las IIC de las cinco entidades tratan los principios enunciados en el artículo 321.1 de la LCSP (publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación), es preciso destacar lo que a continuación, se expone:

a) **Principio de Publicidad:** La publicidad se instrumenta, en términos generales, a través del perfil del contratante, donde se harán públicos, preferentemente, el anuncio de la licitación y la adjudicación del contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 321.2.b), ordinales 1º y 4º sin perjuicio de utilizar otros medios adicionales de publicidad, aunque estos no se determinan. SELAE publicará, además, en la Plataforma de Contratación del Sector Público el detalle de las condiciones de la contratación. Esta misma entidad publicará en el perfil del contratante, entre otros aspectos, antes de iniciar consultas, el objeto del contrato, el inicio del expediente, la denominación de terceros que, en su caso, vayan a participar, para que los interesados puedan realizar aportaciones, la convocatoria de la licitación. En cuanto a ENUSA, teniendo en cuenta que su objeto social incluye actividades con relación al combustible nuclear, recoge en sus IIC que no estarán sujetos a publicidad los contratos cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente.

b) **Principio de concurrencia**: La concurrencia o libre competencia -identificada en ocasiones con el principio de igualdad y no discriminación- se garantiza por medio de los mecanismos siguientes: invitación, en los procedimientos sin publicidad, de, al menos, tres empresas, siempre que fuera posible; no limitar la participación de los licitadores o interesados por su forma jurídica o el ánimo de lucro; prohibición de que las prescripciones técnicas se refieran a una fabricación, procedencia, procedimiento, patente o marca determinada; y, asimismo, comunicación a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o, en su caso, a las autoridades autonómicas en materia de competencia de cualesquiera hechos que pudieran constituir una

[21] El 24 de septiembre de 2020, PARADORES aprobó una nueva instrucción interna de contratación en la que, según afirma la propia Entidad, se regulan además de los principios, la garantía de la efectividad de estos y sobre todo las disposiciones y actuaciones sobre preparación, adjudicación de contratos y procedimientos de contratación.

infracción a la legislación en defensa de la competencia por parte de los licitadores o bien restricciones de esta.

c) **Principio de igualdad y no discriminación:** Para garantizar la igualdad y no discriminación se prevén, en concreto, el conocimiento previo por todos los participantes de las normas aplicables al contrato -contenido que también nutre el principio de transparencia-, la igualdad de acceso a todos los operadores económicos de los Estados miembros de la Unión Europea, la descripción no discriminatoria del objeto del contrato, el reconocimiento mutuo de títulos, certificados y otros diplomas y la prohibición de facilitar información de forma que pueda proporcionar ventajas a determinados licitadores respecto del resto.

d) **Principio de confidencialidad:** La confidencialidad afecta tanto a las entidades como a los licitadores, participantes y adjudicatarios y, en todos los casos, se acomoda, por lo que a su contenido se refiere, a lo dispuesto en el artículo 133 de la LCSP.

e) **Principio de transparencia:** El principio transparencia se identifica con los postulados propios de los de concurrencia o libre competencia e igualdad y no discriminación, por lo que se insiste en la posibilidad de que todos los participantes conozcan previamente las normas aplicables al contrato que se pretende adjudicar, estableciendo, asimismo, como contenido del mismo, la fijación de plazos adecuados y suficientes para la presentación de ofertas y la determinación clara, precisa y previa de los criterios para la valoración de las ofertas y adjudicación del contrato y del órgano u órganos a los que corresponde realizar la propuesta de adjudicación y la adjudicación definitiva, aunque no existen menciones al Portal de Transparencia y a la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y de Buen Gobierno (LTAIPBG).

En cuanto a la adjudicación de los contratos a la oferta que contenga la mejor relación precio-calidad se implementa, en todos los casos, por una mención o remisión expresa al artículo 145 de la LCSP.

También se hace referencia a otros aspectos, tales como que la cuantía de los contratos estará en función de su valor estimado, determinado según el artículo 101 y concordantes de la LCSP, y de este principio se deduce la prohibición del fraccionamiento indebido del objeto de los contratos y que el valor estimado de estos vendrá dado por el importe total, sin incluir el IVA, pagadero conforme a las estimaciones del órgano de contratación.

En definitiva, las instrucciones internas de las entidades fiscalizadas contienen una regulación suficiente de los principios propios del procedimiento de contratación y tal regulación - reflejo de la prevista en la Ley- garantiza y asegura el cumplimiento y la observancia de dichos principios, detallando su alcance, estableciendo los instrumentos necesarios para dotarles de contenido y señalando sus efectos en cada una de las fases del expediente contractual.

II.4.3.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS

II.4.3.1.- ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Según las IIC de las entidades fiscalizadas la adjudicación de los contratos requerirá la tramitación de un expediente de contratación que incluirá una memoria justificativa de la necesidad de contratar a la que se unirá la decisión de contratar, adoptado por el órgano de contratación.

a) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente

La LCSP, artículo 28.1, establece que las entidades del sector público deberán precisar la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretende cubrir con el contrato, la idoneidad del objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia en la documentación preparatoria, antes de iniciar el expediente. En este mismo sentido las IIC de las entidades fiscalizadas exigen que se determine la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretende cubrir con el contrato, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, el coste aproximando y la existencia de presupuesto. Asimismo, las IIC de ENUSA, MAYASA, NEXEA Y SELAE prevén que una vez completado el expediente el órgano de contratación decida iniciar el expediente de contratación.

Se han detectado en los expedientes fiscalizados las siguientes incidencias:

a) No se aportó documentación justificativa alguna relativa a la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretende cubrir con el contrato, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, en los expedientes nº 11 y nº 12 de servicios de limpieza tramitados por ENUSA y MAYASA[22], respectivamente, lo que no se ajusta a lo dispuesto en sus respectivas instrucciones de contratación ni al artículo 28 de la LCSP. Tampoco consta la memoria justificativa en el expediente nº 9 de servicios de seguridad privada tramitado por ENUSA, que incurre en el mismo incumplimiento.

b) La justificación de la necesidad de celebrar la contratación se recogió en términos muy genéricos en el expediente nº 15 de servicios de limpieza tramitado por SELAE, en el que, según la memoria justificativa, de 11 de abril de 2019, la necesidad estuvo motivada por la finalización de los contratos que estaban en vigor, sin que se hicieran más consideraciones al respecto. Además, en sus instrucciones internas se indica que el gasto que se pretenda realizar sea puesto en conocimiento de la Dirección Económico-Financiera, sin embargo no consta documento que acredite la existencia de financiación. No obstante, SELAE, según escrito de 23 de diciembre de 2020, manifestó que el citado expediente estaba integrado en el presupuesto de explotación y capital de la entidad, aunque sin aportar documentación que soporte la afirmación.

c) La tramitación del expediente de servicios de limpieza nº 7 tramitado por NEXEA, según la memoria justificativa, de 1 de enero de 2018, estuvo motivada por la realización de un traslado

[22] La Entidad cita el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 13/2018, de 8 de octubre de 2018, de Andalucía, para justificar que la necesidad de contratos podría justificarse en el anuncio de licitación y concluye que el artículo 116.4 de la LCSP establece que se justifique la necesidad de las contrataciones, pero no indica a través de qué informe debe hacerlo; sin embargo, sus IIC exigen un informe para iniciar el procedimiento de contratación y determinan su contenido, la naturaleza y la extensión de las necesidades que se pretenden cubrir mediante el proyecto contratado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, el coste aproximado del contrato y la existencia de presupuesto.

de las instalaciones a una nueva ubicación. La limpieza de las instalaciones de la citada Entidad estaba incluida en el lote nº 5 de un contrato anterior del Grupo Correos cuyo objeto consistió en la contratación del servicio de limpieza de los centros de trabajo de CORREOS, NEXEA y CORREOS EXPRESS, adjudicado en mayo de 2015, con un plazo inicial de ejecución de cuatro años y por un importe de 89.207.622,45 euros. Sin embargo, en el pliego de condiciones del contrato adjudicado en mayo de 2015 se contemplaba que el adjudicatario debía asumir la prestación del servicio de limpieza también en los casos en los que se pusiera en servicio un nuevo centro de trabajo, por lo que no queda justificada la necesidad de tramitar el expediente fiscalizado.

d) En los expedientes nº 11 y nº 12 de servicios de limpieza tramitados por ENUSA y MAYASA, respectivamente, no consta la decisión de contratar adoptada por el órgano de contratación. En este sentido, ENUSA indicó que no se realizaba el acuerdo de inicio del expediente en el ejercicio 2018, aunque tampoco consta el acuerdo de inicio del expediente nº 9 de servicios de seguridad privada que fue formalizado en 2019. MAYASA, por su parte, manifestó que consideraba como acuerdo de inicio el anuncio de licitación, un acto que es posterior y no puede entenderse como equivalente[23].

b) Pliegos de condiciones y prescripciones técnicas

Respecto del contenido de los pliegos de condiciones se ajusta a lo previsto en sus IIC, si bien respecto de la información sobre las condiciones se subrogación en los contratos de trabajo se han detectado las incidencias siguientes:

a) En los pliegos que rigen la contratación del expediente nº 12 de servicios de limpieza tramitado por MAYASA no consta información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores afectados por la subrogación.

b) En el pliego de condiciones del expediente nº 11, también de servicios de limpieza tramitado por ENUSA se establece que los licitadores deberán tener en cuenta que en esta contratación se contempla la subrogación de los trabajadores, de conformidad con lo previsto en el Convenio Colectivo, y se remite al pliego de condiciones técnicas en relación con la información a facilitar. En los pliegos de condiciones técnicas no hay, sin embargo una indicación expresa sobre los salarios anuales ni la situación del trabajador, sino que la información que facilita se limita al tipo de contrato, jornada, antigüedad y categoría, por lo que la información suministrada en los pliegos pudiera resultar insuficiente para los licitadores a la hora de presentar las ofertas, si bien es cierto que el Convenio Colectivo establece que debe ser la empresa saliente la que proporcione toda la información sobre la subrogación de los trabajadores a la empresa adjudicataria. Lo mismo ocurre con el expediente nº 9 de servicios de seguridad privada tramitado por esta misma empresa. Esta información se considera insuficiente para la elaboración de las propuestas de licitación.

[23] MAYASA manifiesta que está obligada a publicar el anuncio de licitación, pero no un documento en el que el órgano de contratación acuerde contratar los servicios de limpieza, añadiendo que es en el propio anuncio de licitación donde se hace pública la decisión de contratar los servicios de limpieza; sin embargo, sus IIC establecen, para los contratos de servicios de valor estimado igual o superior a 15.000 euros, que el órgano de contratación adopte la decisión sobre el inicio del procedimiento.

c) En el expediente nº 13 de servicios de limpieza tramitado por PARADORES, al igual que el anterior, en los pliegos de condiciones no figura información sobre los salarios anuales ni sobre la situación del trabajador, por lo que la información suministrada en los pliegos pudiera resultar insuficiente para los licitadores a la hora de presentar las ofertas, si bien es cierto que el Convenio Colectivo establece que debe ser la empresa saliente la que proporcione toda la información sobre la subrogación de los trabajadores a la empresa adjudicataria.

d) El pliego de condiciones particulares del expediente nº 15 de servicios de limpieza, tramitado por SELAE, se indicó que la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afectara la subrogación se pondría a disposición de los licitadores previa petición a la Entidad, mediante un correo electrónico, sin embargo en el punto 29.14 del mismo pliego, se hace referencia a que dicha información se facilitaría de conformidad con el artículo 130 de la LCSP, el cual exige que se incluya directamente en el pliego de condiciones para conseguir una evaluación exacta de los costes laborales. La contradicción encontrada en el pliego da lugar a una clara inseguridad jurídica que dificulta la determinación del precio en las ofertas que se presenten por parte de los licitadores[24].

e) Salvo en el expediente nº 15 de servicios de limpieza tramitado por SELAE, en el resto de los expedientes fiscalizados no se recogen condiciones especiales de ejecución. En este expediente se estableció la siguiente condición especial de ejecución de carácter social: “el adjudicatario no podrá disminuir la retribución de los trabajadores durante toda la ejecución del contrato” y en el supuesto de incumplimiento de la citada condición sería causa de resolución del contrato. Si bien dicha condición constituye una garantía para los trabajadores ya que durante la ejecución del contrato sus retribuciones no se verán disminuidas, hay que tener en cuenta que solo sería de aplicación cuando concurran las circunstancias de tipo económico, social, organizativo o de producción que facultan al empresario a disminuir dichas retribuciones, ya que para el resto de los casos los convenios colectivos obligan a los empresarios y trabajadores durante toda su vigencia.

c) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado)

- ***Objeto de los contratos***

En relación con el objeto del contrato, resulta de aplicación el artículo 99 de la LCSP, que incluye dentro de su ámbito a todas las entidades del Sector Público.

Las IIC de ENUSA y MAYASA se remiten a lo dispuesto en el artículo 99 de la LCSP que exige que el objeto de los contratos deberá ser determinado y, siempre que la naturaleza y el objeto lo permita, debe preverse su división en lotes. Las IIC de NEXEA y PARADORES no recogen nada al respecto. Las instrucciones de la SELAE, aunque no se remiten a la LCSP, recogen las mismas precisiones.

[24] La Entidad alega que no le resulta de aplicación el artículo 130 de la LCSP; sin embargo, en sus IIC, que son de obligado cumplimiento en los términos establecidos en los artículos 321 y 322 de la LCSP, sí lo declaran aplicable. Opina en contra de que ello produzca inseguridad jurídica; sin embargo, la contradicción denunciada en los pliegos existe y ello produce inseguridad jurídica, con independencia de que, de hecho, se pueda producir o no en un expediente en concreto esa inseguridad.

En el examen de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se ponen de manifiesto las particularidades que, a continuación, se relacionan:

a) Según el pliego de bases que rige la contratación del expediente nº 12 tramitado por MAYASA, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de diversas instalaciones de Minas de Almadén en Almadén al incluir varias instalaciones de la Entidad dispersas en termino municipal debería haberse previsto su realización de forma independiente mediante su división en lotes, o justificar en el expediente los motivos por los que no se hacía de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 99.3 de la LCSP, artículo al que se remiten sus IIC, facilitando con ello el acceso a la contratación a la pequeñas y medianas empresas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.3 de la LCSP.

c) El objeto del expediente nº 13 de la muestra, tramitado por PARADORES, que consistió en la prestación del servicio de limpieza externa en los establecimientos de Paradores de Turismo, se dividió en dos lotes según zonas geográficas. El lote nº 1 comprendió el servicio de limpieza de los Paradores de las zonas Centro, Sur y Canarias y el lote nº 2 comprendió el servicio de limpieza de los Paradores de las zonas Norte y Este.

Si bien se ajusta a lo previsto en el artículo 99 de la LCSP, en cuanto a la determinación del objeto y su división en lotes, sin embargo el hecho de distribuir únicamente en dos lotes a todos los Paradores que integran la Red de PARADORES supone limitar la participación de los licitadores y beneficiar a aquellos que cuentan con una gran infraestructura, tanto de medios personales como materiales, en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas, en sentido contrario de lo que aconsejan los principios de concurrencia y de igualdad de trato previstos en la LCSP y en la propia instrucción de esa Entidad[25].

- ***Presupuesto base de licitación y valor estimado***

Las IIC de ENUSA, de MAYASA y de PARADORES no contienen referencia expresa alguna sobre el presupuesto base de licitación. Al respecto, las instrucciones de SELAE señalan, en su punto 10, que dicho presupuesto constituye el límite máximo de gasto que puede comprometer la Entidad, sin incluir las prórrogas.

En relación con el valor estimado, las IIC de ENUSA, de MAYASA y de SELAE remiten expresamente a lo dispuesto en el artículo 101 de la LCSP. Por otra parte, las instrucciones de PARADORES señalan que en el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta las eventuales prórrogas o modificaciones previstas. En relación con el valor estimado, ha de entenderse aplicable, con carácter general, el artículo 101 de la LCSP, porque su cálculo es preceptivo para poder tramitar un contrato al margen de las IIC según el artículo 321 de la LCSP.

En los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se han puesto de manifiesto las incidencias que, a continuación, se relacionan:

[25] PARADORES alega que la división del contrato en más lotes implicaría una mayor dificultad operativa para la realización de las labores de coordinación y seguimiento y podría atentar contra el principio de eficiencia en la contratación y el mayor ahorro de costes, si bien, no aporta documentación que acredite sus alegaciones.

a) En el expediente nº 11, tramitado por ENUSA, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de las instalaciones del Centro de Juzbado, no se concretó el presupuesto base de licitación, según el pliego de condiciones, por "imposibilidad manifiesta" de conocer el importe de la licitación, debido a la necesidad de realizar una visita a la instalación para comprobar *in situ* las áreas de trabajo, lo que supone una falta de referencia básica para que los licitadores elaboren sus ofertas. La Entidad, por escrito de 18 de diciembre de 2020 señaló al respecto que tienen que distinguir entre los trabajadores profesionalmente expuestos y los no expuestos y cada categoría necesita unos requisitos especiales que las empresas licitadoras tienen que valorar. Por otro lado, dichas empresas deben revisar el estado de los equipos de limpieza que se encuentran dentro de la Zona Cerámica (que a su vez necesitan unos requisitos especiales). Esto se debe a que esos equipos no pueden salir de dicho área y tendrían que tomar la decisión de si comprar máquinas nuevas o llegar a un acuerdo con el proveedor saliente en cuanto al valor de las máquinas y su posible adquisición; lo cierto es que esta exposición no acredita la imposibilidad manifiesta argumentada por la entidad, porque de hecho se podría haber facilitado a los licitadores la información sobre los requisitos a reunir por los trabajadores y el número que se requería en cada categoría, con una valoración del coste, así como el posible coste de la maquinaria, su estado y antigüedad, distinguiendo en el presupuesto entre los supuestos de adquisición de maquinaria nueva y antigua.

   Además, la falta de concreción del presupuesto de licitación podría no ajustarse al principio de igualdad de trato en la contratación, ya que las empresas licitadoras que hubiesen prestado servicios con anterioridad en dicho centro o, en general, en las distintas instalaciones de la Entidad, se verían favorecidas al disponer ya de conocimientos sobre aspectos esenciales de la actividad realizada por la Entidad. De hecho, a esta licitación concurrieron tres empresas y las dos empresas que presentaron las ofertas más económicas o bien se encontraban prestando el servicio de limpieza en otros centros de la Entidad o los habían prestado con anterioridad.

b) El presupuesto base de licitación del expediente nº 13 tramitado por PARADORES ascendió a 2.814.697,43 euros, de los cuales 2.326.196,22 euros correspondieron a la base imponible y 488.501,21 euros al IVA, sin embargo, no figura referencia a los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos necesarios para su determinación y tampoco figuran los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de género y categorías profesionales según convenio. La falta de concreción de los citados costes se puso de manifiesto también en el expediente nº 12 de servicios de limpieza tramitado por MAYASA, cuyo presupuesto base de licitación ascendió a 187.550 euros, 155.000 euros a la base imponible y 32.550 euros al IVA. En los pliegos que rigen la contratación de dicho expediente, únicamente se especificaron el número de horas de trabajo por cada centro, y el horario a realizar, sin embargo, no se concreta el número de trabajadores necesarios para realizar la prestación, ni la información necesaria sobre el personal a subrogar. Estas omisiones en la elaboración del Presupuesto base de licitación son contrarias al principio de transparencia y pueden perjudicar, a su vez, la concurrencia e igualdad de trato entre los licitadores, al no disponer de la suficiente información para determinar el coste-beneficio de sus ofertas. Por otra parte, no garantizan el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales.

c) En el valor estimado del expediente nº 13 de servicios de limpieza tramitado por PARADORES, que ascendió a 7.501.982,80 euros, IVA excluido, se tuvieron en cuenta dos posibles prórrogas, las eventuales incorporaciones de nuevos paradores y las posibles modificaciones de la lista de

artículos contratados, sin embargo no consta referencia alguna sobre los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación, por lo que no se ajusta a lo previsto en el artículo 101 de la LCSP que expresamente establece que en los contratos de servicios en los que sea relevante la mano de obra, como en este expediente fiscalizado, se "tendrán especialmente en cuenta" los citados costes, máxime cuanto la tramitación de este expediente, según acuerdo del Comité de Compras fue debida a la imposibilidad de prorrogar el contrato anterior ante la dificultad de repercutir el incremento del coste producido por la aplicación del nuevo Convenio de hostelería del personal adscrito al Parador de Cádiz, sumado a otros incrementos que no han podido actualizarse, lo que imposibilitaba mantener las pérdidas derivadas de la prestación del servicio. Esta falta de indicación de los costes laborales no permite dar una explicación a como se solventaron las pérdidas derivadas de la prestación del servicio que fueron denunciadas por el Comité de Compras y no garantiza el cumplimiento del Convenio Colectivo[26].

II.4.3.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios

En los expedientes fiscalizados relativos a la prestación de servicios de limpieza de las Entidades ENUSA, MAYASA, NEXEA y PARADORES no figura en el expediente un certificado expedido por la unidad receptora de documentación, acreditativo de las ofertas presentadas o, en su caso, de la ausencia de las mismas**,** lo que impidió verificar que las ofertas se presentaron dentro del plazo establecido en los anuncios de licitación. La misma circunstancia se da en el expediente nº 9 de servicios de seguridad tramitado por ENUSA. En el expediente nº 13, de servicios de limpieza, tramitado por PARADORES, aunque no constaba en el expediente, se facilitó una certificación por la Directora de Inversiones y Compras de fecha 3 de diciembre de 2020 en la que se indicó que la oferta se presentó en plazo.

b) Procedimiento y criterios de adjudicación

- ***Procedimiento de adjudicación***

Las IIC de ENUSA establecen que, en la memoria entre otros aspectos, se incluya el tipo de procedimiento de adjudicación propuesto. Las IIC de MAYASA no contienen regulación alguna al respecto y en las IIC de SELAE se exige justificación de los contratos adjudicados por un procedimiento distinto del ordinario. Las IIC de NEXEA prevén que la solicitud de contratación, entre otros aspectos, determine el procedimiento de adjudicación decidido. Las IIC de ENUSA exigen una memoria justificativa de la contratación donde se incluye este aspecto, si bien, en el expediente nº 11 de servicios de limpieza y en el expediente nº 9 de servicios de seguridad privada tramitados por ENUSA no se pudo comprobar, al no contar los expedientes con la memoria justificativa.

El expediente de servicios de limpieza nº 7 tramitado por NEXEA se adjudicó mediante un procedimiento especial contemplado en sus IIC basado "en circunstancias técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva que hacen que no sea posible

[26] La Entidad alega que la decisión de no prorrogar el contrato se basó en razones de cautela; sin embargo, según escrito de octubre de 2018 de la Directora de Inversiones y Compras, la decisión de no prorrogar el contrato la adoptó la empresa adjudicataria, lo que motivó la licitación del expediente fiscalizado.

promover concurrencia en la oferta, o cuando por circunstancias técnicas o estratégicas, no convenga promoverla". La Entidad mediante escrito de 3 de septiembre de 2020, justificó el procedimiento de adjudicación por considerar que en "ese momento era una circunstancia estratégica, ya que CORREOS sacaría un nuevo expediente de limpieza en el que ya se podría incluir la nueva instalación", sin embargo, tal circunstancia no se justificó por NEXEA en el expediente como exigen sus IIC.

- ***Criterios de adjudicación***

De conformidad con la LCSP, en el artículo 321.1 y las IIC de las Entidades fiscalizadas, los contratos se adjudicarán a quienes presenten la mejor oferta en base a la mejor relación calidad-precio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP.

En los expedientes adjudicados se han observado las siguientes incidencias:

a) En relación con el expediente nº 12 de servicios de limpieza tramitado por MAYASA, el pliego definió el precio como único criterio de adjudicación, a pesar de que las IIC, punto VIII 2.e), establecen que la adjudicación de los contratos se efectúe en base al criterio de mejor relación calidad-precio, utilizando una pluralidad de criterios de conformidad con el artículo 145 de la LCSP. En todo caso, se infringe el apartado tercero de ese mismo artículo, donde se establece que en los contratos de servicios intensivos en mano de obra el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación[27].

b) En el pliego que rige la contratación del expediente nº 11 de servicios de limpieza tramitado por ENUSA se incluyó como criterio de adjudicación, al que se asignó un máximo de cinco puntos, estar en posesión de determinados certificados (certificado ISO 14001 y OHSAS 18001 o equivalentes). Tales certificados son un medio de acreditación de la solvencia técnica de las empresas de conformidad con el artículo 90.1.f) de la LCSP (por remisión expresa de las IIC de la Entidad), por lo que no pueden incluirse como criterios de adjudicación al tratarse de aspectos relacionados con la aptitud de los licitadores para asegurar que pueden ejecutar el contrato.

c) En el expediente nº 13 de prestación de servicios de limpieza tramitado por PARADORES se valoraron en la propuesta técnica dos aspectos: una bolsa anual de horas de servicio sin coste, para la limpieza de zonas comunes a distribuir según las necesidades de Paradores, hasta un máximo de 50 horas, y otra bolsa anual de servicios gratuitos de limpieza de habitaciones, hasta un máximo de 50 horas y cuya acreditación debía efectuarse mediante una declaración responsable. En los pliegos de condiciones no se especifican las horas de servicios de limpieza que constituyen el objeto del contrato, en consecuencia, la citada bolsa anual de horas de servicio para la limpieza de zonas comunes y habitaciones sin coste alguno, afectaría al carácter esencial de onerosidad de los contratos y, además, podrían vulnerarse los principios de igualdad y no

[27] MAYASA manifiesta en alegaciones que el contrato de limpieza no es un contrato de servicios intensivos en mano de obra y, sobre todo, que el apartado g) de artículo 145 de la LCSP establece que el único criterio evaluable puede ser el económico cuando "las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no se posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación". Sin embargo, las IIC de la Entidad, establecen que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP, y en el apartado de procedimiento de adjudicación, determinan que la adjudicación recaerá en la mejor oferta utilizando una pluralidad de criterios.

discriminación previstos en el artículo 1.1 de la LCSP, que regula el objeto y finalidad de la contratación, así como en el artículo 145.5.b) del mismo texto, relativo a los requisitos de los criterios de adjudicación, que exige que estos han de ser formulados con pleno respeto a los principios de igualdad y no discriminación. Esta forma de proceder perjudica, además, la garantía de cumplimiento de los convenios colectivos.

d) Se ha detectado en los siguientes expedientes falta de concreción de los baremos para valorar los criterios de adjudicación recogidos en los pliegos, lo que impide conocer los aspectos reglados para la valoración de cada criterio de adjudicación y, por lo tanto, pueden dar lugar a tratamiento discriminatorio que pudiera ser calificado como discrecional, lo que no se ajustaría a los principios de la contratación recogidos en el artículo 1 de la LCSP ni a lo dispuesto en el artículo 145.5 de la LCSP que exige los criterios se formulen de forma objetiva, respetando los principios de la contratación pública y sin conferir al órgano de contratación una capacidad de decisión ilimitada.

- En el expediente nº 11 de servicios de limpieza tramitado por ENUSA, en el criterio técnico, al que se asignaron diez puntos, se tomaron en consideración dos circunstancias: el tratamiento para eliminación de nidos de avispas y el compromiso de ocupar una persona en esparcir material fundente en caso de fuertes heladas o nevadas, incorporando sacos de sal en caso de necesidad, sin que se concretase en el pliego la forma de atribuirse la puntuación asignada para en cada uno de los aspectos a valorar. No obstante, el informe de valoración asignó a las tres empresas la misma puntuación. En el expediente nº 9 de servicios de seguridad tramitado por la misma entidad no existe una graduación de las valoraciones asignadas a cada subcriterio, dejando únicamente la posibilidad de obtener la máxima puntuación, o ninguna, en cada uno de ellos. En la valoración técnica de este expediente las tres empresas licitadoras obtuvieron la máxima puntuación en cada subcriterio, decidiéndose finalmente la adjudicación atendiendo solo al criterio económico. Este contrato, además, se encuentra incluido entre los “Servicios de investigación y seguridad”, con códigos CPV 79700000-1 a 79721000-4, previstos en el Anexo IV de la LCSP, por lo que, conforme al artículo 145.4 de la LCSP, debería haberse atribuido a los criterios relacionados con la calidad al menos el 51 por ciento de las puntuaciones asignables. Sin embargo, la calidad representa solo un 40 % de los criterios de adjudicación (y una cuarta parte corresponde al ofrecimiento de una bolsa adicional de 100 horas sin coste). Esta incidencia es relevante tratándose de un contrato que tiene por objeto los servicios de seguridad privada en una fábrica de elementos combustibles nucleares, si bien los requisitos de solvencia exigidos son muy altos, lo que disminuye las posibilidades de adjudicación a un licitador inadecuado por la singularidad de los servicios a prestar.

- El expediente nº 15 de servicios de limpieza tramitado por SELAE la puntuación asignada a los criterios evaluables mediante un juicio de valor (30 puntos) se distribuyó, anexo 5 del pliego de condiciones, según la clasificación siguiente: muy buena 10, buena 7,5, suficiente 5, escasa 2,5 y muy escasa 0 puntos, sin que se especifique los aspectos a tener en consideración en cada una de las clasificaciones anteriores. Esta falta de concreción originó que en el criterio “procedimiento para cubrir bajas y ausencias” del lote nº 1 al que se asignaron cinco puntos, se concedió, según el informe de valoración de 11 de junio de 2019, la calificación de “muy buena” a tres empresas licitadoras, cuando una de ellas no indicó un plazo para realizar la sustitución. También, en el criterio “Plan de Trabajo” al que se

asignaron 10 puntos, se valoró, entre otros aspectos, las facilidades de coordinación y comunicación de las incidencias, concediéndose la misma valoración a dos empresas licitadoras, cuando una de las empresas presentó más alternativas de comunicación que la otra[28].

c) Adjudicación y formalización de los contratos

Con carácter general las IIC de las Entidades fiscalizadas establecen que la selección del contratista sea motivada, se publique en el perfil de contratante y se formalice el contrato. Se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias en los contratos de servicios de limpieza:

a) En la adjudicación del expediente nº 11 tramitado por ENUSA y que tuvo por objeto el servicio de limpieza durante los años 2019-2020, no están identificados los firmantes.

b) El plazo concedido por el órgano de contratación al adjudicatario del expediente nº 15 tramitado por SELAE para aportar la documentación justificativa sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social fue de quince días, lo que no se acomoda a lo previsto en el pliego ni a lo dispuesto en la IIC de esta entidad, que establecen un plazo máximo de diez.

c) El expediente nº 13 tramitado PARADORES se formalizó en el 5 de marzo de 2019, lo que no se ajusta a lo dispuesto el pliego de condiciones generales, que establece un plazo de treinta días desde la adjudicación del contrato, lo que tuvo lugar el 31 de enero de ese mismo año[29].

II.4.3.3.- ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

La LCSP, en su artículo 26.1.c) establece que tendrán la consideración de contratos privados los contratos celebrados por las entidades del sector público que no reúnan la condición de poder adjudicador y añade, en el artículo 322 que los efectos, modificación y extinción de los contratos celebrados por dichas entidades se regirán por las normas del derecho privado que resulte de aplicación.

a) Medidas adoptadas por las entidades en relación con el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales por los adjudicatarios

En los pliegos de condiciones de los expedientes fiscalizados se regulan las obligaciones de los adjudicatarios en el ámbito social laboral, entre otras, el cumplimiento de las normas y condiciones fijadas en el convenio sectorial colectivo de aplicación, la negociación y pago de salarios, abono de cotizaciones y pago de prestaciones y obligaciones relacionadas con la prevención de riesgos laborales.

[28] SELAE manifiesta que en el citado criterio, además de las alternativas de comunicación de incidencias, se valoró la adecuación, actuación y rotación de los equipos, motivo por el cual alguna de las empresas obtuvo la misma puntuación. No obstante, en el informe de valoración se indicó que en este aspecto las ofertas presentadas se consideraban adecuadas para la realización del servicio.

[29] El pliego de condiciones generales, punto 13, determina que dentro de los treinta días naturales siguientes a la adjudicación se formalizará por escrito el contrato, sin hacer referencia alguna a que el plazo ha de computarse a partir de la fecha de publicación en la Plataforma de Contratos, como alega la Entidad.

En cuanto a seguimiento de su cumplimiento por las Entidades fiscalizadas, cabe señalar lo siguiente en relación con los siguientes contratos de servicios de limpieza:

a) En el pliego de prescripciones técnicas del expediente nº 11, tramitado por ENUSA, se exige que adjudicatario deberá tener la documentación justificativa el cumplimiento de las obligaciones en materia social, laboral y de prevención y seguridad laboral y entregar mensualmente los boletines de cotización a la Seguridad Social.

   La Entidad, según información, de 8 de julio de 2020, facilitada al Tribunal de Cuentas sobre las medidas adoptadas por el órgano de contratación para garantizar el cumplimiento de las citadas obligaciones se remitió a lo dispuesto en la LCSP para las empresas mercantiles del sector público, indicó que cuenta con "organizaciones" cuyo cometido y responsabilidades son velar por el cumplimento de las normas y que disponen de normativa interna que recoge los procedimientos a seguir, y añadió que en los contratos en los que algunos de esos aspectos son relevantes, tales como estar en posesión de homologaciones y certificaciones necesarias para su desarrollo, se exigen en los pliegos, sin embargo, no se ha remitido al Tribunal la documentación soporte que permita verificar la existencia de estas organizaciones, de la normativa interna, ni de su aplicación[30].

b) En el pliego de bases administrativas, punto 3, del expediente nº 12 tramitado por MAYASA, se faculta al adjudicador para exigir, en cualquier momento, los documentos justificativos (de pagos de la Seguridad Social del personal que trabaja, junto con el TC2 de la empresa, indicando los empleados que ese mes han participado en los trabajos, así como del abono de los salarios y del pago de los tributos directos o indirectos relacionados con los trabajos o su personal), estableciendo un plazo de entrega (cinco días) por parte del adjudicatario, sin indicar la periodicidad con la que se podrá exigir. No obstante, se ha comprobado que en el expediente fiscalizado la solicitud de esta información ha sido mensual.

c) En los pliegos que rigen la contratación del expediente nº 13 se faculta, con carácter general, a la Entidad PARADORES para que pueda, en cualquier momento, pedir la documentación justificativa del cumplimiento de la normativa vigente relativa a la prevención de riesgos laborales, salud laboral, legislación laboral y de la Seguridad Social a la empresa contratada. Se instrumentan medidas dirigidas a verificar el cumplimiento de las citadas obligaciones sociolaborales y de prevención de riesgos laborales al inicio de los trabajos, así como una vez iniciada la prestación del servicio de forma periódica, aunque sin indicar la periodicidad con la que se puede requerir dicha información.

   La Entidad mediante escrito de diciembre de 2020 indicó que desde PARADORES se solicita información y documentación relativa a las citadas obligaciones y que cada Parador lo solicita con periodicidad, trimestral o semestralmente según sus necesidades, haciendo un control por muestreo, sin embargo, no se aportó documentación al respecto.

d) En el pliego cuadro resumen punto 32, del expediente nº 15 tramitado por SELAE se establece con carácter previo al inicio de la ejecución, la obligación para el adjudicatario de entregar la

[30] La Entidad alega que la Dirección de Recursos Humanos, en concreto, el Servicio de Prevención, tiene asignada la verificación de las citadas obligaciones, por lo que deben entenderse cumplida por ENUSA dichas obligaciones a todos los efectos legales; sin embargo, no ha aportado documentación que acredite lo manifestado.

relación de trabajadores encargados de dicha ejecución y copia de las liquidaciones de dichos trabajadores (Tc1 y Tc2). De acuerdo con la documentación remitida por la Entidad en el trámite de alegaciones, SELAE realiza un seguimiento del cumplimiento de dichas obligaciones, aunque no figure en el pliego cuadro resumen.

b) Análisis de cumplimiento: Abono del precio y entrega de la prestación

En los pliegos de condiciones que rigen la contratación de los respectivos expedientes fiscalizados se concreta el régimen aplicable el abono del precio del contrato.

En cuanto al seguimiento de su cumplimiento por las Entidades fiscalizadas~~,~~ se han detectado incidencias en el expediente de servicios de limpieza tramitado por PARADORES respecto al que se ha presentado una relación 579 facturas por importe de 2.835.188,31 euros que se corresponde con el total ejecutado (el importe de adjudicación y una prórroga de seis meses), si bien 119 facturas se pagaron con un retraso que llegó hasta los 361 días respecto al plazo previsto en el pliego de condiciones, que era de 60 días después de efectuado el servicio y supuso un retraso medio de 122 días.

Respecto de expediente de servicios de limpieza nº 7 tramitado por NEXEA, mediante escrito de 21 de enero de 2020 se indicó que los trabajos finalizaron en mayo de 2019, sin embargo, no se aportó documentación sobre la recepción de los trabajos.

c) Incidencias surgidas en los contratos fiscalizados como consecuencia del estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/ 2020, de 14 de marzo

En relación con la situación generada por el COVID-19 se han observado las siguientes incidencias en relación con los contratos de servicios de limpieza:

a) El expediente nº 15 tramitado por la SELAE, que tuvo por objeto la limpieza de las distintas sedes de la entidad (lotes I, II, III, V), fue objeto de dos modificados, que incrementaron el importe de adjudicación total del contrato en 37.158,87 euros, lo que representó un 4,3 % respecto del importe de adjudicación que ascendió a euros 864.291,74 euros.

   La primera modificación por importe de 32.200 euros con su correspondiente gasto se aprobó el 27 de marzo de 2020, según certificación de la Secretaria del Consejo de Administración, y supuso un incremento del 3,53 %, 18,15 %, 14,07 % y 15,02 % de importe de adjudicación de cada uno de los lotes nº I, nº II, nº III y nº V, respectivamente.

   La citada modificación, según la memoria justificativa, de 16 de marzo de 2020, tuvo por objeto, además de las tareas propias de limpieza, las tareas de desinfección tanto en zonas comunes como en los puestos de trabajos y, si bien, la citada modificación se ajusta a lo establecido en la IIC de la SELAE, punto 28, dado que no implicó alteración de los precios unitarios y su importe no excedió del 20 % del precio , sin embargo no contemplaba ni el tipo de desinfección a realizar, ni su periodicidad, ni el número de horas necesarias para su realización. Los expedientes de modificación de los diferentes lotes se formalizaron en mayo de 2020.

   El Consejo de Administración, según certificación de 23 de julio de 2020 acordó la segunda modificación de este expediente, por un importe de 4.958,37 euros. De acuerdo con la memoria

justificativa de 7 de julio de 2020, esta modificación afectó a los lotes nº II, nº III y nº V, supuso, junto a la modificación inicial, un incremento del 50 % del importe de adjudicación de cada uno de los citados lotes y tuvo por objeto mantener las medidas de limpieza y desinfección, así como incrementar el importe de la modificación anterior, sin que se determinara tampoco todos los aspectos que se enuncian respecto a la primera modificación.

b) En PARADORES, la Dirección de Inversiones y Compras, el 15 de marzo de 2020 comunicó a la empresa que venía prestando el servicio de limpieza que el Comité de Dirección de la Entidad acordó la suspensión de toda actividad de los paradores de turismo como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 durante el tiempo de duración del estado de alarma, lo que originó la suspensión de todos los servicios de limpieza en todos y cada uno de los establecimientos y de cada uno de los lotes con la excepción de la limpieza de los servicios centrales de la Entidad, que se limitó a tareas mínimas. Todo ello con los efectos previstos en el Real Decreto Ley 8/2020 de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, que reguló un régimen específico de suspensión total o parcial de determinado contratos públicos cuya ejecución deviniese imposible como consecuencia del COVID-19 o de la medidas adoptadas por el Estado, CCAA o la Administración Local para combatirlo desde que se produjera la situación de hecho que impedía la prestación hasta que ésta pudiera reanudarse, llevando aparejada la suspensión contractual o ampliación del plazo de ejecución y el deber de abonar al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos.

   El adjudicatario comunicó, mediante correo electrónico de 2 de abril de 2020, los gastos incurridos por importe de 67.880,23 euros, con el siguiente desglose 57.389,94 euros gastos salariales, 10.174,75 euros de alquileres y gastos de maquinaria y 315,54 euros por mantenimiento del aval. Al finalizar los trabajos de campo de la presente fiscalización, dichos gastos están pendientes de pago, por considerar la Entidad que no están suficientemente acreditados.

II.5.- CONTRATOS CELEBRADOS POR ENTIDADES QUE OPERAN EN LOS SECTORES DEL AGUA, LA ENERGÍA, LOS TRANSPORTES Y SERVICIOS POSTALES.

II.5.1.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS

El marco normativo durante el periodo fiscalizado de la contratación de las entidades sometidas a la ley de sectores excluidos está constituido por la LCSP, por la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014[31], relativa a la contratación de entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y por la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de adjudicación en sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales[32] (LCSE).

[31] Directiva que deroga la Directiva 2004/17/UE, por lo que habrá de tenerse en cuenta el efecto de aplicación directa, de acuerdo con la doctrina asentada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

[32] Esta disposición ha sido derogada por el Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, (en adelante LSE/2020).

La LCSE, en su disposición adicional cuarta, remitió a las normas de Ley 30/2007 (ahora a la LCSP), respecto de los contratos que, refiriéndose a actividades comprendidas en su ámbito aplicación, fuesen inferiores a los umbrales previstos en el artículo 16 de la LCSE[33] o se trate de contratos excluidos por no guardar relación con las actividades de su aplicación, según lo dispuesto en los artículos 14 y 18 de la misma[34].

Atendiendo a la citada remisión, la disposición adicional octava de la LCSP establece, en su apartado segundo, que la adjudicación por las entidades que no ostenten la consideración de administración pública de los contratos que tengan por objeto algunas de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por dicha legislación, en concreto por la "Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales".

Asimismo, la disposición adicional octava de la LCSP indicó que los contratos excluidos de la LCSE que celebren entidades que no tengan la consideración de administración pública se regirán por las disposiciones de la LCSP, sin que les sean aplicables las normas de los contratos SARA.

En los ejercicios 2018 y 2019, las entidades sometidas a la ley de sectores excluidos formalizaron con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, 180 contratos de servicios de limpieza, por un importe de adjudicación de 363.282.244,95 euros, de los cuales 152 corresponden a contratos-pedidos derivados de Acuerdos Marco tramitados por RENFE para todas las empresas que integran el Grupo RENFE, con un valor estimado total de 127.826.438,35 euros y que se formalizaron en octubre de 2018.

Se han fiscalizado 39 contratos de servicios de limpieza, cuyo importe ascendió a 151.022.920,11 euros, lo que representa un 41,57 % respecto del importe total de adjudicación, de los cuales corresponden a un contrato formalizado por CORREOS por importe de 43.687.432,75 euros y a 38 contratos-pedidos derivados de los citados Acuerdos Marco formalizados por RENFE en los ejercicios 2018 y 2019, por un importe de 107.335.487,36 euros.

En relación con los citados Acuerdos Marco, el Consejo de Administración de RENFE autorizó, en febrero de 2018, la contratación de los servicios de limpieza de trenes y locomotoras, dependencias y estaciones de viajeros, talleres y oficinas del Grupo RENFE, englobado, por zonas geográficas, en tres lotes: lote nº 1 "Centro-Norte, lote nº 2 "Este" y lote nº 3 "Centro-Sur". El 2 de febrero de ese mismo año se publicó en el DOUE la licitación por procedimiento abierto para la adjudicación de los Acuerdos Marco correspondientes a cada uno de los lotes. Sin embargo, el lote nº 2 "Este" quedó desierto, lo que motivó, en abril de 2018, una nueva licitación del Acuerdo Marco correspondiente a este lote 2 por procedimiento abierto.

[33] Contratos de servicios cuyo valor estimado sea inferior a 443.000 euros, artículo 16 a) de la LCSE. La cuantía se actualizó por Orden HFP/1298/2017, de 16 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2018.

[34] La LSE/2020, en su disposición adicional quinta, remite a la LCSP, estableciendo que "los contratos que estando excluidos del ámbito de aplicación de este Real Decreto-ley tengan por objeto las actividades indicadas en sus artículos 8 14, serán adjudicados por las entidades pertenecientes al Sector Público con sujeción al régimen jurídico que en cada caso resulte de la aplicación de la disposición adicional octava de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre".

Los Acuerdos Marco correspondientes a los tres lotes se adjudicaron en septiembre de 2018 y se formalizaron en el mes de octubre de ese mismo año. Una vez formalizados los Acuerdos, se realizarán los pedidos con cargo a aquellos.

Los Acuerdos Marco correspondiente a lotes nº 1 y nº 3 se rigen por la LCSE y el TRLCSP de acuerdo con la Disposición transitoria primera de la LCSP, debido a que la publicación de la convocatoria del procedimiento de adjudicación se efectuó en febrero de 2018, con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP. En el Acuerdo Marco del lote nº 2 la convocatoria se efectuó en abril de 2018, una vez entrada en vigor la LCSP por lo que se rige por la LCSE y LCSP. Todos los contratos-pedidos derivados de estos Acuerdos Marco se formalizaron con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP por lo que se encuentran dentro del ámbito de la presente fiscalización.

En consecuencia, la fiscalización de los contratos-pedidos derivados de los Acuerdos se ha extendido, además, a los documentos de formalización de los Acuerdos Marco de los tres lotes y a los pliegos de condiciones particulares que rigen la contratación, mediante procedimiento abierto, de los respectivos Acuerdos Marco, debido a que en dichos documentos se fijan todas las condiciones para la Adjudicación de los Acuerdos Marco, y para la adjudicación y ejecución de los contratos-pedido de ellos derivados.

Por otra parte, en el periodo fiscalizado, las entidades sometidas a la ley de sectores excluidos formalizaron once contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada, por un importe de adjudicación de 445.147.806,23 de euros. Se han fiscalizado cuatro expedientes por importe de 426.922.177,46 de euros, lo que representa un 95,91 % respecto al importe total de adjudicación. Estos contratos han sido tramitados por AENA, S.A., S.M.E. (en adelante AENA), RENFE y HUNOSA.

II.5.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS

II.5.2.1.- ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Las disposiciones recogidas en el Libro I de la LCSP sobre “Configuración general de la Contratación en el sector Público y elementos estructurales de los contratos”, así como las contenidas en Libro I del TRLCSP relativo a “Configuración general de la contratación del sector público y elementos estructurales de los contratos” resultan de aplicación por su alcance y contenido a todas las entidades que integran el sector público y, por lo tanto, a los contratos celebrados por las entidades que operan en el ámbito de los sectores excluidos, salvo que expresamente estas disposiciones limiten su ámbito de aplicación.

a) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente

La LCSP, artículo 28.1, y el artículo 22.1 del TRLCSP establecen que las entidades del sector público deberán precisar la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretende cubrir con el contrato, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el expediente.

Se han detectado en los expedientes fiscalizados las siguientes incidencias:

a) Los expedientes de la muestra nº 4.1 y nº 4.2 de servicios de limpieza tramitados por RENFE, tuvieron por objeto dar continuidad al servicio de limpieza contratado, sin que figuren en el expediente más consideraciones, por lo que la necesidad de contratar se definió en términos muy genéricos, lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 22.1 del TRLCSP, al que ya se ha hecho referencia anteriormente. Lo mismo ocurre con el expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por esta Entidad, en el que se justifica la necesidad de contratar únicamente haciendo referencia a que es una necesidad recurrente y a que el contrato previo de servicios de seguridad finalizaba el 31 de diciembre de 2018, lo que no se ajustaría a lo requerido por el artículo 28.1 de la LCSP.

b) La necesidad de contratar del expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, según la memoria justificativa, de 25 de enero de 2019, estuvo motivada por la imposibilidad de asumir el servicio de la limpieza de las instalaciones del Grupo Correos, que dispone de más 3.400 locales, con las limpiadoras (a extinguir) que aún quedaban en plantilla de la entidad, lo que motivó la contratación con empresas especializadas del sector. La Entidad precisó que la externalización del servicio de limpieza fue debida a una decisión estratégica y autoorganizativa de los recursos basada en una adecuada planificación de los efectivos del personal en orden a conseguir una mayor eficacia en la prestación de los servicios que realiza y una eficiencia en la utilización de sus recursos económicos, sin que tales aspectos se hayan acreditado[35].

b) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado y precio y duración)

En relación con los elementos estructurales del contrato son de aplicación, como ya se ha señalado, las disposiciones recogidas en el Libro I de la LCSP y del TRLCSP, ya que por su alcance y contenido resulta de aplicación a todas las entidades que integran el sector público y, por lo tanto, a los contratos sometidos a la LCSE celebrados por entidades contratantes. Si bien serán de aplicación las disposiciones previstas en la LCSE en relación con la determinación del valor estimado.

- ***Objeto de los contratos***

Con relación al objeto de los expedientes fiscalizados se han detectado las incidencias que a continuación se relacionan:

a) En el expediente de limpieza tramitado por CORREOS, el objeto de los contratos no está determinado, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 99.1 de la LCSP.

   En dicho expediente nº 14, según la memoria de enero de 2019, tuvo por objeto la limpieza de los distintos centros de trabajo de las entidades del Grupo Correos, salvo CORREOS TELECOM,

[35] CORREOS en el trámite de alegaciones adjunta un certificado, de 14 de abril de 2021, en el que pone de manifiesto una disminución de efectivos del personal de limpieza, sin embargo, el certificado remitido debería figurar en el expediente.

así como una bolsa "para hacer frente al control de plagas, gestión de residuos y servicios extraordinarios de limpieza"[36].

En relación con la citada bolsa, única para todo el Grupo Correos y común para el conjunto de zonas, se dejó constancia en el expediente que se trataba de servicios que en general "no son continuos, o es imposible prever cuando son necesarios". En el pliego de condiciones, punto 10, se estableció que Correos se reservaba el derecho de solicitar otras ofertas para la realización de tales trabajos, con la finalidad de asegurarse la prestación de los servicios al ser servicios estratégicos para el normal funcionamiento y operatividad del Grupo. Esta condición pudiera originar una falta de concreción del objeto del contrato, que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 99.1 de la LCSP.

b) El objeto del expediente nº 5 de servicios de limpieza, tramitado por RENFE, incluyó el servicio de limpieza con un ámbito geográfico que comprendía varias Comunidades Autónomas en concreto, Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón y Murcia. Si bien se observa la división en lotes prevista en el artículo 99 de la LCSP, el hecho de incluir la limpieza de instalaciones de distintas Comunidades Autónomas en un mismo lote, supone limitar la participación de los licitadores y beneficiar a aquellos que cuentan con una gran infraestructura, tanto de medios personales como materiales, en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas, en sentido contrario de lo que aconsejan los principios de concurrencia, de igualdad de trato y no discriminación previstos en la LCSP y en la LCSE[37].

   La misma situación se dio en el expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, cuyo objeto se dividió en ocho lotes que abarcaban varias Comunidades Autónomas cada uno.

c) Las limitaciones a los lotes establecidas en el expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, no están motivadas, lo que no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 99.4 de la LCSP, que permite al órgano de contratación introducir limitaciones siempre que se justifique en el expediente. Según la memoria justificativa y el pliego, la Entidad no podía adjudicar más de tres lotes (de un total de ocho) a un mismo licitador, salvo que un lote quedase desierto y que la diferencia en la valoración global fuese superior a diez puntos[38].

[36] La Entidad manifiesta que la división por lotes que comprenden varias Comunidades Autónomas se realizó por motivos de coordinación, conforme a la estructura organizativa interna de la Entidad. Si bien CORREOS, manifiesta que no se restringe la concurrencia porque las empresas interesadas podrían concurrir agrupadas en UTE o bien subcontratar partes de la ejecución del contrato, lo que pone en evidencia que se está limitando esa concurrencia.

[37] La Entidad, en sus alegaciones, manifiesta que el contrato no se encontraba sujeto al artículo 99 de la LCSP; sin embargo, el citado artículo, incluido en el Libro I destinado a la configuración general de la contratación del sector público, contempla expresamente este ámbito de aplicación. Por otra parte, en el texto del Informe no se denuncia el incumplimiento de una norma sino la observancia inadecuada o insuficiente de los principios de concurrencia, igualdad de trato y no discriminación previstos tanto en la LCSP como en la LCSE

[38] CORREOS adjunta con las alegaciones una Resolución 1114/2018, de 30 de noviembre, del TARC en la que se indica que "la limitación a lotes que se puede adjudicar a un solo licitador se puede exceptuarse en el caso que se presente lo que se conoce como oferta integradora"; sin embargo, en el expediente fiscalizado no se presentaron ofertas integradoras por las empresas. Por otro lado, en el Informe se indica que las limitaciones a los lotes no están motivadas como exige el artículo 99.4 de la LCSP.

- ***Presupuesto base de licitación y valor estimado***

Con relación al presupuesto de licitación de los expedientes fiscalizados se han detectado las incidencias siguientes:

a) El presupuesto de licitación del expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, ascendió a 51.012.181,52 euros, excluido IVA, de los cuales 48.672.181,52 euros eran para la limpieza de los distintos centros de trabajo y 2.340.000 euros se destinaban a la bolsa común para hacer frente al control de plagas, gestión de residuos y servicios extraordinarios. No obstante, el importe de la citada bolsa no fue objeto de licitación, según el pliego de condiciones, lo cual no resulta coherente con la circunstancia de que los licitadores, según los citados pliegos, incluyesen en su oferta económica el precio/hora por cada uno de los servicios (gestión de residuos, gestión de plagas y servicios de limpieza extraordinarios), detallado por tipos de edificios. También es contradictorio con el hecho de que en los criterios de valoración se atribuyeran 10 puntos de los 70 asignados en la fase económica a cada una de las actuaciones de los servicios de limpieza extraordinaria y de gestión de residuos y de plagas.

b) En los expedientes tramitados por RENFE de servicios de limpieza (nº 4.1, nº 4.2 y nº 5) la determinación del valor estimado no se ajustó a lo establecido en el artículo 17 de la LCSE, que, en términos similares a la LCSP, exige que en su determinación se tengan en cuenta las eventuales prórrogas y cualquier tipo de opción.

   En los citados expedientes el adjudicatario estaba obligado a garantizar la continuidad del servicio de limpieza por el tiempo máximo necesario, hasta un máximo de 180 días, una vez finalizado el plazo de vigencia del contrato (de cuarenta y ocho meses), o en el supuesto de resolución del contrato. Además, RENFE podría requerir al adjudicatario incluir en el objeto del expediente fiscalizado la limpieza de los nuevos trenes de Alta Velocidad, cuya fabricación la Entidad había contratado, para el supuesto de que, si dichos trenes entrasen en servicio, sin que en ningún caso esta modificación fuera superior al 10 % del importe de adjudicación. Sin embargo, estas circunstancias no fueron incluidas en el cálculo del valor estimado.

c) En el expediente nº 3 de servicios de seguridad privada tramitado por AENA no consta el cálculo de su valor estimado, a pesar de que se contempla la posibilidad de dos prórrogas. No obstante, ello no ha tenido ninguna incidencia en la elección del procedimiento de adjudicación[39].

c) Pliegos de Condiciones. Condiciones especiales de ejecución

La elaboración de los pliegos de condiciones se somete a la LCSE. Únicamente se han detectado deficiencias en relación con el establecimiento de condiciones especiales de ejecución.

La LCSE dispone en su artículo 88 que las entidades contratantes podrán establecer condiciones especiales relativas a la ejecución de los contratos, siempre que sean compatibles con el Derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación o en los pliegos de condiciones. Las citadas condiciones podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o

[39] La Entidad manifiesta en el trámite de alegaciones que el contrato se tramitó con sujeción a la Ley 31/2007, que no exige la inclusión de las prórrogas; sin embargo, sí que es exigido por el artículo 17 de la citada norma, al regular los métodos para calcular el valor estimado.

consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar desigualdades entre hombre y mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo u otras finalidades para garantizar los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción, mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la OIT(Organización Internacional del Trabajo). En el pliego o en el contrato podrán establecerse penalidades para el caso de incumplimiento de tales condiciones o atribuírseles el carácter de obligación contractual esencial.

Por su parte la Directiva 2014/25/UE recoge para las entidades adjudicadoras esta posibilidad de establecer condiciones de ejecución de los contratos, siempre que estén relacionadas con el objeto del contrato y se indique en el anuncio o en el pliego.

En el pliego de condiciones del expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, se estableció la siguiente condición especial de ejecución del contrato: "Garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el trato, en el acceso al empleo, clasificación profesional, promoción, permanencia, formación, retribuciones, calidad y estabilidad laboral, duración y ordenación de la jornada laboral", así como mantener medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas adscritas a la ejecución del contrato, tanto la empresa como el subcontratista. En el caso de incumplimiento de tal condición se sancionaría al adjudicatario con una falta grave.

La citada condición recoge obligaciones contempladas en la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y se encuentra formulada en términos genéricos sin establecer ninguna concreción relacionada directamente con el objeto del contrato ni contemplar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

La Entidad, para verificar su cumplimiento, según escrito de diciembre de 2020, indicó que se efectúan visitas periódicas con las empresas adjudicatarias, sin que este aspecto se haya acreditado, y cada seis meses solicita al adjudicatario que certifique el cumplimiento de las mismas. En este sentido, se aportaron tres certificados de una de las empresas que resultó adjudicataria en el que se puso de manifiesto que dicha empresa cumple con la condición anteriormente descrita y que durante la ejecución del contrato mantendrá medidas que favorezcan la vida personal, familiar y laboral de las personas adscritas a la ejecución.

En el expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por RENFE[40] se incluyó como condición especial de ejecución el cumplimiento de la obligación legal por parte del adjudicatario de aplicar a las condiciones salariales de los trabajadores el convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad, formulada en términos genéricos y sin establecer condiciones adicionales relacionadas directamente con el objeto del contrato. Lo mismo ocurre en el expediente nº 11 de servicios de seguridad privada tramitado por HUNOSA, en el que se establecen como condiciones especiales de ejecución el cumplimiento de obligaciones legales aplicables a toda la actividad de la

[40] La Entidad afirma que no le resulta de aplicación el artículo 122 de la LCSP; sin embargo, omite que sí le es aplicable por efecto directo la Directiva 25/2014/UE, en cuyo artículo 36, apartado 2, recoge la obligación de los Estados miembros de tomar las medidas necesarias para garantizar que, en la ejecución de los contratos, se cumplan entre otros aspectos, las obligaciones aplicables en materia laboral y los convenios colectivos, ello con independencia de las condiciones especiales de ejecución en materia de empleo que se puedan establecer conforme a su artículo 87.

empresa adjudicataria, formuladas en términos genéricos y sin contemplar condiciones adicionales directamente relacionadas con el objeto del contrato, como son el cumplimiento de Convenios Colectivos o el pago de cotizaciones a la seguridad social. Ello contraviene la Directiva 25/2014/UE que recoge la obligación para los operadores económicos de cumplir con las obligaciones en materia laboral y con los convenios colectivos con independencia de la posibilidad de establecer condiciones especiales de ejecución en relación con el empleo.

II.5.2.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios

En los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza (nº 4.1, nº 4.2, nº 5 y nº 14) no figura el anuncio periódico indicativo, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 64.b) de la LCSE, que establece que todas las entidades contratantes darán a conocer, al menos una vez al año, el valor total de los contratos de servicios cuyo valor sea igual o superior a 750.000 euros.

En el expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por RENFE no consta la fecha de publicación del anuncio de adjudicación en el DOUE que fue enviado el 14 de enero de 2019, aunque se ha podido comprobar que ésta se produjo el 17 de enero de 2019.

b) Procedimiento y criterios de adjudicación

- ***Procedimiento de adjudicación***

El expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, se adjudicó, según la memoria justificativa de la necesidad, de 25 de enero de 2019, mediante procedimiento negociado con publicidad, sin embargo, no figuran en el expediente los aspectos sujetos a negociación, por lo que no se ajusta a lo establecido en el artículo 58.4 de la LCSE, que establece que en el procedimiento negociado el contrato se adjudicará por la entidad contratante previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios operadores económicos elegidos por aquella[41].

El expediente nº 3 de la muestra de seguridad privada tramitado por AENA sigue el procedimiento negociado con anuncio previo de licitación teniendo en cuenta los criterios del PCAP. En la adjudicación de este expediente se quedó desierta la correspondiente al lote 10 al no alcanzar la única oferta presentada la mínima valoración técnica. Este lote fue objeto de una nueva tramitación y adjudicado por el procedimiento negociado sin previa licitación, acogiéndose al artículo 59.a de la LCSE, que permite acudir a este tipo de procedimiento cuando en un procedimiento previo convocado con licitación no se haya presentado ninguna oferta adecuada, siempre que no se modifiquen las condiciones sustanciales del contrato. Sin embargo, no se consideran cumplidos los requisitos del artículo 59 de la LCSE porque para la adjudicación posterior de este lote se incrementó en un 10 % su presupuesto base de licitación, lo que supone una modificación sustancial de las

[41] La Entidad señala, en el trámite de alegaciones, que es doctrina del TARC que los aspectos principales objeto de negociación son siempre los términos económicos; sin embargo, en la Resolución invocada por la Entidad se indica que "el precio u oferta económica es el aspecto fundamental que se negocia", lo que no significa que sea el único. Además, el artículo 58.4 de la LCSE expresamente establece que el contrato se adjudicará al operador económico elegido, previa consulta y negociación de los términos del contrato.

condiciones del contrato (Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 374/2018, de 13 abril)[42].

En el expediente nº 8 de servicios de seguridad privada tramitado por RENFE-Operadora se siguió un procedimiento negociado sin publicidad al amparo del apartado d) del artículo 59 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, dada la extremada urgencia existente en realizar dicha contratación. La justificación de la tramitación por este procedimiento se basó en la necesidad de garantizar los servicios de vigilancia y seguridad que habían constituido el objeto del lote 5 del expediente nº 7 de la muestra de seguridad. El lote nº 5 se adjudicó el 26 de noviembre de 2018 por 4.210.822,85 euros a la única empresa que presentó oferta por dicho lote. En julio de 2019, el servicio de vigilancia se prestó de una manera muy deficiente, con descubiertos que llegaron casi al 90 %, dejando prácticamente abandonada la prestación del servicio contratada. Esta situación fue debida a que la empresa adjudicataria no abonó la nómina a sus trabajadores de junio ni la paga extraordinaria. Este hecho se consideró por RENFE como incumplimiento muy grave y se penalizó con 80.000 euros. Previamente la empresa ya había sido penalizada por faltas graves. Los descubiertos continuaron, y finalmente, el 4 de octubre de 2019, se firmó el Acuerdo para la resolución del contrato, con efectos desde el día 16 de octubre del mismo año. RENFE decidió invitar, el 25 de julio de 2019, a la adjudicataria del lote nº 8 del expediente nº 7 de la muestra de seguridad, por considerarla la más idónea. Se cumple, en definitiva, el requisito de extrema urgencia debida a una circunstancia imprevisible para la entidad contratante que exige el artículo 59 de la LCSE.

El expediente nº 8 de servicios de seguridad privada se adjudicó el 8 de octubre de 2019 por 4.808.537,36 euros y un plazo de adjudicación de 9 meses, que es el plazo que se consideró necesario para licitar por un procedimiento con publicidad estos servicios. En cuanto al precio de las horas ofertadas por la adjudicataria del expediente nº 8 de la muestra, éstas se incrementaron un 30,29 % para las horas sin armas y un 34,59 % para las horas con armas, respecto a los precios adjudicados en el lote nº 5 del expediente nº 7. La razón esgrimida por RENFE es que estos precios se habían establecido con carácter de urgencia para permitir a la empresa prestataria del servicio hacer frente al pago de posibles demandas de los trabajadores por los incumplimientos de las obligaciones de pago con la Seguridad Social y Hacienda de la adjudicataria del mencionado lote nº 5 del expediente nº 7, teniendo en cuenta que el Convenio Colectivo de seguridad privada exige a la nueva adjudicataria la incorporación de los trabajadores de la anterior que cumplan determinados requisitos de antigüedad y permanencia.

- ***Criterios de adjudicación***

Los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza (nº 4.1, nº 4.2, nº 5 y nº 14) se adjudicaron utilizando una pluralidad de criterios sobre la base de la mejor relación calidad precio. En el examen de los expedientes fiscalizados se han observado las siguientes incidencias:

a) En el expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, los criterios objetivos para valorar las ofertas se especificaron en el pliego de condiciones, sin embargo, el anuncio de licitación se remitió a lo dispuesto en aquéllos, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo

[42] La Entidad manifiesta, en el trámite de alegaciones, que una modificación del 10 % del presupuesto base de licitación no es una modificación sustancial atendiendo al artículo 205.2.c) de la LCSP, lo que es contrario al criterio seguido por la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

61.1 de la LCSE, que dispone que los criterios se establezcan tanto en los pliegos como en el anuncio.

b) En los expedientes nº 4.1, n º 4.2 y nº 5, de servicios de limpieza tramitados por RENFE, se definieron los criterios de adjudicación y los aspectos a valorar en cada uno de los citados criterios, se concretó la puntuación asignada a cada uno ellos, así como la forma de su valoración. En relación con la puntuación asignada en el pliego, se indicó que no se concedía puntuación alguna al licitador que no presentase el modelo de planificación de limpieza ordinaria y se asignaba entre 0,1 y 3 puntos al licitador que presentara un modelo de planificación pero que éste no se adaptase a las necesidades (de cantidad, cualificación y/o propuesta organizativa) de la estación o dependencia, por lo que no parece muy coherente que se asigne puntuación alguna si la planificación no se adaptaba a la necesidades de las distintas instalaciones incluidas en el objeto del contrato, teniendo en cuenta que la máxima puntuación establecida para este criterio fue cuatro puntos en el supuesto de presentar un modelo plenamente adaptado a las necesidades de cada dependencia.

c) En el expediente nº 14 tramitado por CORREOS, se incluyó como criterio de adjudicación el de "compromisos sociales y laborales", valorándose, entre otros aspectos, las proposiciones de las empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de las ofertas, incluyesen medidas de carácter social y laboral que favoreciesen la igualdad entre hombres y mujeres, aunque sin concretar qué tipo de medidas y la necesidad de adoptarlas en el ámbito de ejecución de este contrato. Al respecto ha de tenerse en cuenta que el artículo 61, párrafo segundo, de la LCSE, exige que la valoración de las proposiciones deberá "atender a criterios directamente vinculados al objeto del contrato". También en dicho expediente, en el criterio de "mejoras" se valoró el compromiso de la empresa con personas discapacitadas o en riesgo de exclusión, así como la adscripción del licitador a asociaciones, participación o colaboración junto a fundaciones u organizaciones sin ánimo de lucro en ayuda a la integración de esas personas, sin establecer relación alguna entre las prestaciones del contrato fiscalizado y estos compromisos.

- ***Informes de valoración de las ofertas***

En el informe técnico, de 7 de octubre de 2019, relativo al expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, en el criterio "a) Medios de gestión", la descripción de cada uno de los aspectos a tener en consideración en dicho criterio no se ajustó a lo establecido en el pliego, lo que pudiera ser contrario al principio de transparencia recogido en el artículo 19 de la LCSE, dado que los licitadores al presentar su oferta conocían los aspectos a valorar en el citado criterio de forma distinta a la recogida en dicho informe. En el citado informe técnico, en relación con el criterio "compromisos sociales y laborales" se valoró, entre otros aspectos, el porcentaje de personal fijo en plantilla, pero no en función del personal destinado a la ejecución del contrato, lo que no se ajustó a lo previsto en el pliego, en el que se valoraba la estabilidad en el empleo, atendiendo a la plantilla con un mayor número de personas con contratos fijos para la ejecución del contrato.

Los informes de valoración técnica de las ofertas de los expedientes de servicios de limpieza tramitados por RENFE (nº 4.1, nº 4.2 y nº 5) recogen la puntación asignada para cada uno de los aspectos a valorar, sin que figure justificación alguna sobre dicha puntuación[43].

c) Adjudicación y formalización de los contratos

En el expediente nº 11 de servicios de seguridad privada tramitado por HUNOSA se presentaron dos ofertas, la adjudicataria con un porcentaje de baja del 22,91 % y el otro ofertante con una baja del 8,50 %. La publicación de la adjudicación se realizó en la PCSP el 2 de enero de 2019 pero no existe constancia en la documentación de la notificación a los participantes.

II.5.2.3.- ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

La LCSP establece en su artículo 26.1.b) y c) que tendrán la consideración de contratos privados los contratos celebrados por las entidades del sector público que no reúnan la condición de administración pública o de poder adjudicador y los artículos 319 y 322 de la LCSP somete sus efectos y extinción a las normas de derecho privado. No obstante, a las entidades que tengan la condición de poder adjudicador le será aplicable lo dispuesto en los artículos 201 a 205 sobre obligaciones en materia medioambiental, social o laboral, condiciones especiales de ejecución y modificación de los contratos; los artículos 214 a 217 sobre cesión y subcontratación; los artículos 218 a 228 sobre racionalización técnica de la contratación y las condiciones de pago establecidas en los apartados 4º del artículo 198, 4º del artículo 210 y 1º del artículo 243.

a) Medidas adoptadas por las entidades en relación con el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales por los adjudicatarios

En términos generales todos los pliegos de condiciones de los contratos analizados recogen la obligación por parte del adjudicatario de dar cumplimiento a las obligaciones legales de carácter medioambiental, social y laboral.

En cuanto a su cumplimiento únicamente se ha detectado que en el pliego de condiciones técnicas y particulares del expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, el Grupo Correos está facultado para requerir la documentación acreditativa del cumplimiento dichas de obligaciones y la empresa adjudicataria asume el compromiso de facilitar dicha documentación. Además, en el punto 25 del pliego se exige que el adjudicatario acredite el cumplimiento de las obligaciones salariales y con la seguridad social durante la vigencia del contrato cuando sea requerido por el Grupo Correos.

Sin embargo, la Entidad, mediante escrito de 23 de diciembre de 2020, señaló que cuenta con una aplicación informativa donde los adjudicatarios incorporan de forma periódica la documentación relativa al cumplimiento de sus obligaciones salariales y tributarias, pero no acreditó qué documentación solicita a los adjudicatarios, ni la periodicidad con la que se solicita dicha documentación.

Por otro lado, en los pliegos se establece que el adjudicatario se subroga en los contratos de trabajo del personal de la empresa que hubiese prestado el servicio con anterioridad para el grupo Correos,

[43] En contra de lo alegado por RENFE, no se indican las causas para la asignación de la puntuación.

según lo establecido en la legislación vigente y en el Convenio Colectivo, sin que el Grupo Correos asuma compromiso alguno sobre los datos recogidos en el listado.

Esta misma obligación de subrogación se recoge en el Convenio Colectivo de servicios de seguridad vigente durante el periodo fiscalizado, obligación que ha sido recogida y aplicada en todos los pliegos de condiciones de los contratos analizados.

b) Incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos

Durante la ejecución del expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por RENFE se han producido una serie de incumplimientos que han llevado asociadas las penalizaciones correspondientes, según los tipos de incumplimientos y graduación de penalizaciones establecidas en la condición particular 24 del PCP. Uno de los incumplimientos en el expediente nº 7 ha tenido la consideración de muy grave, con una penalización de 80.000 euros, que finalmente supuso la rescisión del contrato, por los incumplimientos de las obligaciones laborales por la adjudicataria del lote nº 5 por el impago de la nómina de los trabajadores correspondiente al mes de junio de 2019 y la paga extraordinaria. No obstante, las penalizaciones económicas no se llegaron a abonar, ya que se condonaron en el acuerdo firmado con la adjudicataria del lote nº 5 para la rescisión del contrato el 4 de septiembre de 2019.

En total se han tipificado en este expediente como graves 17 incumplimientos, aplicando penalizaciones por un importe global de 15.706 euros. Cuatro de ellas, que suponen casi el 60 % del importe de los incumplimientos graves (9.500 euros), se deben a actuaciones desproporcionadas de los vigilantes de seguridad o no adaptadas a las instrucciones impartidas por el Departamento de Seguridad. Tres se han producido en el lote nº 5, por un importe de 6.000 euros y una en el lote 8 por 3.500 euros.

También se han considerado como graves los incumplimientos de los procedimientos para la realización de los servicios de seguridad, que ha afectado al lote nº 14 y que ha supuesto la aplicación de penalizaciones por un importe de 402 euros (dos incumplimientos), los incumplimientos del lote nº 1 (dos incumplimientos) por importe de 2.000 euros por negligencias en los servicios de control o inspección o la carencia prolongada de éstos, y los incumplimientos en el lote nº 2 por la insuficiencia en los medidas adoptadas por la empresa contra los vigilantes implicados en los incumplimientos (dos incumplimientos por 402 euros), la negligencias en los servicios de control o inspección o la carencia prolongada de éstos (tres incumplimientos por 1.402 euros) y los servicios de vigilancia descubiertos (cuatro incumplimientos por vigilantes dormidos con una penalización total de 2.000 euros). En cuanto a los incumplimientos leves, solo se habría producido uno por servicio de vigilancia descubierto, también en el lote nº 2, con una penalización de 200 euros.

En este expediente nº 7 figura una modificación (por regularización y ampliación de los servicios de vigilancia inicialmente contratados, tras haberse producido una serie de necesidades no contempladas en la licitación) por importe de 2.836.009,47 euros y una prórroga con nuevos servicios con un coste estimado de 254.672,07 euros. RENFE alega “necesidades perentorias de seguridad solicitadas por RENFE VIAJEROS, S.A., S.M.E.” y se ampara en el artículo 89.1.c) de la Directiva 2014/25/UE que admite las modificaciones siempre que se deban a circunstancias imprevisibles y no se altere la naturaleza global del contrato”. En todo caso, el importe de la

modificación representa un 4,97 % respecto al importe total y en el pliego de condiciones se incluye como incumplimiento grave “No facilitar los recursos humanos que se requieran para ampliación de servicios ordinarios siempre que el número de ellos no exceda del 10 % del total de los contratados, o hacerlo fuera del plazo máximo establecido”. En la documentación no figuran, sin embargo, los reajustes de la garantía definitiva por el 2 % de los importes de las ampliaciones de servicios.

Como se menciona con anterioridad el 4 de octubre de 2019 se firmó el Acuerdo para la resolución del contrato del lote nº 5 del expediente nº 7 de la muestra de seguridad privada, con efectos desde el 16 de octubre de 2019, como consecuencia de los incumplimientos y declaración en concurso de la adjudicataria del servicio de seguridad privada.

En el “Informe Justificativo de la Rescisión del contrato” de fecha 31 de julio de 2019, se justificaba la resolución del mismo por el impago de la nómina de junio de 2019 y la paga extraordinaria por falta de liquidez de la contratista unida a la negativa de la banca para renovar las líneas de circulante, por el embargo de la Tesorería General de la Seguridad Social a la adjudicataria y por los descubiertos en la prestación del servicio de vigilancia, llegando a ser del 89 % a finales de julio de 2019. Además, la adjudicataria se encontraba en situación de concurso de acreedores, según auto de declaración de Concurso dictado por el Juzgado de lo Mercantil nº 13 de Madrid, de 29 de julio de 2019.Todo ello llevó a la resolución de mutuo acuerdo del lote nº 5 del expediente nº 7. En el citado Acuerdo RENFE-Operadora condonó el pago de las penalizaciones acumuladas por la adjudicataria y se comprometía, a devolver la garantía definitiva de 84.216,46 euros una vez producido el cese de la actividad y realizada de manera satisfactoria la subrogación contractual, lo que no se puede considerar ajustado a derecho si se tiene en cuenta que, por otra parte, aumentó más de un 30 % el precio a pagar a la empresa que posteriormente asumió la prestación de estos servicios para hacer frente a posibles demandas de los trabajadores subrogados. El importe de las penalizaciones y el sobrecoste originado por las posibles indemnizaciones a los trabajadores subrogados debería haber sido cubierto con la garantía prestada en el contrato anterior, que finalmente quedó resuelto el 16 de octubre de 2019.

c) Análisis del cumplimiento: Abono del precio y entrega de la prestación

- ***Abono del Precio***

En cuanto al seguimiento de su cumplimiento por las Entidades fiscalizadas se ha detectado que algunas facturas de los expedientes fiscalizados se pagaron con retraso y otras incidencias respecto al total facturado.

En el expediente de servicios de limpieza nº 14 tramitado por CORREOS, se ha presentado una relación de 1.490 facturas por importe de 14.127.442,86 euros, si bien 725 se abonaron fuera del plazo de 60 días naturales previsto en el pliego. El retraso medio ha sido de 72,80 días.

Respecto del expediente nº 4.1 de servicios de limpieza tramitado por RENFE se ha presentado una relación de 4.540 facturas por importe de 24.333.913,95 euros, de las cuales 1.331 facturas se abonaron fuera del plazo, con un retraso medio de noventa y siete días. Del total de facturas abonadas fuera de plazo, en nueve el retraso fue superior a 365 días.

De la relación de 2.833 facturas correspondientes a los pedidos derivados del acuerdo marco de servicios de limpieza lote nº 3 (expediente nº 4.2), tramitado por RENFE, cuyo importe ascendió a 50.700.728,89 euros, 709 facturas se abonaron fuera de plazo. El retraso medio en el pago de facturas fue de 107 días y en once de ellas el retraso fue superior al año[44].

Respecto de la relación de facturas de los pedidos del acuerdo marco de servicios de limpieza lote nº 2, tramitado por RENFE, 1.025 facturas, de un total de 2.210, se abonaron fuera de plazo. El retraso medio fue de 118 días y en 18 facturas el retraso fue superior al año.

Por otra parte, en el expediente nº 3 de servicios de seguridad privada tramitado por AENA se ha detectado que, al sumar la facturación y pago de cada uno de los lotes, en 3 aeropuertos se ha ejecutado más importe del adjudicado, por importe total de 698.445,20 euros, destacando el Aeropuerto de Sevilla, incluido en el lote 16, en el que el incremento llegó a 576.775,13 euros sobre un total de 6.183.580,04 euros. No se han remitido por la Entidad las modificaciones, prórrogas y demás incidencias que amparen estos incrementos[45].

En cuanto al expediente nº 8 de seguridad privada tramitado por RENFE, con un importe de adjudicación de 4.808.537,36 euros, finalmente se abonó un total de 3.864.370,16 euros, lo que representa un 80,36 % del importe de adjudicación debido a la falta de cumplimiento de los servicios prestados por dos causas: a) descubiertos en los servicios prestados porque en los primeros meses de ejecución de este contrato, debido a la falta de pago a los trabajadores por parte de la anterior empresa de seguridad, la empresa adjudicataria se encontró con una falta muy importante de trabajadores que durante el último periodo de servicio buscaron diferentes salidas profesionales en otras empresas de seguridad o en otro tipo de actividad profesional; y b) COVID-19, ya que, con motivo de la pandemia, hubo una reducción importante de viajeros, suprimiéndose numerosos trenes, lo que llevó a un reajuste de servicios de vigilancia prestados. También, debido al COVID-19, se produjeron bajas de numerosos trabajadores, por contagios o contacto estrecho.

A este respecto, las horas de los servicios no prestados por las causas anteriores, han supuesto un decremento del 19,78 % de las horas previstas en la oferta adjudicada, tanto para horas con armas como sin armas, lo que ha supuesto una minoración de 944.167,78 euros en el precio.

- ***Entrega de la prestación***

Los pliegos de condiciones particulares de los Acuerdos Marco para la prestación de servicios de limpieza tramitados por RENFE (expedientes nº 4.1, nº 4.2 y nº 5) establecen que al vencimiento de

[44] RENFE sostiene en sus alegaciones que el plazo para proceder al pago de las facturas debe contarse desde la entrada en la plataforma de facturación electrónica de las facturas; sin embargo, según correo electrónico de 21 de enero de 2021 remitido por la Entidad, es la fecha de emisión de la factura la que se tiene en cuenta a efectos del cómputo del plazo, si bien en numerosas ocasiones hay que subsanar la falta de presentación de documentación o errores en los importes, lo que motiva que alguno plazos sean tan elevados.

[45] La Entidad, en el trámite de alegaciones, manifiesta que todas las modificaciones y demás incidencias surgidas en la ejecución de los contratos fueron debidamente aprobadas por el órgano de contratación y remite una relación de modificaciones y penalizaciones con su fecha de aprobación; sin embargo, no aporta la documentación que permita verificar lo afirmado.

cada anualidad de vigencia de los respectivos acuerdos marco (cuarenta y ocho meses) se efectúe un acta de recepción parcial de los pedidos efectuados en cada anualidad.

Los trabajos comenzaron el 18 de octubre de 2018, al finalizar los trabajos de campo, la Entidad únicamente aportó el acta de recepción parcial, de 20 de enero de 2021, correspondiente a la primera anualidad (18 de octubre de 2018 a 17 de octubre de 2019) de los pedidos derivados del acuerdo marco, lote nº 1, no ajustándose este proceder a lo dispuesto en los citados pliegos, dado que, además de no aportar las actas de los otros dos lotes, el acta aportada se presentó con retraso.

d) Incidencias surgidas en los contratos fiscalizados como consecuencia del estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/ 2020, de 14 de marzo

En relación con la contratación de servicios de limpieza, el Consejo de Administración de CORREOS aprobó el 30 de abril de 2020 una modificación no prevista en el pliego como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Dicha modificación afectó al expediente nº 14 de la muestra, tramitado por CORREOS, y a otro expediente que tuvo por objeto la limpieza de los centros del Grupo Correos de la Comunidad Autónoma de Canarias (lote nº 8 que quedó desierto), adjudicado el 22 de octubre de 2019 y tuvo por objeto garantizar en todos los centros de trabajo de CORREOS las limpiezas especiales y especificas contra el COVID-19[46].

El importe estimado de la citada modificación, según la memoria justificativa de 21 de abril de 2020, ascendió 1.505.565,59 euros, de los cuales 1.454.661,49 euros correspondieron al expediente fiscalizado, lo que represento un 3,33 % del importe de adjudicación, y 50.904,10 euros al otro expediente, lo que representó un 2,18 % sobre el de adjudicación (por importe de 2.336.768,60 euros). El plazo de ejecución de la citada modificación abarcó desde de 13 de marzo hasta 31 de diciembre de 2020, sin perjuicio de poder ampliarse dicho plazo en caso de ser necesario.

Según la memoria citada, CORREOS tramitó este modificado por considerar de aplicación directa el artículo 111.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, por el que se incorporaron al ordenamiento jurídico español las directivas relativas a la contratación en los denominados sectores excluidos, en el que se determinan los requisitos para las modificaciones no previstas en el pliego de condiciones o, habiendo sido previstas no se acomoden a lo dispuesto en la citada disposición, lo que no se ajusta a lo dispuesto en la disposición transitoria primera del citado texto legal, que determina que los contratos adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor se regirán en cuanto a sus efectos, incluida la modificación, por la normativa anterior. En todo caso CORREOS no ostenta la condición de poder adjudicador por lo que la ejecución de sus contratos se somete a derecho privado según el artículo 322 de la LCSP.

Como ya se ha expuesto, en el contrato principal se incluyó una bolsa de horas (por un importe de 2.300.000 euros) para atender, entre otros aspectos, a la realización de servicios imprevistos (situaciones puntuales imprevistas u otras de naturaleza análoga), por lo que la citada modificación no resultaba necesaria, dado que podría haberse utilizado esta bolsa de horas para atender a las necesidades del COVID-19, y, por tanto, no estaría justificada.

[46] La Entidad considera que el informe de la Abogacía del Estado, que se adjunta con las alegaciones, concluye que el régimen jurídico aplicable a la modificación es el establecido en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero; sin embargo, el contrato fiscalizado se adjudicó con anterioridad a su entrada en vigor.

En el expediente nº 3 de servicios de seguridad privada tramitado por AENA y con motivo de la declaración del estado de alarma decretada mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se acordó la suspensión temporal del contrato.

La reactivación del servicio fue progresiva y escalonada. La fecha de efectos de la suspensión se inició el 10 de abril de 2020. En el mes de septiembre de 2020, para cada lote, ha sido ratificada la suspensión por el órgano de contratación. En el lote 1 el adjudicatario ha manifestado su voluntad de no hacer uso de la prórroga voluntaria anual, y dado que el contrato finalizaba en el mes de junio se ha ejecutado la prórroga obligatoria establecida contractualmente con una duración máxima de 6 meses. En el lote 2 se reanudó la actividad el 1 de julio 2020 y en el lote 4, el 15 de julio de 2020. Los tres lotes de Barcelona-El Prat (5, 6 y 7), reanudaron la actividad el 19 de junio; el lote 8, el 15 de junio; el lote 9, el 1 de julio; el lote 11, el 22 de junio; el lote 13 y 15, el 1 de julio de 2020.

II.6.- CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS.

El artículo 11.a) de la LOTCu y los artículos 39 y 40 de la LFTCu someten a la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas toda la actividad contractual del sector público. En concreto, el artículo 40 de la LFTCu establece que los Centros, Organismos o Entidades que hubieren celebrados contratos de los indicados en el artículo 39 enviaran anualmente al Tribunal una relación de los contratos celebrados el ejercicio anterior, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquellos otros que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de remitir cualesquiera otros que aquel les requiera.

Por otra parte, el artículo 335.1 de la LCSP recoge la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, una copia certificada del documento mediante el que se hubiese formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se deriva, siempre que el precio de adjudicación del contrato o, en el caso de acuerdos marco, el valor estimado exceda de determinados importes en función del tipo de contrato, que, tratándose de los contratos de servicios, se sitúa en 150.000 euros. También deberán remitirse las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, variaciones de precio y de los importes de los compromisos económicos asumidos, y el importe final, la nulidad, la extinción normal o anormal de los referidos contratos y convenios y demás incidencias surgidas en su ejecución. Además, el citado artículo 335.1 establece la obligación de remitir una relación de los contratos celebrados en el ejercicio anterior, incluidos los menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

La recepción de la información y documentación relativa a la contratación se lleva a cabo siguiendo la Instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por el Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018 (BOE, número 182, de 28 de julio de 2018).

Durante el periodo fiscalizado, las entidades objeto de esta fiscalización remitieron las relaciones certificadas de los contratos, convenios y encargos a medios propios, así como las de contratos patrimoniales. No obstante, MAYASA en el ejercicio 2018, no envió las relaciones de contratos

patrimoniales de convenios y encargos a medios propios únicamente remitió las relaciones de contratos correspondientes al citado ejercicio, la FNMT-RCM no remitió información alguna respecto del ejercicio 2019, AENA no remitió información sobre los encargos a medios propios en los ejercicios 2018 y 2019[47], y SEPIDES tampoco remitió información sobre convenios formalizados en 2019.

Todas las entidades remitieron las respectivas relaciones certificadas en el plazo legal establecido (antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente al que se refieran) salvo ADIF, la FNMT-RCM y SEPIDES remitieron fuera de plazo las relaciones correspondientes al ejercicio 2018, SELAE remitió fuera del plazo la relación certificada de contratos del citado ejercicio, y NEXEA, que hizo lo propio con las correspondientes al ejercicio 2019. Por su parte, HUNOSA envió fuera de plazo las relaciones anuales de contratos y de contratos patrimoniales formalizados en 2018. El retraso más significativo se produjo en la FNMT-RCM, dado que las relaciones correspondientes al ejercicio 2018 se enviaron al Tribunal de Cuentas en noviembre de 2019.

Respecto a las relaciones anuales de AENA de contratos, convenios y contratos patrimoniales del ejercicio 2019, el certificado firmado que figura en la Plataforma es el de ENAIRE.

En relación con la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, cuando supere determinadas cuantías, una copia certificada del documento de formalización del mismo junto con un extracto del expediente, se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias respecto de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza y de seguridad privada:

- El expediente nº 12 de servicios de limpieza, tramitado por MAYASA, no fue rendido al Tribunal, debido a que el importe de adjudicación que figura en la relación anual ascendía a 147.399,78 euros, por lo que no superaría el límite legal previsto para los contratos de servicios (150.000 euros IVA incluido), sin embargo se ha podido constatar durante los trabajos de fiscalización que el importe de adjudicación de dicho expediente ascendió a 154.200 euros y que el importe correspondiente al IVA fue de 32.382 euros, por lo que el importe total, que es el que determina el nacimiento de la obligación de rendición, ascendería a 186.582 euros y debería haberse rendido el expediente. Finalmente fue rendido el documento de formalización a instancias del equipo fiscalizador.

- Los expedientes nº 1 y nº 6 de servicios de limpieza, tramitados por ADIF y la FNMT-RCM, respectivamente, se formalizaron en julio y diciembre de 2018 y se remitieron al Tribunal de Cuentas en febrero de 2020 y octubre de 2019, con un significativo retraso de 493 y 290 días.

- El pedido nº 8 derivado del Acuerdo Marco de servicios de limpieza correspondiente al lote nº 1, que figuran en el anexo II, se remitieron al Tribunal de Cuentas con un significativo retraso de 62 días, dado que se formalizó en diciembre de 2018 y se remitió en mayo de 2019.

- Este retraso fue de 117 y 70 días en los pedidos nº 21 y nº 28 del Acuerdo Marco del lote nº 3 del anexo II respectivamente, debido a que el pedido nº 21 se formalizó en octubre de 2018 y

[47] AENA manifiesta, en el trámite de alegaciones, que parte de los encargos se incluyeron en la relación certificada de contratos formalizados, pero sin aportar ningún detalle que permita verificar tal afirmación.

se remitió al Tribunal de Cuentas en mayo de 2019 y el pedido nº 28 se formalizó en octubre de 2019 y se remitió en abril de 2020.

- El expediente nº 12 de servicios de seguridad, tramitado por SEPIDES y formalizado el 1 de febrero de 2019, no fue rendido al Tribunal. Sí figura el expediente en la rendición anual de los contratos formalizado el 2019 remitida por SEPIDES, pero el importe de adjudicación de 3.625.500,58 euros es incorrecto, ya que se adjudicó por 2.841.238,32 euros.

- El expediente nº 4 de servicios de seguridad privada tramitado por la AP CASTELLÓN con un importe de adjudicación de 136.344,25 euros y formalizado el 30 de agosto de 2019, fue rendido con más de 3 meses de retraso el 23 de marzo de 2020.

- El expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitado por la FNMT-RCM fue formalizado el 28 de diciembre de 2018 y remitido de manera extemporánea el 7 de noviembre de 2019, con más de 7 meses de retraso.

- El expediente nº 9 de prestación de servicios de seguridad privada en la fábrica de Juzbado-Salamanca de ENUSA, formalizado el 1 de mayo de 2019, fue rendido el 24 de octubre de 2019, de manera extemporánea con más de 2 meses de retraso.

- Según la información rendida en la Plataforma de Contratación del Tribunal de Cuentas del expediente nº 8 de servicios de seguridad privada de RENFE-Operadora, la tramitación del expediente sería de “emergencia” pero del análisis de la documentación del expediente se aprecia que la tramitación es ordinaria.

Por último, en relación con la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas las incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos, se han detectado los siguientes retrasos o incumplimientos:

- Se ha producido un retraso de 105 días en el envío de la documentación sobre la liquidación del expediente de ADIF nº 1, cuyo objeto consistió en el servicio de limpieza de las estaciones de Tarragona y LIeida-Pirineus.

- No se ha remitido la prórroga del expediente nº 1 de servicios de limpieza, tramitado por ADIF, que se aprobó en septiembre de 2018.

- No se ha remitido al Tribunal ninguna de las dos modificaciones del expediente nº 15 de servicios de limpieza, tramitado por SELAE, aprobadas en marzo y julio de 2020.

- Respecto al expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitado por la FNMT-RCM, en la documentación aportada por la Entidad figura una prórroga de 1 año (formalizada el 26 de diciembre de 2019) y 3 adendas (modificaciones) al contrato y a la prórroga aprobada (formalizadas el 1 de marzo de 2019, el 20 de febrero de 2020 y el 11 de mayo de 2020, respectivamente) que no han sido remitidas al Tribunal.

- No se ha remitido al Tribunal ninguno de los reajustes de anualidades de los 6 lotes del expediente nº 1 de servicios de seguridad tramitado por ADIF.

- En el expediente nº 2 de servicios de seguridad tramitado por ADIF, se ha remitido fuera de plazo la liquidación del contrato, más de 1 año después de la formalización, que fue el 6 de junio de 2019. Además, la fecha de formalización de la liquidación figura de forma errónea en la Plataforma.

- Respecto al expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por la RENFE, la remisión de la liquidación del lote nº 5 ha sido extemporánea, se formalizó el 4 de septiembre de 2019 y se rindió el 16 de octubre de 2020. Además, en la Plataforma no se han rendido ninguna de las incidencias por incumplimientos y penalizaciones acaecidas en la ejecución de los distintos lotes del expediente[48].

- Respecto al expediente nº 3 de servicios de seguridad privada, AENA no ha enviado todas las incidencias. Se ha comprobado que faltan 6 penalizaciones impuestas a los adjudicatarios por importe de 199.560 euros, una de ellas correspondiente al año 2020.

- Por último, en relación con el expediente nº 12 de servicios de seguridad, tramitado por SEPIDES al no haberse remitido el expediente, tampoco figura la remisión de la modificación formalizada el 1 de mayo de 2019, ni la suspensión por COVID-19 del lote1.

II.7.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES (LOIEMH)

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH), proclama, en su artículo 1.1, el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo y tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, eliminando cualquier tipo de discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia y condición, y en todos los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural .

La LOIEMH incorpora al ordenamiento español dos directivas comunitarias en materia de igualdad de trato la Directiva 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, y la Directiva 2004/113/CE, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

Los poderes públicos deben incorporar en todas sus actuaciones la transversalidad del principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, artículo 15 de la LOIEMH, lo que implica adoptar una estrategia que suponga un cambio estructural con el fin de conseguir dicha la igualdad. Las Entidades, en general, cuentan con medidas para evitar el acoso sexual y el acoso por razón de sexo mediante la elaboración de un protocolo y han previsto medidas de sensibilización para su

[48] RENFE manifiesta en sus alegaciones que, ni el artículo 335.2 de la LCSP ni la Instrucción del Tribunal de 2018, prevén la rendición de las penalidades impuestas a los contratistas. Añade que se podría deducir que las penalidades están incluidas en “las demás incidencias surgidas en su ejecución” que establece la Instrucción; si bien, el formulario de la plataforma no prevé la comunicación de penalidades. El formulario de la plataforma contempla la opción de “otros” en la que se pueden remitir las penalidades, que no dejan de ser incidencias surgidas en la ejecución de los contratos y cumplen una función de garantía de la ejecución y de resarcimiento de perjuicios.

plantilla y la eliminación de la discriminación en materia de igualdad. Los resultados de los análisis efectuados se exponen a continuación.

La LOIEMH, establece, en su artículo 75 que las sociedades obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviadas procurarán incluir en el Consejo de Administración un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres. Se entiende por composición equilibrada, según la disposición adicional primera de la misma, la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

A diciembre de 2020, no se ajustan al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el Consejo de Administración de las siguientes entidades: HUNOSA (16,67 % de mujeres), SEPIDES (18,18 % de mujeres), NEXEA (20,00 % de mujeres)[49], ADIF (27,27 % de mujeres)[50], ENRESA (27,27 % de mujeres), RENFE (31,25 % de mujeres)[51], AENA (33,33 % de mujeres), PARADORES (33,33 % de mujeres), ENUSA (36,36 % de mujeres), SELAE (37,50 % de mujeres) y AP CASTELLÓN (38,89 % de mujeres)[52]. Además, la presencia de la mujer en puestos de responsabilidad (presidencias) es baja, aproximadamente una media del 14,29 %, en las entidades fiscalizadas.

La LOIEMH obliga, en su artículo 45 y siguientes, a las empresas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con tal finalidad, deberán adoptar medidas para evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres. Por ello, conforme a lo dispuesto en el apartado segundo del citado artículo[53], las empresas que cuenten con más de doscientos cincuenta trabajadores (el límite se disminuyó hasta cincuenta trabajadores por Real Decreto Ley 6/2019 de 1 de marzo, pero por aplicación del régimen transitorio no es exigible dentro del ámbito temporal de la fiscalización) deben elaborar y aplicar un plan de igualdad.

Todas las entidades fiscalizadas, salvo ACUAES, MAYASA y SEPIDES que no están obligadas, tienen aprobado un plan de igualdad. No obstante, el plan de igualdad de CORREOS, que se mantiene en vigor hasta que sea renovado, es de 5 de abril de 2011, por lo que excede la vigencia de cuatro años prevista en el propio plan y está pendiente de actualización. Lo anteriormente señalado también es de aplicación al plan de igualdad de RENFE.

Finalmente, la LOIEMH, en su artículo 14.11, configura el uso del lenguaje no sexista como uno de los criterios generales de actuación de los poderes públicos. En concreto, se han analizado los PCP

[49] La página web de la Entidad se actualizó durante el trámite de alegaciones.
[50] ADIF manifiesta que el artículo 75 de la LOIEMH resulta de aplicación a las sociedades mercantiles y no a las entidades públicas empresariales; por tanto, atendiendo a la literalidad del artículo, ni a ADIF ni a ADIF-AV les sería de aplicación. Sin embargo, el artículo 16 de la LOIEMH establece con carácter general que los poderes públicos procuraran atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad.
[51] En los estatutos de la Entidad establece que el Consejo de Administración lo integran el presidente y vocales entre un mínimo de siete hasta un máximo de quince. En el Consejo de Administración hay dieciséis miembros cinco de los cuales son mujeres. Por lo tanto, la presencia de mujeres en el Consejo de Administración asciende al 31,25 %, porcentaje recogido en el Informe.
[52] A pesar de que la A.P. de CASTELLON manifiesta en alegaciones que el porcentaje de mujeres es del 40 %, según las comprobaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas no llega al 39 %.
[53] Apartado modificado por el artículo 1 del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgente para garantía de la igualdad trato y de oportunidades entre mujeres y hombre en el empleo y la ocupación.

desde el punto de vista del uso del lenguaje inclusivo y frecuentemente utilizan términos en la redacción en masculino, sin embargo, se ha observado que se van introduciendo términos que evitan el uso sexista del lenguaje. Actualmente en la redacción se utilizan términos tales como: plantilla, recursos humanos, empresa licitadora, empresa adjudicataria, personal.

II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), tiene por objeto "ampliar, reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento".

El cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información se ha efectuado a través del portal de transparencia de las entidades fiscalizadas[54]. Respecto de las obligaciones de publicidad activa, los resultados se exponen a continuación:

a) Todas las Entidades cuentan con una Sede electrónica o web donde publican de forma periódica y actualizada la información por estar sujetas a las obligaciones de transparencia. La información expuesta es clara y estructurada en formados reutilizables y de accesibilidad. En general, el formato utilizado para exponer la información es en PDF y las pautas de accesibilidad al contenido seguido es el establecido por el W3C (Consorcio de la World Wide Web). Además, cuentan con mecanismos establecidos en las Web para la identificación y localización de la información que suele ser una página de inicio con diferentes etiquetas, desplegables y ventanas incluyendo buscador y mapa web. No obstante, algunas Entidades como HUNOSA, NEXEA y SELAE no tienen buscador y/o mapa web en la página de inicio para facilitar la búsqueda de información.

b) Los órganos de contratación de las Entidades fiscalizadas difunden su actividad contractual a través del "perfil del contratante", redirigiendo, además, a través de un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, si bien algunas Entidades no tienen al inicio esta etiqueta para ir a la información como PARADORES que tiene la información en la etiqueta "nuestra empresa", que lo tiene a través de la etiqueta "conócenos", la AP CASTELLÓN que lo incluye en "negocio-licitaciones" y AENA que lo recoge en la etiqueta "contratación".

c) Las Entidades publican en su página web información sobre las funcionesdesarrolladas, la normativa de aplicación y su estructura organizativa con la identificación de los responsables de las respectivas unidades o departamentos. No obstante, NEXEA no publica el organigrama ni el perfil ni la trayectoria de los responsables y RENFE no publican el organigrama, ni el perfil, ni la

[54] Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), Aguas de las Cuencas de España (ACUAES), Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, (RENFE), ENUSA Industrias Avanzadas, S.A. (ENUSA), Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM), Paradores de Turismo de España, S.A. (PARADORES), Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (CORREOS), Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A.(SELAE), Minas de Almadén y Arrayanes, S.A. (MAYASA), Nexea Gestión Documental (NEXEA), Hulleras del Norte, S.A., S.M.E. (HUNOSA), Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A., S.M.E, (ENRESA), AENA, S.A., S.M.E. (AENA), Autoridad Portuaria de Castellón (AP CASTELLÓN) y SEPI Desarrollo Empresarial, S.A., S.M.E. (SEPIDES).

trayectoria de los responsables de las diferentes unidades, y CORREOS no publica el organigrama[55]. La AP CASTELLÓN solo publica la trayectoria profesional de la Directora, lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 19/2013.

d) Las Entidades publican su información contractual, incluido un enlace que redirige a la Plataforma de Contratos del Sector Púbico, si bien, RENFE, ENUSA, la FNMT-RCM, HUNOSA, AP CASTELLÓN y SEPIDES no publican los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos de contratación y SELAE tiene sin actualizar la información contractual desde 2017.

e) En relación con la publicación por las Entidades de los convenios suscritos, las encomiendas de gestión, las subvenciones públicas, los presupuestos y las cuentas anuales se han detectado las siguientes incidencias:

- En CORREOS[56] y SELAE los datos están sin actualizar y los últimos publicados son del ejercicio 2018. HUNOSA no actualiza los datos relativos a Presupuestos y Subvenciones desde el ejercicio 2016.

- NEXEA no incluye información de sus cuentas anuales con sus informes de auditoría en su Web, aunque existe un enlace que redirige al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. La AP CASTELLÓN no publica en su Web la información económica, presupuestaria y estadística exigida por el artículo 8 de la Ley 19/2013. En cuanto a SEPIDES, indica que la entidad elabora un presupuesto que se integra en el consolidado del grupo SEPI.

f) Las Entidades fiscalizadas no publican los informes de fiscalización de los órganos de control externo salvo ENUSA, PARADORES, CORREOS y AENA, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013.

g) En lo que respecta a la publicación de las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables y las indemnizaciones satisfechas, exigida por el artículo 8.1.f) de la Ley 19/2013, ni RENFE ni HUNOSA publican información al respecto, y la AP CASTELLÓN solo publica las retribuciones del Presidente.

Respecto de la regulación del derecho de acceso a la información (publicidad pasiva), todas las Entidades excepto la AP CASTELLÓN (que lo tiene incluido en una pestaña de atención al cliente) cuentan en su página de inicio o principal con una pestaña específica “portal de transparencia o transparencia”, que permite hacer la consulta de la información preceptiva; se trata de un acceso directo a la información que permite una localización rápida, de forma fácil y gratuita en todas las Entidades. Así mismo, tienen un enlace en la web sobre “solicitud de información” para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información pública.

[55] Durante el plazo de alegaciones, la Entidad actualizó la información de su página web que en la actualidad es correcta.
[56] Durante el plazo de alegaciones, la Entidad actualizó la información de su página web que en la actualidad es correcta.

III.- CONCLUSIONES

Durante el periodo fiscalizado las entidades del sector público empresarial estatal no financiero formalizaron un total de 329 de servicios de limpieza, por un importe de 404.593.372,99 euros, de los cuales 207 contratos, por importe de 176.275.698,26 euros, correspondieron al ejercicio 2018 y 122 contratos, por un importe de adjudicación 228.317.674,73 euros, al ejercicio 2019. En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, se formalizaron un total de 71 contratos cuyo importe de adjudicación ascendió a 668.599.024,23 euros, de los cuales 18 contratos, por importe de 436.359.464,44 euros, correspondieron al ejercicio 2018 y 53 contratos, por importe de 232.239.559,79 euros, al ejercicio 2019.

III.1.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el periodo fiscalizado ADIF adjudicó un total de 78 contratos de servicio de limpieza con un importe de adjudicación de 25.462.656,14 euros. Se han examinado cuatro expedientes, cuyo importe de adjudicación ascendió a 6.612.403,08 euros, lo que representa un 25,97 % del importe total de los contratos de limpieza adjudicados por ADIF con posterioridad a la entrada en vigor la LCSP. De los cuatro expedientes fiscalizados, tres se tramitaron por procedimiento negociado sin publicidad y uno por procedimiento abierto, varios criterios (oferta con mejor relación calidad precio).

En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, ADIF celebró cuatro contratos durante el periodo fiscalizado, por un importe total de 188.008.118,92 euros, de los que se han analizado dos expedientes que representan un 99,49 % del importe total, cuyo valor conjunto ascendía a 187.052.099,08 euros. Uno de los expedientes de la muestra se adjudicó por procedimiento abierto y criterios múltiples y el otro se acogió a la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la LCSP.

A) En relación con la preparación de los expedientes de contratación (Apartado II.2.2.1.)

1. La justificación de la necesidad de contratar exigida por el artículo 28 de la LCSP se definió en términos muy genéricos en tres de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza, en la mayoría de ellos limitándose a manifestar que se había agotado el plazo legal máximo de duración de los contratos anteriores.

2. ADIF acordó la adjudicación por el procedimiento negociado sin publicidad por razones de extrema urgencia en dos de los cuatro expedientes fiscalizados de servicios de limpieza, por considerar que era necesario garantizar el servicio de limpieza hasta la adjudicación de los nuevos contratos; sin embargo las actuaciones preparatorias de los contratos llamados a sustituir los anteriores se iniciaron en fechas muy próximas a la finalización de aquellos, finalización cuya fecha era conocida por la Entidad, no se trataba en consecuencia de acontecimientos imprevisibles no imputables al órgano de contratación, como exige el artículo 168 de la LCSP para que pueda darse este tipo de procedimiento de adjudicación.

3. ADIF justificó insuficientemente la no división en lotes del objeto de los cuatro expedientes de servicios de limpieza fiscalizados, argumentando que la citada división dificultaría la correcta ejecución de los contratos, al requerir de más de un coordinador, que podría ir en detrimento del

nivel de calidad de las prestaciones objeto de los contratos, al encontrarse aquellas materialmente vinculadas entre sí y que existían trabajos de limpieza no programados y limpiezas especializadas, que exigirían para su realización de un ámbito geográfico más amplio. Sin embargo, según los PPT, el personal encargado de la coordinación lo sería por estación en cada turno de servicio, lo que supone siempre la existencia de más de un coordinador; las estaciones donde habían de realizarse los trabajos de limpieza pertenecen a varias Comunidades Autónomas, distantes entre sí geográficamente, lo que no implica vinculación; y, en tercer lugar, los servicios de limpieza no programados serían sin cargo alguno, por lo que la división del objeto del contrato en lotes no habría generado sobrecoste, sino que, por el contrario, hubiera fomentado la competencia y el acceso de un mayor número de empresas, especialmente pequeñas y medianas.

4. En ninguno de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza y de seguridad privada el presupuesto base de licitación recoge, de forma desglosada, los costes directos e indirectos, así como otros eventuales gastos calculados para la determinación del presupuesto base de licitación, ni tampoco indican de forma desglosada y con desagregación de género y por categorías profesionales los costes de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, como ordena el artículo 100 de la LCSP, aunque es cierto que tales conceptos sí se reflejaron en los respectivos informes de inicio de los expedientes.

5. La información sobre las condiciones de los contratos de trabajo afectados por la subrogación tampoco figura en los pliegos de los contratos de servicios de limpieza, como exige el artículo 130 LCSP.

6. Las condiciones especiales de ejecución recogidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de servicios de limpieza se corresponden con obligaciones establecidas por la legislación laboral o social que se aplican por imperativo legal a toda la actividad de la empresa, sin incluir obligaciones adicionales directamente relacionadas con el objeto del contrato.

B) En relación con la adjudicación de la contratación (Apartado II.2.2.2.)

7. La justificación del procedimiento negociado sin licitación en dos de los cuatro expedientes fiscalizados de servicios de limpieza, estuvo motivada en la imperiosa urgencia, así como por la necesidad de adecuación a los requisitos previstos en la LCSP; sin embargo, la "imperiosa urgencia" no se debió a acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo que es lo exigido por el artículo 119 de la LCSP, sino a una deficiente planificación, Además, la LCSP tuvo una *vacatio legis* de cuatro meses para permitir la adaptación de los procedimientos.

8. Los PCAP de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza no concretaron la forma de asignar los puntos a cada uno de los aspectos incluidos en los criterios de adjudicación, puntuación que, sin embargo, sí se especificó en los respectivos "informes de evaluación técnica de los criterios cualitativos no evaluables mediante fórmulas", de manera que no fueron conocidos por los licitadores en el momento de elaborar sus ofertas.

9. En los pliegos de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se incluyeron criterios que realmente constituyen el cumplimiento de obligaciones legales. Así mismo se incluyó como

criterio las propuestas de mejoras sin que se determinasen los límites de aquellas, como exige el artículo 145 de la LCSP.

C) En relación con la ejecución de los contratos (Apartado II.2.2.3.)

10. Los PCAP recogen medidas para garantizar que los contratistas, en la ejecución de los contratos, cumplen con las obligaciones sociales o laborales y relacionan la documentación que los adjudicatarios deben presentar junto con las facturas. Sin embargo, se ha podido comprobar que con las facturas correspondientes a los contratos de servicios de limpieza únicamente se acompaña la propuesta de pago y una hoja de control de las limpiezas efectuadas.

11. El pago de precio en la mayoría de los expedientes fiscalizados se efectuó con retraso respecto al plazo de 30 días establecido en el artículo 198 de la LCSP.

12. En tres de los cuatro expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se produjeron deficiencias en la recepción de los trabajos, debido a que no se aportó el certificado de conformidad o este se presentó con retraso o bien no se efectuó la liquidación del contrato.

III.2.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR Y NO SON ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el período fiscalizado las entidades del sector público empresarial estatal no financiero que tienen la consideración de poder adjudicador y no la de Administración Pública formalizaron 57 contratos de servicios de limpieza por un importe de adjudicación de 8.886.851,19 euros, de los que se han fiscalizado tres contratos por importe de 4.126.835,18 euros, lo que representa un 46,44 % respecto del importe total de adjudicación. En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, se formalizaron 44 contratos por un importe total de 28.155.950,59 euros, de los que se han fiscalizado cinco expedientes, con un importe de adjudicación de 22.772.336,14 euros, que representa el 80,88 % del importe total.

A) En relación con la preparación de los expedientes de contratación (Apartado II.3.2.1.)

13. En los tres expedientes de servicios de limpieza, tramitados por ACUAES, ENRESA y la FNMT-RCM, la justificación de la necesidad de contratar se formuló en términos muy genéricos; y en el expediente de servicios de seguridad, tramitado por la AP CASTELLÓN, por el procedimiento de urgencia, el motivo de la urgencia se debió a una deficiente observancia por parte de la Entidad de la legislación contractual aplicable a la prestación de esos servicios que dio lugar a la necesidad de subsanar errores con los consiguientes retrasos en la tramitación por la vía ordinaria del contrato que había de sustituir al anterior, lo que motivó, la adjudicación de cuatro contratos menores para dar continuidad al servicio de seguridad, por lo que no se ajustó al artículo 119 de la LCSP.

14. La información contenida en los PCAP de los expedientes de servicios de limpieza, tramitados por la FNMT-RCM y ACUAES, sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores afectados por subrogación no se ajustó a lo dispuesto en la LCSP (artículo 130), dado que no recogía el salario bruto anual ni la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de la obligación de informar sobre la situación de los contratos de los trabajadores afectados por la subrogación.

15. En dos de los tres expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se ha detectado que las condiciones especiales de ejecución de los contratos establecidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares respondían al cumplimiento de obligaciones legales aplicables por imperativo legal a toda la actividad de la empresa, sin incluir obligaciones adicionales directamente relacionadas con el objeto del contrato.

16. En cuanto al objeto de los contratos, solo se ha detectado una incidencia en el expediente de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, en el que se definió con cierto grado de indeterminación, al indicar que estaban incluidas todas la dependencias que la Entidad pudiera utilizar, a requerimiento de esta, lo que no se ajusta a lo previsto en el artículo 99.1 de la LCSP, dejando al arbitrio de la FNMT-RCM la inclusión de algunas dependencias, evitando que los licitadores pudieran incluir en su oferta el correspondiente coste-beneficio. Por otro lado, la justificación para no dividir el objeto de este contrato en lotes no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 99.3 de la LCSP.

17. En el presupuesto base de licitación de los expedientes de servicios de limpieza no se concretan los costes directos e indirectos, así como otros eventuales gastos necesarios para su determinación. En cuanto a los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional según convenio de referencia, exigido por el artículo 100.2 de la LCSP, no se recogieron en los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza ni en la mayoría de los contratos de seguridad privada, lo que dificulta la determinación del coste-beneficio en las ofertas de los licitadores y perjudica la concurrencia y la igualdad de trato.

B) En relación con la adjudicación de la contratación (Apartado II.3.2.2.)

18. Los criterios de adjudicación de los expedientes fiscalizados tramitados por la FNMT-RCM y ENRESA no se especificaron en el anuncio de licitación, lo que no se ajustó al artículo 145.5 de la LCSP.

19. En los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se han detectado deficiencias en relación con los criterios de adjudicación al incluir, como tales, aspectos relacionados con la solvencia de la empresas; compromisos de contratación de personas con discapacidad, desfavorecidas o en riesgo de exclusión, sin las debidas garantías para asegurar su cumplimiento, ni procedimientos de control; propuestas de mejoras sin concretar los elementos, características o sus modalidades; no se ha precisado la forma de distribuir la puntación asignada a los aspectos a valorar en cada uno de los criterios, o se ha establecido el precio como único criterio de adjudicación, en contra de lo previsto en el artículo 145 de la LCSP. En cuanto a los expedientes de servicios de seguridad privada, la AP CASTELLÓN atribuyó a las mejoras más del 60 % de la puntuación asignada a los criterios que dependían de un juicio de valor y la FNMT-RCM asignó mayor valoración a los criterios económicos que a los técnicos, incumpliendo con ello el artículo 145.4 de la LCSP.

20. Las incidencias detectadas en la adjudicación y formalización de los contratos de servicios de limpieza son de carácter formal y poco significativas. En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, cabe destacar el expediente tramitado por la FNMT-RCM, en el que se presentaron dos ofertas con valores anormales y fueron admitidas por la Entidad sin realizar el

requerimiento exigido por el artículo 149.4 de la LCSP para que los licitadores justificaran la desproporcionalidad.

C) En relación con la ejecución de los contratos (Apartado II.3.2.3.)

21. En los PCAP de los expedientes fiscalizados se recogen las obligaciones de los adjudicatarios en el ámbito social y laboral, disponiéndose al efecto que la documentación acreditativa de las citadas obligaciones debería estar a disposición de las entidades fiscalizadas. En dos de los tres expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se han detectado deficiencias, dado que en una no se concretaron las medidas adoptadas para acreditar el cumplimiento de las citadas obligaciones, ni tampoco la sistemática y periodicidad con la que se realizan los controles de esas obligaciones; y en otro expediente se ha aportado la documentación previa al inicio de la ejecución sin que conste seguimiento posterior alguno.

22. En el expediente de servicios de limpieza de ACUAES no se aportó el acuerdo de resolución del contrato correspondiente a uno de los lotes, ni consta que se haya efectuado el abono de los trabajos ejecutados, la recepción, certificación final y liquidación del contrato, así como, en su caso, el cálculo de la indemnización, lo que no se ajusta a lo previsto en el pliego de condiciones.

23. Con posterioridad al periodo fiscalizado, debido a la situación sanitaria ocasionada por el COVID-19, la FNMT-RCM adjudicó dos contratos menores al mismo adjudicatario del contrato de limpieza fiscalizado, para intensificar las labores de limpieza de sus instalaciones, cuyo importe total superó el límite legal establecido para estos contratos en el artículo 118, cuya redacción vigente durante el periodo fiscalizado prohibía, además, adjudicar este tipo de contratos al contratista al que, individual o conjuntamente, se le hubieran adjudicado ya contratos que superasen el umbral; por ello, tales contratos debieron tramitarse a través de una modificación del contrato principal.

III.3.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE NO TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR

En el periodo fiscalizado, las entidades del sector público empresarial estatal no financiero que no tienen la consideración de poder adjudicador formalizaron catorce contratos de servicios de limpieza, por un importe de adjudicación de 6.961.620,71 euros, de los que se han fiscalizado cinco contratos, por importe de 4.114.127,96 euros, que representan un 59,10 % respecto del importe total de adjudicación. En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, se formalizaron trece contratos, por un importe total de 8.030.860,49 euros, de los que se ha fiscalizado un expediente, con un importe de adjudicación de 2.360.739 euros, que representa el 29,40 % del importe total.

A) En relación con la efectividad de los principios que rigen la contratación en las instrucciones internas de contratación (Apartado II.4.2.)

24. Las IIC de MAYASA y SELAE se aprobaron transcurrido el plazo de cuatro meses desde la publicación de la LCSP en el BOE; En términos generales, las instrucciones internas de las entidades fiscalizadas contienen una regulación suficiente de los principios que han de presidir los procedimientos de contratación, conforme a lo establecido en el artículo 321.1 de la LCSP.

B) En relación con la preparación de los expedientes de contratación (Apartado II.4.3.2.)

25. De los seis expedientes fiscalizados, en cuatro tramitados por ENUSA, MAYASA y NEXEA, no se justificó la necesidad de contratar. En el expediente tramitado por SELAE la justificación de la necesidad de contratar se efectuó en términos muy genéricos.

26. La información recogida en los pliegos de condiciones de los expedientes de servicios de limpieza sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores afectados por la subrogación fue prácticamente inexistente.

27. En cuanto al objeto de los contratos, es de destacar que en un expediente de servicios de limpieza tramitado por MAYASA, que incluía diversas instalaciones dispersas por el término municipal, no se justificó la no división en lotes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99.3 de la LCSP; y en otro expediente tramitado por PARADORES para la prestación de los mismos servicios, el objeto se dividió solo en dos lotes, en los que se distribuyeron todos los Paradores que integran la Red de PARADORES, lo que supuso limitar la participación de los licitadores y beneficiar a aquellos que cuentan con una gran infraestructura, tanto de medios personales como materiales, en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas, en contra de lo que aconsejan los principios de concurrencia y de igualdad de trato, previstos en la LCSP y en la propia instrucción de esa Entidad.

28. En la mitad de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se han detectado omisiones relevantes en la formación del presupuesto base de licitación, dejándolo abierto o no indicando costes directos e indirectos y otros eventuales gastos necesarios para su determinación ni los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de género y categorías profesionales según convenio. Estas omisiones dificultan la determinación del coste-beneficio en las ofertas de los licitadores y perjudican la concurrencia y la aplicación del principio de igualdad de trato.

29. En el valor estimado del expediente de servicios de limpieza tramitado por PARADORES no consta referencia alguna sobre los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación, incumpliéndose con ello el artículo 101 de la LCSP.

C) En relación con la adjudicación de la contratación (Apartado II.4.3.2.)

30. En ninguno de los expedientes fiscalizados relativos a la prestación de servicios de limpieza y de seguridad privada consta una certificación acreditativa de las ofertas presentadas.

31. En la mayoría de los expedientes fiscalizados se han detectado importantes deficiencias en relación con los criterios de adjudicación. En particular, la inclusión de criterios de solvencia técnica; la no asignación de la puntuación o baremo correspondiente a los subcriterios incluidos en algún criterio de adjudicación; el establecimiento como único criterio el precio en contra de lo exigido por el artículo 145 de la LCSP para este tipo de contratos; o la inclusión de una bolsa de horas sin coste para la entidad cuando las horas no estaban determinadas en el objeto del contrato, afectando con ello al carácter esencial de la onerosidad de los contratos y perjudicando la garantía del cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales.

32. Las incidencias detectadas en la adjudicación y formalización de los contratos son poco significativas.

D) En relación con la ejecución de los contratos (Apartado II.4.3.3.)

33. Los pliegos de condiciones de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza recogen las obligaciones de los adjudicatarios en el ámbito social laboral y establecen que la documentación acreditativa de las citadas obligaciones deberá estar a disposición de las Entidades fiscalizadas. Sin embargo, no se ha obtenido información sobre su seguimiento y control por parte de ENUSAy PARADORES.

34. En el expediente de servicios de limpieza tramitado por PARADORES, algunas facturas se abonaron fuera del plazo de 60 días después de efectuado el servicio contemplado en sus IIC; y en el expediente de servicios de limpieza tramitado por NEXEA no se aportó documentación sobre la recepción de los trabajos.

35. Con posterioridad al periodo fiscalizado, el expediente de limpieza tramitado por SELAE fue objeto de dos modificados, debido a la situación de crisis sanitaria ocasionado por el COVID-19, que tuvieron por objeto realizar tareas de desinfección, sin que se concretase en el expediente el tipo de desinfección a realizar, la periodicidad y el número de horas necesarias.

III.4.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE OPERAN EN LOS SECTORES DEL AGUA, LA ENERGÍA, LOS TRANSPORTES Y LOS SERVICIOS POSTALES.

En el período fiscalizado, las entidades del sector público empresarial estatal no financiero sujetas a la ley de sectores excluidos formalizaron, con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, 180 contratos de servicios de limpieza por un importe de adjudicación de 363.282.244,95 euros, de los cuales 152 corresponden a contratos-pedidos derivados de Acuerdos Marco tramitados por RENFE para todas las empresas que integran el Grupo RENFE, con un valor estimado de 127.825.438,35 euros y que se formalizaron en octubre de 2018. Se han fiscalizado 39 contratos de limpieza por importe de 151.022.920,11 euros, lo que representa un 41,57 % respecto del importe total de adjudicación, de los cuales 117.896,09 euros corresponden a 38 contratos-pedido derivados de los citados Acuerdos Marco formalizados por RENFE, a lo que se ha sumado un contrato formalizado por CORREOS.

En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, se formalizaron once contratos por un importe total de 445.147.806,23 de euros, de los que se han fiscalizado cuatro expedientes, con un importe de adjudicación de 426.922.177,46 euros, que representa el 95.91 % del importe total.

A) En relación con la preparación de los expedientes de contratación (Apartado II5.2.1.)

36. La justificación de la necesidad de contratar en los dos Acuerdos Marco para la contratación de servicios de limpieza tramitados por RENFE y en un expediente de servicios de seguridad privada

tramitado por esta misma Entidad se formuló en términos muy genéricos, haciendo referencia a la necesidad de dar continuidad a los citados servicios.

37. La definición del objeto del expediente de servicio de limpieza tramitado por CORREOS adoleció de cierto grado de indeterminación, al no especificar con exactitud todas las prestaciones que eran objeto de contratación, lo que no se ajusta a la normativa de contratos del sector público. Además, en dos de estos expedientes el objeto del contrato se dividió en lotes en un ámbito geográfico que comprendió varias Comunidades Autónomas, lo cual implicó limitar la participación de los licitadores en beneficio de los que cuentan con una gran infraestructura y en perjuicio de la pequeña y mediana empresa, contraviniéndose así los principios de igualdad de trato y de concurrencia previstos en la legislación

38. Se han detectado incidencias relacionadas con el presupuesto base de licitación en un expediente de servicios de limpieza tramitado por CORREOS; en el que no se incluyó una bolsa de horas para servicios extraordinarios que, sin embargo, sí fue valorada en las ofertas de los licitadores y puntuada en el procedimiento de adjudicación.

39. En la determinación del valor estimado de los acuerdos marco de servicios de limpieza tramitados por RENFE no se tuvieron en consideración las eventuales prórrogas y cualquier forma de opción eventual, lo que no se ajustó a la LCSE (artículo 17).

40. Se ha apreciado en algunos casos la inclusión, como condiciones especiales de ejecución, del cumplimiento de obligaciones legales de carácter social o laboral aplicables a la actividad de toda la empresa, sin incluir obligaciones adicionales directamente relacionadas con el objeto de los contratos, en concreto en los pliegos de condiciones particulares de un expediente tramitado por CORREOS de servicios de limpieza y en dos de servicios de seguridad privada tramitados por RENFE y HUNOSA.

B) En relación con la adjudicación de la contratación (Apartado II.5.2.2.)

41. No consta la publicación del anuncio periódico indicativo previo exigido por la LCSE (artículo 64.b) en los expedientes de servicios de limpieza fiscalizados.

42. En los expedientes tramitados por el procedimiento negociado se ha puesto de manifiesto algunas deficiencias. En el expediente de servicios de limpieza tramitados por CORREOS no se concretaron los aspectos sujetos a negociación; y en el expediente de seguridad privada tramitado por AENA, uno de los lotes se adjudicó por procedimiento negociado sin previa convocatoria de licitación, debido a que la única oferta presentada no alcanzó la valoración mínima exigida, si bien el presupuesto base de licitación experimentó un incremento que supuso una modificación sustancial de las condiciones del contrato, lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 59.a de la LCSE.

43. En el expediente fiscalizado de servicios de limpieza tramitado por CORREOS se han detectado deficiencias en relación con los criterios de adjudicación al incluir, como tales, compromisos sociales y laborales sin concretar las medidas para hacerlas efectivas ni determinar su relación con el objeto del contrato, lo que no se ajusta a lo exigido por la LCSE (artículo 61). En este expediente, además, la valoración de uno de los criterios no se ajustó a lo establecido en el pliego.

44. Las incidencias sobre la adjudicación y formalización son poco significativas.

C) En relación con la ejecución de los contratos (Apartado II.5.2.3.)

45. En los PCAP de los expedientes fiscalizados se recogen las obligaciones de los adjudicatarios en el ámbito social y laboral, disponiéndose al efecto de que la documentación acreditativa de las citadas obligaciones debería estar a disposición de las entidades fiscalizadas. En el expediente de limpieza tramitado por CORREOS no se concretó la documentación solicitada en cumplimiento de tales medidas, ni la periodicidad con la que se solicitaba dicha información.

46. En los expedientes de limpieza se han detectado retrasos en el pago de algunas facturas; y en el expediente de seguridad privada tramitado por AENA, el importe facturado y pagado fue superior al importe de adjudicación sin que se haya tramitado el expediente de modificación que justifique la diferencia.

47. Con posterioridad al periodo fiscalizado, CORREOS aprobó una modificación del expediente de servicios de limpieza que tuvo por objeto garantizar en todos los centros de trabajo del Grupo las limpiezas especiales y específicas contra el COVID-19, sin que esa modificación fuese necesaria, debido a que en dicho expediente se incluyó una bolsa para atender, entre otros aspectos, las limpiezas extraordinarias.

III.5.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS

48. Con carácter general, durante el periodo fiscalizado, las entidades objeto de fiscalización remitieron las relaciones certificadas de los contratos, convenios y encargos a medios propios, así como las de contratos patrimoniales. Se han detectado incumplimientos en MAYASA y la FNMT-RCM, que no han rendido en uno de los dos ejercicios fiscalizados. Por su parte, han rendido de forma incompleta la FNMT-RCM y AENA; y fuera de plazo ADIF, la FNMT-RCM, , AENA, SEPIDES, SELAE, NEXEA y HUNOSA.

49. Se ha apreciado que dos de los expedientes fiscalizados tramitados por MAYASA y SEPIDES no fueron remitidos al Tribunal, aunque se ha observado el incumplimiento del plazo de rendición en algunos expedientes y errores en la consignación de los datos en otros.

50. Se han producido incumplimientos de la obligación de remisión de las incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos en seis expedientes tramitados por ADIF, SELAE, FNMT-RCM, AENA y SEPIDES; y el incumplimiento del plazo de remisión en dos expedientes tramitados por ADIF y en uno tramitado por RENFE[57].

[57] RENFE manifiesta en sus alegaciones que, ni el artículo 335.2 de la LCSP ni la Instrucción del Tribunal de 2018, prevén la rendición de las penalidades impuestas a los contratistas. Añade que se podría deducir que las penalidades están incluidas “las demás incidencias surgidas en su ejecución” que establece la Instrucción; si bien en el formulario de la plataforma no prevé la comunicación de las penalidades. Sin embargo, el formulario de la plataforma contempla la opción de “otros”, en la que se pueden remitir las penalidades, que no dejan de ser incidencias surgidas en la ejecución de los contratos y cumplen un función de garantía de la ejecución y de resarcimiento de perjuicios.

III.6.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

51. En el periodo fiscalizado, la mayoría de las entidades fiscalizadas incumplía el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el Consejo de Administración y la presencia de mujeres en puestos de responsabilidad era muy baja, aproximadamente un 22 %[58].

52. Las entidades fiscalizadas cuentan con plan de igualdad, si bien los planes de CORREOS y RENFE están pendientes de renovación.

III.7.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

53. Las entidades cumplen en grado elevado con las obligaciones de publicidad activa y de acceso a la información pública. No obstante, algunas entidades no publican el organigrama, ni el perfil y la trayectoria de los responsables de las diferentes unidades, el porcentaje en volumen presupuestario de cada procedimiento de contratación o no tienen actualizada la información contractual o las retribuciones de los altos cargos.

[58] Según los estatutos de RENFE, el Consejo de Administración lo integran el presidente y vocales entre un mínimo de siete hasta un máximo de quince. En el Consejo de Administración hay dieciséis miembros, cinco de los cuales son mujeres. Por lo tanto, la presencia de mujeres en el Consejo de Administración asciende al 31,25 %, porcentaje recogido en el Informe

IV.- RECOMENDACIONES

1.- Sería aconsejable que las entidades planificasen las actuaciones preparatorias de los expedientes de contratación, de una forma metódica y organizada, que permita que los trabajos no se dilaten en el tiempo con objeto de evitar tener que acudir a procedimientos de adjudicación de carácter extraordinario e incidencias sobrevenidas.

2.- Sería necesario que las entidades determinaran con mayor nivel de precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrir con los contratos proyectados, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, evitando la utilización de fórmulas genéricas.

3.- Se debería propiciar la división del objeto del contrato en lotes para facilitar el acceso a la contratación de las pequeñas y medianas empresas, evitando limitar la participación de estas como licitadoras en beneficio de aquellas que cuentan con una gran infraestructura de medios personales y materiales.

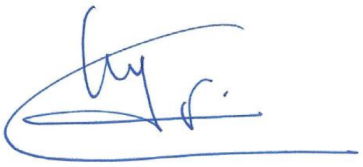
4.- Resultaría muy conveniente que el diseño de los criterios de adjudicación y el establecimiento de garantías para su cumplimiento fueran especialmente claros en aquellos relacionados con los aspectos sociales o laborales vinculados al objeto del contrato, para evitar márgenes de discrecionalidad en la evaluación de la mejor relación calidad- precio y garantizar el cumplimiento de los Convenios Colectivos sectoriales.

5.- Los distintos aspectos a valorar en cada criterio de adjudicación deberían baremarse expresamente en los pliegos de condiciones, garantizando con ello la igualdad de trato y evitando otorgar un margen de discrecionalidad al órgano de contratación en la adjudicación de los contratos.

6.- Las entidades deberían mejorar sus procedimientos internos para garantizar un seguimiento y control de las obligaciones de los adjudicatarios en el ámbito sociolaboral.

Madrid, 24 de junio de 2021

LA PRESIDENTA



Mª José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I.- RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA DE SERVICIOS DE LIMPIEZA PARA LOS EJERCICIOS 2018-2019

ANEXO II.- RELACIÓN DE LA MUESTRA DE LOS PEDIDOS (ACUERDOS MARCO) DE RENFE –OPERADORA

ANEXO III.- RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PARA LOS EJERCICIOS 2018-2019

RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA DE SERVICIOS DE LIMPIEZA PARA LOS EJERCICIOS 2018-2019

Nº EXP	ENTIDAD	EJERCICIO	Nº DE CONTRATO	OBJETO	FECHA FORMALIZACIÓN	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN
1	**ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS**	2018	2.18/24610.0034	Servicio de limpieza de las estaciones de Tarragona y Lleida-Pirineus	10/07/2018	128.971,53
2	**ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS**	2018	2.18/30410.0027	Servicio de limpieza de las estaciones del ámbito de la subdirección de estaciones centro	09/08/2018	643.632,75
3	**ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS**	2018	2.18/30410.0029	Servicio de limpieza de las estaciones multioperador del ámbito de la Subdirección de estaciones Sur	04/08/2018	458.553,46
4.1	**ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA (Contratos contra Acuerdo marco Lote 1)**	2018	2017-01355	Servicios de limpieza de trenes y locomotoras, dependencias y estaciones de viajeros, talleres y oficinas del Grupo RENFE (Centro-Norte)	18/10/2018	19.268.958,63
4.2	**ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA (Contratos contra Acuerdo marco Lote 3)**	2018	2017-01355	Servicio de limpieza de trenes y locomotoras, dependencias y estaciones de viajeros, talleres y oficinas del Grupo RENFE (Centro-Sur)	18/10/2018	48.370.464,08
5	**ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA (Contratos contra Acuerdo marco Lote 2)**	2018	2018-00508	Servicios de limpieza de trenes y locomotoras, dependencias y estaciones viajeros, talleres y oficinas del Grupo RENFE. Zona Este	18/10/2018	39.696.064,65
6	**FÁBRICA NACIONAL DE LA MONEDA Y TIMBRE-REAL CASA DE LA MONEDA**	2018	45223587	Servicios de limpieza, acarreos y mantenimiento de jardinería en locales de Madrid.	26/12/2018	3.819.549,92
7	**NEXEA GESTIÓN DOCUMENTAL, S.A., S.M.E.**	2018	2018_01_37	Limpieza Chamartín	01/01/2018	50.000,00
8	**ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS**	2019	2.18/30410.0019	Servicio de limpieza de las estaciones del ámbito de la Subdirección de estaciones Centro	25/04/2019	5.381.245,34
9	**AGUAS DE LAS CUENCAS DE ESPAÑA, S.A.**	2019	ACE/0629.2/19/LIMP/02	Servicios de limpieza y mantenimiento de las oficinas de la Sociedad Mercantil Estatal Aguas de las Cuencas de España, S.A. de Madrid, Mérida, Oviedo, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza	06/09/2019	69.720,46
10	**EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIACTIVOS, S.A. S.M.E.**	2019	058-CO-CV-2019-0001	Servicio de limpieza industrial en la Instalación Vandellós I	26/08/2019	237.564,80
11	**ENUSA INDUSTRIAS AVANZADAS, S.A. S.M.E.**	2019	DC-DRC-001706	Servicios de limpieza durante los años 2019-2020	01/01/2019	719.440,00
12	**MINAS DE ALMADEN Y ARRAYANES, S.A. S.M.E.**	2019	019/02	Servicio de limpieza centros de trabajo en Almadén (Ciudad Real)	28/01/2019	154.200,00
13	**PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A.**	2019	180771	Contratación del servicio de limpieza externa en los establecimientos de Paradores de Turismo de España, S.M.E., S.A	05/03/2019	2.326.196,22
14	**SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELEGRAFOS, S.A. S.M.E.**	2019	VE190001	Contratación del servicio de Limpieza	01/12/2019	43.687.432,75
15	**SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E., S.A.**	2019	19/146	Servicios de limpieza en los edificios y locales de SELAE (5 lotes)	28/06/2019	864.291,74
	TOTAL 2018-2019					**165.876.286,33**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de rendición de contratos

RELACIÓN DE LA MUESTRA DE LOS PEDIDOS (ACUERDOS MARCO) DE RENFE –OPERADORA

Nº EXP	ENTIDAD	Nº LOTE	Nº DE CONTRATO	OBJETO	FECHA FORMALIZACIÓN	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN
1	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500030508	Limpieza de trenes de 18/10/18 a 17/10/19 GSP Cornisa Cantábrica y ancho métrico	05/12/2018	1.728.987,32
2	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500030530	Limpieza de estaciones y dependencias 18/10/18 a 17/10/19 GSP Cornisa Cantábrica y ancho métrico	12/12/2018	2.529.432,48
3	**RENFE FABRICACIÓN Y MANTENIMIENTO S.M.E., S.A**	1	4500030391	Limpieza instalaciones GMI Noroeste	12/12/2018	740.498,04
4	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500030485	Servicio de limpieza de trenes Gerencia SP Galicia	25/01/2019	1.068.644,90
5	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500030502	Servicio limpieza trenes, estaciones, dependencia y oficinas cercanías País Vasco	22/01/2019	1.212.965,40
6	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500030497	Servicio limpieza trenes, estaciones, dependencias y oficinas cercanías País Vasco	22/01/2019	1.112.895,98
7	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500030627	Limpieza vehículos Centro Norte	25/01/2019	1.043.030,45
8	**RENFE FABRICACIÓN Y MANTENIMIENTO S.M.E., S.A**	1	4500030445	Servicio de limpieza de vehículos ferroviarios, talleres y oficinas en la GMI Norte	12/12/2018	1.485.039,93
9	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500032889	Limpieza de trenes de 18/10/19 a 17/10/20 GSP Cornisa Cantábrica y ancho métrico	02/10/2019	1.461.769,60
10	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500032891	Limpieza de estaciones y dependencias 18/10/19 a 17/10/20 GSP Cornisa Cantábrica y ancho métrico	02/10/2019	2.130.272,07
11	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500032994	Servicio limpieza trenes, estaciones, dependencias y oficinas cercanías País Vasco	15/10/2019	1.244.037,49
12	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500033005	Servicio limpieza trenes, estaciones, dependencias y oficinas cercanías País Vasco	15/10/2019	1.440.399,68
13	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500033193	Limpieza vehículos Centro Norte	30/10/2019	1.098.410,57
14	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	1	4500032909	Servicio de limpieza trenes y PLECP Gerencia SP Galicia	14/11/2019	972.574,72
15	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4500030498	Servicio limpieza de trenes de la Gerencia Servicio Público Sur	12/12/2018	2.826.416,80
16	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4500030549	Servicio de limpieza de dependencias y oficinas de la Gerencia Servicio Público Sur	12/12/2018	1.845.898,92
17	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4500030654	GSP-CS Limpieza trenes Lote 3	25/01/2019	2.102.971,29
18	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4500030345	Limpieza de locales y estaciones núcleo cercanías Madrid	17/01/2019	6.092.247,28
19	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4500030602	Limpieza locales STAFF viajeros S 2018-2019 LOTE 3	25/01/2019	1.257.962,82

RELACIÓN DE LA MUESTRA DE LOS PEDIDOS (ACUERDOS MARCO) DE RENFE –OPERADORA

Nº EXP	ENTIDAD	Nº LOTE	Nº DE CONTRATO	OBJETO	FECHA FORMALIZACIÓN	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN
20	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4500030326	Limpieza de trenes de la dirección de cercanías de Madrid	14/02/2019	7.217.266,31
21	**RENFE FABRICACIÓN Y MANTENIMIENTO S.M.E., S.A**	3	4500030331	Servicio limpieza instalaciones de la GMI Sur. Lote 3	18/10/2018	2.828.431,50
22	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4500032849	Limpieza material rodante	31/10/2019	7.234.334,79
23	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4500032983	Limpieza locales STAFF viajeros. 2019-2020 Lote 3	31/10/2019	1.257.962,82
24	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4500033040	Servicio de limpieza de dependencias y estaciones cercanías Madrid	31/10/2019	6.188.575,04
25	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4500033349	GSP-CS Limpieza trenes LOTE 3	20/11/2019	2.102.971,29
26	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4600000678	Servicio limpieza dependencias de la Gerencia área servicio público Andalucía	10/12/2019	1.848.746,52
27	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	3	4600000677	Servicio limpieza de trenes de Gerencia ARA servicio público Andalucía	10/12/2019	2.780.372,00
28	**RENFE FABRICACIÓN Y MANTENIMIENTO S.M.E., S.A**	3	4500032964	Servicio de limpieza de instalaciones y locales Sur. Lote 3	24/10/2019	2.786.306,70
29	**RENFE VIAJEROS.M.E., S.A.**	2	4500030487	Servicio de limpieza de trenes PLCP cercanías y regionales Cataluña	29/11/2018	3.648.140,89
30	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	2	4500030528	Servicio limpieza trenes cercanías y regionales	29/11/2018	8.452.220,86
31	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	2	4500030754	Pedido servicio limpieza de trenes Gerencia Servicio Público Este	09/01/2019	4.441.425,19
32	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	2	4500030756	Servicio limpieza estaciones y dependencias	15/01/2019	1.484.809,08
33	**RENFE FABRICACIÓN Y MANTENIMIENTO S.M.E., S.A**	2	4500030353	Limpieza de edificios y locales pertenecientes a la GMI Mediterráneo 1ª anualidad	13/02/2019	823.495,56
34	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	2	4500033075	Servicio limpieza estaciones y dependencias cercanías Cataluña 2ª anualidad	16/10/2019	2.839.805,64
35	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	2	4500033081	Servicio limpieza trenes cercanías Cataluña	16/10/2019	8.505.012,80
36	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	2	4500033082	Servicio limpieza PLCP trenes	16/10/2019	3.658.267,26
37	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	2	4500033135	Gerencia A.SP Levante y Aragón limpieza dependencias 2ª anualidad	31/10/2019	1.485.717,12
38	**RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.**	2	4500033136	Gerencia A. SP Levante y Aragón limpieza trenes 2ª anualidad	31/10/2019	4.357.170,25
	TOTAL					**107.335.487,36**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de rendición de contratos

RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PARA LOS EJERCICIOS 2018-2019

Nº EXP	ENTIDAD	AÑO	Nº DE CONTRATO	OBJETO	*FECHA FORMALIZACIÓN*	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN
1	**ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS**	2019	2.18/43760.0018	Servicios de vigilancia y seguridad ADIF y ADIF-Alta Velocidad (6 lotes). Lote 1: Centro. Lote 2: Este. Lote 3: Nordeste. Lote 4: Noroeste. Lote 5: Norte. Lote 6: Sur.	25/03/2019	184.592.012,93
2	**ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS**	2019	2.19/43760.0008	Emergencia de los servicios de vigilancia y seguridad en ADIF y ADIF-Alta Velocidad. Demarcación territorial centro.	01/02/2019	2.460.086,15
3	**Aena S.M.E., S.A.**	2018	SEG-629/2017	Servicio de seguridad en la red de aeropuertos de Aena S.M.E., S.A.	05/09/2018	356.918.011,91
4	**AUTORIDAD PORTUARIA DE CASTELLÓN**	2019	EXG19-0074	Servicio de vigilancia y seguridad privada en los edificios Moruno, Clientes e instalaciones pesqueras del Puerto de Castellón	30/08/2019	136.344,25
5	**EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIACTIVOS, S.A.**	2019	A32-CO-CB-2019-0020	Servicio de vigilancia y seguridad física del C. A. EL CABRIL	29/11/2019	8.866.118,85
6	**EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIACTIVOS, S.A.**	2019	060-CO-OE-2018-0011	Servicio de vigilancia y seguridad física de centros e instalaciones de Enresa	14/03/2019	7.014.753,46
7	**ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA**	2018	2018-00809	Servicios de vigilancia y seguridad para el Grupo Renfe	28/12/2018	57.100.901,09
8	**ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA**	2019	2019-01051	Servicios de vigilancia y seguridad para el grupo RENFE: "Nordeste A"	15/10/2019	4.808.537,36
9	**ENUSA INDUSTRIAS AVANZADAS, S.A.**	2019	DC-PC-003823	Prestación de servicios de seguridad privada en la fábrica de Juzbado-Salamanca	01/05/2019	2.360.739,00
10	**FABRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE - REAL CASA DE LA MONEDA**	2018	45223700	Servicios de seguridad, protección, vigilancia y control de la sede central y locales de Madrid	28/12/2018	3.913.881,26
11	**HULLERAS DEL NORTE, S.A.**	2019	C-3900	Servicio de vigilancia y seguridad integral de las instalaciones de HUNOSA	02/01/2019	8.094.727,10
12	**SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A., S.M.E.**	2019	71/2018/AUT/SUMANSER	Contratación del servicio de seguridad en distintas ubicaciones del grupo SEPIDES	01/02/2019	2.841.238,32
	TOTAL 2018-2019					**639.107.351,68**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de rendición de contratos

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS

T R I B U N A L D E C U E N T A S

RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

1. ALEGACIONES FORMULADAS POR EL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF)
2. ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EXPRESIDENTE DE ADIF
3. ALEGACIONES FORMULADAS POR AENA, S.M.E., S.A.
4. ALEGACIONES FORMULADAS POR LA AUTORIDAD PORTUARIA DE CASTELLÓN
5. ALEGACIONES FORMULADAS POR LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.
6. ALEGACIONES FORMULADAS POR LA EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIACTIVOS, S.A., S.M.E.
7. ALEGACIONES FORMULADAS POR ENUSA INDUSTRIAS AVANZADAS, S.A., S.M.E.
8. ALEGACIONES FORMULADAS POR LA FÁBRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE - REAL CASA DE LA MONEDA
9. ALEGACIONES FORMULADAS POR HULLERAS DEL NORTE, S.A., S.M.E.
10. ALEGACIONES FORMULADAS POR LA SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E., S.A.
11. ALEGACIONES FORMULADAS POR MINAS DE ALMADÉN Y ARRAYANES, S.A., S.M.E.
12. ALEGACIONES FORMULADAS POR NEXEA GESTIÓN DOCUMENTAL, S.A., S.M.E.
13. ALEGACIONES FORMULADAS POR PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A.
14. ALEGACIONES FORMULADAS POR LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA
15. ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EXPRESIDENTE DE RENFE

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL:

ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS

(ADIF)

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019

En relación con el "Anteproyecto de fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y limpieza en el ámbito empresarial estatal no financiero. Ejercicios 2018 y 2019", de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1998, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y atendiendo a las observaciones y conclusiones que en el mismo se recogen, se formulan, siguiendo el orden de los epígrafes y sus conclusiones correspondientes, las siguientes

ALEGACIONES:

Primera.– Sobre el Subapartado II.2.2.1.– Análisis de la preparación de los contratos.

a) Justificación de la necesidad de la contratación. Tramitación del expediente.

Indica el Anteproyecto que *la necesidad de contratar exigida por el artículo 28 de la LCSP se definió en términos muy genéricos en todos los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza, en la mayoría de ellos limitándose a manifestar que se había agotado el plazo legal máximo de duración de los contratos anteriores* (página 18).

Adif no puede compartir la conclusión del Anteproyecto en el sentido de que la justificación de la necesidad de contratar exigida por el artículo 28 de la LCSP se definió en términos muy genéricos y en la mayoría de los casos limitándose a manifestar que se había agotado el plazo legal máximo de duración de los contratos anteriores.

Todos los expedientes de limpieza relacionados tienen una naturaleza y objeto común, por lo que se emplea una redacción normalizada, que, sin embargo, desde el punto de vista de esta Entidad no puede calificarse como genérica.

Las principales causas que justifican el inicio de este tipo de licitaciones son:

- La finalización del contrato en vigor.
- La caracterización del servicio de limpieza de estaciones como básico e imprescindible para el correcto funcionamiento del Sistema Ferroviario.
- La imposibilidad de poder realizar el servicio con recursos humanos propios en cuanto que ADIF no dispone de estos recursos para realizar esta actividad.

Por tanto, la justificación de la necesidad de todos estos contratos deriva sistemáticamente de una causa común acreditada: la inexistencia de recursos humanos en Adif para atender a una actividad imprescindible en las estaciones, cuyo correcto

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

funcionamiento es básico para el Sistema Ferroviario. Razón por la que la justificación de la necesidad de contratación es un argumento normalizado.

Igualmente señala el Anteproyecto (página 18) que *Adif acordó la adjudicación por el procedimiento negociado sin publicidad por razones de extrema urgencia en tres de los cuatro expedientes fiscalizados de servicios de limpieza, por considerar que era necesario garantizar el servicio de limpieza hasta la adjudicación de los nuevos contratos; sin embargo las actuaciones preparatorias de los contratos llamados a sustituir los anteriores se iniciaron en fechas muy próximas a la finalización de aquellos, finalización cuya fecha era conocida por la Entidad, no se trataba en consecuencia de acontecimientos imprevisibles no imputables al órgano de contratación, como exige el artículo 168 de la LCSP para que pueda darse este tipo de procedimiento de adjudicación.*

En relación con ello, la entidad quiere señalar que acordó la adjudicación por el procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia en tres de los cuatros expedientes fiscalizados por la imposibilidad de disponer en la fecha de finalización de los contratos que estaban vigentes de las nuevas contrataciones licitadas con procedimientos abiertos.

El motivo fundamental del retraso en los plazos fue la necesaria adecuación administrativa de la documentación ya elaborada y tramitada a los requisitos de la nueva LCSP, lo que demoró la preparación de los expedientes. Es cierto, como señala el Tribunal, que la LCSP tuvo un periodo de *vacatio legis* de cuatro meses para facilitar su adaptación, pero en el caso de estos contratos, dada su complejidad, este periodo se mostró insuficiente para poder abordar todos los cambios necesarios en los expedientes.

Además, en el Servicio de Limpieza de las estaciones de Tarragona y Lleida, se produjo una situación sobrevenida ajena a Adif que se detalla en la alegación segunda apartado b) de estas alegaciones por lo que el recurso a este procedimiento por razones de extremada urgencia para evitar dejar de prestar el servicio, con las consecuencias que ello hubiese supuesto para el Sistema Ferroviario, no puede ser atribuido a una falta de planificación por falta de Adif.

Respecto del expediente nº 2 de seguridad (página 19), indica el anteproyecto que «*en esta contratación se incumplió el plazo de 30 días para la dación de cuenta al Consejo de Ministros, prevista en el artículo 120.1.b) de la LCSP. En concreto, el acuerdo de declaración de emergencia es de fecha 29 de enero de 2019 y el inicio de ejecución el 1 de febrero de 2019, pero no se libró oficio al entonces Ministerio de Fomento a fin de dar cuenta al Consejo de Ministros, hasta el 5 de abril de 2019*».

Ante esta observación, esta Entidad únicamente puede alegar que, aunque por el órgano gestor encargado de remitir la documentación necesaria para que se pueda realizar la toma de razón por parte del Consejo de Ministros, se realizan los trámites necesarios con la mayor celeridad posible, se estima que dicho plazo es claramente

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

insuficiente para realizar dicha dación de cuenta, debiendo asimismo recordarse que el mismo ha sido reducido, nada menos que a la mitad, de acuerdo con el vigente artículo 120.1.b) de la LCSP, habiendo permanecido dicho plazo establecido en sesenta días desde el TRLCAP del año 2000 hasta la entrada en vigor de la LCSP en marzo de 2018, y que permitía dar cumplimiento a dicha obligación legal de forma óptima.

b) Elementos estructurales del contrato (objeto, presupuesto de licitación, valor estimado).

Empieza el anteproyecto señalando en este apartado (página 20) que *Adif justificó insuficientemente la no división en lotes del objeto de los cuatro expedientes de servicios de limpieza fiscalizados, argumentando que la citada división dificultaría la correcta ejecución de los contratos, al requerir de más de un coordinador, que podría ir en detrimento del nivel de calidad de las prestaciones objeto de los contratos, al encontrarse aquellas materialmente vinculadas entre sí y que existían trabajos de limpieza no programados y limpiezas especializadas, que exigirían para su realización de un ámbito geográfico más amplio. Sin embargo, según los PPT, el personal encargado de la coordinación lo sería por estación en cada turno de servicio, lo que supone siempre la existencia de más de un coordinador; las estaciones donde habían de realizarse los trabajos de limpieza pertenecen a varias Comunidades Autónomas, distantes entre sí geográficamente, lo que no implica vinculación; y, en tercer lugar, los servicios de limpieza no programados serían sin cargo alguno, por lo que la división del objeto del contrato en lotes no habría generado sobrecoste, sino que, por el contrario, hubiera fomentado la competencia y el acceso de un mayor número de empresas, especialmente pequeñas y medianas.*

La Entidad no puede compartir la conclusión del Anteproyecto en el sentido de que Adif justificó insuficientemente la no división en lotes del objeto de los cuatro expedientes de servicios de limpieza fiscalizados.

La justificación relacionada con la dificultad de la correcta ejecución de los contratos, al requerir de más de un coordinador del contrato caso de su división en lotes, se refiere a la coordinación necesaria de las actividades para la gestión del contrato por parte de ADIF en aplicación de las prescripciones técnicas establecidas en los contratos, que alcanza a la revisión in situ del servicio a realizar como requerimiento para el adjudicatario de que exista personal encargado de coordinación, supervisión y control de los trabajos por estación, así como a tareas de índole administrativa relacionada con facturación de los servicios, cumplimiento de obligaciones sociales y requisitos de seguridad, informes de servicio, reuniones de coordinación, programación de servicios, etc. Por lo tanto, el argumento incluido en el anteproyecto, en el sentido de que en cualquier caso hay un encargado por estación y turno, no parece ajustado a la forma en que se coordinan estos trabajos.

Esta entidad tampoco comparte el criterio de que, el que las estaciones pertenezcan a varias Comunidades Autónomas, muestre la innecesaria coordinación de contratos de ámbito geográfico amplio que planteó Adif. En ese sentido entendemos que ha de

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

atenderse no a la estructura territorial del Estado, sino a la organización territorial de Adif, que se adapta a la lógica de la red ferroviaria más que a los límites de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, conviene indicar también que la división por lotes de los contratos de limpieza se garantiza en Adif por las licitaciones que realizan diferentes Áreas de Actividad con responsabilidad en la limpieza de sus activos.

Además, y siguiendo en la línea de la recomendación 3 del Tribunal de Cuentas, señalamos que esta entidad ya está aplicando, cuando es posible, la división del objeto por lotes en los contratos de limpieza, para facilitar el acceso a la contratación de las pequeñas y medianas empresas, tomando como base de unidad de coordinación, las Jefaturas de Estaciones. (ejemplo: expediente 2.20/32108.0217 de la Subdirección Norte, en dos lotes, uno por cada Jefatura de Estaciones, 2.20/32108.0218 Bilbao y 2.20/32108.0219 Miranda)

Indica el Anteproyecto en esta letra b), respecto del presupuesto base de licitación y valor estimado de los **contratos de servicios de limpieza** (página 20), que «*En los CCG que acompañan a los pliegos se concretó el presupuesto base de licitación de cada uno de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza (expedientes nº 1, nº 2, nº 3 y nº 8 de la muestra), así como, en su caso, su distribución por anualidades, sin embargo, no se indicaron los costes directos e indirectos y los eventuales gastos calculados para su determinación. Estos conceptos se reflejaron, sin embargo, en los informes de inicio de los cuatro expedientes fiscalizados, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP que exige que sea en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) donde se recojan los citados conceptos.*

En consecuencia, esta forma de actuar, además de no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP, pudiera vulnerar el principio de trasparencia expresamente mencionado, como uno de los principios de la contratación, en el artículo 1.1 de la LCSP.»

En relación con ello esta Entidad ha de señalar que aunque el desglose de los costes directos e indirectos, así como otros eventuales gastos calculados para la determinación del presupuesto base de licitación no se incluye en el PCAP, entendemos que este no deja de ser un incumplimiento formal toda vez que, como reconoce el propio Anteproyecto, en todas las licitaciones el Informe de Inicio de Expediente que está a disposición de los licitadores en el mismo momento junto con el resto de la documentación del expediente, refleja esta información.

En concreto el Informe de Inicio de Expediente refleja:

- Costes directos de personal (coste laboral total del personal a subrogar, coste por incremento salarial previsto en el Convenio Colectivo de Contratas Ferroviarias, coste de Seguridad Social). Estos costes están desagregados en función del género y de la categoría profesional.

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

— Otros costes directos (consumo de materiales y consumibles)
— Costes indirectos (costes de amortización, anuncio de licitación, uniformidad, prevención de riesgos laborales, formación, transportes, etc).
— Gastos generales y beneficio industrial.

Por último, en cuanto al expediente nº 8 de limpieza, se realiza la siguiente observación: «*se aporta por la empresa que presta el servicio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130.1, párrafo segundo, de la LCSP, una relación del personal a subrogar, sin que conste la fecha en la que se tomaron los datos.*»

En dicha relación, aunque no como pie de firma o de documento, figura, en el margen superior derecho de la relación de personal a subrogar de este expediente la fecha "jun-18", considerando la misma como fecha de toma de datos. No obstante, lo anterior, la relación publicada con el PCAP inicialmente se vio posteriormente modificada por una nueva publicada el 17 de julio de 2018, en la que, aunque no se modificó dicha referencia de fecha, sí se variaron los datos por lo que se puede asegurar que dichos datos son posteriores a junio de 2018 (ver documento adjunto nº 1).

En relación con esta misma fase, respecto de los **contratos de seguridad privada**, se indica en la página 21 del Anteproyecto que «*Como incidencia a destacar en el expediente nº 1 de servicios de seguridad privada, no se incluye en el presupuesto base de licitación, de acuerdo a las obligaciones previstas en los artículos 100 y 101 de la LCSP, de forma desglosada y desagregada por género y categoría, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, al tratarse de un contrato en el que resulta esencial la mano de obra de los trabajadores del contratista. Se hace referencia a los costes directos de cada lote, pero ni en los pliegos, ni tampoco en el PPT se hace referencia a la desagregación de géneros, o al salario bruto anual de cada uno de estos trabajadores, haciéndose mención únicamente al importe total del conjunto de sus costes salariales.*»

En este expediente en particular, la información relativa al personal objeto de subrogación, si bien no se encontraba incluida en ninguno de los documentos indicados, sí fue objeto de publicación junto con el resto de los documentos, en el momento de la licitación.

En estos informes se especificaba toda la información necesaria para que los licitadores puedan efectuar el cálculo de los costes salariales y de seguridad social de los trabajadores que cumplían con las condiciones recogidas en el Convenio nacional de seguridad privada para poder ser subrogados, como es antigüedad, tipo de contrato, categoría profesional, porcentaje de contrato o jornada mensual, puesto de trabajo y ubicación, así como los distintos pluses que percibe el trabajador.

Por lo tanto, resultan igualmente aplicable al presente expediente las alegaciones realizadas en el presente apartado respecto de los contratos de limpieza.

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

Por último, y respecto del expediente nº 2, entendemos plenamente justificada la no realización de dicho cálculo y desglose de costes salariales por la propia naturaleza del tipo de procedimiento seguido para su contratación, el procedimiento de emergencia, por el cual se persiguió la continuación, transitoriamente, de los servicios objeto del mismo, realizándose los mismos por el contratista que venía prestándolos, trayendo el mismo como causa un recurso presentado ante el TACRC.

c) Pliegos de condiciones administrativas y prescripciones técnicas.

Se menciona en la página 21 del Anteproyecto como incidencia en los contratos de limpieza que «*En los PCAP tipo de los cuatro expedientes fiscalizados relativos a los servicios de limpieza (expedientes nº 1, nº 2, nº 3 y nº 8 de la muestra) no consta la fecha de su aprobación por el órgano de contratación, ni el informe del Servicio jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122.7 de la LCSP.*»

A este respecto, debe aclararse que los PCAP utilizados para estos expedientes no tienen la consideración de Pliegos–Tipo, en el sentido de lo establecido en el artículo 122.7 de la LCSP, sino que los mismos se utilizan como modelos para utilización en contratos de servicios de similar objeto y procedimiento, pero que no han sido previamente informados y aprobados para su utilización como Pliego–Tipo.

Así, en todos los expedientes citados consta tanto informe conforme de derecho de la Dirección de Asesoría Jurídica de Adif, informe particular para cada expediente, no siendo necesario en ninguno de ellos una aprobación previa del órgano de contratos de tales Pliegos–Tipo, sino que cada pliego fue objeto de aprobación particular por el órgano de contratación, junto con el PPT, el expediente y el acuerdo de licitación correspondiente.

Por otra parte, se indica en la página 22 que «En concreto, los pliegos de prescripciones técnicas de los expedientes fiscalizados indican que "*dicha información se comunicará para su consideración por las empresas ofertantes en la elaboración de la oferta y en el Plan de Limpieza en caso de resultar adjudicatario", lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 130.1 de la LCSP, que exige que el órgano de contratación facilite "a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores afectados por la subrogación que resulte necesaria" para un correcta elaboración de los costes laborales.*»

En relación con esto ha de señalarse que la información sobre las condiciones de subrogación es aportada por el Área Técnica de forma previa a la publicación de la licitación y sí forman parte de la documentación del expediente y que está a disposición de los licitadores.

Esta información no se incluye en los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares dados los plazos que transcurren entre la finalización de estos documentos y la publicación de la licitación, lo que puede dar lugar a que una información relevante se desactualice, por lo que se facilitan en la fecha más próxima a la publicación del expediente

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

Igualmente, a este respecto nos remitimos a las alegaciones ya realizadas en el apartado anterior (Elementos estructurales del contrato), en relación con los contratos de seguridad.

Por último, se realiza una mención, en este apartado (página 22 del Anteproyecto), a las condiciones especiales de ejecución, y a una serie de particularidades detectadas en el examen de los expedientes, sobre las cuales se quieren destacar dos aspectos:

1. Señala el Anteproyecto que las condiciones especiales de ejecución recogidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de servicios de limpieza se corresponden con obligaciones establecidas por la legislación laboral o social que se aplican por imperativo legal.

   En relación con ello esta Entidad quiere poner de manifiesto que, si bien es cierto que se han recogido como condiciones especiales de ejecución obligaciones establecidas por la legislación laboral o social, también se ha dado respuesta al artículo 202 de la LCSP en cuanto a la obligatoriedad de incluir al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que el propio artículo contiene. En concreto, se ha incluido, más allá de las exigencias legales de mínimos, el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que pueden verse afectados por la ejecución del contrato. A continuación, se relacionan las consideraciones de tipo medioambiental incluidas en los expedientes:

   — Los productos de limpieza, (detergentes, limpiacristales, desinfectante de aseo, etc.), los consumibles de aseos, (jabón de manos, papel higiénico, etc.); así como, los utensilios de limpieza, (trapos, cubos, mopas, carros de limpieza, bolsas de basura, etc.), dispondrán de Etiqueta Ecológica, de tipo I como la Etiqueta Ecológica Europea, Cisne Nórdico, Ángel Azul o equivalente, siempre que existan en el mercado.
   — No se admite el uso de ambientadores, pastillas o sustancias perfumadas, productos en espray con propelentes, desinfectantes o productos con desinfectantes excepto en aseos, dónde éstos últimos sí están permitidos. En aseos el papel celuloso de toalla para el secado de manos deberá ser preferentemente papel 100% reciclado y totalmente libre de cloro.
   — En las papeleras se tendrá en cuenta que las bolsas de basura deberán ser de materiales reciclados libres de plástico halogenado (PVC) y de color específico que permita la recogida selectiva de residuos o transparentes en aquellos casos que sea requerido

2.- En segundo lugar, el Anteproyecto señala: «c*) En el expediente nº 8 de la muestra, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de las estaciones del ámbito de la Subdirección de Estaciones Centro, las condiciones especiales de ejecución se establecieron en el PCAP y no en el anuncio de licitación, lo que no se acomodó a lo previsto en el artículo 202.1 de la LCSP, que exige que tales condiciones se indiquen en el PCAP y en el anuncio de licitación, con la finalidad de que sean conocidas por los contratistas las obligaciones que van a asumir desde el inicio de procedimiento*

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

de licitación, en el caso de resultar adjudicatarios, de conformidad con los principios de transparencia y de publicidad recogidos en el artículo 1 de la LCSP.»

El apartado 1 del artículo 202 de la LCSP establece que: «Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que (…) se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.»

En el presente expediente dichas condiciones fueron indicadas en los Pliego, incluyéndose en el correspondiente anuncio de licitación una remisión genérica a dichos pliegos en los concerniente a las condiciones especiales de ejecución.

No consideramos que Adif esté vulnerando los principios de transparencia y de publicidad mencionado en el art. 1 de la LCSP, puesto que a ambos documentos, pliegos y anuncio, se les da idéntica publicidad, idéntico e inmediato acceso a todos los interesados, conteniendo dichos documentos la información necesaria para que todos los posibles interesados en licitar tengan acceso en idénticas condiciones y con total transparencia al procedimiento, condiciones y requisitos necesarios para poder participar en el mismo, cumpliéndose, por lo tanto, con la finalidad seguida por el artículo 202.1 de la LCSP, de que sean conocidas por los contratistas las obligaciones que van asumir desde el inicio de procedimiento de licitación, en el caso de resultar adjudicatarios.

Segunda.– Sobre el Subapartado II.2.2.2.– Análisis de la adjudicación de los contratos.

a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los licitadores.

Indica en Anteproyecto en su página 23 que «*En los expedientes nº 2 y nº 3 de servicios de limpieza, que se adjudicaron mediante procedimiento negociado sin publicidad, se solicitaron ofertas a tres y cinco empresas, respectivamente sin que figure la certificación acreditativa de la documentación presentada o de ausencia de licitadores expedida por la oficinas receptoras de documentación, una vez finalizado el plazo para la presentación de las ofertas establecido en la carta invitando a participar en el procedimiento, según establece el artículo 80.5 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), por lo que no quedó acreditado que las ofertas se presentasen en el plazo establecido o que no se presentaron ofertas.*»

Sí figura en los expedientes de contratación el documento por el que se certifican las ofertas presentadas y los datos relativos a dicha presentación (ver documentos nº 2 y nº 3 adjuntos al presente informe).

b) Procedimiento y criterios de adjudicación

- Procedimientos de adjudicación

Comienza este apartado el Anteproyecto (página 24), indicando que: «*En el informe de inicio de 18 de mayo de 2018, del expediente nº 8 de servicios de limpieza, se justificó el procedimiento adjudicación, abierto, "en garantía de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y trato no discriminatorio", si bien esta*

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

justificación no es más que una mera enumeración de los principios de la contratación del sector público, sin hacer referencia a las circunstancias concretas que concurren en el expediente, por lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP, en el que se exige que en el expediente quede justificado, entre otros aspectos, el procedimiento de adjudicación en relación con cada contrato.»

La mención a lo establecido en el artículo 116.4 de la LCSP, en cuanto a la necesidad de justificar en el expediente el procedimiento de adjudicación, debe ponerse en relación con lo que asimismo regula la misma LCSP en los artículos 131 y 63. Así, el artículo 131, en su apartado 2, establece que «*la adjudicación se realizará, ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido*", mientras que el artículo 63, respecto de la información a publicar en el perfil de contratante, indica que "*3. En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información: a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido...»*

Por lo tanto, debe considerarse que, a los efectos de justificación del procedimiento, ésta no resulta necesaria en aquellos procedimientos considerados ordinarios por la LCSP, como son los procedimientos abierto y restringido, y por lo tanto no siendo imprescindible la justificación, de manera concreta e individualizada, de las razones de su utilización puesto que la propia LCSP la que abre la puerta a su utilización de manera ordinaria, quedando garantizados los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y trato no discriminatorio.

En el párrafo siguiente, el Anteproyecto, respecto de los expedientes nº 1, nº 2 y nº 3 de **servicios de limpieza**, tramitados mediante procedimiento negociado sin publicidad, por «imperiosa urgencia», según lo dispuesto en el artículo 168. b) 1º de la LCSP, mantiene que «*ADIF consideró que era necesario garantizar el normal funcionamiento de los servicios de limpieza de las distintas estaciones hasta el inicio del nuevo contrato, que se licitaría mediante un procedimiento abierto, sin embargo, en este caso no se trata de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación, ya que éste conocía que los contratos anteriores finalizaban entre mayo y junio de 2018 y que de acuerdo con la nueva legislación no podían prorrogarse al excederse con ello el plazo de 5 años previsto en el artículo 29 de la LCSP, por lo que la "imperiosa urgencia" no estuvo motivada por acontecimientos imprevisibles y no imputables al órgano de contratación, sino por una deficiente planificación.*»

Se reiteran las observaciones realizadas en la alegación Primera, apartado a) Justificación de la necesidad de la contratación. Tramitación del expediente. Además, en el caso del expediente nº1 no podemos compartir la conclusión del Anteproyecto en el sentido de que su motivación viniera derivada de una deficiente planificación, sino que, tal y como se indica en el apartado 3.1. Justificación del procedimiento de

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

adjudicación del Informe sobre inicio de expediente y como igualmente se reitera en el apartado I.2 Necesidades a satisfacer y circunstancias del contrato, el motivo de acudir al procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgente trae su causa y origen en que en el expediente anterior (nº 2.18/24610.0012), el adjudicatario no cumplimentó adecuadamente la entrega de documentación para la formalización del contrato en el plazo señalado, entendiéndose dicho incumplimiento como una retirada de su oferta, lo que llevó a tener que adoptar el acuerdo de anulación de la adjudicación y declaración de desierto del contrato al no existir más licitadores. (Se adjunta acuerdo como documento nº4 al presente escrito).

- **Criterios de adjudicación.**

De acuerdo con el primer párrafo de este apartado: «*En los contratos de servicios de limpieza analizados (expediente nº 1, nº 2, nº 3 y nº 8 de la muestra), los criterios de adjudicación se recogieron en los PCAP, sin embargo, no se concretaron en el anuncio por lo que no se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 145.5 de la LCSP.*»

Aunque se puede comprobar que, en el único expediente de los citados en el que se publicaron anuncios de licitación (nº8), tanto en el anuncio publicado en el DOUE (apartado II.2.5.) como en el BOE (apartado 18) se mencionan los criterio de adjudicación así como su ponderación (se adjuntan dichos anuncios como documentos nº 5 y 6 al presente escrito), y que en el resto de expedientes no ha podido darse ningún incumplimiento al haberse tramitado mediante el procedimiento negociado sin publicidad y por lo tanto, sin anuncios en los que recogerse dichos criterios, queremos remitirnos en este aspecto a lo ya indicado en las alegaciones a apartados previos, en cuanto a la necesidad de tener que replicar información en los anuncios de licitación que ya viene descrita y desarrollada en la documentación de inicio y en los PCAP, y que son objeto de publicación junto con el anuncio, estando a disposición de todos los interesados desde el mismo momento en que se anuncia la contratación correspondiente.

Continúa el Anteproyecto, sobre los contratos de limpieza, haciendo referencia a que: «*En el CCG que acompaña al PCAP de estos expedientes, apartado III.2, se definieron los criterios para adjudicar los contratos en base a la mejor relación calidad-precio, se describieron los aspectos a valorar en cada uno de los criterios de adjudicación y se determinó la puntuación asignada a cada criterio. Sin embargo, en el criterio "Planificación de recursos de personal" no se concretó la forma de asignar los puntos a cada uno de los aspectos incluidos en los criterios de adjudicación. La forma de asignar la puntuación a cada aspecto incluido en los criterios de adjudicación se concretó en los respectivos "informes de evaluación técnica de los criterios cualitativos no evaluables mediante fórmulas" y no en los pliegos, es decir, los baremos de puntuación a asignar no fueron conocidos por los licitadores en el momento de elaborar sus ofertas, lo que resulta contrario a los principios de transparencia e igualdad de trato entre los licitadores recogidos en los artículo 1.1 y 145.5.b) de la LCSP. En concreto, en relación con este criterio, se asignaron 15 puntos y se valoraron*

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

dos aspectos: el número de horas programadas por día, total semana y total de horas al año del personal operativo por estación y, en segundo lugar, el detalle y adecuación de la memoria descriptiva de estructura y organización presentadas para dar cobertura a los diferentes trabajos a efectuar, sin concretar, sin embargo, la puntuación a cada uno. En el informe de evaluación técnica, se le asignó finalmente un máximo de 10 puntos al primer criterio y un máximo de 5 puntos al segundo.»

Tal y como indica el propio Anteproyecto, estamos ante aspectos sí detallados en un criterio de adjudicación, criterio que tiene asignada su puntuación (15 puntos), con la descripción de la documentación que debe presentarse, y el detalle de los aspectos a tener en cuenta. Con esta información, entiende esta Entidad que se están cumpliendo los requisitos exigidos en la LCSP en cuanto a descripción de criterios de adjudicación y ponderación de los mismos, y siendo conforme con los principios de transparencia e igualdad.

El tema de los subcriterios, en el sentido no de nuevos criterios que no se encuentren recogidos en los pliegos, ni como concreción de los mismos, sino como un mecanismo interno que facilita la valoración de las ofertas, estableciendo un criterio a seguir por cada evaluador de cada oferta, adecuado a cada tipo de contrato, y que facilita y homogeneiza la valoración de cada oferta, es una práctica que viene siendo admitida por los tribunales administrativos de recursos contractuales, manteniendo que con la aplicación de subcriterios, con las características y requisitos indicados, pueden incluso evitar una valoración y puntuación arbitraria de las ofertas presentadas.

Valga por todas las resoluciones la del TACRC, nº 1115/2019, de 7 de octubre de 2019, de la que queremos extraer las siguientes conclusiones:

«*Por tanto, a juicio de este tribunal procede la desestimación de las pretensiones de la recurrente en la medida en que los subcriterios utilizados en el informe de valoración de las ofertas técnicas no son criterios nuevos no recogidos en los pliegos ni siquiera mera concreción de las especificaciones en ellos contemplados, sino más bien un mecanismo interno para facilitar la valoración de unas ofertas donde es muy elevado el contenido y la documentación a manejar y por ello se opta por partir de un listado de propuestas ofertadas dentro de cada criterio a las cuales se les da un valor en base a los aspectos previstos en el pliego (adecuación al tipo de contrato, practicidad y realismo de la propuesta concreta).*

Y es que, como hemos apuntado, el informe emitido respecto a la valoración técnica optó por explicar el mecanismo interno de valoración en aras de una mayor transparencia, antes que reflejar una puntuación que, sin mayor explicación, pudiera parecer arbitraria. Vemos, en consecuencia, que los subcriterios que la recurrente considera que el informe ha introducido no son tales ni modifican los criterios de adjudicación del contrato contenidos en el pliego de condiciones, ni contienen elementos que, de haber sido conocidos en el momento de preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación ni han supuesto efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.»

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

Por último, también en relación con los contratos de limpieza, en particular con los tramitados mediante procedimiento negociado sin publicidad, se indican una serie de incidencias que se relacionan a continuación:

— «*En el expediente nº 3 de la muestra, se invitó a cinco empresas y solo una de ellas presentó una oferta. La Entidad dejó constancia de la negociación de los aspectos económicos, aunque sin concretar su detalle. Finalmente, dicho expediente experimentó una baja de tan solo un 0,19% respecto del presupuesto base de licitación, que ascendió a 459.465,11 euros, por lo que los resultados obtenidos en la negociación pueden considerarse excesivamente escasos*.»"

Más que una incidencia, se podría mantener que los resultados de la negociación son una consecuencia lógica del conocimiento, por parte del único licitador que presentó oferta, de la falta de competencia en el procedimiento, puesto que la oferta inicial fue objeto de apertura mediante acto público, comunicándose el resultado a todos los licitadores (ver documento adjunto nº 7).

— «*En el informe de evaluación global, de 9 de julio de 2018, del expediente nº 2 de la muestra, de las dos empresas admitidas a la negociación por cumplir los requisitos del pliego, únicamente una presentó una oferta que mejorase la anterior, si bien no se concretaron las ventajas obtenidas en la negociación como exige el artículo 169.6 de la LCSP, ya que el citado informe se limitó a recoger el importe de la oferta final, que ascendió a 643.632,75 euros (con una rebaja de 6.632 euros respecto a la inicial) y el porcentaje de baja respecto del presupuesto de licitación (un 3% del presupuesto base de licitación que ascendió a 663.517,32 euros)*.»

Al igual que en el apartado anterior, no vemos cuál es la incidencia observada en este procedimiento, ni que se haya incumplido lo establecido en el artículo 169.6 de la LCSP, teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en el apartado IV.5. del CCG, la referida negociación se realizará únicamente sobre aspectos económicos, siendo la única ventaja posible de obtener una mejora o rebaja en el presupuesto de licitación o respecto de la oferta inicial, de lo que sí ha quedado constancia en el correspondiente informe de negociación.

— «*En el informe de evaluación global, de 8 de junio de 2018, del expediente nº 1 de la muestra dos empresas fueron admitidas por cumplir los requisitos del pliego; una de ellas quedó excluida debido a que su oferta económica superaba el presupuesto base de licitación y la negociación continuó con la otra empresa, que se ratificó en la oferta inicialmente presentada, siendo nulos los efectos de la aparente negociación de los términos del contrato. Este expediente se adjudicó por un importe de 128.971,53 euros, lo que representó una baja del 2,21 % respecto del presupuesto base de licitación, que ascendió a 131.889,61 euros*.».

Idéntico argumento podemos seguir en este expediente, en el que los resultados de la negociación se han visto afectados por el conocimiento, por parte del único licitador que presentó oferta válida, de la falta de competencia en el procedimiento,

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

puesto que la oferta inicial fue objeto de apertura mediante acto público, comunicándose el resultado a todos los licitadores. Y aún así, hay que dejar constancia de que se consiguió una rebaja en la oferta adjudicataria con respecto al presupuesto de licitación.

Tercera.– Sobre el Subapartado II.2.2.3.– Análisis de la ejecución de los contratos.

a) Medidas adoptadas por las entidades en relación con el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales por los adjudicatarios

Señala el Anteproyecto que los PCAP recogen medidas para garantizar que los contratistas, en la ejecución de los contratos, cumplen con las obligaciones sociales o laborales y relacionan la documentación que los adjudicatarios deben presentar junto con las facturas. Sin embargo, se ha podido comprobar que con las facturas correspondientes a los contratos de servicios de limpieza únicamente se acompaña la propuesta de pago y una hoja de control de las limpiezas efectuadas.

En relación con ello esta Entidad quiere señalar que su obligación es controlar el cumplimiento por el adjudicatario de las condiciones establecidas en el pliego.

En este sentido, con independencia de que dicha documentación, por su volumen no se adjunte a las facturas para su tramitación por las áreas de contabilidad y pagos, los responsables de la dirección de los contratos sí la exigen de manera regular a las empresas, por lo que no podemos compartir el criterio del anteproyecto que parece señalar que Adif no mantiene ningún sistema de control sobre estos extremos.

En todos los casos, cuando se recibe, se comprueba por parte del Director del Contrato y por parte del Área de Recursos Humanos y, cuando se observa que es correcta, entonces se procede a tramitar el pago de la factura.

Las Subdirecciones de Estaciones disponen en sus archivos de esta documentación que puede ser consultada en cualquier momento.

b) Incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos

Dentro de este subapartado, se centra la letra b) del mismo en distintas incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos de limpieza, indicando su letra a) lo siguiente:

«*a) El expediente nº 2, cuyo objeto consistió en el servicio de limpieza de las estaciones del ámbito de la Subdirección de Estaciones Centro, se adjudicó por un importe 643.632,75 euros y un plazo inicial de tres meses, debió finalizar el 9 de noviembre de 2018, ya que los trabajos comenzaron en el 9 de agosto de ese mismo año, sin embargo experimentó un incremento del 166% del plazo inicial (aproximadamente cinco meses) y del 200% del importe de adjudicación (1.287.265,50 euros, sin IVA) debido a la tramitación de cinco prórrogas.*

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

Las dos primeras prórrogas estuvieron motivadas porque continuaba en tramitación el contrato llamado a sustituirte. La tercera de la prorrogas fue debida a la interposición de un recurso contra la resolución de adjudicación. ADIF fundamentó las prórrogas cuarta y quinta sobre la base del artículo 29.4 de la LCSP, que permite la prórroga de un contrato cuando al vencimiento del mismo no se hubiese formalizado un nuevo contrato que garantice la prestación, siempre que concurra un acontecimiento imprevisible para el órgano de contratación, existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se mantengan las condiciones del contrato y que el anuncio de licitación del nuevo contrato se hubiese efectuado con una antelación mínima tres meses respecto de la finalización del contrato; si bien existió un acontecimiento imprevisible (la interposición de un recurso) lo que justificaría las tres última prorrogas, lo cierto es que la primera y segunda estuvieron motivadas por una deficiente planificación de la contratación.»

No compartimos la falta de planificación alegada en este expediente, más bien al contrario, las dos primera prórrogas sí se encontraban previstas en el contrato, precisamente ante el posible retraso en la tramitación de contrato llamado a sustituir el vigente, si bien dicha previsión se quedó finalmente corta, al sumar al retraso en su tramitación la interposición de un recurso administrativo, cuyos trámites y plazos son difíciles de cuantificar y mucho menos de prever, consecuencia de lo cual tuvo que acudirse a la previsión legal del artículo 29.4 de la LCSP, cuya utilización quedó perfectamente justificada y que finalmente permitió continuar con la prestación del servicio y con el cambio de contrato.

c) Abono del precio y entrega de la prestación

De las incidencias puestas de manifiesto en este apartado, ser realizan las siguientes alegaciones:

— En relación con los expedientes de conformidad, los tres expedientes sobre los que se menciona en conclusiones que no se aportó el certificado de conformidad o este se presentó con retraso o bien no se efectuó la liquidación del contrato disponen de los Certificados de conformidad con los trabajos realizados y de los correspondientes Informes de Liquidación. A continuación, se indican las fechas de firma de ambos documentos:

  - Expediente 2.18/30410.0027. Limpieza SDE Centro
    - Certificado de Conformidad: 10/05/2019
    - Informe de Liquidación del contrato: 09/11/2019
  - Expediente 2.18/30410.0029. Limpieza SDE Sur
    - Certificado de Conformidad: 17/11/2020
    - Informe de Liquidación del contrato: 27/11/2020
  - Expediente 2.18/30410.0034. Limpieza Estaciones de Tarragona y Lleida Pirineus.
    - Certificado de Conformidad: 07/06/2019

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

▪ Informe de Liquidación del contrato: 15/07/2019

— A la letra d); «*En los cuatro expedientes de servicios de limpieza algunas facturas se pagaron fuera de plazo de treinta días previsto en el artículo 198 de la LCSP, con un retraso medio de 53 días*.»

Desde el punto de vista de esta Entidad para llegar al cálculo de retraso medio que ha realizado el Tribunal debería haber tenido en cuenta que, si bien el art. 198 de la LCSP establece que la Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los 30 días siguientes a la fecha de aprobación de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de servicios prestados, también refleja que la Administración deberá aprobar los documentos que acrediten la conformidad, con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, dentro de los 30 días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio.

Por lo tanto, en el caso que nos ocupa, suponiendo que la documentación que acredita la prestación del servicio se genera con la misma fecha que la factura, Adif dispondría hasta un máximo de 30 días para la conformación de los servicios prestados y 30 días a partir de dicha validación para proceder a su pago. La conjunción de ambos aspectos llevó, en su día, a la parametrización de los sistemas de forma tal que la fecha de aceptación (fecha base a partir de la cual se empiezan a contar los 30 días del plazo de pago), quedara establecida en 30 días a contar desde la fecha de emisión de la factura, lo que nos llevaría a un plazo máximo de pago de 60 días fecha factura sin contravenir lo establecido en el art. 198 de la citada LCSP, aspecto no considerado por el Tribunal de Cuentas en la redacción del Anteproyecto de fiscalización referido.

Sobre la base a lo expuesto, el plazo medio de pago de las 444 facturas que corresponden a los 4 contratos fiscalizados ha sido de 74 días fecha factura (61 días desde que la factura es registrada en la plataforma de facturación electrónica de Adif hasta que se hace frente a su pago).

Adicionalmente, para concluir que Adif mantiene un retraso medio de 14 días (en ningún caso de 53) sobre el periodo medio de pago en esas facturas habría que acreditar que todas las facturas fueron inicialmente emitidas sin error por el proveedor o que en caso de rechazo, estas fueron emitidas con nuevo número y fecha factura (por ejemplo, descartar que la plataforma de facturación de Adif hubiese rechazado alguna de las facturas por defectos de emisión y que el proveedor la rehízo con el mismo número y fecha de emisión en fechas posteriores) o que Adif disponía de toda la documentación física que debe aportar el proveedor para la validación o conformación de la factura a la fecha de factura que consta en la misma.

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

— A la letra e); «*En el expediente nº 1 de servicios de seguridad privada, de las 110 facturas emitidas en el ejercicio 2019, 21 facturas habrían sido pagadas fuera del plazo con 46 días de retraso medio*.»

De esas 21 facturas que se mencionan, 8 de ellas se corresponden a facturas de cierre de ejercicio, que entraron en la plataforma de facturación electrónica cuando ya estaba cerrado el ejercicio 2019 y que no pudieron tramitarse hasta la apertura en febrero de 2020. Y otras 9 facturas tuvieron que ser devueltas al proveedor por contener errores, no siendo por tanto el retraso imputable a la Entidad.

Cuarta.– Sobre el Subapartado II.7.– Análisis del cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH).

El equipo auditor del Tribunal de cuentas afirma en el Subapartado II.7., pág. 74) del Anteproyecto de informe, lo siguiente:

> *A diciembre de 2020, se incumple con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el Consejo de Administración de las siguientes entidades: HUNOSA (16,67% de mujeres), SEPIDES (18,18% de mujeres), NEXEA (20,00% de mujeres)* ***ADIF (27,27% de mujeres****), ENRESA (27,27% de mujeres), RENFE (31,25% de mujeres), AENA (33,33% de mujeres), PARADORES (33,33% de mujeres), ENUSA (36,36% de mujeres), SELAE (37,50% de mujeres) y AP CASTELLON (38,89% de mujeres). Además, la presencia de la mujer en puestos de responsabilidad (presidencias) es baja, aproximadamente una media del 14,29%, en las entidades fiscalizadas.*

Respecto al incumplimiento que afirma el equipo auditor del Tribunal de Cuentas respecto a la falta de paridad de hombres y mujeres en el Consejo de Administración de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) cabe señalar que, el literal del artículo 75 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que cita el equipo auditor del Tribunal de Cuentas para para poner de manifiesto tal incumplimiento, es el siguiente:

> *Artículo 75. Participación de las mujeres en los Consejos de administración de las sociedades mercantiles.*
>
> *Las sociedades obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada procurarán incluir en su Consejo de administración un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en un plazo de ocho años a partir de la entrada en vigor de esta Ley.*
>
> *Lo previsto en el párrafo anterior se tendrá en cuenta para los nombramientos que se realicen a medida que venza el mandato de los consejeros designados antes de la entrada en vigor de esta Ley.*

En cuanto a la presencia equilibrada, la Disposición adicional primera de dicha Ley dispone lo siguiente:

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

Disposición adicional primera. Presencia o composición equilibrada.

A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

Es decir, el citado artículo 75 resulta de aplicación a las sociedades mercantiles, no las Entidades Públicas Empresariales. Por lo tanto, y atendiendo a literal del artículo, tanto la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) como la entidad pública empresarial ADIF–Alta Velocidad **NO** están incumpliendo con el artículo 75 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, puesto que no les resultaría de aplicación, al contrario de lo que afirma el equipo auditor del Tribunal de Cuentas en su informe.

A mayor abundamiento, conviene incidir en que el artículo 75 de la citada Ley utiliza el término "**procurarán**". Según la primera acepción del término procurar (Del lat. Procurāre) que se recoge en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, procurar significa "*Hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa*". Por ello, esta Entidad considera excesiva la afirmación por el Tribunal de Cuentas de que la falta de la pretendida presencia equilibrada sea un incumplimiento, cuando, por otro lado, no se ha analizado, de forma particular, como se ha llevado a cabo la selección y nombramiento de los actuales consejeros y consejeras de los Consejos de Administración de la Entidad, limitándose a recoger en su informe el dato puntual del porcentaje de dicha composición a 31 de diciembre de 2020, y declararlo como un incumplimiento.

Quinta.– Sobre el Subapartado II.8.– Análisis del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El equipo auditor del Tribunal de cuentas afirma en el epígrafe f) del Subapartado II.8., pág. 76) del Anteproyecto de informe, lo siguiente:

f) Las Entidades fiscalizadas no publican los informes de fiscalización de los órganos de control externo salvo ENUSA, PARADORES, CORREOS y AENA, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013

Conviene señalar lo previsto en el artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 8. Información económica, presupuestaria y estadística.

Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:(…)

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que ***sobre ellos se emitan****.*

Es decir, el artículo que cita el equipo auditor del Tribunal de Cuentas se refiere exclusivamente a los informes de auditoría de cuentas y fiscalización emitidos por órganos de control externo que se emitan sobre las cuentas anuales de la Entidad.

En este sentido ADIF y ADIF–Alta Velocidad SI cumplen con esta obligación puesto que en sus páginas web si se publican las cuentas anuales y los informes de auditoría emitidos por órganos de control externos (en este caso la IGAE) sobre las mismas. Por tanto, no sería correcta la afirmación que realiza el equipo auditor Tribunal de Cuentas en su informe.

La referida información se encuentra a disposición del público a través de los siguientes enlaces de las respectivas páginas web de ADIF y de ADIF–Alta Velocidad:

ADIF:
http://adif.es/es_ES/compromisos/ciudadano/informacion_contratacion/cuentas_auditoria.shtml

ADIF–Alta Velocidad:
http://www.adifaltavelocidad.es/es_ES/compromisos/ciudadano/informacion_contratacion/cuentas_auditoria.shtml

Se acompañan las correspondientes capturas de pantalla de los citados enlaces:

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código seguro de verificación: 2BMHYR8N7CJ6MJPBWM1HR3S22G
Verificable en https://sede.adif.gob.es/csv/valida.jsp

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL:

EXPRESIDENTE DE ADIF

Sr. D. Felipe García Ortiz
Consejero
Sección de Fiscalización Departamento
de Empresas Estatales y otros Entes Públicos
Tribunal de Cuentas
C/ Fuencarral, 81
28004 Madrid

Examinado el «Anteproyecto de fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y limpieza en el ámbito empresarial estatal no financiero. Ejercicios 2018 y 2019», trasladado, por ese Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, con fecha 25 de marzo de 2021, y dentro del plazo concedido al efecto, tras la prórroga de 10 días otorgada, por ese Tribunal, con fecha 7 de abril de 2021, y vistas las alegaciones formuladas por la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), por medio del presente escrito le traslado mi adhesión a las mismas.

Juan Bravo Rivera

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR:

AENA, S.M.E., S.A.

RESPUESTA A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN REALIZADA POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS, EN RELACIÓN CON:

"ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019".

En respuesta a la solicitud de información con número de registro 3604 la Dirección de Contratación de Aena S.M.E., S.A. informa lo siguiente a las cuestiones planteadas:

- **Página 61.** ***"En el expediente nº 3 de servicios de seguridad privada tramitado por AENA no consta el cálculo de su valor estimado, a pesar de que se contempla la posibilidad de dos prórrogas. No obstante, ello no ha tenido ninguna incidencia en la elección del procedimiento de adjudicación".***

  El expediente SEG-629/2017 "Servicio de seguridad en la red de aeropuerto de Aena" publicado el 29 de diciembre de 2017, anterior a la entrada en vigor el 9 de marzo de 2018 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y el 26 de febrero de 2020 del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores de seguros privados; de planes y fondos de pensiones: del ámbito tributario y de litigios fiscales (R.D.L. 3/2020), que son las normativas que exigen que se contemple en la documentación contractual el valor estimado del contrato con indicación de todos los costes que lo integran. Por tanto, el expediente SEG-629/2017 se licitó al amparo de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, que no exigía este requisito.

- **Página 63.** ***"El expediente nº 3 de la muestra de seguridad privada tramitado por AENA sigue el procedimiento negociado con anuncio previo de licitación teniendo en cuenta los criterios del PCAP. En la adjudicación de este expediente se quedó desierta la correspondiente al lote 10 al no alcanzar la única oferta presentada la mínima valoración técnica. Este lote fue objeto de una nueva tramitación y adjudicado por el procedimiento negociado sin previa licitación, acogiéndose al artículo 59.a de la LCSE, que permite acudir a este tipo de procedimiento cuando en un procedimiento previo convocado con licitación no se haya presentado ninguna oferta adecuada, siempre que no se modifiquen las condiciones sustanciales del contrato. Sin embargo, no se consideran cumplidos los requisitos del artículo 59 de la LCSE porque para la adjudicación posterior de este lote se incrementó en un 10% su presupuesto base de licitación, lo que supone una modificación sustancial de las condiciones del contrato (Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 374/2018, de 13 abril)".***

El lote 10 del expediente SEG-629/2017 "Servicio de seguridad en la red de aeropuerto de Aena-Canarias Oeste" cuya licitación fue aprobada por el órgano de contratación de Consejo de Administración el 19 de diciembre de 2017 y publicada el 29 de diciembre de 2017. Se declara desierto el lote 10 al no ser declarada apta técnicamente la única oferta presentada, volviéndose a licitar por el Consejo de Administración de Aena el 24 de abril de 2018 mediante procedimiento negociado sin previa convocatoria de licitación y con concurrencia con un aumento del importe de licitación de un 9,999% (22.272.002,40 €) sobre la anterior licitación del lote 10 (20.247.274,91€), invitando a las empresas: ICTS, TRABLISA, ILUNION, SEGURISA, EULEN y PROSEGUR. y adjudicado el 24 de julio de 2018 por un importe de 22.251.000 euros. El criterio utilizado responde al juego de los artículos 59 a) de la LCSE y el artículo 205 2 c) de la LCSP, normativa aplicable al expediente de referencia, en cuanto que el primero permite utilizar un procedimiento negociado sin convocatoria de licitación previa cuando en un procedimiento previo convocado con licitación no se haya presentado ninguna oferta adecuada, siempre que no se modifiquen las condiciones sustanciales del contrato, disponiendo el segundo precepto que no hay modificación sustancial del contrato cuando el valor de la modificación no suponga una alteración en la cuantía del contrato superior al 10%.

Por otro lado, se debe poner de manifiesto que la licitación del expediente SEG-629/2017 se realizó con fecha anterior la publicación de la resolución de 13 de abril de 2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, publicación que tuvo lugar el 14 de mayo de 2018.

- **Página 66.** ***"En el expediente nº 3 de servicios de seguridad privada tramitado por AENA se aplicaron penalizaciones por importe de 431.569 euros debido fundamentalmente a incumplimientos relacionados con la calidad del servicio (presencia de personal no autorizado, largas esperas de tiempo en las colas de pasajeros, vigilantes de seguridad sin habilitación pertinente...). Del importe total se desconoce de qué facturas se han descontado penalizaciones por valor de 235.157 euros".***

  En la tabla del anexo I se relacionan las penalizaciones aprobadas por un importe total de 431.569 euros, y que a excepción de los lotes 22 y 29, pertenecientes a los aeropuertos de Girona y Málaga, cuyas penalidades no se han aplicado todavía, en el resto se han descontado del pago de las facturas, que se relacionan, los importes de las penalidades impuestas. En el caso del lote 5, aeropuerto de Barcelona, la factura es de abono a favor de Aena.

- **Página 68.** ***"Por otra parte, en el expediente nº 3 de servicios de seguridad privada tramitado por AENA se ha detectado que, al sumar la facturación y pago de cada uno de los lotes, en 3 aeropuertos se ha ejecutado más importe del adjudicado, por importe total de 698.445,20 euros, destacando el Aeropuerto de Sevilla, incluido en el lote 16, en el que el incremento llegó a 576.775,13 euros sobre un total de 6.183.580,04 euros. No se tiene constancia de que se hayan formalizado modificaciones que amparen estos incrementos".***

  Todas las incidencias del expediente (prórrogas, modificaciones de alcance y prórrogas obligatorias) han sido previamente autorizadas por el Órgano de Contratación y se han firmado los contratos correspondientes cuando ha procedido. Según los datos que nos constan, en

ningún lote se ha ejecutado un importe superior al importe aprobado, dado que, entre otras cuestiones, el sistema de contratación está configurado para imposibilitar el hecho de certificar por encima del importe autorizado en cada momento.

A fecha de envío de la documentación al Tribunal de Cuentas 27 de noviembre de 2020, la evolución de la ejecución de cada uno de los lotes del expediente es la siguiente:

A continuación, se expone los datos que constan en el sistema de contratación de Aena.

El expediente SEG-629/2017 "Servicio de seguridad en la red de aeropuertos de Aena S.M.E., S.A.", cuya licitación fue aprobada por el órgano de contratación de Consejo de Administración el 28 de diciembre de 2017, publicado el 29 de diciembre de 2017.El importe total de licitación ascendía a 359.460.862,6 euros, dividido en 16 lotes, que a continuación se detallan:

LOTE	AEROPUERTOS	IMPORTE LICITACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
1	A.Suarez Mad-Barajas **PAX**	58.335.489,40	58.219.051,30
2	A.Suarez Mad-Barajas **IEB, empresas y rondas**	38.868.731,53	37.867.732,00
3	A.Suarez Mad-Barajas **CGA**	2.558.388,02	2.558.388,02
4	A.Suarez Mad-Barajas **Fast Track**	6.803.133,68	6.660.000,00
5	Barcelona - El Prat **PAX**	41.426.514,60	41.219.382,03
6	Barcelona - El Prat **IEB, empresas y rondas**	23.596.343,57	23.232.459,88
7	Barcelona - El Prat **CGA**	1.901.069,77	1.860.000,00
8	Palma de Mallorca	30.891.585,57	30.826.713,24
9	**Canarias Este** (Fuerteventura, Gran Canaria y Lanzarote)	27.721.141,87	27.665.810,25
10	**Canarias Oeste** (La Palma, Tenerife Norte y Tenerife Sur)	20.247.274,91	Desierto
11	**Norte** (A Coruña, Asturias, Bilbao, S.Ballesteros-Santander, Santiago y Vigo)	21.228.487,22	21.228.487,22
12	**Noreste** (Girona-Costa Brava, Reus, Valencia y Zaragoza)	19.132.260,97	18.845.000,00
13	**Sureste** (Alicante-Elche y Almería)	17.092.578,77	16.899.945,41
14	**Baleares** (Ibiza y Menorca)	13.394.533,56	13.394.533,56
15	**Andalucía Este** (F.G.L Granada-Jaén y Málaga Costa del Sol)	27.353.323,86	25.575.398,00
16	**Andalucía Oeste** (Jerez y Sevilla)	8.910.005,25	8.614.111,00
TOTAL		**359.460.862,6**	**334.667.011,91**

LOTE	AEROPUERTOS	IMPORTE LICITACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
10	**Canarias Oeste** (La Palma, Tenerife Norte y Tenerife Sur) 2ª LICITACIÓN	22.272.002	22.251.000
TOTAL (incluyendo 2ª Licitación)		**361.485.590**	**356.918.012**

La adjudicación fue aprobada el 24 de abril de 2018, a excepción del lote 10 "Canarias Oeste" que quedó desierto. Se volvió a licitar por un importe de 22.272.002 euros, con un incremento de importe por debajo del 10%, siendo adjudicado el 24 de julio de 2018 por un importe de 22.251.000 euros.

Lote 1 "MAD. "Servicio de seguridad en la red de aeropuertos de Aena S.M.E., S.A. Aeropuerto Adolfo Suarez Madrid/barajas", licitado por un importe de 58.335.489,40 euros y adjudicado 58.219.051,30 euros. Las incidencias aprobadas han sido:

- Penalización aprobada el 3-marzo-2020 por un importe de 51.573,11 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un 14.721.007,62 y un plazo 180 días, por lo que el importe total del contrato asciende a 72.940.058,92 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 17-septiembre-2020.

Lote 2 "MAD. SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A.- AEROPUERTO ADOLFO SUAREZ MADRID/BARAJAS IEB, EMPRESAS Y RONDAS" licitado por un importe de 38.868.731,53 euros y adjudicado 37.867.732,00 euros. Las incidencias aprobadas han sido:

- Penalización aprobada el 25-may-2019 por un importe de 15.095,81 euros.
- Penalización aprobada el 23-septiembre-2019 por un importe de 84.234,62 euros.
- Penalización aprobada el 23-enero-2020 por un importe de 8.337,86 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 9.592.582,68 euros. y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 47.460.314,68 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 16-septiembre-2020.

Lote 3 "MAD. SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A.- AEROPUERTO ADOLFO SUAREZ MADRID/BARAJAS CGA" licitado por un importe de 2.558.388,02 euros y adjudicado 2.558.388,02 euros. Las incidencias aprobadas han sido:

- Penalización aprobada el 23-enero-2020 por un importe de 2.674,61 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 642.152,18 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 3.200.540,20 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 18-septiembre-2020.

Lote 4 "MAD.SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A.- AEROPUERTO ADOLFO SUAREZ MADRID/BARAJAS FAST TRACK" licitado por un importe de 6.803.133,68 euros y adjudicado 6.660.000,00 euros. Las incidencias aprobadas han sido:

- Penalización aprobada el 23-enero-2020 por un importe de 13.975,06 euros.
- Penalización aprobada el 23-enero-2020 por un importe de 18.278,92 euros.
- Penalización aprobada el 25-enero-2020 por un importe de 17.337,69 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 1.695.448,43 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 8.355.448,43 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 18-septiembre-2020.
- Suspensión Temporal Total aprobada el 18-septiembre-2020 y un plazo de 106 días.

Lote 5 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A.- AEROPUERTO BARCELONA-EL PRAT PAX" licitado por un importe de 41.426.514,60 euros y adjudicado 41.219.382,03 euros. Las incidencias aprobadas han sido:

- Penalización aprobada el 25-enero-2020 por un importe de 39.640,10 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 10.393.625,44 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 51.613.007,47 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 16-septiembre-2020 y un plazo de 81 días.
- Modificación del Alcance aprobada el 30-octubre-2020 por un importe de 684.968,79 euros, elevando el importe total del contrato asciende a 52.297.976,26 euros.

Lote 6 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A.- AEROPUERTO BARCELONA-EL PRAT IEB, EMPRESAS Y RONDAS" licitado por un importe de 23.596.343,57 euros y adjudicado 23.232.459,88 euros. Las incidencias aprobadas han sido:

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 5.849.021,54 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 29.081.481,42 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 16-septiembre-2020 y un plazo de 81 días.

Lote 7 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A.- AEROPUERTO BARCELONA-EL PRAT CGA" licitado por un importe de 1.901.069,77 euros y adjudicado 1.860.000,00 euros. Las incidencias aprobadas han sido:

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 469.914,25 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 2.329.914,25 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 16-septiembre-2020 y un plazo de 81 días.

Lote 8 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A.- AEROPUERTO PALMA DE MALLORCA" licitado por un importe de 30.891.585,57 euros y adjudicado 30.826.713,24 euros. Las incidencias aprobadas han sido:

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 8.782.812,15 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 39.609.525,39 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 21-septiembre-2020 y un plazo de 77 días.

Lote 9 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A. CANARIAS ESTE" licitado por un importe de 27.721.141,87 euros y adjudicado 27.665.810,25

euros. Este lote se separa en tres aeropuertos. Las incidencias aprobadas en cada uno de los aeropuertos han sido:

Aeropuerto de Gran Canaria, licitado por un importe de 13.602.343,48 euros y adjudicado 13.575.193,09 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-20 por un importe de 3.071.806,00 euros y un plazo de 160 días, elevando el importe total del contrato asciende a 16.646.999,09 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 17-septiembre-2020 y un plazo de 93 días.

Aeropuerto de Lanzarote, licitado por un importe de 8.299.200,34 euros y adjudicado 8.282.635,07 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-20 por un importe de 2.107.754,49 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 10.390.389,56 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 25-septiembre-2020 y un plazo de 93 días.

Aeropuerto de Fuerteventura, licitado por un importe de 5.819.598,05 euros y adjudicado 5.807.982,09 euros.

- Penalización aprobada el 24-abril-2019 por un importe de 37.285,59 euros.
- Penalización aprobada el 4-mayo-2019 por un importe de 23.221,88 euros.
- Penalización aprobada el 27-octubre- 2019 por un importe de 4.588,43 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 1.478.007,93 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 7.285.990,02 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 17-septiembre-2020 y un plazo de 84 días.

Lote 10 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A. CANARIAS OESTE" licitado por un importe de 22.272.002 euros y adjudicado 22.251.000 euros. Este lote se separa en tres aeropuertos. Las incidencias aprobadas en cada uno de los aeropuertos han sido:

Aeropuerto de Tenerife Sur, licitado por un importe de 12.396.564,14 euros y adjudicado 12.384.874,23euros.

- Penalización aprobada el 22-octubre-2019 por un importe de 54.645,32 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 28-septiembre-2020 y un plazo de 93 días.

Aeropuerto de Tenerife Norte, licitado por un importe de 7.609.426,86 euros y adjudicado 7.602.251,20 euros.

- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 28-septiembre-2020 y un plazo de 78 días.

Aeropuerto de La Palma, licitado por un importe de 2.266.011,41 euros y adjudicado 2.263.874,57 euros.

- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 28-septiembre-2020.

Lote 11 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A. NORTE" licitado por un importe de 21.228.487 euros y adjudicado 21.228.487 euros. Este lote se separa en 6 aeropuertos. Las incidencias aprobadas en cada uno de los aeropuertos han sido:

Aeropuerto de Bilbao, licitado por un importe de 9.072.160,58 euros y adjudicado 9.072.160,58 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 1.512.185,76 euros y un plazo de 120 días, elevando el importe total del contrato asciende a 10.584.346,34 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 18-septiembre-2020 y un plazo de 93 días.

Aeropuerto de Santiago de Compostela, licitado por un importe de 3.436.930,81 euros y adjudicado 3.436.930,81 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 874.629,30 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 4.311.560,11 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 18-septiembre-2020 y un plazo de 83 días.

Aeropuerto de Asturias, licitado por un importe de 2.662.546,28 euros y adjudicado 2.662.546,28 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 446.834,39 euros y un plazo de 120 días, elevando el importe total del contrato asciende a 3.109.380,67 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 18-septiembre-2020 y un plazo de 93 días.

Aeropuerto de A Coruña, licitado por un importe de 2.294.243,90 euros y adjudicado 2.294.243,90 euros.

- Modificación del Alcance aprobada el 20-noviembre-2019 por un importe de 27.460,75 euros, elevando el importe total del contrato asciende a 2.321.704,65 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 583.838,62 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 2.905.543,27 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 4-noviembre-2020 y un plazo de 93 días.

Aeropuerto de Vigo, licitado por un importe de 2.266.103,54 euros y adjudicado 2.266.103,54 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 576.677,47 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 2.842.781,01 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 4-noviembre-2020 y un plazo de 93 días.

Aeropuerto de Seve Ballesteros Santander, licitado por un importe de 1.496.502,11 euros y adjudicado 1.496.502,11 euros.

- Modificación del Alcance aprobada el 24-abril-2019 por un importe de 215.230,69 euros, elevando el importe total del contrato asciende a 1.711.732,80 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 457.786,89 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 2.169.519,69 euros.

- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 4-noviembre-2020 y un plazo de 93 días.

Lote 12 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A. NORESTE" licitado por un importe de 19.132.261 euros y adjudicado 18.845.000 euros. Este lote se separa en 4 aeropuertos. Las incidencias aprobadas en cada uno de los aeropuertos han sido:

Aeropuerto de Valencia, licitado por un importe de 11.810.260,06 euros y adjudicado 11.632.935,14 euros.

- Penalización aprobada el 19-agosto-2019 por un importe de 22.809,11 euros.
- Penalización aprobada el 7-marzo-2020 por un importe de 12.664,31 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 3.009.342,07 euros y un plazo de180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 14.642.277,21 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 10-noviembre-2020 y un plazo de 93 días.

Aeropuerto de Girona-Costa Brava, licitado por un importe de 4.026.148,61 euros y adjudicado 3.965.698,08 euros.

- Penalización aprobada el 19-agosto-2019 por un importe de 7.081,55 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 1.009.204,70 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 4.974.902,78 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 10-noviembre-2020 y un plazo de 93 días.

Aeropuerto de Reus, licitado por un importe de 2.041.087,92 euros y adjudicado 2.010.442,04 euros.

- Modificación del Alcance aprobada el 11-junio-2019 por un importe de 305.659,26 euros, elevando el importe total del contrato asciende a 2.316.101,30 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 729.000,00 y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 3.045.101,30 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 10-noviembre-2020 y un plazo de 93 días.

Aeropuerto de Zaragoza, licitado por un importe de 1.254.764,38 euros y adjudicado 1.235.924,74 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 314.522,45 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 1.550.447,19 euros.
- Modificación del Alcance aprobada el 20-septiembre-2020 por un importe de 97.920,51euros, elevando el importe total del contrato asciende a 1.648.367,70 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 10-noviembre-2020 y un plazo de 93 días.

Lote 13 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A. SURESTE" licitado por un importe de 17.092.579 euros y adjudicado 16.899.945 euros.

Este lote se separa en 2 aeropuertos. Las incidencias aprobadas en cada uno de los aeropuertos han sido:

Aeropuerto de Alicante-Elche, licitado por un importe de 14.585.738,78 euros y adjudicado 14.421.357,51 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 4.061.973,78 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 18.483.331,29 euros.
- Modificación del Alcance aprobada el 30-octubre-2020 por un importe de 190.488,33 euros, elevando el importe total del contrato asciende a 18.673.819,62 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 3-noviembre-2020 y un plazo de 81 días.

Aeropuerto de Almería, licitado por un importe de 2.506.839,99 euros y adjudicado 2.478.587,90 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 630.731,30 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 3.109.319,20 euros.
- Cancelación de Saldo aprobada el 26-julio-2020 por un importe de 580.364,76 euros, reduciendo el total del contrato a 2.528.954,44 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 28-septiembre-20 20 y un plazo de 93 días.
- Modificación del Alcance aprobada el 30-octubre-2020 por un importe de 32.565,00 euros, elevando el importe total del contrato asciende a 2.561.519,44 euros.

Lote 14 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A. BALEARES" licitado por un importe de 13.394.534 euros y adjudicado 13.394.534 euros. Este lote se separa en 2 aeropuertos. Las incidencias aprobadas en cada uno de los aeropuertos han sido:

Aeropuerto de Ibiza, licitado por un importe de 8.516.520,86 euros y adjudicado 8.516.520,86 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 2.554.956,26 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 11.071.477,12 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 10-noviembre-2020 y un plazo de 83 días.

Aeropuerto de Menorca, licitado por un importe de 4.878.012,70 euros y adjudicado 4.878.012,70 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 1.692.775,26 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 6.570.787,96 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 3-noviembre-2020 y un plazo de 77 días.

Lote 15 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A. ANDALUCÍA ESTE" licitado por un importe de 27.353.324 euros y adjudicado 25.575.398 euros. Este lote se separa en 2 aeropuertos. Las incidencias aprobadas en cada uno de los aeropuertos han sido:

Aeropuerto de Málaga Costa del Sol, licitado por un importe de 25.377.855,42 euros y adjudicado 23.728.332,11euros.

- Penalización aprobada el 28-agosto-2019 por un importe de 18.125,08 euros.
- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 6.143.046,88 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 29.871.378,99 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 28-septiembre-2020 y un plazo de 82 días.

Aeropuerto de F.G.L. Granada - Jaén, licitado por un importe de 1.975.468,44 euros y adjudicado 1.847.065,89 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 470.040,14 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 2.317.106,03 euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 28-septiembre-2020 y un plazo de 93 días.

Lote 16 "SERVICIO DE SEGURIDAD EN LA RED DE AEROPUERTOS DE AENA S.M.E., S.A. ANDALUCÍA OESTE" licitado por un importe de 8.910.005 euros y adjudicado 8.614.111 euros. Este lote se separa en 2 aeropuertos. Las incidencias aprobadas en cada uno de los aeropuertos han sido:

Aeropuerto de Sevilla, licitado por un importe de 6.395.985,68 euros y adjudicado 6.183.580,04 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 2.037.184,28 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 8.220.764,32 euros.

Aeropuerto de Jerez, licitado por un importe de 2.514.019,57 euros y adjudicado 2.430.530,96 euros.

- Prórroga Tácita aprobada el 27-junio-2020 por un importe de 618.526,820 euros y un plazo de 180 días, elevando el importe total del contrato asciende a 3.049.057,78euros.
- Suspensión Temporal Parcial aprobada el 18-septiembre-20 20 y un plazo de 93 días

Página 70. ***"En el expediente nº 3 de servicios de seguridad privada tramitado por AENA y con motivo de la declaración del estado de alarma decretada mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se acordó la suspensión temporal del contrato. La reactivación del servicio fue progresiva y escalonada. La fecha de efectos de la suspensión se inició el 10 de abril de 2020. En el mes de septiembre de 2020, para cada lote, ha sido ratificada la suspensión por el órgano de contratación. En el lote 1 el adjudicatario ha manifestado su voluntad de no hacer uso de la prórroga voluntaria anual, y dado que el contrato finalizaba en el mes de junio se ha ejecutado la prórroga obligatoria establecida contractualmente con una duración máxima de 6 meses. En el lote 2 se reanudó la actividad el 1 de julio 2020 y en el lote 4, el 15 de julio de 2020. Los tres lotes de Barcelona-El Prat (5, 6 y 7), reanudaron la actividad el 19 de junio; el lote 8, el 15 de junio; el lote 9, el 1 de julio; el lote 11, el 22 de junio; el lote 13 y 15, el 1 de julio de 2020".***

Sin comentarios al respecto, la información reflejada es correcta.

Página 71. ***"Durante el periodo fiscalizado, las entidades objeto de esta fiscalización remitieron las relaciones certificadas de los contratos, convenios y encargos a medios propios, así como las de contratos patrimoniales, salvo MAYASA, que únicamente envió la relación certificada de contratos correspondiente al ejercicio 2018, la FNMT-RCM que no remitió información alguna respecto del ejercicio 2019, AENA que no remitió información sobre los encargos a medios propios en los ejercicios 2018 y 2019, y SEPIDES que tampoco remitió información sobre convenios formalizados en 2019.***

Todas las entidades remitieron las respectivas relaciones certificadas en el plazo legal establecido (antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente al que se refieran) salvo ADIF, la FNMT-RCM, PARADORES, AENA y SEPIDES remitieron fuera de plazo las relaciones correspondientes al ejercicio 2018.

Respecto a las relaciones anuales de AENA de contratos, convenios y contratos patrimoniales del ejercicio 2019, el certificado firmado que figura en la Plataforma es el de ENAIRE".

1. *"...AENA que no remitió información sobre los encargos a medios propios en los ejercicios 2018 y 2019..."*

   Aena sí remitió la información relativa a los encargos a medios propios personalizados en ambos ejercicios, pero estos contratos se incluyeron en la relación certificada anual de los contratos formalizados de expedientes. De esta forma, se informó de 16 contratos de este tipo en el ejercicio 2018 y 7 contratos en el ejercicio 2019, siempre de acuerdo a la información que en su momento, a finales del mes de enero de cada año natural, figura en los sistemas de información de Aena.

   Con posterioridad a esta fecha se han registrado en los sistemas de información 17 contratos a medios propios personalizados adicionales del año 2018 y 26 adicionales del año 2019. Se informa de que va a proceder a la incorporación de los 43 contratos que están pendientes de registrar en la *Plataforma de Contratación Estatal y Autonómica* del Tribunal de Cuentas, antes de la finalización del mes de mayo de 2021, siempre que la Plataforma lo permita.

   Por otra parte, tras consulta al centro soporte del Tribunal de Cuentas y siguiendo sus indicaciones a partir del ejercicio 2020, este tipo de contratos se van a agrupar en una relación certificada anual independiente de encargos a medios propios personalizados.

   Los informes que se obtienen de los sistemas de información de Aena y que sirven de base para las certificaciones anuales que se rinden al Tribunal de Cuentas, se extraen y se empiezan a elaborar a finales del mes de enero del año n+1 con objeto de poder cumplir con el plazo establecido en el apartado II de la Resolución de 20 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, en el que se indica que *"[...] todas las relaciones certificadas deberán remitirse al Tribunal de Cuentas antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente al que se refieran [...]"*. Por esta razón, Aena S.M.E. considera que sería conveniente que el plazo para remitir las relaciones certificadas al Tribunal de Cuentas se amplíe a los 3 primeros meses del año siguiente al del ejercicio al que se refiera la rendición anual o, en todo caso, que se habilite un período de regularización de los contratos formalizados, bajo petición expresa al Tribunal de Cuentas.

2. *"...AENA y SEPIDES remitieron fuera de plazo las relaciones correspondientes al ejercicio 2018."*

El día 21 de febrero de 2019, en forma y dentro del plazo establecido, Aena llevó a cabo la presentación y tramitación formal en la *Plataforma de Contratación Estatal y Autonómica,* de las relaciones certificadas anuales correspondientes al ejercicio 2018, ya firmadas por el Director de Contratación de Aena, como se venía haciendo en ejercicios anteriores.

Ese mismo día se recibió un correo electrónico remitido por el Tribunal de Cuentas en el que se indicaba lo siguiente:" *Nos ponemos en contacto con la entidad AENA, S.A., con objeto de informarles de que la relación anual de contratación ha de incluir un certificado firmado por el órgano de contratación originario, en este caso el Presidente de la Entidad, en aplicación de lo dispuesto en la Instrucción General de contratación aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas, con fecha de 28 de junio de 2018. En consecuencia, no podemos admitir como válida la relación anual remitida por la entidad con fecha 21 de febrero de 2019 y se les solicita la rendición de una nueva relación debidamente certificada."*

Atendiendo a este requerimiento y a la mayor brevedad posible, el día 14 de marzo de 2019 Aena llevó a cabo una nueva tramitación de las relaciones certificadas en la *Plataforma de Contratación Estatal y Autonómica*, ya firmadas por el Presidente- Consejero Delegado de Aena. Se detalla que el certificado de los convenios formalizados no presentó modificaciones y el certificado de los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles y el de los contratos formalizados de los expedientes, presentaron diferencias con relación a los certificados firmados por el Director de Contratación por la inclusión de dos nuevos registros en la relación de los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles y por la incorporación de los contratos menores en la relación certificada de los contratos de expedientes (inicialmente iban a presentarse como una relación certificada independiente, pero de acuerdo a las indicaciones recibidas del Tribunal de Cuentas, se incluyeron en la relación certificada de los contratos formalizados de expedientes).

3. *"...Respecto a las relaciones anuales de AENA de contratos, convenios y contratos patrimoniales del ejercicio 2019, el certificado firmado que figura en la Plataforma es el de ENAIRE"*

Aena llevó a cabo la presentación y tramitación formal de los certificados de las relaciones anuales del ejercicio 2019 en la *Plataforma de Contratación Estatal y Autonómica*.

La tramitación se ejecutó de acuerdo a lo tratado en conversación telefónica mantenida el día 11 de febrero de 2020, entre el personal de Aena y el centro de soporte del Tribunal de Cuentas, en el número de teléfono 91 592 68 48, de la forma que se recoge en los párrafos siguientes. Adicionalmente y en ese sentido, se remitió un correo electrónico el día 18 de febrero de 2020 a la dirección electrónica de soporte del TCU, *SoporteTIC_RETECON@tcu.es*:

"En relación con la rendición anual al Tribunal de Cuentas del ejercicio 2019 y de acuerdo a la conversación telefónica mantenida la semana pasada con ustedes, les comunico que vamos a proceder a una primera "tramitación" de los tres tipos de relaciones certificadas sin firmar por el Presidente de Aena, con objeto de poder detectar y tener la seguridad de que no se generan errores en los procesos de carga de los ficheros xml y csv en la plataforma electrónica del TCU. Estas tramitaciones se generarán antes de la finalización del mes de febrero de 2020, manteniendo la premisa del cumplimiento del plazo establecido al respecto.

Posteriormente enviaremos por correo electrónico los certificados firmados por el Presidente, en función de su disponibilidad y agenda, para que ustedes procedan a la sustitución de los certificados tramitados sin firma."

A lo largo del mes de febrero de 2020, Aena llevó a cabo la tramitación formal de las relaciones certificadas del ejercicio 2019 en la *Plataforma de Contratación Estatal y Autonómica*, incorporándose también los certificados de Aena (pendientes de firma). Posteriormente y de acuerdo a lo tratado con el centro soporte del Tribunal de Cuentas, se remitieron los certificados firmados a la dirección de correo electrónico *SoporteTIC_RETECON@tcu.es* del Tribunal de Cuentas, para que se procediese a la sustitución de los certificados que se presentaron en la Plataforma (idénticos en contenido, número e importe de los contratos).

- **Página 73. *"Respecto al expediente nº 3 de servicios de seguridad privada, AENA no ha enviado todas las incidencias. Se ha comprobado que faltan 6 penalizaciones impuestas a los adjudicatarios por importe de 199.560 euros."***

No se sabe cómo se han obtenido los datos relativos a la falta de registro de 6 penalidades impuestas a los adjudicatarios por importe de 199.560 euros. Según consta en los sistemas de información de Aena, en los ejercicios 2018 y 2019 se aprobaron 9 penalidades por un importe de 267.088 euros (todas corresponden al ejercicio 2019). De ellas se tramitaron en la Plataforma 4 penalidades por un importe de 80.192 euros y no se tramitaron 5 penalidades por un importe de 186.896 euros por un problema relativo al registro de los lotes del expediente. Se informa de que va a proceder a la incorporación de las 5 penalidades que estaban pendientes de registrar en la Plataforma de Contratación Estatal y Autonómica, antes de la finalización del mes de abril de 2021, siempre que la Plataforma lo permita.

- **Página 75. *"El cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información se ha efectuado a través del portal de transparencia de las entidades fiscalizadas. Respecto de las obligaciones de publicidad activa, los resultados se exponen a continuación:***

a) Todas las Entidades cuentan con una Sede electrónica o web donde publican de forma periódica y actualizada la información por estar sujetas a las obligaciones de transparencia. La información expuesta es clara y estructurada en formados reutilizables y de accesibilidad. En general, el formato utilizado para exponer la información es en PDF y las pautas de accesibilidad al contenido seguido es el

establecido por el W3C (Consorcio de la World Wide Web). Además, cuentan con mecanismos establecidos en las Web para la identificación y localización de la información que suele ser una página de inicio con diferentes etiquetas, desplegables y ventanas incluyendo buscador y mapa web. No obstante, algunas Entidades como HUNOSA, NEXEA y SELAE no tienen buscador y/o mapa web en la página de inicio para facilitar la búsqueda de información.

b) Los órganos de contratación de las Entidades fiscalizadas difunden su actividad contractual a través del "perfil del contratante", redirigiendo, además, a través de un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, si bien algunas Entidades no tienen al inicio esta etiqueta para ir a la información como PARADORES que tiene la información en la etiqueta "nuestra empresa", MAYASA y NEXEA, que lo tiene a través de la etiqueta "conócenos", la AP CASTELLON que lo incluye en "negocio-licitaciones" y AENA que lo recoge en la etiqueta "contratación"".

El enlace web que da acceso al perfil de contratante de Aena que está ubicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, está disponible en la página de inicio de su Portal de Contratación de Proveedores, a efectos de dar cumplimiento al artículo 347 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Además, Aena ha desarrollado una funcionalidad adicional en su Portal de Contratación de Proveedores, incorporando todos los enlaces al perfil del contratante de los distintos órganos de contratación de Aena, que se han integrado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, con objeto de que cualquier usuario pueda acceder y consultar las contrataciones tramitadas y publicadas por cada órgano de contratación de Aena, de forma directa e independiente (además de la consulta de las contrataciones publicadas por Aena, de manera global).

Madrid, a 27 de abril de 2021.

Firmado por:

VILLALON MIR ANTONIO - DNI 25304205L

Firmado digitalmente por VILLALON MIR ANTONIO - DNI 25304205L
Fecha: 2021.04.27 14:21:21 +02'00'

Antonio Villalón Mir
Director de Contratación de Aena S.M.E., S.A.

Elaborado por.

SAIZ CALLEJA DAVID - DNI 11822746X

Firmado digitalmente por SAIZ CALLEJA DAVID - DNI 11822746X
Fecha: 2021.04.27 14:18:35 +02'00'

David Saiz Calleja
Jefe de la División de Mesa de Contratación.
Dirección de Contratación

ANEXO I. Relación de penalizaciones aprobadas del expediente de seguridad SEG-629/2017

DATOS DEL CONTRATO			INCUMPLIMIENTO / PENALIZACIONES				
REF. CONTRATO	AEROPUERTO	ADJUDICATARIO	FECHA APROBACIÓN INCIDENCIA	MOTIVO	IMPORTE PENALIZACIÓN	Nº FACTURA CÁLCULO	Nº FACTURA APLICACIÓN
SEG 629/2017 - 11	FUERTEVENTURA	UTE ILUNI SEGUR-ILUNI OUT	24-abr-19	Penalizaciones	37.285,59	6300109023	6300109053
SEG 629/2017 - 11	FUERTEVENTURA	UTE ILUNI SEGUR-ILUNI OUT	04-may-19	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	23.221,88	6300109029	6300109053
SEG 629/2017 - 2	ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS	EULEN SEGURIDAD SA	25-may-19	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	15.095,81	0871149	9033553
SEG 629/2017 - 21	VALENCIA	UTE SEGURISA-SAGITAL SA	19-ago-19	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	22.809,11	180045	A/190083
SEG 629/2017 - 22	GIRONA - COSTA BRAVA	UTE SEGURISA-SAGITAL SA	19-ago-19	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	7.081,55	190024	NO APLICADO
SEG 629/2017 - 29	MÁLAGA COSTA DEL SOL	UTE ICTS HISPANIA-ICTS GE	28-ago-19	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	18.125,08	V29/19004	NO APLICADO
SEG 629/2017 - 2	ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS	EULEN SEGURIDAD SA	23-sep-19	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	84.234,62	0871149	914449
SEG 629/2017 - 31	TENERIFE-SUR	UTE PROSEGUR SOL-ESC SERV	22-oct-19	Penalizaciones	54.645,32	0025769CR00	0025769K0000
SEG 629/2017 - 11	FUERTEVENTURA	UTE ILUNI SEGUR-ILUNI OUT	27-oct-19	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	4.588,43	6300109032	6300109053
SEG 629/2017 - 3	ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS	UTE TRABLISA-VISABREN	23-ene-20	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	2.674,61	V02/65	V02/191
SEG 629/2017 - 4	ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS	UTE SEGURISA-SAGITAL SA	23-ene-20	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	18.278,92	A 190025	A/200023
SEG 629/2017 - 4	ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS	UTE SEGURISA-SAGITAL SA	23-ene-20	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	13.975,06	A 190049	A/200023
SEG 629/2017 - 2	ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS	EULEN SEGURIDAD SA	23-ene-20	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	8.337,62	0894843	914449
SEG 629/2017 - 5	J. TARRADELLAS BARCELONA EL PRAT	UTE TRABLISA-VISABREN	25-ene-20	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	39.640,10	V02/97	V02/185
SEG 629/2017 - 4	ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS	UTE SEGURISA-SAGITAL SA	25-ene-20	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	17.337,69	A/190094	A/200023
SEG 629/2017 - 1	ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS	UTE ILUNION SEG-ILUNI OUT	03-mar-20	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	51.573,11	6300107004	6300107029
SEG 629/2017 - 21	VALENCIA	UTE SEGURISA-SAGITAL SA	07-mar-20	G.Mixta PENAL DIR/EX/D CE	12.664,31	190118	A/200067
TOTAL PENALIZACIONES ENVIADAS AL T.C.U.					**431.568,81**		

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA:

AUTORIDAD PORTUARIA DE CASTELLÓN

(PORTCASTELLO)

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019"

Esta Autoridad Portuaria de Castellón (en adelante, APCS), ha sido requerida en fecha 30 de marzo de 2021 para que se formulasen las alegaciones que considerase oportunas respecto al borrador del **ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019"** (en adelante, Anteproyecto de fiscalización) emitido por el Tribunal de Cuentas, sección de fiscalización (en adelante, TCu) en lo que respecta a los contratos licitados, adjudicados y formalizados por su órgano de contratación que han sido objeto de la correspondiente fiscalización con algunas observaciones. Tras una solicitud de ampliación de plazo para la formulación de alegaciones, finalmente la fecha límite para la presentación de estas es el 29 de abril de 2021.

Para una mayor claridad se procede a formular las alegaciones siguiendo el orden sistemático que las mismas figuran en el Anteproyecto de fiscalización.

II.3.2 ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS del Anteproyecto de fiscalización, II.3.2.1. ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS, apartado a) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente.

El TCu señala en su párrafo tercero (pag.31) "*El expediente nº 4 de servicios de seguridad privada tramitado por la AP CASTELLON siguió la tramitación de urgencia. Como antecedentes hay que señalar que el anterior contrato de "Vigilancia y seguridad 2017-2019" venció el 31 de mayo de 2019. No es hasta ese mismo día que se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público la licitación del contrato que venía a sustituirlo mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria. El 26 de junio de 2019 se dicta resolución de desistimiento de la licitación por el Presidente del Autoridad Portuaria motivada en un previo recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y técnicas por, entre otros motivos, no haberse desglosado en el presupuesto base de licitación los costes directos, indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, así como los beneficios estimados*"

Esta misma observación consta en el apartado de conclusiones III.2.A) apartado 14 (pág 79).

Respecto a esta observación la APCS muestra du disconformidad. La licitación del contrato de "Servicio de vigilancia y seguridad privada en los edificios Moruno, edificio Clientes e instalaciones pesqueras del Puerto de Castellón" se publicó el 9 de mayo de 2019 en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PLACE) con la referencia de expediente EXG19-0044 (adjuntamos como prueba el documento núm1).

El día 10 de mayo de 2019 la división de Contratación de la APCS recibe email de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE COMPAÑÍAS PRIVADAS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD (APROSER) advirtiendo que en el PCAP publicado el día anterior en PLACE con la referencia **EXG19-0044** han observado que no se cumple con el requisito exigido en el artículo 145.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) habida cuenta que según los CPV's del contrato licitado de conformidad con el citado artículo y en anexo IV de la LCSP los criterios relacionados con la calidad deberían respetar al menos el 51% de la puntuación final, siendo que el PCAP publicado contenía un 25% en criterios evaluables mediante juicio de valor, por lo que solicitan al órgano de contratación reconsiderar y modificar las condiciones de la licitación para ajustarlos a las exigencias legales (documento núm.2).

Como consecuencia del citado email, el órgano de contratación en aras de garantizar los principios de legalidad y transparencia emite el mismo día Resolución de desistimiento de la licitación, la cual se publica con el correspondiente anuncio de desistimiento en PLACE (documentos núm. 3 y 4).

El mismo día 10 de mayo de 2019, tras modificar los criterios del juicio de valor del PCAP (fueron fijados en un 51%) de conformidad con el artículo 145.4 y anexo IV de LCSP, la APCS publica nuevamente la licitación del contrato del "Servicio de vigilancia y seguridad privada en los edificios Moruno, edificio Clientes e instalaciones pesqueras del Puerto de Castellón" con la referencia del expediente **EXG19/0044** (documento núm.5). Finalizado el plazo para presentar ofertas el día 27 de mayo de 2019, se comprueba que no se ha presentado ninguna oferta por lo que el 31 de mayo de 2019 se dicta Resolución de declaración de licitación desierta del mencionado contrato por el órgano de contratación (documento núm. 6), publicada en PLACE mediante el correspondiente anuncio (documento núm.7).

Habida cuenta de la declaración desierta del expediente EXG19/0044, se modifican los pliegos esencialmente en la exigencia del número de horas del servicio exigidas y redistribuyendo la prestación de las mismas, por lo que se licita el nuevo PCAP con la referencia **EXG19_044** el mismo día 31 de mayo de 2019, tal como acreditamos con el anuncio de licitación en PLACE (documento núm.8). Finalizado el plazo legalmente previsto (17 de junio) presentaron ofertas los licitadores COVIAR, S.L. y SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S.A. El 20 de junio de 2019 se reúne la Mesa de Contratación y realiza la apertura del sobre núm. 1 (documentación administrativa y documentación relativa a los criterios del juicio de valor) procediendo a entregar la documentación de los criterios de juicio de valor a la Comisión técnica para que

emitiera informe técnico y quedando convocada la Mesa para el día 1 de julio de 2019 para la apertura de los sobres núm. 2 (ofertas económicas) (documento núm. 9).

El 21 de junio de 2019 se recibe en el Registro de la APCS un escrito anunciando la interposición de un recurso especial en contratación pública, regulado en la LCSP, por parte de la Federación de Trabajadores de Seguridad Privada de la Unión Sindical Obrera (FTSP-USO) con registro de entrada 2019000001183, en el cual se denuncia la falta de desglose de los costes directos e indirectos, así como otros gastos y beneficios y la exigencia en los pliegos de que los licitadores debían disponer de una Delegación en la Comunitat Valenciana. Como consecuencia de la tramitación del recurso especial ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), el órgano de contratación dicta Resolución de desistimiento de la licitación el 26 de junio de 2019 (documento núm. 10), publicándose el anuncio de desistimiento en PLACE (documento núm.11). Asimismo se redacta informe jurídico de fecha 2 de julio de 2019 por el órgano de contratación en el cual se argumenta que como consecuencia del recurso especial interpuesto por FTSP-USO ante el TACRC, y habida cuenta que la tramitación del recurso y su resolución podría demorarse durante meses y que urgía la formalización del contrato licitado al tratarse de un servicio esencial para la Autoridad Portuaria de Castellón, se desiste continuar con la tramitación del expediente EXG19_0044 para proceder a analizar las cuestiones jurídicas planteadas por el recurrente y proceder a una nueva redacción de los pliegos, siempre en aras de garantizar los principios de legalidad y transparencia (documento núm.12).

El 8 de julio de 2019 y como consecuencia de las circunstancias sobrevenidas anteriormente expuestas (licitación declarada desierta, interposición de recurso especial) y teniendo en cuenta que nos encontrábamos con un servicio esencial como lo es la vigilancia privada de las zonas lúdicas y los edificios de la Autoridad Portuaria de Castellón, además en periodo de mayor afluencia pública en periodo estival, el órgano de contratación emite Resolución de tramitación urgente del contrato de "Servicio de vigilancia y seguridad privada en los edificios Moruno, edificio Clientes e instalaciones pesqueras del Puerto de Castellón", de conformidad con el artículo 119 LCSP para así poder acortar los plazos administrativos al ser un servicio de interés público.

El 12 de julio de 2019 se publica la licitación **EXG19-0074** del contrato "Servicio de vigilancia y seguridad privada en los edificios Moruno, edificio Clientes e instalaciones pesqueras del Puerto de Castellón", habiendo adaptado el PCAP desglosando los costes directos e indirectos en el precio del contrato y eliminando asimismo la exigencia de una delegación en la Comunitat Valenciana por parte de los licitadores (documento núm.14). Esta licitación fue finalmente adjudicada en fecha 8 de agosto de 2019 a la mercantil COMPAÑÍA DE VIGILANCIA ARAGONESA, S.L. (COVIAR), formalizándose el contrato transcurridos los preceptivos 15 días hábiles como exige el artículo 50 LCSP (al tratarse de un contrato de servicios sujeto a recurso especial), tal como consta en el expediente el 30 de agosto, entrando en vigor el 1 de septiembre de 2019.

En paralelo, el 25 de julio de 2019 se dicta Resolución núm.896/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en el recurso núm.780/2019 interpuesto por FTSP-USO, inadmitiendo el recurso especial en materia de contratación al haberse acordado por el órgano de contratación el desistimiento del procedimiento de licitación objeto de recurso por imposibilidad de continuar el procedimiento de conformidad con el artículo 84.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (documento núm.15).

Todo lo anteriormente expuesto viene a evidenciar que el 31 de mayo de 2019 la APCS no publicó por primera vez la licitación del contrato fiscalizado de servicio de vigilancia y seguridad privada (tal y como se indica en la redacción del anteproyecto), sino que en dicha fecha tal como hemos relatado y documentado de manera pormenorizada, se trataba de la tercera ocasión que se tramitaba la licitación del contrato en cuestión, todo ello como consecuencia de las circunstancias sobrevenidas ya descritas ut supra (email de asociación APROSER, licitación declarada desierta al no concurrir ningún licitador en el plazo de los 15 días concedidos y el desistimiento por la interposición de un recurso especial de la asociación FTSP-USO que obligó a reformar los pliegos para adaptarlos a las exigencias legales).

> El TCu señala en su párrafo cuarto (pág.32) "*Se observa una inadecuada y deficiente planificación de las necesidades contractuales de la entidad fiscalizada al no haberse iniciado con la antelación suficiente la licitación que permitiera la adjudicación del nuevo contrato previamente al vencimiento del anterior, dando lugar a que, como el servicio se tenía que seguir prestando, se tuvieran que formalizar cuatro contratos menores desde junio hasta la fecha de entrada en vigor del expediente nº 4, tramitado por procedimiento de urgencia, el 1 de septiembre de 2019, con un importe de adjudicación de 48.981,49 euros y un año de duración que finalmente se prorrogó hasta otro año más.*"

La APCS está disconforme con esta observación. La licitación del contrato se inició el 9 de mayo, tal como ya hemos detallado anteriormente y la adjudicación del nuevo contrato se demoró por las circunstancias sobrevenidas que damos por reproducidas en el apartado anterior. Se formalizan los contratos menores al haber vencido el contrato de servicios, y que las circunstancias sobrevenidas (la primera, la declaración desierta de la licitación y la segunda, la interposición de un recurso especial de contratación pública que obligó a desistir de la licitación y readaptar nuevamente los pliegos) tratándose de un servicio esencial y de interés público como es la vigilancia y seguridad privada de los edificios e instalaciones pesqueras del Puerto de Castellón obligaba en aras de garantizar dicho servicio esencial, y por ende, los contratos de los empleados vinculados al servicio de vigilancia, es por lo que se optó

por dicha fórmula jurídica en tanto en cuanto no estuviera formalizado el contrato de la licitación EXG19-0074. Por lo tanto, no es cierto que el procedimiento de urgencia se tramitara con fecha 1 de septiembre (fecha en la que entró en vigor el contrato adjudicado a la mercantil COMPAÑÍA DE VIGILANCIA ARAGONESA, S.L. (COVIAR) en la licitación EXG19-0074) sino que precisamente tal como hemos argumentado y documentado en el punto anterior, la declaración de tramitación de urgencia se firmó por el órgano de contratación el 8 de julio de 2019 (ver documento núm. 13), precisamente para tratar de acelerar el proceso de adjudicación teniendo en cuenta de la naturaleza del servicio esencial y de interés pública y para garantizar la seguridad jurídica de los empleados que debían ser subrogados por el licitador que obtuviera la adjudicación. A mayor abundamiento destacar, que por parte de la APCS siempre se ha pretendido garantizar los principios inspiradores en el artículo 1 LCSP transparencia, libertad de acceso a las licitaciones, integridad, entre otros, y así se desprende al comprobar que finalmente el nuevo contrato fue adjudicado a la mercantil COMPAÑÍA DE VIGILANCIA ARAGONESA, S.L. (COVIAR) y no a quien venía prestando el servicio, la mercantil SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S.A.

II.3.2 ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS del Anteproyecto de fiscalización, II.3.2.1. ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS, apartado b) Elementos estructurales del contrato (objeto, presupuesto de licitación, valor estimado) -Presupuesto base de licitación

> El TCu señala en (pág.33) "…*En ninguno de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se recogieron los costes salariales de forma desglosada de conformidad con lo previsto en la LCSP. En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, estas previsiones no se recogieron en los expedientes números 4, 5, 6 y 12*."

Es precisamente como consecuencia del recurso especial en materia de contratación interpuesto por FTSP-USO, que la APCS revisó la redacción de su PCAP y lo ajustó a las exigencias del artículo 100.2 LCSP, habiéndose subsanado este hecho con la licitación del contrato EXG19-0074 cumpliendo con dichas exigencias legales, y así también se han adaptado todos los PCAP que se han licitado posteriormente.

> Esta misma observación consta en el apartado de conclusiones III.I.A) apartado 19 (pág. 7).

La APCS quiere señalar que en este contrato no podía llevarse a cabo esa desagregación por géneros al no existir diferencias retributivas según convenio aplicable. Entendemos que debería quedar plasmada esta indicación a dichas circunstancias en el documento correspondiente , asunto que se incluirá, en su caso, en los pliegos siguientes.

II.3.2 ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS del Anteproyecto de fiscalización, II.3.2.2- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN. a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios.

El TCu señala en (pág.35) "*Los criterios de adjudicación de los expedientes nº 10 y nº 6, de servicios de limpieza tramitados por ENRESA y la FNMT-RCM, respectivamente, no se especificaron en el anuncio de licitación, Tampoco se incluyeron en los anuncios de licitación de los expedientes números 4 y 10 de servicios de seguridad privada tramitados por la AP CASTELLON y la FNMT-RCM, respectivamente. Ello no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 135 y 145.5 de la LCSP, que establecen que deberán figurar en el citado anuncio.*"

Esta misma observación consta en el apartado de conclusiones III.2.B) apartado 19 (pág. 80).

La APCS muestra su disconformidad. Cabe reseñar que la APCS implantó la contratación electrónica en el mes de junio del año 2020, por lo que la licitación fiscalizada (mayo-junio del año 2019) se tramitó por el procedimiento del anuncio de la licitación y el anuncio de los pliegos (PPT y PCAP) debiendo los licitadores presentar sus ofertas en los correspondientes sobre en papel en el Registro de la APCS. Así las cosas, tal como se observa en cualquiera de los anuncios de licitación y pliegos que se tramitaron durante el ejercicio 2019, y en el caso que nos ocupa del anuncio de licitación del expediente EXG19-0074 del día 12 de julio de 2019 (documento núm.14) y del anuncio de los pliegos de la misma fecha (ver documento núm. 14 bis), aparece un enlace para el Pliego de Prescripciones Técnicas y otro para el Pliego de Cláusulas Administrativas dentro de los cuales cualquier licitador interesado podía pinchar en el mismo y visionar ambos pliegos, y con ello, los criterios de adjudicación que se requerían para el mencionado contrato, cumpliendo con ello con los principios de legalidad, transparencia e igualdad de trato para todos los licitadores.

III.2 CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR Y NO SON ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. A) En relación con la preparación de los expedientes de contratación (Apartado II.3.2.1.)

El TCu señala en (pág.79) "14. *En los tres expedientes de servicios de limpieza, tramitados por ACUAES, ENRESA y la FNMT-RCM, la justificación de la necesidad de contratar se formuló en términos muy genéricos; y en el expediente de servicios de seguridad, tramitado por la AP CASTELLON, por el procedimiento de urgencia, el motivo de la urgencia se debió a una deficiente planificación de la Entidad, al no*

haberse iniciado la licitación del contrato previsto para la prestación de esos servicios con antelación suficiente antes del vencimiento del contrato anterior, lo que motivó, además, la adjudicación de cuatro contratos menores para dar continuidad al servicio de seguridad"

La APCS muestra su disconformidad. Tal como ya se ha motivado detalladamente en nuestras observaciones en el punto *II.3.2 ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS del Anteproyecto de fiscalización, II.3.2.1. ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS, apartado a) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente*, la APCS comenzó a tramitar el primer expediente para adjudicar el contrato fiscalizado el 9 de mayo de 2019 (antes de la finalización del que en ese momento estaba en vigor) pero por circunstancias ajenas o sobrevenidas que nada tienen que ver con una "deficiente planificación" hubo que modificar en varias ocasiones los pliegos para que se presentaran licitadores (tras comprobar que se quedó desierto) y posteriormente reajustar la redacción de los mismos adaptándolos a las exigencias del artículo 100 LCSP y así evitar que el recurso especial de contratación pública pudiera paralizar la tramitación de la licitación durante varios meses, teniendo en cuenta que se trata de un servicio crítico y de interés público. Los contratos menores ya se han explicado anteriormente la causa que los motivó, todo ello relacionado con la dilación que llevó la adjudicación del contrato que se inició su primera publicación el 9 de mayo y no pudo formalizarse el contrato hasta el 31 de agosto de 2019. A mayor abundamiento conviene reseñar que la APCS viene realizando un esfuerzo técnico y humano considerable para adaptarse a los sustanciosos cambios legislativos en materia de contratación que la actual Ley 9/2017 (LCSP) ha introducido en el modus operandi para la contratación pública de las Autoridades Portuarias que anteriormente a la entrada en vigor de la misma operaban principalmente con las Órdenes FOM, y que sin embargo con la entrada en vigor el 9 de marzo de 2018 de la LCSP conllevó a elevar de manera exponencial el número de contratos a licitar, y con ello, el volumen de trabajo así como la necesariedad de formar a su personal del departamento de contratación pública (incluso teniendo que aumentar la plantilla de dicho departamento con la creación de una plaza de responsable de contratación pública) y mejorar las herramientas informáticas-tecnológicas. Un dato relevante a tener en cuenta es el sustancial crecimiento del número de licitaciones que se han tramitado que ha ascendido un 38% en el periodo que abarca los años 2018-2019-2020 (con la entrada en vigor de la LCSP), respecto periodo 2016-2017 (años donde se licitaba conforme a las Órdenes FOM).

RECOMENDACIONES

En relación a las Recomendaciones que formula el TCu la APCS quiere hacer constar que desde el 2019 (año que se ha centrado la fiscalización de los contratos de vigilancia y seguridad privada y limpieza) hasta la fecha actual, ha ido implementando una serie de mecanismos y ajustes que de manera sucinta se enumeran a continuación:

- Puesta en marcha de la contratación electrónica. A partir de agosto de 2020 tras realizar la formación en materia de contratación electrónica y tener las herramientas informáticas para poder gestionar las Mesas de Contratación de manera electrónica.

- Mejora de los procesos de contratación, tanto el de compras como el de inversiones, así como la obtención de la certificación ISO 9001 de ambos procedimientos por la empresa AENOR el 20 de noviembre de 2020.
- Mejoras en la redacción de los pliegos de condiciones generales de las licitaciones.
- Informatización y sistematización de los trámites administrativos de contratación bajo el ERP Dynamics NAV.
- Implantación de avisos automáticos, en cuanto a finalización de contratos con 4 meses de antelación para programar con tiempo la nueva licitación del servicio/suministro, en el caso que corresponda.
- Implantación de avisos automáticos para ejercer el derecho de prórroga de un contrato en el caso que corresponda.

II.7.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES (LOIEMH)

El TCu señala en (pág.74) "A diciembre de 2020, se incumple con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el Consejo de Administración de las siguientes entidades: HUNOSA (16,67% de mujeres), SEPIDES (18,18% de mujeres), NEXEA (20,00% de mujeres) ADIF (27,27% de mujeres), ENRESA (27,27% de mujeres), RENFE (31,25% de mujeres), AENA (33,33% de mujeres), PARADORES (33,33% de mujeres), ENUSA (36,36% de mujeres), SELAE (37,50% de mujeres) y AP CASTELLON (38,89% de mujeres). Además, la presencia de la mujer en puestos de responsabilidad (presidencias) es baja, aproximadamente una media del 14,29%, en las entidades fiscalizadas."

La APCS muestra su disconformidad. Tal y como puede verse en la web de la APCS, la entidad cuenta con un Consejo de Administración compuesto por 20 miembros, de los cuales 8 son mujeres, lo que supone el 40% de representación femenina, quedando dicho porcentaje dentro del concepto de composición equilibrada que aparece en el artículo 75 de la citada LOIEMH que especifica que las personas de cada sexo no deben superar el 60% ni ser menos del 40%. Por lo que existe un adecuado cumplimiento de la normativa.

II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO (Apartado b)

El TCu señala en (pág.75) "Los órganos de contratación de las Entidades fiscalizadas difunden su actividad contractual a través del "perfil del contratante", redirigiendo, además, a través de un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, si bien algunas Entidades no tienen al inicio esta etiqueta para ir a la información como PARADORES que tiene la información en la etiqueta "nuestra empresa", MAYASA y NEXEA, que lo tiene a través de la etiqueta "conócenos", la AP CASTELLON que lo incluye en "negocio-licitaciones" y AENA que lo recoge en la etiqueta "contratación".

La APCS se encuentra en la actualidad redefiniendo la información que aparece en la web de la entidad, se ha generado una pestaña de Transparencia (documento num.16), donde en el apartado de Información económica aparece el apartado de licitaciones que enlaza con la ubicación actual de las licitaciones en la pestaña de Negocio. La APCS entiende que la ubicación actual es adecuada atendiendo al público objetivo de la información, pero también quiere dar respuesta a la facilidad de acceso de la información permitiendo el acceso desde la nueva pestaña de Transparencia. Se ha aprovechado para actualizar la información de los años 2018 a 2020.

II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO (Apartado c)

> *El TCu señala en (pág.76) "Las Entidades publican en su página web información sobre las funciones desarrolladas, la normativa de aplicación y su estructura organizativa con la identificación de los responsables de las respectivas unidades o departamentos. No obstante, NEXEA y RENFE no publican el organigrama, ni el perfil, ni la trayectoria de los responsables de las diferentes unidades, y CORREOS no publica el organigrama. La AP CASTELLON sólo publica la trayectoria profesional de la Directora, lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 19/2013."*
>
> Esta misma observación consta en el apartado de conclusiones III.7 apartado 54 (pág. 86).

En el artículo 6.1 de la Ley 19/2013 se determina que se deberá incluir un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.
Las Autoridades Portuarias tienen, dentro de su plantilla, dos órganos, uno de gobierno y otro de gestión (artículo 29 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante), la titularidad del órgano de gobierno le corresponde al Presidente y la del órgano de gestión a la Directora.
Desde febrero hasta septiembre de 2020 la presidencia de la APCS estuvo vacante, pero actualmente consta en la web tanto la trayectoria del Presidente como la de la Directora. Tal y como se describe en la propia web, el acceso a dicha información se obtiene a través del link asociado a estas figuras del organigrama que aparece en el icono de Transparencia de la web de la entidad.

II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO (Apartado e)

El TCu señala en (pág.76)" En relación con la publicación por las Entidades de los convenios suscritos, las encomiendas de gestión, las subvenciones públicas, los presupuestos y las cuentas anuales se han detectado las siguientes incidencias:

- [...] La AP CASTELLON no publica en su Web la información económica, presupuestaria y estadística exigida por el artículo 8 de la Ley 19/2013. En cuanto a SEPIDES, indica que la entidad elabora un presupuesto que se integra en el consolidado del grupo SEPI."

La APCS ha habilitado en la web de la entidad un icono específico de Transparencia (documento num.16) con un apartado específico de Información económica donde da publicidad a las Cuentas Anuales del ejercicio cerrado y auditado junto con la Orden EHA/614/2009 de 3 de marzo correspondiente y el correspondiente Informe de Auditoría).

Esta misma observación consta en el apartado de conclusiones III.7 apartado 54 (pág. 86).

II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El TCu señala en (pág.76)" Respecto de la regulación del derecho de acceso a la información (publicidad pasiva), todas las Entidades excepto la AP CASTELLON (que lo tiene incluido en una pestaña de atención al cliente) cuentan en su página de inicio o principal con una pestaña específica "portal de transparencia o transparencia", que permite hacer la consulta de la información preceptiva; se trata de un acceso directo a la información que permite una localización rápida, de forma fácil y gratuita en todas las Entidades. Así mismo, tienen un enlace en la web sobre "solicitud de información" para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información pública."

La APCS como ya se ha citado en los párrafos anteriores para facilitar el acceso del usuario y dar respuesta al acceso de la información ha habilitado un icono de acceso directo en la web de la entidad, más visible e intuitivo, incluyendo los tres apartados básicos atendiendo a la naturaleza de la información: 1. Información institucional, organizativa y de planificación, 2. Información de relevancia jurídica y 3. Información económica, presupuestaria y estadística. (documento num 16).

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA:

SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.

(CORREOS)

AL TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DE EMPRESAS ESTATALES
Y OTROS ENTES PÚBLICOS

Que en fecha de 31 de marzo de 2021 (admitida prórroga el 16 de marzo) le ha sido notificado la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A; S.M.E. (CORREOS) el ***ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.***

Que, dentro del plazo conferido para ello, formula las siguientes,

ALEGACIONES

A) EN LO QUE RESPECTA AL PUNTO II.5.2.- ANALISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADO.

A.1) SUBEPÍGRAFE: II.5.2.1.- ANALISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN:

PRIMERA. – En lo referente al apartado a) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente, se establece "***Se han detectado en los expedientes fiscalizados las siguientes incidencias: …. b) La necesidad de contratar del expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, según la memoria justificativa, de 25 de Enero de 2019, estuvo motivada por la imposibilidad de asumir el servicio de limpieza de las instalaciones del Grupo Correos, que dispone de más de 3.400 locales, con las limpiadoras (a extinguir) que aún quedaban en plantilla de la entidad, lo que motivó la contratación con empresas especializadas del sector. La entidad precisó que la externalización del servicio de limpieza fue debida a una decisión estratégica y autoorganizativa de los recursos basada en una adecuada planificación de los efectivos del personal en orden a conseguir una mayor eficacia en la prestación de los servicios que realiza y una eficiencia en la utilización de sus recursos económicos, sin que tales aspectos se hayan acreditado***."

En este punto, es conveniente reseñar que en la memoria de la contratación se incorpora la siguiente información que justifica la necesidad:

"2.1 ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

"*El Grupo Correos dispone de más de 3.400 locales, con una superficie total que supera la cifra de 1.400.000 m².*

Las necesidades de limpieza de estos locales resulta imposible asumirla con las limpiadoras (a extinguir), que aún quedan en la plantilla de Correos. Así pues, en los últimos años se viene recurriendo a la contratación de este servicio, a empresas especializadas del sector.

2.2 NECESIDAD DEL GASTO Y ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

A fin de dar viabilidad a las operaciones de negocio que se efectúan en los distintos inmuebles del Grupo Correos, salubridad de los mismos e imagen corporativa, resulta imprescindible la continuidad ininterrumpida de la prestación de los servicios de limpieza."

Asimismo con el fin de fortalecer la justificación de la decisión estratégica y autoorganizativa de planificación de recursos se adjunta certificado de la evolución del número de efectivos (**ANEXO I: CERTIFICADO DEL NÚMERO DE EFECTIVOS EN CORREOS ADSCRITOS A LIMPIEZA**) equivalente en el colectivo de limpiadoras en los últimos cinco años, donde puede observarse que tanto por número de efectivos (78,20 en 2020), disminución pronunciada en estos últimos años (un 50% en el período 2015-2020), como dispersión geográfica del personal existente, impiden dar cobertura a la limpieza de 3.410 centros distribuidos por todo el territorio nacional, con una superficie a limpiar de 1.468.445 metros cuadrados (m2).

Es decir, con ello se pone de manifiesto la inviabilidad de cubrir el servicio de limpieza en los centros de Correos con personal fijo y en aras a garantizar la eficiencia se variabiliza el coste al subcontratar el servicio adecuándolo a la dispersión geográfica y horarios existentes en todos nuestros centros.

SEGUNDA.- En lo referente al apartado b) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado y precio y duración), se establece en lo referente a objeto de los contratos:

a) **"*En los siguientes de servicios de limpieza tramitados por Renfe y Correos el objeto del contrato no está determinado, incumpliendo lo dispuesto en el Art. 99.1 de la LCSP y 86.1 del TRLCSP….***
En cuanto al expediente nº 14, tramitado por Correos, según la memoria de Enero de 2019, tuvo por objeto la limpieza de los distintos centros de trabajo de las entidades del Grupo Correos, salvo Correos Telecom, así como una bolsa para hacer frente al control de plagas, gestión de residuos y servicios extraordinarios de limpieza". En relación con la citada bolsa, única para todo el Grupo Correos y común para el conjunto de zonas, se dejó constancia en el expediente de que se trataba de servicios que en general "no son continuos, o es imposible prever cuando son necesarios". En el pliego de condiciones, punto 10 se estableció que Correos se reservaba el derecho de solicitar otras ofertas para la realización de

***tales trabajos, con la finalidad de asegurarse la prestación de los servicios al ser servicios estratégicos para el normal funcionamiento y operatividad del Grupo. Esta condición pudiera originar una falta de concreción del objeto del contrato, que no se ajustaría a los dispuesto en el artículo 99.1 de la LCSP*".**

Atendiendo a este punto, conviene reseñar que los trabajos que están detrás de esa bolsa son concretos y están ampliamente definidos en el pliego. Todo ello queda referenciado en los epígrafes 3.4, 3.5 y 3.6 del pliego. En concreto la prestación del servicio de control de plagas se regula de forma amplia y extensa en el capítulo 3.4 del pliego y el detalle de lo que consiste la gestión de residuos se detalla en el capítulo 3.5 que se adjunta como **ANEXO II: DETALLE DE LOS SERVICIOS CONTENIDOS EN LA BOLSA.**

En cuanto a los servicios extraordinarios de limpieza debemos reseñar que están acotados a causas extraordinarias (después de realizada obra o reforma o por causas inesperadas), y se salen de las frecuencias establecidas para la limpieza ordinaria contenida en el pliego, que está descrita en el Punto 3.2 del pliego (**ANEXO III: DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL ALCANCE DE LIMPIEZA ORDINARIA**) donde se indican las tareas y frecuencias a realizar por la empresa adjudicataria.

Es decir, se trata de limpiezas ordinarias en el sentido del alcance de los servicios a ejecutar pero sin una periodicidad similar a la ordinaria porque la causa que la activa es no planificada en el tiempo pero con muy altas posibilidades de que la necesidad se produzca, por ejemplo una limpieza tras una pequeña obra o reforma.

Por tanto, lo que está indeterminado es el número de veces que se solicitarán estos trabajos, ya que como se indica en el pliego capítulo 10.2 no son continuos o de difícil previsión y por ese motivo se establece una bolsa específica para la prestación de estos servicios, conforme a lo que se indica en el capítulo 10.2 del pliego:

"*El uso de esta bolsa deberá siempre ser aprobado y autorizado, por el órgano competente que se designe para ello, siempre previa validación por la Dirección de Financiera y de Expansión de la S.E. Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E., o por las Empresas del Grupo que corresponda. Para esta bolsa, los licitadores deberán incluir en su oferta económica, además del Anexo VIII, el siguiente desglose detallado:*

- *€/hora, servicios limpieza extraordinarios.*
  - *CTA's y derivados.*
  - *Oficinas.*
  - *Oficinas auxiliares.*
  - *Retail.*
  - *Edificios singulares.*
- *€/ m2 gestión de plagas.*
  - *CTA's y derivados.*
  - *Oficinas.*
  - *Oficinas auxiliares.*
  - *Retail.*
  - *Edificios singulares.*
- *€/hora, gestión de residuos.*
  - *CTA's y derivados.*
  - *Oficinas.*

- *Oficinas auxiliares.*
- *Retail.*
- *Edificios singulares.”*

Asimismo, conviene aclarar la justificación para motivar por qué Correos puede solicitar otras ofertas para realizar estos servicios que básicamente es debido a la dispersión geográfica de los locales donde se produce la necesidad de estos servicios y a la finalidad última de ser eficiente, dejándose abierta la posibilidad de solicitar a otros licitadores oferta económica específica para los servicios incluidos en esta bolsa. En concreto el capítulo 10.2. del pliego establece:

> “*Esta bolsa será única para todo el grupo y común para el conjunto de zonas. Correos se reserva el derecho de solicitar otras ofertas para estos trabajos, con el fin de asegurar la prestación de estos servicios y/o la salvaguarda de los intereses de grupo Correos, al tratarse de servicios estratégicos para el normal funcionamiento y operatividad del grupo. Siendo asumido y aceptado por el adjudicatario*.”

Este apartado de posibilidad de solicitar otras ofertas que están previstas en el pliego trae causa de:

En primer lugar, se incluyen estos servicios en el pliego para asegurarnos la prestación de los mismos cuando sea necesario dado que inciden directamente en condiciones de higiene y salubridad en el trabajo.

Ahora bien, al tratarse de servicios muy concretos y puntuales y que inciden directamente en cuestiones de salubridad e higiene en el trabajo hay que realizarlos en el mismo momento que surja la necesidad, dado que no puede la Sociedad quedarse sin prestar este servicio.

Es aquí donde en ocasiones el adjudicatario no pueda desempeñarlos en el tiempo de respuesta que se requiere o en las condiciones más económicas que existan, por ello Correos se reserva en segundo término, el derecho solicitar otras ofertas para desempeñar estos servicios puntuales. Asimismo, hay que reseñar que el peso relativo de la bolsa frente al total del contrato supone únicamente un 5%, por lo que no se rompería la relación sinalagmática de derechos y obligaciones cerradas entre esta Sociedad y el adjudicatario.

TERCERA.- En lo referente al apartado b) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado y precio y duración), se establece en el punto b) en el que se alude específicamente al objeto de los contratos que ***“…. El hecho de incluir la limpieza de instalaciones de distintas comunidades autónomas en un mismo lote, supone limitar la participación de los licitadores y beneficiar a aquellos que cuentan con una gran infraestructura, tanto de medios personales como materiales, en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas en sentido contrario a lo que aconsejan los principios de concurrencia, de igualdad de trato y no discriminación previstos en la LCSP y LCSE. La misma situación se dio en el expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por Correos, cuyo objeto se dividió en ocho lotes que abarcaban varias Comunidades Autónomas cada uno.”***

A este respecto, debe partirse de que, con arreglo a lo dispuesto en la normativa de contratación pública, los órganos de contratación deben justificar las razones por las que deciden no dividir una licitación en lotes, no a la inversa.

Pues bien, debe indicarse que la división en lotes realizada se ha escogido así por tratarse de la división organizativa de Correos a nivel estatal. Correos se halla dividida en ocho zonas, cada una liderada por un Director de Zona, por lo que se consideró que, desde un punto de vista de la gestión contractual, la división en lotes que procedía hacer era la que se ajustase completamente a la división organizativa interna de Correos. Es decir tal y como se encuentran organizadas las estructuras organizativas de Correos que en algunos casos se abarcan dos o más CCAA, y teniendo en cuenta que actualmente se ejecuta el contrato a través de 9 FTE en estas zonas para el control y ejecución si se hubiera dividido en más lotes se hubieran necesitado al menos 6 recursos más en cada una de las zonas, lo que hubiera supuesto un incremento en el coste interno organizativo de un 67% adicional en cada lote, además de los problemas de contratación por parte del sector público con respecto a la autorización de mayor número de efectivos y de masa salarial.

La división del expediente en lotes, que se corresponden con la división zonal interna de Correos (en lugar de hacerlo por unidades más pequeñas) no es, pues, una decisión arbitraria de esta Sociedad con el propósito de cercenar la concurrencia, sino que se hace para facilitar la gestión del expediente de un modo acorde con la división interna de esta empresa pública, siendo la única manera de gestionarse de una manera eficiente.

Este modo de actuar (división de contratos en lotes de acuerdo con la estructura organizativa de las entidades contratantes, en vez de hacer la división en unidades más reducidas) ha sido además declarado conforme a Derecho por la doctrina consultiva en materia de contratación pública, que considera que esta posibilidad se encuentra amparada por la LCSP.

Puede citarse, dada su claridad, **la Resolución 283/2018, de 19 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid** que, con cita de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dispone lo siguiente al respecto:

> *"Conviven en esta licitación un lote de cerca 19 millones de euros con otro lote de medio millón, un lote que integra 7 centros (entre ellos dos Hospitales menores) con lotes que solo comprenden un Hospital menor, de manera que se produce un supuesto de distribución no homogénea, pero como hemos indicado la falta de homogeneidad por sí sola no determina la incorrecta justificación de la división en lotes.*
>
> *[…]*
>
> *La justificación de la división contenida en el expediente encaja en el supuesto del artículo 99.3.b)* ***"El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico", pudiendo entender comprendido en el concepto técnico el organizativo cuando se trata de contratos de servicios de la naturaleza del que nos ocupa. En este sentido la STJUE de 5 de octubre de 2000 (C-16/98), Comisión Europea y República Francesa, pone de relieve por lo que se refiere al fraccionamiento de contratos que hay que tener en cuenta el contexto y las particularidades propias de cada contrato y en concreto considera entre otros que factores de coordinación aconsejan tramitar en un solo contrato las obras objeto del examinado "existen factores importantes que aconsejan agrupar a nivel departamental los contratos controvertidos como (...) la coordinación que lleva a cabo el Sydev, organismo que agrupa en el ámbito del departamento las mancomunidades municipales de electrificación"*.

Por consiguiente, queda acreditado que la división en lotes se realiza por motivos de coordinación, conforme a la estructura organizativa de la entidad contratante, como ha sucedido en el presente caso.

A mayor abundamiento, desde Correos se quiere poner de manifiesto que, con arreglo a una consolidada doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, las entidades contratantes disponen de libertad absoluta para configurar el contenido de sus pliegos, conforme a las necesidades que tengan en cada momento.

Citamos la **Resolución 322/2020, de 5 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales**, que examinó un recurso frente a un Pliego de Condiciones Administrativas en el que el recurrente discutía la configuración de los lotes realizada por la entidad contratante.

Pues bien, el TACRC resuelve que la configuración de los lotes es un aspecto que queda al libre arbitrio de la entidad contratante, como decimos:

> "*De acuerdo con el argumento expuesto, según el recurso los Pliegos incumplen el artículo 99.2 LCSP, al no existir una razón que justifique la configuración de los lotes, siendo esta arbitraria, restringiéndose de este modo el principio de libertad de acceso, lo que obliga a su revisión por este Tribunal*.
>
> […]
>
> *Examinadas las alegaciones del recurso* ***este debe de ser desestimado, pues como bien se apunta por el órgano de contratación la facultad de dividir en lotes el objeto del contrato queda, al igual que la configuración del mismo, bajo la discrecionalidad del órgano de contratación"***.

Ahora bien, en el hipotético caso de que la división en lotes hubiese sido realizada por Correos de forma errónea (que no, por los motivos expuestos), debe notarse que, con arreglo a la normativa sobre contratación pública aplicable, esta supuesta disconformidad a Derecho quedaría sin efecto, pues dicha normativa habilita a cualquier empresario a concurrir en Unión Temporal de Empresas a una licitación, así como a subcontratar aquellas prestaciones del contrato que no sean partidas esenciales o críticas, por lo que en ningún caso se limitaría la concurrencia.

Así lo ha reconocido la doctrina consultiva, pudiéndose citar, por todas, la **Resolución 92/2012, de 12 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:**

> "*Ciertamente la contratación conjunta de las prestaciones que componen el contrato impide a las recurrentes, en este caso, la licitación individual al contrato, dado su objeto estatutario,* ***pero pueden hacerlo en UTE con otras que cubran el resto de las prestaciones que componen el objeto del contrato, por lo que no se estima que se limite la concurrencia ni puede prosperar la pretensión de las recurrentes que consideran conveniente la división en lotes*** *que les permitiera al menos licitar al servicio de recogida de animales abandonados, retirada y destrucción de animales muertos en la vía pública y la gestión del Centro de Protección Animal*.
>
> [..]
>
> ***Tal como señala la Comisión Nacional de la Competencia*** *en sus "Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente favorable de la competencia"* ***la constitución o no de UTE debería dejarse a la libre elección de los concurrentes***.
>
> *Una vez elegida esta forma de colaboración debería ser el propio órgano de contratación el que valorase si la colaboración establecida distorsiona o no innecesariamente la competencia*.
>
> *Además alegan las recurrentes que pueden gestionar el servicio de protección animal pero no pueden subcontratar los servicios de desinfección, desinsectación, desratización y desratonización y el servicio de Control de aves* ***urbanas, pues ambos significan el 60% de la totalidad del contrato. El artículo 227.2.e) del TRLCSP permite la subcontratación con terceros de prestaciones parciales que no excedan del porcentaje que se fije en el PCAP y en el supuesto de que no figure un límite especial, el contratista podrá subcontratar un porcentaje que no exceda del 60 por 100 del importe de adjudicación. En el PCAP no figura ningún límite especial, por lo que sería posible la licitación y subcontratar hasta ese 60% de prestaciones, por lo que tampoco se aprecia imposibilidad de licitar de las recurrentes ni limitación de la concurrencia****"*

En definitiva, de lo expuesto puede concluirse que la división en lotes realizada por esta Sociedad en el expediente objeto de fiscalización por ese Órgano es conforme a Derecho, y no limita la concurrencia. Y aunque hipotéticamente pudiera considerarse que la división no encontrase acomodo jurídico, tampoco se podría hacer reparo alguno al pliego del expediente referenciado, puesto que, en última instancia, las empresas interesadas en concurrir al procedimiento de licitación de referencia hubieran podido hacerlo agrupadas en UTE o subcontratando partes de la ejecución del contrato, como ha sido expresamente validado por la doctrina administrativa especializada en contratación pública.

CUARTA.- En lo referente al apartado b) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado y precio y duración), se establece en el apartado b) referente a objeto de los contratos que " ***las limitaciones a los lotes establecidas en el expediente nº 14 de servicios de limpieza tramitados pro Correos, no están motivadas, lo que no se ajusta lo dispuesto en el Art 99.4 de la LCSP, que permite al órgano de contratación introducir limitaciones siempre que se justifique en el expediente. Según la memoria justificativa y el pliego, la Entidad no podía adjudicar más de tres lotes (de un total de ocho) a un mismo licitador, salvo que un lote quedase desierto y que la diferencia en la valoración global fuese superior a diez puntos".***

A este respecto, Correos desea manifestar respetuosamente que la conclusión que se ha alcanzado en el Informe del Tribunal de Cuentas variaría si se hubiera tenido en cuenta la totalidad de las prescripciones del Pliego al respecto, que se pronuncia en los siguientes términos:

> "***Las empresas licitadoras podrán ofertar a cada uno de los lotes independientemente o realizar una oferta integradora parcial o total****, siempre y cuando la misma aporte valor añadido económico.* ***En caso de presentar una oferta integradora, es obligatorio que el licitador haya presentado ofertas individuales y vinculantes para cada uno de los lotes individuales que conformen la oferta integradora****, con el fin de dar opción a Grupo Correos de elegir, bien la oferta integradora o la oferta realizada por cualquiera de los lotes de forma individual. Igualmente, el licitador deberá indicar que aporta su oferta integradora y cuáles son los valores añadidos, técnicos y/o económicos de la misma. Si hubiera dos o más licitadores con la misma puntuación global en un lote o conjunto de lotes, la adjudicación recaerá en quien tenga mejor puntuación económica para este lote o conjunto de lotes, de continuar el empate, se tendrá en consideración la mejor puntuación técnica.*
>
> ***Grupo Correos no adjudicará más de tres lotes a un mismo licitador a no ser que se dé alguno de los siguientes supuestos:***
>
> - ***Que un lote quede desierto.***
> - ***Que la diferencia en la valoración global sea superior a diez puntos***". [El subrayado y la negrita son nuestros.]

De la lectura del extracto del Pliego transcrito se puede apreciar que el Informe del Tribunal de Cuentas, para argumentar la supuesta falta de motivación de la limitación a la adjudicación de los lotes del expediente de referencia, solamente toma en consideración la última parte del extracto del Pliego citado.

Sin embargo, el Informe del Tribunal de Cuentas no realiza, dicho con todo respeto, una interpretación conjunta y sistemática del contenido íntegro de la cláusula del Pliego afectada.

Pues bien, del análisis conjunto y sistemático de la totalidad de la cláusula citada podrá comprobarse que Correos no ha incurrido en la infracción denunciada en el Informe del Tribunal de Cuentas.

Así, debe partirse de que la cláusula controvertida habilita a cualquier empresario que desee concurrir a la licitación del expediente de referencia a presentar oferta a todos los lotes. Igualmente, con arreglo a la citada cláusula, los licitadores que lo deseen pueden presentar oferta integradora, parcial o total.

Es decir, en la medida en que el Pliego permite la presentación de ofertas integradoras parciales o totales, sin restringir el número de lotes a los que los licitadores pueden presentar dichas ofertas integradoras, ello permite concluir que un mismo licitador podría ser adjudicatario de más de tres lotes.

Lo anterior supone, en definitiva, que la limitación de lotes que se pueden adjudicar a un mismo licitador, recogida en el segundo párrafo de la cláusula citada, queda sin efecto, al permitirse la adjudicación de una oferta integradora parcial a un mismo licitador (de más de tres lotes) o, incluso, la adjudicación de todos los lotes del expediente a un licitador que presente una oferta integradora total.

Esta interpretación ha sido, además, validada por la doctrina del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales. Puede citarse, dada su claridad, **la Resolución 1114/2018, de 30 de noviembre**, que se pronuncia en términos muy claros al respecto:

> "*A su vez, conviene indicar que* ***la limitación del número de lotes que se puede adjudicar a un solo licitador, puede exceptuarse en el caso de que se presente lo que se conoce como "oferta integradora",*** *es decir, que se presenten varias ofertas a distintos lotes, siendo así que la mejor oferta no sea una sola en concreto, sino la combinación de varias*". [El subrayado y la negrita son nuestros.]

De la lectura de la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se desprende, con absoluta claridad, que aunque la documentación contractual de una licitación limite el número máximo de lotes que se pueden adjudicar a un mismo empresario, en el caso de que dicha documentación contractual prevea, asimismo, la posibilidad de que se presente oferta integradora, dicha limitación queda exceptuada.

En consecuencia, de lo anterior se concluye que la actuación de Correos se ha ajustado en todo momento a la legalidad y que no se ha producido ninguna infracción del artículo 99.4 LCSP.

QUINTA.- En lo referente al apartado b) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado y precio y duración), se establece en el apartado b) referente a Presupuesto Base de Licitación y valor estimado: *" **b) El presupuesto base de licitación del expediente nº 14 de servicios de limpieza tramitador por Correos, ascendió a 51.012.181,52 euros, excluido IVA de los cuales 48.672.181,52 euros eran para la limpieza de los distintos centros de trabajo y 2.340.000 euros se destinaban a la bolsa común para hacer frente al control de plagas, gestión de residuos y servicios extraordinarios. No obstante el importe de la citada bolsa no fue objeto de licitación, según el pliego de condiciones, lo cual no resulta coherente con la circunstancia de que los licitadores, según los citados pliegos, incluyesen en su oferta económica el precio/hora por cada uno***

de los servicios (gestión de residuos, gestión de plagas y servicios de limpieza extraordinario, detallado por tipos de edificios. También es contradictorio con el hecho de que en los criterios de valoración se atribuyeran 10 puntos de los 70 asignados en la fase económica a cada una de las actuaciones de los servicios de limpieza extraordinaria y gestión de residuos y plagas".

En este punto, se debe detallar que en el **apartado 10.2 del PCT** relativo a la documentación económica se detalla lo siguiente:

> "*Bolsa común: Para servicios extraordinarios de limpieza, gestión de residuos y tratamiento de plagas, se prevé una bolsa común de 2.340.000,00 €, para cubrir estos servicios que en general no son continuos, o es imposible prever cuando serán necesarios. El uso de esta bolsa deberá siempre ser aprobado y autorizado, por el órgano competente que se designe para ello, siempre previa validación por la Dirección de Financiera y de Expansión de la S.E. Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E., o por las Empresas del Grupo que corresponda*".

Asimismo, en el **punto 11.3 del PCT** relativo a la puntuación económica se detalla:

> *La puntuación de la segunda fase se obtiene de acuerdo con la siguiente fórmula:*
>
> $$PSn = 70 \left(1 - \frac{POn - PSe}{PL} \right)$$
>
> *Donde:*
>
> | | |
> |---|---|
> | *PSn =* | *Puntuación Segunda Fase Oferta "n"* |
> | *PS máx =* | *Máxima Puntuación Económica posible = 70* |
> | *PL =* | *Presupuesto de licitación* |
> | *Pon =* | *Presupuesto oferta "n"* |
> | *PSe =* | *Presupuesto oferta más económica* |
>
> *Los 70 puntos se repartirán de la siguiente forma:*
>
> - *60 puntos para el servicio de limpieza.*
> - *8 puntos para el promedio de los importes para cada una de las actuaciones de los servicios de limpieza extraordinaria.*
> - *2 puntos por el promedio de la suma de las actuaciones de la gestión de residuos y tratamiento de plagas.*

Es decir, sí que conforma parte de la licitación los importes unitarios de cada uno de los servicios, incluyéndose en la fórmula de valoración económica, el distinto peso de los servicios incluidos en la bolsa del siguiente modo: 8 puntos para el promedio de los importes para cada una de las actuaciones de los servicios de limpieza extraordinaria. Se adjunta como **ANEXO IV: VALORACIÓN ECONÓMICA**, con el fin de evidenciar el peso relativo en la formula a los distintos servicios que componen la bolsa objeto de licitación.

En concreto, en lo referente a lo establecido en el punto 9 del PCT -donde se indica que el importe correspondiente a la bolsa no es objeto de licitación- debe aclararse que es solo a efectos de importe de adjudicación, es decir cómo se trata de un servicio con precios unitarios donde no existe una recurrencia planificada de necesidades de servicio, se adjudica por la totalidad del importe pero siempre teniendo en cuenta el precio unitario ofertado por el licitador conforme lo expuesto anteriormente.

SEXTA.- En lo referente al apartado c) Pliego de condiciones. Condiciones especiales de ejecución establece ***"... La citada condición recoge aspectos que responden al cumplimiento de obligaciones legales que son de aplicación por imperativo legal y, por tanto, de obligado cumplimiento sin establecer ninguna concreción sobre las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento"***

En este punto Correos requiere a los adjudicatarios la aportación de un certificado de cumplimiento de estas obligaciones cada seis meses. Se aporta ejemplo de dicho certificado. **ANEXO V: EJEMPLO CERTIFICADO CUMPLIMIENTO CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN.**

Asimismo, esta Sociedad verificó el cumplimiento de este punto a través de los Planes de Igualdad (Se adjunta como **ANEXO VI: EJEMPLO DE PLAN DE IGUALDAD DE EMPRESA CONTRATISTA).**

A.2) SUBEPÍGAFE II.5.2.2.- ANALISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

SÉPTIMA.- apartado a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios se establece "***Además, en el expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por Correos, el certificado acreditativo de las ofertas técnicas presentadas por los operadores económicos no aparece firmada***".

Se adjunta original firmado como **ANEXO VII: CERTIFICADO FIRMADO ACREDITATIVO DE OFERTAS TÉCNICAS PRESENTADAS.**

OCTAVA.- apartado b) Procedimiento y Criterios de adjudicación. En el punto sobre procedimiento de adjudicación, este Tribunal considera inadecuada la utilización del procedimiento negociado sin publicidad en la licitación de este expediente. De acuerdo con la interpretación que realiza ese Órgano fiscalizador, el pliego de la licitación vulneraría la LCSE al no haberse indicado los aspectos susceptibles de negociación en el mismo. El Informe del Tribunal de Cuentas contiene el siguiente tenor literal:

> "***El expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, se adjudicó***, *según la memoria justificativa de la necesidad, de 25 de enero de 2019,* ***mediante procedimiento negociado con publicidad, sin embargo, no figuran en el expediente los aspectos sujetos a negociación, por lo que no se ajusta a lo establecido en el artículo 58.4 de la LCSE****, que establece que en el procedimiento negociado el contrato se adjudicará por la entidad contratante previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios operadores económicos elegidos por aquella.*

> ***En el informe sobre solvencia de este expediente, de julio de 2019, se indicó que un total de trece operadores económicos habían "obtenido respuesta satisfactoria", pasando a la fase de presentación de ofertas, sin embargo, no consta en el expediente de contratación la carta de invitación cursada a los candidatos seleccionados como exige lo dispuesto en el artículo 81 de la LCSE****, al establecer que la entidad contratante ha de invitar de forma simultánea y por escrito a todos los candidatos seleccionados a negociar*". [El subrayado y la negrita son nuestros.]

Se adjunta ANEXO VIII: CORREO ELECTRÓNICO INVITANDO A LAS EMPRESAS A PARTICIPAR.

Como se ha anticipado, el Informe del Tribunal de Cuentas considera que Correos habría vulnerado el artículo 58.4 LCSE al no indicar los aspectos susceptibles de negociación en el citado expediente.

Ahora bien, conviene analizar la literalidad del artículo 58.4 LCSE, pues en ninguno de sus apartados recoge la exigibilidad de concretar los aspectos sobre los que se va a negociar. Transcribimos el precepto a continuación:

> "*En el procedimiento negociado, el contrato será adjudicado al operador económico elegido por la entidad contratante,* ***previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios de los mismos***".

Como cabe apreciar, el precepto que se considera infringido obliga a la entidad contratante a que lleve a cabo una negociación "*de los términos del contrato*" con los licitadores, si bien no especifica en ningún caso que se deban indicar con carácter previo cuáles son éstos (los términos sujetos a negociación).

No obstante, debe notarse que esta licitación se rige por el Pliego de Condiciones Generales, en cuya cláusula 7 "procedimientos de adjudicación y reducción de plazos" se indica que: *el procedimiento se aplicará según lo indicado en el apartado F del cuadro de características.*

En el apartado F del cuadro de características mencionado, se indica que *el procedimiento de adjudicación es negociado con anuncio de licitación*. Adjuntamos como **ANEXO IX: PLIEGO DE CONDICIONES GENERALES** y como **ANEXO X: CUADRO DE CARACTERÍSTICAS.**

En todo caso, con independencia de lo anterior, debe indicarse que, como se ha señalado por la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, los aspectos principales objeto de negociación siempre son los términos económicos, como señala la **Resolución 313/2013, de 24 de julio**:

> "***Además, en el procedimiento de negociación*** *los licitadores podrán plantear modificaciones de sus proposiciones iniciales hasta que en este proceso la entidad contratante crea que puede, con suficientes elementos de juicio y motivación, determinar cuál es el adjudicatario del contrato siendo que* ***el precio u oferta económica es el aspecto fundamental que se negocia*** *sin que pueda quedar fijado de manera inalterable en la oferta a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento abierto*".

Doctrina más reciente del citado Tribunal ha reiterado que el aspecto principal (que puede ser el único si no se contiene previsión en contrario) sobre el que se debe negociar en un procedimiento de licitación de estas características es el precio, como en la **Resolución 1025/2019, de 16 de septiembre:**

> "***<u>Es aquí donde encontramos la fase de negociación sobre el único extremo susceptible de negociar: el precio</u>*** *(cláusula 10.1 del PACP), y como consta en el expediente tras la apertura electrónica de los sobres A y D* ***<u>se llevó a cabo de forma simultánea con todos los licitadores la referida negociación, consistente en la presentación por cada uno de los de sus respectivas ofertas finales, mediante la presentación de los sobres B y C</u>****". [El subrayado y la negrita son nuestros.]

Y en el expediente de contratación sujeto a fiscalización hubo negociación de los aspectos económicos de las ofertas, habiéndose cursado la oportuna invitación a negociar mediante correo electrónico. Es más, en la documentación que obra en el expediente de contratación se motivó ante el órgano de contratación el resumen de la oferta inicial y negociada económica de este expediente con el correspondiente importe de ahorro entre la primera y la segunda oferta negociada. **Se adjunta como ANEXO XI: CORREO ELECTRÓNICO ENVIADO A LAS DISTINTAS EMPRESAS EN NEGOCIADA ECONÓMICA.** Se adjunta como **ANEXO XII: PROPUESTA AL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN,** documento en el que se detallan estos extremos**.**

En definitiva, en la tramitación del presente expediente se ha seguido el cauce procedimental legalmente establecido: por una parte, ha quedado demostrado que la negociación se produjo sobre los aspectos económicos, que es el elemento más relevante para negociar si no se hace mención a otros aspectos, y, en segundo lugar, dichas solicitudes para presentar la oferta negociada fueron enviadas a las distintas empresas mediante correo electrónico. Las supuestas irregularidades observadas en el Informe del Tribunal de Cuentas al que nos dirigimos deben decaer.

<u>NOVENA.-</u> Apartado b) Procedimiento y Criterios de adjudicación. En el punto sobre criterios de adjudicación se establece: "***C) En el expediente nº14 tramitado por Correos, se incluyó como criterio de adjudicación el de los " compromisos sociales y laborales", valorándose, entre otros aspectos, las proposiciones de las empresas que al vencimiento del plazo de presentación de las ofertas, incluyesen medidas de carácter social y laboral que favoreciesen la igualdad entre hombres y mujeres, aunque sin concretar qué tipo de medidas y la necesidad de adoptarlas en el ámbito de ejecución de este contrato. Al respecto ha de tenerse en cuenta que el Art 61. Párrafo segundo, de la LCSE, exige que la valoración de las proposiciones deberá "atender a criterios directamente vinculados al objeto del contrato. También en dicho expediente, en el criterio de mejoras se valoró el compromiso de la empresa con personas discapacitadas o en riesgo de exclusión, así como la adscripción del licitador a asociaciones, participación o colaboración junto a fundaciones u organizaciones sin ánimo de lucro en ayuda a la integración de esas personas, sin establecer relación alguna entre las prestaciones del contrato fiscalizado y estos compromisos***".

En el pliego viene reseñado que:

> "***Proposiciones presentadas por las empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, incluyan medidas de carácter social y laboral que favorezcan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (de 0 a 2 puntos). Los licitadores podrán presentar hasta cuatro proposiciones asignándose 0,50 puntos por cada una de ellas hasta un máximo de 2 puntos***".

Este es un contrato intensivo en mano de obra, y todas estas medidas tienen por ende un impacto directo en la plantilla concreta que se encarga de la ejecución de nuestro contrato. Conviene

reseñar por ejemplo alguna de las medidas de carácter social y labora valorada de una de las empresas:

- Lucha contra la brecha salarial: eliminación de la diferencia salarial entre mujeres y hombres e igualdad en los procesos de selección, internos y externos.

- Formalización, sensibilización y colaboración en materia de igualdad de oportunidades: curso sobre igualdad de oportunidades, tipo de lenguaje inclusivo y no sexista en comunicaciones (internas y externas), eventos que favorezcan la igualdad y ayuden a la visibilidad.

- Erradicación del acoso sexual y la violencia de género, implantación, evaluación y seguimiento. Protocolos contra la violencia de género y acoso sexual.

- Conciliación de vida laboral y personal: Disponer de medidas de flexibilidad horaria que se adecuen a las necesidades de conciliación, aprovechar las nuevas tecnologías para favorecer la conciliación, mejora de procedimientos que faciliten la conciliación y la eficiencia en la gestión."

Con ello se puede apreciar que el impacto es directo al ser intensivo el contrato en mano de obra.

DÉCIMA. - Apartado b) Procedimiento y Criterios de adjudicación. En el punto sobre informes de valoración de ofertas se establece: "***en el informe técnico de 7 de octubre de 2019, relativo al expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por Correos, en el criterio a) Medios de gestión, la descripción de cada uno de los aspectos a tener en consideración en dicho criterio no se ajustó a lo establecido en el pliego, lo que pudiera ser contrario al principio de transparencia recogido en el art 19 de la LCSE, dado que los licitadores al presentar su oferta conocían los criterios a valorar en el citado criterio de forma distinta a la recogida en dicho informe. En el citado informe técnico en relación con los criterios "compromisos sociales y laborales" se valoró, entre otros aspectos, el porcentaje de personal fijo en plantilla, pero no en función del personal destinado a la ejecución del contrato, lo que no se ajustó a lo previsto en el pliego, en el que se valoraba la estabilidad de empleo atendiendo a la plantilla con un mayor número de personas con contratos fijos para la ejecución del contrato****".*

Respecto al primer punto: Criterio a) medios de gestión, *la descripción de cada uno de los aspectos a tener en consideración en dicho criterio no se ajustó a lo establecido en el pliego*

Sobre esta cuestión, Correos quiere poner de manifiesto que la valoración técnica realizada para la adjudicación de este expediente se ajustó en todo momento a los requisitos contenidos en la versión del Pliego publicada inicialmente en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Así, una vez publicado el Pliego en la Plataforma de Contratación del Sector Público y tras recurso interpuesto por un licitador, esta Sociedad se percató de que la versión publicada no contenía un Anexo V, relativo a todas las condiciones de subrogación que marca el artículo 130, faltando la tipología de contrato.

Apreciado ese defecto, Correos publicó una nueva versión del Pliego en la Plataforma de Contratación del Sector Público subsanando dicha omisión del Anexo V, y corrigiendo el desglose del valor estimado de cada lote del expediente. Para no generar indefensión o perjuicios, adicionalmente, Correos envió un correo electrónico a todos los licitadores que en licitaciones anteriores habían presentado solicitud de participación. Se acompañan al presente escrito, como **ANEXO XIII: COMUNICADO MODIFICACIÓN PLIEGO Y AMPLIACIÓN DE PLAZO** el correo

electrónico enviado a dichos licitadores indicando el alcance de la rectificación y comunicándoles asimismo que se daba un nuevo plazo de presentación de solicitudes de participación, que finalizaba el 01 de abril de 2019, y el **ANEXO XIV: RECTIFICACIÓN EN PLATAFORMA**, la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público informando la rectificación del pliego donde se indican los cambios efectuados. De este modo, no solo las empresas que concurrieron a convocatorias anteriores sobre el mismo objeto estaban informadas de estos cambios, sino que cualquier licitador interesado en participar (con independencia de si se hubiera presentado anteriormente) tendría oportunidad de conocer el alcance de la rectificación realizada.

Como cabe apreciar, Correos actuó en todo momento con absoluta transparencia frente a los licitadores interesados en concurrir a la licitación. En ningún momento se quiso modificar los aspectos valorables técnicamente o la puntuación asociada a cada uno de los criterios valorables con arreglo a juicios de valor.

Es más, como se ha señalado, Correos valoró las ofertas técnicas siempre con arreglo a los criterios y puntuaciones contenidas en la versión inicial del Pliego.

No ha podido hacerse de otra manera, máxime cuando Correos no ha sido consciente hasta el momento presente, en que ese Órgano fiscalizador lo ha puesto en conocimiento de esta Sociedad, que se había producido una alteración en la paginación del Pliego con la publicación de la segunda versión, que ha llevado a un desajuste en la correlación entre los criterios de valoración técnica y la puntuación atribuida a cada criterio.

Hay que reseñar que de haberse valorado conforme al pliego ultimo publicado que contenía un error en las tablas (pues se intercambiaron entre los tres criterios las asignaciones de puntuación) de los aspectos de valoración denominados medios de gestión, se hubiera llegado a un absurdo dado que lo valorado con los criterios de suma de puntos no coincidían ninguno y además los criterios de valoración con la asignación de puntos no tenían nada que ver.

Y como prueba de que Correos no ha realizado la valoración técnica sobre la base de la versión del Pliego en el que se produjo la alteración señalada, debe decirse que ningún licitador interpuso una reclamación de las recogidas en los artículos 101 y siguientes de la Ley 31/2007, ni frente a los Pliegos ni frente a la adjudicación del contrato.

Asimismo, tampoco hubo preguntas de los licitadores en la Plataforma de Contratación del Sector Público sobre este particular. Se adjunta **ANEXO XV: RELACIÓN CONSULTAS PROVEEDORES EN PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN**.

Por consiguiente, cabe concluir de lo expuesto que no se ha generado indefensión a los licitadores, ni se ha conculcado el principio de transparencia, puesto que los licitadores en todo momento habían sido informados de los cambios producidos en el Pliego, que no afectaban a la valoración de las ofertas técnicas.

De haberse producido vulneración alguna a los licitadores, estos hubieran planteado sus preguntas en la Plataforma de Contratación del Sector Público y hubiesen además interpuesto las reclamaciones oportunas frente a los Pliegos o a la resolución de adjudicación.

Se trata, en fin, de pruebas evidentes que deben conducir a esa Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas a estimar las alegaciones y a concluir que no ha habido vulneración alguna del principio de transparencia que debe regir la actuación de esta entidad contratante, ni de derechos o intereses de los licitadores, ni tampoco se ha generado indefensión.

El informe técnico se elaboró conforme al pliego original sin que este error tipográfico interfiriera en las puntuaciones finales de los licitadores.

Respecto al segundo punto donde indican que en el informe técnico en relación con los criterios "compromisos sociales y laborales" se valoró entre otros aspectos, el porcentaje de personal fijo en plantilla, pero no en función del personal destinado a la ejecución del contrato, lo que no se ajustó a lo previsto.

Todos los licitadores adjuntaron documentación indicando el porcentaje de personal fijo que tenían en su plantilla total, no especificaron la cantidad de plantilla que iban a destinar para la ejecución del contrato, con esos datos se calcularon las puntuaciones.

Ejemplo de la valoración de una empresa

- La estabilidad en el empleo, plantilla con un mayor número de personas con contratos fijos para la ejecución del contrato (de 0 sobre 2 puntos). Se puntúa de manera proporcional respecto a la máxima puntuación:

El licitador indica que cuenta con una plantilla con contrato fijo del 69,44 % respecto al total de la plantilla. Se puntúa con 1,94 puntos.

A.3) SUBEPÍGAFE II.5.2.3.- ANALISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

UNDÉCIMA.- Apartado a) Medidas adoptadas por las entidades en relación con el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales por los adjudicatarios. En él se establece que: "***En cuanto a su cumplimiento únicamente se ha detectado que en el pliego de condiciones técnicas y particulares del expediente nº14 de servicios de limpieza tramitados por Correos, el grupo Correos está facultado para requerir la documentación acreditativa del cumplimiento de dichas obligaciones y la empresa adjudicataria asume el compromiso de facilitar dicha documentación. Además, en el punto 25 del pliegos e exige que el adjudicatario acredite el cumplimiento de las obligaciones salariales y con la seguridad social durante la vigencia del contrato cuando sea requerido por Correos*.**

Sin embargo, la entidad, mediante escrito de 23 de diciembre de 2020, señalo que cuenta con una aplicación informativa donde los adjudicatarios incorporan de forma periódica la documentación relativa al cumplimiento de sus obligaciones salariales y tributarias, pero no acredito que documentación solicita a los adjudicatarios, ni la periodicidad con la que se solicita dicha documentación".

La documentación solicitada a los contratistas se encuentra en el Manual del Contratista para la Coordinación de Actividades Empresariales (se adjunta como **ANEXO XVI: MANUAL DEL CONTRATISTA PARA LA COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES**) e indica lo siguiente:

> "La *documentación de la empresa que debe subir el contratista es:*
>
> • *Certificación negativa por descubiertos emitida por la Agencia Tributaria.*
> • *Certificación negativa por descubiertos emitida por la TGSS. (Periodicidad: Inicial, cada tres meses y al final del contrato)*
> • *Declaración jurada y responsable suscrita por persona apoderada del adjudicatario (y de la subcontrata de existir) del cumplimiento de las obligaciones salariales relativa a los*

trabajadores empleados en la prestación del servicio en el trimestre en cuestión (cada tres meses y al final del contrato).”

A tenerse en cuenta, que no se establece una periodicidad en la certificación negativa por descubiertos emitido por la Agencia Tributaria, ya que es el propio certificado el que indica su período de validez, y es obligación del contratista que mantenga en la aplicación informática un certificado vigente.

Se adjuntan como ejemplo **ANEXO XVII: EJEMPLO CERTIFICADO AGENCIA TRIBUTARIA, ANEXO XVIII: EJEMPLO CERTIFICADO SEGURIDAD SOCIAL** y **ANEXO XIX: EJEMPLO DECLARACIÓN RESPONSABLE.**

En este sentido, debe notarse que la normativa de contratación pública da la posibilidad al órgano de contratación de comprobar que los candidatos y licitadores cumplen las obligaciones en materia social, laboral o medioambiental.

Ahora bien, tal y como ha señalado la doctrina consultiva en materia de contratación pública, esta potestad atribuida por la normativa al órgano de contratación no supone que el órgano de contratación sea el responsable del cumplimiento de dichas obligaciones por parte de los adjudicatarios de los contratos. Citamos el Informe **126/2018 de 30 de diciembre de 2019, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal,** que establece lo siguiente al respecto:

“*Nótese que la anterior idea alude a un contenido no obligatorio, de modo que cabría concluir que* ***es conveniente que se prevean mecanismos que permitan, con pleno respeto a las competencias que son propias del órgano de contratación, obtener información sobre la existencia de posibles incumplimientos en materia social, laboral o medioambiental, de forma que la entidad contratante pueda reaccionar aplicando las previsiones contractualmente previstas. Ello no puede convertir al órgano de contratación en garante del cumplimiento de tales obligaciones frente a terceros ni en responsable de su incumplimiento*** *o, en general, de las consecuencias perniciosas que la legislación laboral pueda acarrear al nuevo contratista*.

De lo anterior se desprende que la documentación contractual del expediente de referencia, como reconoce ese Órgano fiscalizador al que tenemos el honor de dirigirnos, cumple con la exigencia de la normativa de contratación pública. Es decir, la LCSP atribuye al órgano de contratación la posibilidad de incluir en los pliegos los mecanismos que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones salariales, ambientales o sociales de un contrato.

Y así se ha hecho por parte de Correos en el expediente de referencia: Correos ha establecido que podrá solicitar la documentación necesaria que permita comprobar el cumplimiento de estas obligaciones. Adicionalmente, se ha indicado a ese Tribunal de Cuentas qué documentación se pide a los contratistas.

En consecuencia, esta Sociedad ha cumplido en todo momento con las obligaciones legalmente establecidas. La normativa en materia de contratación pública no impone un plazo ni una periodicidad concreta para solicitar esa documentación, precisamente porque, como tiene declarado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, los órganos de contratación no son *garantes* del cumplimiento de las obligaciones laborales, sociales o medioambientales por parte de los contratistas. Debe entenderse cumplida, en fin, por Correos, las exigencias legales en materia de comprobación del cumplimiento de las obligaciones sociales, laborales o medioambientales.

DUODÉCIMA.- Apartado d) Incidencias surgidas en los contratos fiscalizados como consecuencia del estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de Marzo se establece que “***En relación con la contratación de servicios de limpieza, el Consejo de Administración de Correos aprobó el 30 de Abril de 2020 una modificación no prevista en***

el pliego como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Dicha modificación afecto al expediente nº14 de la muestra, tramitado por Correos, y a otro expediente que tuvo por objeto la limpieza de los centros del Grupo Correos de la Comunidad Autónoma de Canarias (lote nº8 que quedo desierto), adjudicado el 22 de octubre de 2019 y tuvo por objeto garantizar en todos los centros de trabajo de Correos las limpiezas especiales y especificas contra el COVID-19.

El importe estimado de la citada modificación, según la memoria justificativa de 21 de Abril de 2020, ascendió 1.505.565,59 €, de los cuales 1.454.661,49 € correspondieron al expediente fiscalizado, lo que representó un 3,33% del importe de adjudicación, y 50.904,10 € al otro expediente, lo que representó un 2,18% sobre el de adjudicación (por importe 2.336.768 €). El plazo de ejecución de la citada modificación abarco desde de 13 de Marzo hasta el 31 de diciembre de 2020, sin perjuicio de poder ampliarse dicho plazo en caso de ser necesario.

Según la memoria citada, Correos tramitó este modificado por considerar de aplicación directa el artículo 111.1 del Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero, por el que se incorporaron al ordenamiento jurídico español las directivas relativas a la contratación en los denominados sectores excluidos, en las que se determinan los requisitos para las modificaciones no previstas en el pliego de condiciones o, habiendo sido previstas no seacomoden a lo dispuesto en la citado disposición, lo que nos e ajusta a lo dispuesto en la disposición transitoria primera del citado texto legal, que determina que los contratos adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor se regirán en cuanto a sus efectos, incluida la modificación, por la normativa anterior. En todo caso Correos no ostenta la condición en poder adjudicador por lo que la ejecución de sus contratos se somete a derecho privado según el art 322 de la LCSP.

Como ya se ha expuesto en el contrato principal se incluyó una bolsa de horas (por un importe de 2.300.000 €) para atender entre otros aspectos, a la realización de servicios imprevistos, (situaciones puntuales imprevistas u otra de naturaleza análoga) por lo que la citada modificación no resultaba necesaria, dado que podría haberse utilizado esta bolsa de horas para atender a las necesidades de la COVID-19 y por tanto no estaría justificada*"*

Según consta en la memoria justificativa de modificación no prevista en pliego para la contratación del servicio de limpieza en los Centros de trabajo de la S.E. Correos y Telégrafos, S.A , S.M.E (en adelante también Correos), Nexea Gestión Documental, S.A., S.M.E. y Correos Express Paquetería Urgente, S.A., S.M.E. (en adelante todas ellas "Grupo Correos"), como consecuencia del COVID-19.

> ***"2.2 NECESIDAD DEL GASTO.***
>
> *Visto lo indicado en el epígrafe precedente y considerando que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. S.M.E., como prestadora del* ***Servicio Postal Universal*** *tiene que seguir garantizando a todos los ciudadanos este servicio,* ***es necesario garantizar que todos sus centros de trabajo tengan las limpiezas especiales y específicas contra el COVID-19, tanto para su personal como para los clientes.***
>
> *En este marco, Correos y su Servicio de Prevención Propio, tiene la obligación de cumplir lo indicado en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. En particular, en virtud de los artículos 14: Derecho a la protección frente a los riesgos laborales, 15: Principios de la acción preventiva y 16: Evaluación de los riesgos Así, el*

Servicio de Prevención Propio ha procedido a realizar la Evaluación de Riesgos de los diferentes centros de trabajo, evaluando la posible existencia de riesgos frente a la exposición al Covid-19.

En esta Evaluación de riesgos se han tenido en cuenta todas las medidas organizativas de protección colectiva y protección individual, que la compañía ha procedido a activar, en línea con las indicaciones del Ministerio de Sanidad en sus publicaciones periódicas en general, así como más concretamente en los Procedimientos de actuación de los servicios de prevención de riesgos laborales de fechas 11 de marzo, 15 de marzo, 24 de marzo y 26 de marzo.

LIMPIEZA ESPECÍFICA CORONAVIRUS SEGÚN TIPO DE CENTRO

CARTERIA

*Deberán limpiarse todas las **superficies** que se toquen de manera habitual en todas las estancias:*

- *Manillas de todas las puertas y ventanas*
- *Interruptores de la luz*
- *Ascensores/ montacargas: botones, puertas, paredes... (si los hubiera)*
- *Barandillas de las escaleras*
- *Superficies de trabajo (mesas, mesas de clasificación, casilleros, estanterías…)*
- *Equipos informáticos (Pdas, teclados, ratones, lectores de barras…)*
- *Teléfonos: botones, auricular*

***Aseos y vestuarios:** Limpieza exhaustiva incluyendo todas las superficies (manillas de las puertas, prestillos, grifos, pulsadores de cisterna, dispensador jabón, dispensador de papel higiénico, dispensador toallitas de papel, taquillas, bancos)*

*Limpieza del **vehículo** utilizado por el trabajador positivo.*

SUCURSAL

*Deberán limpiarse todas las **superficies** que se toquen de manera habitual en todas las estancias:*

- *Manillas de todas las puertas y ventanas*
- *Interruptores de la luz*
- *Ascensores/ montacargas: botones, puertas, paredes... (si los hubiera)*
- *Barandillas de las escaleras*
- *Superficies de trabajo (mostradores, mesas, casilleros, estanterías…)*
- *Equipos de trabajo (teclados, ratones, lectores de barras, balanzas…)*

- *Teléfonos: botones, auricular*

Aseos: *Limpieza exhaustiva incluyendo todas las superficies (manillas de las puertas, prestillos, grifos, pulsadores de cisterna, dispensador jabón, dispensador de papel higiénico, dispensador toallitas de papel…)*

JEFATURA PROVINCIAL/ SEDE CENTRAL

Deberán limpiarse todas las ***superficies*** *que se toquen de manera habitual en todas las estancias de uso común que hayan podido ser utilizadas por el trabajador positivo:*

- *Manillas de todas las puertas y ventanas*
- *Interruptores de la luz*
- *Tornos, zonas de fichaje*
- *Ascensores/ montacargas: botones, puertas, paredes... (si los hubiera)*
- *Barandillas de las escaleras*
- *Zona de descanso: superficies de mesas, máquinas de vending,*
- *Salas de reuniones a las que haya acudido el trabajador positivo*

Aseos: *Limpieza exhaustiva incluyendo todas las superficies (manillas de las puertas, prestillos, grifos, pulsadores de cisterna, dispensador jabón, dispensador de papel higiénico, dispensador toallitas de papel…)*

Puesto del trabajador:

- *Superficies de trabajo (mesa, armarios, estanterías…)*
- *Equipos de trabajo (teclado, ratón, teléfono, impresora, fax…)*

CTA O SIMILAR

Deberán limpiarse todas las ***superficies*** *que se toquen de manera habitual en todas las estancias:*

- *Manillas de todas las puertas*
- *Interruptores de la luz (si los hubiera)*
- *Tornos, zonas de fichaje*
- *Ascensores/ montacargas: botones, puertas, paredes... (si los hubiera)*
- *Barandillas de las escaleras*
- *Zona de descanso: superficies de mesas, máquinas de vending,*
- *Salas de reuniones a las que haya acudido el trabajador positivo*

Aseos y vestuarios: *Limpieza exhaustiva incluyendo todas las superficies (manillas de las puertas, prestillos, grifos, pulsadores de cisterna, dispensador jabón, dispensador de papel higiénico, dispensador toallitas de papel, taquillas bancos…)*

Zona de trabajo del trabajador positivo:

- *Superficies de trabajo*
- *Equipos de trabajo*

Si el trabajador accede a muelle de carga: botonadura manejo

Si el trabajador utiliza carretilla, traspaletas, etc:

Desde la Dirección de Personas y Relaciones Laborales (Subdirección de Promoción de la Salud) ha elaborado dos documentos que se adjuntan a esta memoria:

- *Anexo I: Protocolo de Actuación ante el COVID-19*
- *Anexo II: Necesidad de limpiezas específicas de un Centro de Trabajo."*

Como se puede apreciar este tipo de limpieza viene como consecuencia de una situación imposible de prever por un órgano de contratación diligente cuando se aprobó el inicio de esta licitación, son completamente distintas de las limpiezas ordinarias, los medios materiales y productos a usar son completamente diferentes.

De hecho, la causa objetiva que da lugar a esta variación indispensable del objeto del contrato a través de esta modificación no contenida proviene de efectuar limpiezas una vez detectado positivo de COVID en las instalaciones de Correos.

Ello supone que el contratista por esta circunstancia sobrevenida e imposible de prever en el inicio de esta licitación tiene que usar unos equipos de protección individual para sus trabajadores y unos productos especiales para efectuar esta limpieza.

Es conveniente recordar a este Tribunal que Correos, durante el estado de alarma, **llevó a cabo labores esenciales para la comunidad**, como la prestación del servicio postal universal, no viéndose afectada por la paralización de la actividad económica producida por la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, como explicaremos a continuación.

Correos es una entidad que no está sujeta a la paralización de la actividad impuesta por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (el "Real Decreto 463/2020")

Así lo establece expresamente el **artículo 10.1 del Real Decreto 463/2020,** que se pronuncia en términos muy claros al respecto:

"***Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales*** *minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía,* ***comercio por internet, telefónico o correspondencia****, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. En cualquier caso, se suspenderá*

la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando".

Es decir, con arreglo al artículo citado, los establecimientos comerciales dedicados a la actividad de correspondencia quedan exceptuados de la suspensión decretada por esta norma jurídica. Por consiguiente, en la medida en la que Correos es un prestador de servicios postales y de correspondencia, queda excluido de la citada suspensión.

En este sentido, no puede negarse que Correos sea un prestador de servicios postales y de correspondencia, por cuanto así lo ha determinado la normativa sectorial de aplicación.

En concreto, la **Disposición Final Primera de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre**, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (la "Ley Postal") designa a Correos como prestador del servicio postal universal:

"***La «Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima» tiene la condición de operador designado por el Estado para prestar el servicio postal universal*** *por un período de 15 años a partir de la entrada en vigor de la presente ley,* ***y en su virtud queda sujeto a las obligaciones de servicio público*** *consistentes en la prestación de los servicios que se recogen en el título III, que deberá cumplir conforme a los principios, requisitos y condiciones que se establecen en esta Ley y en el plan a que se refiere el artículo 22*".

Por lo tanto, Correos, en su condición de operador designado por el Estado para la prestación del servicio postal universal, cumple funciones de interés general, que la Ley Postal denomina "obligaciones de servicio público".

Lo anterior constituye un elemento decisivo para determinar si cabe la paralización de las actividades desarrolladas por Correos, o si por el contrario, la actividad de Correos y de los proveedores que prestan sus servicios para esta compañía debe continuar.

Pues bien, como hemos expuesto antes, las entidades que integran el sector público, como Correos, pueden continuar con sus actividades, con los procedimientos de contratación, y con la ejecución de los contratos en vigor, siempre y cuando se encuentren dentro de alguno de los supuestos a los que el Real Decreto 463/2020 hace referencia, y que son:

(i) Que la continuación obedezca a una situación directamente vinculada con el estado de alarma; o

(ii) Que se trate de servicios directamente vinculados con la protección del interés general, o para el funcionamiento básico de los servicios.

Como cabe apreciar fácilmente, la actividad de Correos podría encuadrarse dentro de cualquiera de los dos supuestos anteriormente mencionados.

Por una parte, la actividad de Correos está vinculada con el estado de alarma en el que nos encontramos, en la medida en que el Real Decreto 463/2020 incluye dentro de las prestaciones que se pueden llevar a cabo durante su vigencia, precisamente, a la actividad de correspondencia.

Por otra parte, Correos presta servicios de interés general, como lo indica expresamente la Disposición Final Primera de la Ley Postal ya citada.

En consecuencia, Correos se encuentra perfectamente habilitada, por permitírselo así el Real Decreto 463/2020, a continuar con el normal desarrollo de su actividad lo que, lógicamente, lleva aparejada la necesidad de contratar servicios de limpieza que garanticen que los trabajadores afectados por la prestación del servicio postal universal se vean adecuadamente protegidos e higienizados frente al virus del COVID. Respecto de la aplicación del Real Decreto-Ley 3/2020 a la tramitación de la modificación no contenida en Pliego de este expediente, la aprobación de dicha modificación fue sometida al preceptivo informe de Abogacía del Estado, que se adjunta al presente escrito como **ANEXO XX: INFORME AGE**. El Abogado del Estado, en su Informe, concluye que el régimen jurídico aplicable es el del Real Decreto-Ley 3/2020, pronunciándose en términos muy claros al respecto:

> "***Para poder analizar si procede la modificación propuesta, debe recurrirse a la normativa aplicable en la materia. El régimen aplicable en relación con las modificaciones no previstas en el PCTP, se recoge en el Real Decreto Ley 3/2020***, *de 4 de febrero, de medidas de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales,* ***que en su artículo 111.1 dispone así***"

En consecuencia, al encontrarse la modificación propuesta amparada por el correspondiente Informe de Abogacía del Estado, esta Sociedad concluyó que resultaba conforme a Derecho basarse en este régimen jurídico para tal fin.

B) EN LO QUE RESPECTA AL PUNTO II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

DECIMOTERCERA.- en el Anteproyecto de se dice en el apartado *"**c) Las Entidades publican en su página web información sobre las funciones desarrolladas, la normativa de aplicación y su estructura organizativa con la identificación de los responsables de las respectivas unidades o departamentos. No obstante, NEXEA y RENFE no publican el organigrama, ni el perfil, ni la trayectoria de los responsables de las diferentes unidades, y CORREOS no publica el organigrama"***

En cuanto a la ausencia de organigrama dentro del Portal de Transparencia de CORREOS, hay que indicar que dicha información consta en la web corporativa de la Sociedad, a través de un PDF descargable titulado "Organigrama", ubicado en la sección "*Información organizativa*". Ello se puede consultar siguiendo la ruta "Inicio / Menú / Transparencia / Información organizativa" (https://cswetwebcorsta01.blob.core.windows.net/uploads/2021/02/Organigrama_ES_15_02_2021.pdf), y también ha figurado de forma ininterrumpida desde la creación del Portal.

Por lo dicho, se solicita con el debido respeto, la eliminación de la frase "*y CORREOS no publica el organigrama*" de ese Anteproyecto.

DECIMOCUARTA.- En el apartado e) se dice: **"*En relación con la publicación por las Entidades de los convenios suscritos, las encomiendas de gestión, las subvenciones***

públicas, los presupuestos y las cuentas anuales se han detectado las siguientes incidencias:

- En NEXEA, CORREOS y SELAE los datos están sin actualizar y los últimos publicados son del ejercicio 2018.

- (…)"

En cuanto a las afirmaciones relacionadas con **Correos**, se han de realizar las siguientes precisiones:

- Convenios y Encomiendas: Esta información se facilita en la sección "*Contratos, Convenios y Ayudas*", a la que se accede siguiendo la ruta "Inicio / Menú / Transparencia / Información Económica" (enlace directo: https://www.correos.com/portal-transparencia/contratos/). **El modo de publicación es un PDF descargable, cuya actualización se realiza de forma trimestral desde la creación del Portal de Transparencia.** A este respecto, ha de tenerse en cuenta que el artículo 8.1.b) de la Ley 19/2013, donde se regula la publicidad activa de la información sobre convenios y encomiendas, no recoge mención alguna en relación con el plazo de actualización, entendiendo esta Sociedad que la revisión trimestral resulta adecuada para cumplir la finalidad de transparencia de la Ley.

- Subvenciones: Pese a que Correos no queda obligado por el artículo 8.1.c) de la Ley 19/2013, donde se regula la publicidad activa de las "subvenciones concedidas" - tal y como ha reconocido el Consejo de Transparencia en su Resolución R/0755/2018 -[1], el Portal de Transparencia sí recoge información sobre ayudas otorgadas a organizaciones sindicales por diferentes conceptos. Esta información se facilita en la sección "*Contratos, Convenios y Ayudas*", a la que se accede siguiendo la ruta "Inicio / Menú / Transparencia / Información Económica" (enlace directo: https://www.correos.com/portal-transparencia/contratos/). El modo de publicación es un PDF descargable (el mismo donde constan la información sobre Convenios y Encomiendas), y la actualización de las ayudas se realiza de forma anual.

- Presupuestos: El presupuesto de Correos se proporciona en la sección "*Presupuestos, Cuentas Anuales e Informes de fiscalización*", a la que se accede siguiendo la ruta "Inicio / Menú / Transparencia / Información Económica" (enlace directo: https://www.correos.com/portal-transparencia/presupuestos/). El modo de publicación es un enlace a la web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, del Ministerio de Hacienda, concretamente a la Serie Roja de los Presupuestos Generales del Estado (el enlace conduce directamente a la página correspondiente a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, facilitando el acceso a los ciudadanos). **Este enlace se actualiza con la aprobación de cada nuevo Presupuesto por parte del Gobierno de España, por lo que no existe un calendario fijo de actualización**.

[1] En dicha Resolución, el CTBG afirma, literalmente, lo siguiente: "*…lo solicitado han sido subvenciones otorgadas por CORREOS a los sindicatos en concepto de formación. Como sostiene esta entidad, no otorga subvenciones, ya que éstas solamente las pueden conceder los sujetos enumerados en el artículo 3, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones…*"

- Cuentas anuales: Las cuentas anuales de Correos, junto con los informes de auditoría de cuentas, se proporciona en la sección "*Presupuestos, Cuentas Anuales e Informes de fiscalización*", a la que se accede siguiendo la ruta "Inicio / Menú / Transparencia / Información Económica" (enlace directo: https://www.correos.com/portal-transparencia/presupuestos/). **La publicación se realiza mediante PDFs descargables, que se actualizan anualmente sin excepción**. En la actualidad, constan los documentos correspondientes al periodo 2012 a 2019, puesto que las cuentas 2020 todavía no han sido oficialmente publicadas.

De acuerdo con el análisis anterior, esta Sociedad estima pertinente que se eliminen las referencias en cuanto a que CORREOS no mantiene actualizados los contenidos sobre convenios suscritos, encomiendas de gestión, subvenciones públicas, presupuestos y cuentas anuales, toda vez que, como se ha argumentado, se realiza una revisión periódica de dichos contenidos de conformidad con un calendario preestablecido y que obedece a la naturaleza de la información que corresponda en cada caso.

C) EN LO QUE RESPECTA AL PUNTO II.7.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

DECIMOQUINTA.- Se dice en el Anteproyecto *"(…) No obstante, el plan de igualdad de CORREOS, que se mantiene en vigor hasta que sea renovado, es de 5 de abril de 2011, por lo que excede de la gigencia de cuatro años prevista en el propio plan y está pendientede actualización(…)"*

Se cree necesario informar a ese Tribunal que en la actualidad el nuevo plan de Igualdad se encuentra en proceso de negociación, y se interesa que así se haga constar en el Informe definitivo, si se aprobaré antes dicho plan se le remitirá a ese tribunal

En virtud de todo lo expuesto y a modo de CONLUSIONES, se solicita:

- Con respecto a la alegación primera se tenga por justificada y acreditada la decisión estratégica y autoorganizativa de la contratación externa del servicio de limpieza como consecuencia de la planificación de los recursos con una mayor eficacia en la prestación de los servicios y eficiencia en la utilización de sus recursos económicos.
- Con respecto a la alegación segunda se tenga por acreditado la concreción y determinación del objeto del contrato.
- Con respecto a la alegación tercera se tenga por aclarado que la división en lotes propuesta no conculca ningún principio de la contratación pública, sino que responde a la gestión eficiente del contrato conforme a la distribución geográfica de zonas existentes en Correos.
- Con respecto a la alegación cuarta se solicita que se tenga por acreditada la limitación de concurrencia por el licitador a los lotes establecidos.

- Con respecto a la alegación quinta se tenga por acreditada que los importes unitarios que componen la bolsa de distintos servicios se encuentran incluidos en la fórmula de valoración económica y por ende en la valoración total del expediente.
- Con respecto a la alegación sexta que se tenga por presentada la acreditación de las condiciones especiales de ejecución.
- Con respecto a la alegación séptima se solicita que se tenga por presentado certificado firmado acreditativo de las ofertas técnicas presentadas por los operadores económicos.
- Con respecto a la alegación octava se solicita que se tenga por acreditado el uso del procedimiento negociado en lo que respecta a los aspectos sujetos a negociación.
- En lo que respecta a la alegación novena se solicita que se tenga por acreditada que el criterio de compromisos sociales y laborales impactan directamente en el objeto del contrato.
- Con respecto a la alegación décima se tenga por acreditado que no hubo indefensión al interesado.
- Con respecto a la alegación undécima se solicita que se tenga por acreditado el cumplimiento de obligaciones de la empresa adjudicataria.
- Con respecto a la alegación duodécima se solicita que se tenga por justificada la necesidad de modificación no contenida como consecuencia de las limpiezas por positivos en COVID-19
- Con respecto a la alegación decimotercera; se tenga por acreditado que CORREOS si dispone de organigrama que se publica en su WEB corporativa, portal que es de acceso público
- Con respecto a la alegación decimocuarta; que se tenga por acreditado que CORREOS si mantiene actualizados los contenidos sobre convenios suscritos, encomiendas de gestión, subvenciones públicas, presupuestos y cuentas anuales, ya que se realiza una revisión periódica de dichos contenidos de conformidad con un calendario preestablecido
- Con respecto a la alegación decimoquinta, que se haga constar que CORREOS se encuentra en fase de negociación del nuevo plan de igualdad

ASIMISMO, SE SOLICITA que se tenga por presentado este escrito, en tiempo y forma, con sus documentos y copias, lo admita y tenga por realizadas las anteriores alegaciones, a fin de ser tenidas en cuenta a los efectos oportunos.

Y para que así conste, lo firma en Madrid a 28 de abril de 2021

EL PRESIDENTE

Fdo.: Juan Manuel Serrano Quintana

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA:

EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIOACTIVOS, S.A., S.M.E.

(ENRESA)

Respondo a su oficio de fecha 25 de marzo de 2021 y, en el plazo fijado, le remito las alegaciones que realizo en nombre de la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A., S.M.E. al anteproyecto de informe de fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y de limpieza de los ejercicios 2018 y 2019.

1º- Página 33 del anteproyecto de informe.

En cuanto al expediente número 10 de servicios de limpieza tramitado por Enresa, tal como señala el texto, el informe del servicio jurídico dio lugar a la subsanación de varios efectos relacionados con las condiciones especiales de ejecución y así consta en el expediente. Se remiten la versión inicial del PCAP y la versión corregida que fue la que se publicó.

2º.- Página 35 del anteproyecto de informe.

También en relación con el expediente número 10 de servicios de limpieza el documento señala que no figura en el expediente el certificado de las proposiciones presentadas al que alude al artículo 80.5 del RGLCAP. Al respecto, indicar que desde la entrada en vigor de la ley 9/2017 los expedientes de contratación son electrónicos y las proposiciones se reciben a través del registro electrónico de la entidad y esa misma herramienta es la que da fe de las proposiciones recibidas, de lo que queda constancia en los expedientes, como demuestran los registros que se adjuntan.

3º.- Página 38 del anteproyecto de informe.

En cuanto a la notificación de la adjudicación del contrato de limpieza correspondiente al expediente número 10, la notificación de la adjudicación a todos los licitadores se realizó electrónicamente y así se recoge en el expediente. Se acompaña constancia de las notificaciones realizadas.

EL PRESIDENTE

José Luis Navarro Ribera

A la atención de D. Felipe García Ortiz

TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCION DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DE EMPRESAS ESTATALES Y OTROS ENTES PÚBLICOS

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR:

ENUSA INDUSTRIAS AVANZADAS, S.A., S.M.E.

(ENUSA)

REFERENCIA: S 202100100003703

ASUNTO: Anteproyecto de fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y limpieza en el ámbito estatal no financiero. Año 2018 y 2019.

AL CONSEJERO DEL DEPARTAMENTO DE EMPRESAS ESTATALES Y OTROS ENTES PÚBLICOS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

D. JOSÉ VICENTE BERLANGA, con D.N.I. nº 24314586K y domicilio a efecto de notificaciones en 28040 MADRID, Santiago Rusiñol, 12, actuando en nombre y representación como Presidente de ENUSA INDUSTRIAS AVANZADAS S.A., S.M.E., con N.I.F. Nº A28286375, ante ese Consejero del Tribunal de Cuentas comparezco y, como mejor proceda,

DIGO:

I. Que con fecha 29 de marzo pasado le ha sido notificada a esta empresa la comunicación en la que se pone de manifiesto el Anteproyecto de fiscalización de referencia, a los efectos de que por la entidad que represento se pueda alegar y presentar los documentos y justificantes que estime pertinentes, en un plazo de DIEZ DÍAS a contar desde la indicada fecha de 29 de marzo del año en curso.

II. Que con fecha 13 de abril de 2021 se solicitó una prórroga por un periodo máximo igual al concedido para la presentación de alegaciones.

III. Que con fecha 30 de marzo de 2021 se informó a D. José Luis González Martínez, que presidió esta entidad en el periodo fiscalizado, de la recepción del Anteproyecto de Informe por parte de ENUSA, respondiendo *"te pediría sumarme a dichos comentarios, si fuera necesario, y no realizar alegaciones o comentarios por mi parte. En lo referente al año 2019 yo no tendría nada que decir".*

IV. Que mediante el presente escrito vengo a evacuar en tiempo y forma el trámite de audiencia conferido, formulando al efecto las siguientes

ALEGACIONES

I. En cuanto a lo recogido en el Anteproyecto de Informe respecto a las Instrucciones Internas de Contratación de ENUSA, relativo a la afirmación consistente en que *"según ha manifestado la Entidad, se aprobaron por el Consejo de Administración el 25 de junio de 2018, aunque no se ha aportado el acuerdo adoptado por el citado órgano"*, esta sociedad debe recordar que durante el proceso de fiscalización se presentó original de certificado expedido por la Sra. Secretaria del Consejo de Administración de esta mercantil, en la que se recogía el acuerdo adoptado en la reunión de 25 de junio de 2018 del Consejo de Administración de ENUSA, mediante el cual se aprobaban las Instrucciones Internas de Contratación conforme así se requería por este órgano fiscalizador.

Dicho cauce y forma de acreditación fue utilizado en cumplimiento de lo previsto en los artículos 107 a 112 del vigente Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, que se ocupa de regular la forma en que se deben certificar los acuerdos adoptados por los órganos colegiados de sociedades mercantiles, sin necesidad de aportar el ejemplar completo del acta del órgano colegiado.

Como documento nº 1, se adjunta copia del certificado emitido a tal efecto.

Sin perjuicio de lo anterior, y en caso de que se considere necesario con el fin de subsanar la mención anterior, esta sociedad propone acordar una fecha con la persona del departamento de Empresas Estatales y Otros Entes del Tribunal de Cuentas que se designe, para proceder a la exhibición y cotejo del acta del Consejo de Administración de fecha 25 de junio de 2018, en el que se aprobaron las citadas Instrucciones, con el fin de que quede por aportado al proceso.

II. Sobre la ausencia del acuerdo de inicio del contrato de los expedientes fiscalizados por el órgano de contratación y de la memoria justificativa, la normativa interna de ENUSA recoge que, por delegación de ese órgano el inicio del expediente es solicitado por el responsable de la unidad que lo demanda, dando curso a su tramitación por parte de uno de los miembros del Comité Local de Compras pertenecientes al departamento de Contratación y Compras de ENUSA. Se adjuntan a este escrito, como documentos nº 2 a 5, los siguientes procedimientos que sustentan este hecho:

- P-OE-08.002 COMPRAS (ACOPIO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS)
- I-AGE-ENU-008 INSTRUCCIÓN PARA CREAR Y CUMPLIMENTAR SOLICITUDES DE COMPRA
- I-AGE-ENU-009 INSTRUCCIÓN REGULATORIA DE LOS COMITÉS DE CONTRATACIÓN Y COMPRAS DE ENUSA
- I-AGE-ENU-010 INSTRUCCIÓN SOBRE TRAMITACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y COMPRAS EN ENUSA

En cuanto al informe de inicio, la instrucción I-AGE-ENU-008 incluye y regula el modelo a cumplimentar por las organizaciones.

III. En relación a la ausencia de indicación expresa en el pliego de los servicios de limpieza de los salarios anuales y a la situación de los trabajadores a subrogar, en futuras licitaciones en las que haya este tipo de personal, tras la cumplimentación previa del correspondiente acuerdo de confidencialidad por parte de los interesados a participar en la licitación, se facilitará la información indicada.

IV. La ausencia de publicación del presupuesto base de licitación en el servicio de limpieza de las instalaciones del Centro de Juzbado, ha quedado solventada en el último expediente publicado con el mismo objeto y cuyo alcance abarca todas las oficinas de ENUSA.

Se adjunta, como documento nº 6 del presente escrito, publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público de la *"Contratación de los servicios de limpieza y material fungible en aseos y comedores en las diversas instalaciones de ENUSA".*

V. Respecto al empleo de requisitos de solvencia como criterios de adjudicación y a la ausencia de concreción en la forma de atribuir la puntuación asignada para cada aspecto a valorar, se adjunta como documento nº 6, publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público de la *"Contratación de los servicios de limpieza y material fungible en aseos y comedores en las diversas instalaciones de ENUSA"* donde se observa que estos aspectos quedan solventados.

VI. Sobre la ausencia de identificación de los firmantes de la adjudicación, se presenta como documentación acreditativa la última contratación aprobada -documentos nº 7 y 8- donde se recoge el nombre y puesto tanto de los miembros de la Mesa como del Comité de Contratación de ENUSA.

VII. Respecto a las obligaciones en materia social, laboral y de prevención y seguridad laboral, debemos indicar que la Dirección de Recursos Humanos de ENUSA y en concreto el Servicio de Prevención de esta sociedad, tienen asignada como principal responsabilidad, la verificación de las indicadas obligaciones durante la ejecución del contrato, por lo que deben entenderse cumplidas por ENUSA las mencionadas obligaciones a todos los efectos legales.

VIII. Los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos de contratación, en ENUSA el 100% de los contratos se adjudican a través de las Instrucciones Internas de Contratación.

IX. En el Portal de Transparencia de ENUSA se publica la retribución percibida por el Presidente de ENUSA que es el único alto cargo y máximo responsable de la entidad, cumpliéndose de esta forma con lo establecido en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Por lo expuesto,

SOLICITO que, teniendo por presentado este escrito, y admitiéndolo, se sirva tener por evacuado el trámite de alegaciones conferido respecto al detalle y los extremos que quedan explicados; y, en su virtud, acogiendo las alegaciones contenidas en el cuerpo del presente escrito y de acuerdo con ellas, se sirva resolver de conformidad, con lo demás que en Derecho proceda.

Es de Justicia que pido en Madrid, a 15 de abril de 2021.

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA:

FÁBRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE - REAL CASA DE LA MONEDA

(FNMT)

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019"

Lidia Sánchez Milán, Presidenta-Directora General de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda, Entidad Pública Empresarial, Medio Propio (FNMT-RCM E.P.E. M.P.), cargo para el que fue nombrada por el Real Decreto 270/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero), actuando en nombre y representación de esta Entidad, de conformidad con el artículo 19 de su Estatuto, mediante el presente escrito, y al amparo de lo prevenido en el artículo 60 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, formula alegaciones al Anteproyecto de fiscalización referido en el encabezamiento.

ANTECENDENTES

1. El 29 de marzo de 2021, tuvo entrada en la FNMT-RCM, oficio del Consejero del Departamento 4º de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas por el que se remitía a este organismo el anteproyecto de "fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y limpieza en el ámbito empresarial estatal no financiero. ejercicios 2018 y 2019" del mencionado Tribunal, con trámite para alegar y presentar cuantos documentos y justificaciones se estimen pertinentes en relación con el contenido del Anteproyecto en término de diez días prorrogables por el mismo periodo.

2. En cumplimiento del oficio recibido, se le dio traslado a D. Jaime Sánchez Revenga en su condición de anterior Presidente-Director de la FNMT-RCM en el periodo fiscalizado.

3. La FNMT-RCM es Entidad Pública Empresarial, de las comprendidas en el artículo 103 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Forma parte del Sector Público, si bien no se considera, a estos efectos, Administración Pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), aunque sí tiene la condición de poder adjudicador.

De acuerdo con los antecedentes anteriores, se formulan las siguientes

ALEGACIONES

1. En cumplimiento de este requerimiento, y para su consideración por el Tribunal, la FNMT-RCM acepta las recomendaciones realizadas. No obstante, esta Entidad considera necesario realizar consideraciones, que se exponen a continuación para un mejor entendimiento de la actuación realizada por la Entidad.

EXPEDIENTE Nº 6 SERVICIOS DE LIMPIEZA

2. Objeto del contrato (Pág. 32)

"En el expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, al determinar las instalaciones objeto del contrato, se indicó que quedaban incluidas "todas las dependencias que la FNMT-RCM pueda utilizar durante el periodo solicitado, a requerimiento de ésta", lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 99.1 de la LCSP, que dispone para el objeto de los contratos de sector público que deberá ser determinado, ya que se deja al arbitrio de la FNMT-RCM la inclusión o no de algunas dependencias en el contrato de limpieza fiscalizado y el licitador estaría obligado a realizar la prestación, sin haber incluido en su oferta el correspondiente coste-beneficio."

Las zonas objeto de la licitación vienen delimitadas en el Anexo I del pliego de prescripciones técnicas, en "superficies aproximadas", donde viene una relación casi exhaustiva de las oficinas, terrazas, patios, almacenes y locales donde se va a desarrollar la actividad. Es necesario tener en cuenta que, por las especiales medidas de alta seguridad de las actividades que se llevan a cabo en el seno de la FNMT-RCM, no es posible hacer constar en un pliego de carácter público la totalidad de las zonas al estar muchas de ellas sujetas a estrictas medidas de seguridad.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la sociedad encargada de la impresión de billetes euro en España (IMBISA) realiza su actividad dentro de las instalaciones de la FNMT-RCM, en virtud de una autorización administrativa de uso, al ser las instalaciones de la FNMT-RCM las únicas homologadas. La Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (y consiguiente modificación), modificó la Ley de Autonomía del Banco de España de manera que éste pudiera encomendar su cuota de producción de billetes en euros a una sociedad mercantil en la que ostentase la mayoría de control. De esta forma, se crea en 2015 la Entidad IMBISA, que desarrolla su actividad en las instalaciones de la FNMT-RCM, en las dependencias que en su momento constituyeron el antiguo Departamento de Documentos de Valor. Esta Entidad es participada en un 80% por Banco de España y en un 20% por la FNMT-RCM, para la impresión de la cuota nacional de billete euro, en cumplimiento de la Orientación (UE) 2015/280 del Banco Central Europeo de 13 de noviembre de 2014, sobre el establecimiento del Sistema de Producción y Adquisición del Eurosistema.

En conclusión, al ser la FNMT-RCM un centro industrial en el que a lo largo del contrato puede variar tanto la actividad como la intensidad industrial atendiendo a las necesidades y requerimientos de sus clientes, es difícil determinar con exactitud la inclusión total o parcial de algunas dependencias en el contrato y que éstas no puedan sufrir variaciones a lo largo del periodo contratado. No se recibió ninguna alegación de las empresas licitadoras.

"Por otra parte, en la Resolución aprobatoria del citado expediente, de 17 de septiembre de 2018, se determinó que no se dividiese en lotes la citada contratación, sin mayor concreción al respecto, lo que no se acomoda a lo recogido en el artículo 99.3 de la LCSP que exige que el órgano de contratación deberá, en su caso, justificar la no división en lotes del objeto del contrato.

Además, este expediente, según el informe de inicio de 11 de junio de 2018, tuvo por objeto la contratación conjunta de los servicios de limpieza, de acarreos y de jardinería para poder gestionar y controlar los mismos de forma más eficaz, eficiente y económica, sin embargo no queda acreditado en el expediente que la contratación conjunta de los servicios citados (limpieza, acarreos y jardinería) permita una gestión y control más eficaz, eficiente y económico. Además, la causa invocada en el informe de inicio no estaría incluida en los supuestos previstos en el artículo 99.3 de la LCSP (que la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificulté la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico y la que división puede producir un riesgo del contrato) para justificar la no división en lotes del contrato."

Al tratarse de servicios que normalmente pueden prestarse por la empresa adjudicataria, y cuyas actividades están relacionadas y en muchos casos se han de coordinar entre sí, se propone la contratación conjunta de los tres servicios, garantizándose el adecuado cumplimiento de las prestaciones con la seguridad aplicable a los procesos productivos.

Efectivamente, el hecho de que la adjudicación no se divida en lotes y se adjudique a una sola empresa responde a las especiales medidas de seguridad que rigen la actividad de la FNMT-RCM. No obstante, por parte de la FNMT-RCM se toma razón de la observación realizada por el Tribunal de Cuentas y en los sucesivos expedientes de contratación se detallará con mayor concreción la justificación de la conveniencia de la no división en lotes.

3. Presupuesto base de licitación (Pág. 33)

"El presupuesto base de licitación que figura en el pliego del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, a pesar de no figurar el desglose de los costes directos e indirectos así como otros eventuales gastos, el pliego de prescripciones técnicas exige que en las ofertas económicas figure el desglose de los citados costes. La Entidad por escrito, de fecha 16 de diciembre de 2020, facilitó el importe de los citados costes y manifestó que son las empresas encargadas de la prestación del servicio que en el momento de elaborar el presupuesto base de licitación las que aportan los datos sobre los costes salariales, sin embargo, no detallan en los importes facilitados los costes de Seguridad Social, incrementos salariales y absentismo, entre otros, debido a que el personal es muy diverso. Añadió, respecto de los costes del personal subrogado que a la información presentada por las empresas se suman los IPC correspondientes y la repercusión del concepto de antigüedad para los años previstos en la contratación. Esta práctica no se ajusta, sin embargo, a lo previsto en el artículo 100.2 de la LCSP.

Por otro lado, en el artículo 100.2, inciso final, de la LCSP se exige para los contratos, como los contratos de servicios fiscalizados, en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, que en el presupuesto base de licitación se indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados según el convenio de referencia. En ninguno de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se recogieron los costes salariales de forma desglosada de conformidad con lo previsto en la LCSP. En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, estas previsiones no se recogieron en los expedientes números 4, 5, 6 y 12".

En relación con este punto, en el modelo de oferta económica se desglosan, por un lado, los costes directos propios del personal; y, por otro lado, existe un epígrafe llamado "otros costes" que incluye todos aquellos costes distintos a los de personal, que son necesarios para la prestación del servicio.

Así mismo, los datos salariales del personal de la empresa que presta el servicio se solicitan para determinar el presupuesto base de licitación. Los datos que nos proporciona la empresa son publicados en su totalidad en los pliegos de condiciones particulares. Estos datos incluyen salario base, complemento de primas y antigüedad, pero no los costes de seguridad social o absentismo.

En los pliegos de prescripciones técnicas se incluyen la desagregación de categorías profesionales, los costes salariales según convenio y se adjunta el convenio vigente para información de los licitadores.

Por lo tanto, el desglose de los costes salariales, según la información proporcionada por la empresa que prestaba el servicio, se incluyó en los pliegos de prescripciones técnicas.

No obstante lo anterior, desde la FNMT-RCM se toma razón de la consideración efectuada por el Tribunal de Cuentas a los efectos de incorporarla en futuras contrataciones.

4. Pliegos de condiciones administrativas y prescripciones técnicas (Pág. 34)

"En el expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM no figura el informe del servicio jurídico que exige el artículo 122.7 de la LCSP."

En algunas licitaciones que son complejas como es este caso, la Asesoría Jurídica de la FNMT-RCM es la que realiza el pliego de condiciones particulares. Con lo cual al ser el mismo órgano no se vio necesario realizar un informe jurídico.

No obstante, la FNMT-RCM toma razón de la consideración efectuada por el Órgano de fiscalización.

"b) En los pliegos del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM se recogen todas las menciones previstas en el artículo 130 de la LCSP sobre los listados del personal a subrogar, si bien se omite la referencia al salario bruto anual, lo que no se ajusta a lo dispuesto en apartado primero del citado artículo que exige incluir este dato."

Según el departamento de la FNMT-RCM peticionario del servicio, en los pliegos de prescripciones técnicas se adjuntan los listados del personal a subrogar y su salario mensual. La información proporcionada por las empresas se adjunta a los pliegos de prescripciones técnicas tal como se recibe para que no existan dudas respecto a su exactitud y veracidad y estos datos suelen ser mensuales.

No obstante, la FNMT-RCM toma razón de la consideración efectuada por el Órgano de fiscalización a los efectos de futuras contrataciones, para mejorar la concreción interesada.

5. Condiciones especiales de ejecución (Pág.35)

"b) En el pliego del expediente nº 6 de servicios de limpieza, y en el expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitados por la FNMT-RCM se incluyó como condición especial de ejecución que si, como consecuencia de la ejecución del contrato, resulta necesario proceder a la contratación de nuevo personal fijo, la empresa tendrá en cuenta la igualdad de género, por lo que el porcentaje de mujeres contratadas deberá ser del cincuenta por ciento (50%), siempre que haya disponibilidad efectiva de trabajadoras para la actividad de que se trata". Si bien dicha condición podrían entenderse que favorece la inserción de la mujer en el mercado laboral lo cierto es que está condicionada a que sea necesaria contratar nuevo personal fijo y a que exista disponibilidad efectiva de trabajadoras para la actividad de que se trate, dando con ellos facilidades a justificar su no aplicación."

Es necesario tener en cuenta que, al tratarse de una contratación de servicios en la que, además, y dadas las especiales circunstancias de la FNMT-RCM, como entidad pública de seguridad y confianza, la empresa adjudicataria se subroga, como empleadora del personal existente en ese momento. Por lo tanto, se trata de cumplir los criterios de paridad respecto de las contrataciones de nuevo personal fijo, sin que sea posible modificar el criterio respecto del personal ya existente.

6. Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios (pág.35)

"Los criterios de adjudicación de los expedientes nº 10 y nº 6, de servicios de limpieza tramitados por … y la FNMT-RCM, respectivamente, no se especificaron en el anuncio de licitación. Tampoco se incluyeron en los anuncios de licitación de los expedientes números 4 y 10 de servicios de seguridad privada tramitados por la … FNMT-RCM, respectivamente. Ello no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 135 y 145.5 de la LCSP, que establecen que deberán figurar en el citado anuncio."

Respecto de la contratación de referencia, se comparte la observación del Órgano de fiscalización.

7. Procedimiento de adjudicación del contrato (Pág. 35,36,37)

"Los tres expedientes de servicios de limpieza fiscalizados se tramitaron mediante procedimiento abierto. La elección del procedimiento de adjudicación de los expedientes nº 6 y nº 10 tramitados por FNMT-RCM y … respectivamente, se justificó con una transcripción o mera remisión a los artículos 156 y siguientes de la LCSP, por lo que no puede entenderse cumplido el mandato contenido en el artículo 116.4 de la LCSP que prevé que en el expediente, entre otros aspectos, se justifique elección del procedimiento de adjudicación."

Señalar que el artículo 116 de la LCSP hace referencia a la necesidad de justificación de la elección del procedimiento de licitación, y el artículo 156, y siguientes, de la LCSP son los preceptos donde se establecen los requisitos para el procedimiento elegido.

No obstante, la FNMT-RCM toma razón de la consideración efectuada por el Tribunal de Cuentas a los efectos de futuras contrataciones.

"b) *En los dos expedientes (nº 10 y 6) que se adjudicaron utilizando una pluralidad de criterios sobre la base de la mejor relación de calidad-precio no se justificó en el expediente la elección de los criterios de adjudicación, como exige el artículo 116.4.c) de la LCSP."*

Respecto a la elección de estos criterios de adjudicación, se han tenido en cuenta las necesidades de la prestación del servicio para la FNMT-RCM, es decir, que además del componente económico, exista otro componente de calidad.

En el supuesto de que no se haya establecido con claridad en el pliego la elección de los criterios de adjudicación, la FNMT-RCM lo tendrá en cuenta para futuras licitaciones.

"e) *En el expediente nº 6, tramitado por la FNMT-RCM se incluyó como criterio de adjudicación "propuestas de mejoras". Se estableció que las citadas mejoras debían ser explicitas, verificables, medibles y valoradas económicamente por el ofertante, con especificación del periodo de ejecución anual de aquellas, valorándose según el importe que realmente supusieran para la FNMT-RCM y con exclusión de aquellas que no fueran aplicables al objeto del contrato o su valoración económica no se ajustase al precio de mercado. Sin embargo, no se concretaron ni los elementos, ni las características, ni las modalidades de las mejoras admitidas, por lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP que exige que estos aspectos estén determinados, además su valoración adolece de un alto grado de discrecionalidad, que no cumpliría lo previsto en el artículo 145.5.b) de la LCSP, que exige que los criterios no confieran al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada."*

Si bien es cierto que no se concretan los elementos, características y modalidades de las mejoras, sí lo es que deban estar vinculadas con el objeto del contrato.

Conviene tener en cuenta, que de conformidad con el artículo 1255 del Código Civil, hay que dar suficiente margen de actuación a las empresas siempre que estén vinculadas con el contrato principal, pero se toma en consideración la recomendación y se acotará un marco con la finalidad de dar una mayor concreción.

"f) *En los pliegos no se establecieron los baremos para valorar los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor en el expediente nº 6, tramitado por FNMT-RCM. En concreto, en el criterio "un plan funcional de las actividades", al que se asignó una puntuación de 0 a 15 puntos se valoraron tres aspectos: primero, "como se va hacer" (0 a 9 puntos, en el que se tuvo en cuenta, entre otras cuestiones, el número de efectivos necesarios, memoria, características técnicas, programa de trabajo y resultados a alcanzar. Segundo, "como se va a gestionar" (0 a 3 puntos), en el que se valoró el procedimiento de gestión del servicio de limpieza ofertado y, tercero y último, "como se va a controlar" (0 a 3 puntos), en el que se valorarían los sistemas del control de calidad del servicio y prevención de riesgos laborales. No obstante, no figura la forma de distribuir la puntuación asignada a cada uno de los citados aspectos, lo que concede un margen de discrecionalidad al órgano de contratación y no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 145.5.b) de la LCSP, que exige que los criterios se formulen de forma objetiva respectando los principios de contratación.*

En el informe técnico, de 20 de octubre de 2018, no consta justificación alguna sobre la puntación asignada a las ofertas técnicas presentadas. Además, respecto de las propuestas de mejoras en dicho informe se indicó que se habían considerado aquellas mejoras que se

adecuaban a las necesidades de la Entidad y para su valoración se tuvo en cuenta el valor máximo que viene utilizando la citada Entidad como precios de adquisición de esos servicios, sin embargo, no se especificaron las mejoras ofertadas por las empresas ni se justificó su valoración."

Efectivamente, desde FNMT-RCM se intentará establecer un baremo más objetivo de valoración que no dé lugar a un margen de discrecionalidad.

No obstante, este criterio de mejoras es muy importante para valorar la calidad del servicio a prestar, y se optó por este grado de subjetividad ya que los informes pueden ser muy dispares, y a veces se desconocen los procedimientos de gestión y control de calidad de las empresas.

Respecto a las mejoras, no se especifican en el informe por motivos de confidencialidad de las empresas, ya que supondría una información valiosa para otros licitadores.

8. Adjudicación y formalización de los contratos (Pág.37)

"a) *En el importe de adjudicación del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, se incluyeron las posibles prórrogas de los contratos, en contra de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la LCSP, que exige que el precio del contrato sea cierto y se corresponda con la prestación realmente ejecutada por el contratista, Dicho contrato se adjudicó por un importe de 7.639.099,60 euros, con un plazo inicial de dos años y dos posibles prorrogas de un año.* "

En la FNMT-RCM se sigue el criterio del artículo 101.2a) de la LCSP, en el que se recoge que deben tenerse en cuenta las prórrogas para el cálculo del valor estimado y se adjudica por el total (principal + prórrogas, en su caso), siendo la prórroga facultativa para el órgano de contratación. No obstante, se toma razón de la recomendación.

9. Medidas adoptadas por las entidades en relación con el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales por los adjudicatarios (Pág. 39)

"a) *En el PCAP del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, se dispuso que el contratista, durante la vigencia del contrato, debía estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación tributaria, de la legislación laboral y de la Seguridad Social, de prevención de riesgos laborales, de protección del medio ambiente, así como de cualquier otra obligación que con posterioridad a la firma el contrato fuese preceptiva. La Entidad, en su escrito de 30 de junio de 2020, se remitió a lo dispuesto con carácter general en los pliegos, sin embargo no concretó las medidas adoptadas para acreditar el cumplimiento de las citadas obligaciones ni tampoco la sistemática y periodicidad con la que se realizan los controles de esas obligaciones."*

Los seguimientos del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación tributaria, de la legislación laboral y de la Seguridad Social, de prevención de riesgos laborales y de protección del medio ambiente se establecen en la plataforma Coordyna.

La FNMT-RCM tiene implantada una base de datos, a través de una página web, para el intercambio de información y para la realización de la coordinación de actividades empresariales. Son requisitos imprescindibles para contratar con la FNMT-RCM y acceder a sus

instalaciones el alta en la plataforma Coordyna y aportar la documentación que se solicite. Si a lo largo de la contratación, finaliza la vigencia de algún documento o se tiene que modificar, se informa a la empresa para su actualización y, hasta que dicho trámite no se realice, el personal de seguridad de la FNMT-RCM impide el acceso de los trabajadores de esa empresa a las instalaciones de esta Entidad Pública.

10. Incidencias surgidas en los contratos fiscalizados como consecuencia del estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/ 2020, de 14 de marzo (Pág. 41)

"En el expediente nº 6 de servicios de limpieza de la muestra tramitado por la FNMT-RCM, según escrito de 29 de junio de 2020 del Jefe de los Servicios Generales de la Entidad, se intensificaron las labores de limpieza, sin que ello tuviesen incidencia en el precio del contrato. No obstante, para atender a servicios especiales se tramitaron dos contratos menores uno para la limpieza de los vestuarios por importe de 12.740 euros y otro para la limpieza de los vestuarios de las instalaciones de Timbre, imprenta y mantenimiento que se adjudicaron a la misma empresa que venía prestando los servicios de limpieza, por importe de 9.250 euros. Lo cierto es que la suma de ambos importes, 21.990 euros, excede del umbral establecido para los contratos menores en el artículo 118 de la LCSP, que en la redacción vigente durante el periodo fiscalizado impedía la adjudicación al mismo contratista si había suscrito más contratos que individual o conjuntamente superaran los límites establecidos, e infringe el artículo 99 de la LCSP que establece que "no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan" por lo que debería haberse formalizado a través de la modificación del contratos principal, al tratarse de servicios de limpieza de dependencias ya contempladas en su objeto, o realizado una nueva licitación para la prestación de estos servicios por el importe total."

Los contratos menores se adjudicaron en el Estado de Alarma declarado debido al impacto sanitario provocado por el COVID-19. La contratación no fue simultánea, pues la actividad industrial en la FNMT-RCM sufrió alteraciones y no todos los departamentos permanecieron abiertos y con actividad productiva. Primero se realizó la limpieza de los vestuarios para la entidad IMBISA, y, bastante tiempo después la de las instalaciones de los departamentos de Timbre e Imprenta. Al efectuar la primera contratación se desconocía que se tuviera que hacer un segundo contrato, pues en esos momentos se ignoraba la duración de la pandemia y cuándo se podría recobrar la normalidad de la actividad industrial, lo que no implicaría un fraccionamiento.

La modificación del contrato principal generaría una nueva licitación puesto que el objeto del contrato menor realizado no está incluido en el contrato principal al tratarse de una limpieza específica y cualificada provocada por la pandemia y el Estado de Alarma.

EXPEDIENTE Nº 10 SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

11. Condiciones especiales de ejecución (pág.35)

"b) *En el pliego del expediente nº 6 de servicios de limpieza, y en el expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitados por la FNMT-RCM se incluyó como condición especial de ejecución que si, como consecuencia de la ejecución del contrato, resulta necesario proceder a la contratación de nuevo personal fijo, la empresa tendrá en cuenta la igualdad de género, por lo que el porcentaje de mujeres contratadas deberá ser del cincuenta por ciento (50%), siempre que haya disponibilidad efectiva de trabajadoras para la actividad de que se trata". Si bien dicha condición podrían entenderse que favorece la inserción de la mujer en el mercado laboral lo cierto es que está condicionada a que sea necesaria contratar nuevo personal fijo y a que exista disponibilidad efectiva de trabajadoras para la actividad de que se trate, dando con ellos facilidades a justificar su no aplicación."*

Es necesario tener en cuenta que, al tratarse de una contratación de servicios en la que, además, y dadas las especiales circunstancias de la FNMT-RCM, como entidad pública de seguridad y confianza, la empresa adjudicataria se subroga, como empleadora de los vigilantes de seguridad de la anterior empresa que prestaba el servicio. Por lo tanto, se trata de cumplir los criterios de paridad respecto de las contrataciones de nuevo personal fijo, sin que sea posible modificar el criterio respecto del personal ya existente.

12. Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios. (Pág. 35)

"Los criterios de adjudicación de los expedientes nº 10 y nº 6, de servicios de limpieza tramitados por ENRESA y la FNMT-RCM, respectivamente, no se especificaron en el anuncio de licitación. Tampoco se incluyeron en los anuncios de licitación de los expedientes números 4 y 10 de servicios de seguridad privada tramitados por la AP CASTELLON y la FNMT-RCM, respectivamente. Ello no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 135 y 145.5 de la LCSP, que establecen que deberán figurar en el citado anuncio."

El expediente de seguridad privada se tramitó mediante "procedimiento restringido" en el cual cualquier empresa interesada puso presentar una solicitud de participación a la licitación. Solo pudieron presentar proposiciones aquellos empresarios que, a su solicitud y en atención a su solvencia, fueran seleccionados por el órgano de contratación. Éste, una vez comprobada la personalidad y solvencia de los licitantes, seleccionó a los que pasaron a la siguiente fase, a los que invitó, simultáneamente y por escrito, a presentar sus proposiciones.

Todo ello, de conformidad con el artículo 163.1 de la LCSP, donde se establece el contenido de las invitaciones a los candidatos y deja claro que la invitación contendrá los criterios de adjudicación.

13. Procedimiento de adjudicación del contrato (Pág.37)

"El expediente nº 10 tramitado por la FNMT-RCM se encuentra incluido entre los "Servicios de investigación y seguridad", con códigos CPV 79700000-1 a 79721000-4, previstos en el Anexo IV de la LCSP, por lo que, conforme al artículo 145.4 de la LCSP, el PCAP debería haber atribuido

a los criterios relacionados con la calidad al menos el 51 por ciento de las puntuaciones asignables, sin embargo el pliego atribuye 45 puntos a los criterios técnicos, y 55 puntos a los criterios económicos."

La FNMT-RCM toma razón de la recomendación realizada por el Tribunal de Cuentas.

14. Adjudicación y formalización de los contratos (Pág.38)

"d) En relación con el expediente nº 10 de servicios de seguridad, según el apartado 14.3 del PCAP: "se considerarán valores anormales o desproporcionados aquellos que supongan una minoración igual o superior a un 15 % del presupuesto máximo de licitación". De las 3 ofertas presentadas, 2 de ellas se considerarían anormales, la de la adjudicataria con una baja del 15,19% y la de otro licitador con una baja del 16,67%. En la documentación remitida (Acta de apertura de ofertas económicas, Informe propuesta al Consejo de Administración de 11 de diciembre de 2018, Acta Mesa adjudicación nº 27/18, de 13 de diciembre de 2018 sobre la aprobación de la contratación) no figura ninguna referencia sobre ofertas anormalmente bajas. Según contestación de la entidad fiscalizada del análisis técnico de las ofertas y documentación presentada, se concluyó que ninguna de las ofertas debía excluirse. Sin embargo, debería haberse realizado el requerimiento del artículo 149.4 LCSP para que ambos justificasen el nivel anormal o desproporcionado según el PCAP de los precios ofertados."

Mediante la valoración del Departamento de Seguridad de la FNMT-RCM, destinatario de los servicios, se analizaron las ofertas y con la información existente de las licitadoras, se concluyó que no existía desajuste con las ofertas presentadas, sin que fuera necesario abrir el incidente de requerimiento previsto en el artículo 149.4 de la LCSP.

15. En relación con el apartado **II.8 Análisis del cumplimiento de la Ley de Transparencia** (Pág. 75)

Inicialmente, hemos de manifestar que está pendiente de realizarse, por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a esta Entidad, la auditoría de cumplimiento de la Ley 19//2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según establece su artículo 9.

Esta Entidad es respetuosa con las obligaciones impuestas por la Ley respecto de la publicidad activa y del acceso de los ciudadanos a la información pública, habiendo tramitado 39 peticiones de acceso a la información, de los cuales solo seis se recurrieron ante el Consejo de Transparencia y dos se han recurrido ante el Juzgado Central de lo Contencioso - Administrativo, estando un asunto *subjudice*.

En relación con lo expresado en el anteproyecto de informe de fiscalización en el apartado **II.8, apartado d)** (pág. 76) sobre que determinadas entidades, incluida la FNMT-RCM:

"no publican los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos de contratación."

Hay que decir que en materia de ejecución presupuestaria la página de transparencia institucional de la FNMT-RCM contiene un enlace a la página del portal de la transparencia de la AGE y, específicamente, al de la información económico-presupuestaria del Ministerio de

Hacienda. Si bien es cierto que no contiene, específicamente de la FNMT-RCM, la información relativa a los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos de contratación, tal y como establece el art. 8.1. a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Con el fin de cumplir adecuadamente lo requerido y contenido en la Ley citada, se pondrán los medios necesarios para incluir esa información estadística con la mayor brevedad.

Respecto de lo expresado en el anteproyecto de informe de fiscalización en el **apartado II.8, apartado f)** (pág. 76) sobre que:

> *"Las Entidades fiscalizadas no publican los informes de fiscalización de los órganos de control externo salvo ENUSA, PARADORES, CORREOS y AENA, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013."*

Hay que decir que con el fin de no duplicar la información disponible sobre los informes de cuentas de los Órganos fiscalizadores en el enlace Ejecución Presupuestaria del apartado "Informes y Estadísticas" de la dirección https://www.fnmt.es/transparencia-institucional se accede a las Cuentas Anuales de las entidades del sector público dependientes del Ministerio de Hacienda. Realizando la búsqueda "Fábrica Nacional de Moneda…" remite al visor de cuentas de la IGAE donde se puede descargar el informe de auditoría correspondiente. Además, determinados informes de Órganos de fiscalización y control tienen información sensible o de carácter confidencial y no deben publicarse.

No obstante, se revisarán los protocolos de publicidad activa en este apartado por si faltara información al respecto, con el fin de dar cumplimiento a la Ley de Transparencia.

Respecto de lo expresado en el anteproyecto de informe de fiscalización en el apartado **II.8, apartado g)** (pág. 76) sobre:

> *"En lo que respecta a la publicación de las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables y las indemnizaciones satisfechas, exigida por el artículo 8.1.f) de la Ley 19/2013, ni RENFE, ni la FNMT-RCM publican información al respecto."*

Hay que manifestar que debajo del organigrama figura el nombre y apellidos de la Presidenta – Directora General de la FNMT-RCM como máxima responsable de la Entidad y, a continuación, enlaces a su Nombramiento, Currículum y Retribución. Este último enlace deriva a la página oficial del Portal de la Transparencia donde se puede buscar la información sobre retribuciones accediendo al Ministerio de Hacienda, por lo que se entiende cumplido el requerimiento de publicación de las retribuciones del alto cargo y máximo responsable de la Entidad, de conformidad con el artículo 8.1.f) de la Ley 19/2013.

Por otro lado, se entiende que no procede publicar la información sobre retribuciones del personal directivo de primer nivel de dirección —los cinco cargos que figuran en la primera línea del organigrama de la Entidad en https://www.fnmt.es/transparencia-institucional— ni del resto de direcciones departamentales, ya que no tienen la consideración de altos cargos y máximos responsables de la Entidad, de conformidad con el artículo 1.2.d) de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado; y

con el artículo 3.a) del Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades.

16. **Plan de actuaciones.** Con respecto a las recomendaciones sugeridas, la FNMT-RCM procederá a la elaboración de un plan de actuaciones una vez el informe sea definitivo, con la finalidad de dar cumplimiento e implementar las recomendaciones que ha realizado el Órgano de fiscalización, teniendo en cuenta las características de empresa estratégica y de alta seguridad de la FNMT-RCM y del tipo de actividad que realiza esta Entidad.

17. Se le dio traslado del escrito a D. Jaime Sánchez Revenga en su condición de anterior Presidente-Director de la FNMT-RCM en el periodo fiscalizado sin que al respecto haya manifestado voluntad de hacer alegaciones.

De acuerdo con las alegaciones formuladas,

SUPLICO

Se tenga por presentado este escrito en tiempo y forma, y por formuladas las presentes alegaciones, teniendo por cumplido el trámite conferido.

En Madrid, a 12 de abril de 2021.

La Presidenta-Directora General

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR:

HULLERAS DEL NORTE, S.A., S.M.E.

(HUNOSA)

Visto el anteproyecto de "Fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y limpieza en el ámbito empresarial estatal no financiero. Ejercicios 2018 y 2019", realizado a iniciativa propia por el Tribunal de Cuentas, de fecha 25 de marzo de 2021, al amparo de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu).

Teniendo en cuenta el artículo 11 de la LOTCu atribuye al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la contratación celebrada por la Administración del Estado y las demás entidades del sector público y que la Sociedad Hulleras del Norte S. A., S.M.E. (En adelante Hunosa), es una sociedad mercantil estatal con actividad en el sector de la energía, estando la totalidad de su capital social suscrito por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), y que no tiene el carácter de poder adjudicador al tratarse de una sociedad mercantil estatal que no ha sido creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, hemos de hacer al anteproyecto anteriormente referido, las alegaciones que a continuación se exponen:

1. Régimen jurídico aplicable.

Hunosa, se encuentra incluida dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 31/2007 de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transporte y los servicios postales (LCSE), disposición a fecha de hoy derogada por Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores, de seguros privados, de planes y fondos de pensiones, del ámbito tributario y de litigios fiscales.

A tal respecto señalar que Hunosa, aparece contemplada expresamente en el apartado 5 de la Disposición Adicional Segunda de la de la 31/2007., referido a las "Entidades contratantes del sector de la prospección y extracción de carbón u otros combustibles sólidos", atendiendo al objeto de su actividad, que no es otro que la "explotación de minas de carbón y la explotación, investigación de los restantes recursos mineros regulados por la Ley de Minas, así como la reindustrialización, mediante las oportunas políticas de diversificación empresarial, de las Comarcas de la Cuenca Minera Central Asturiana", según el artículo 2 de sus estatutos sociales.

Objetivamente, respecto del tipo de contrato, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 15.2 de la 31/2007 en relación al artículo 2.1.d) del mismo texto legal, se trata de uno de los servicios incluidos en el Anexo II B, categoría 23: "Servicios de investigación y seguridad, excepto los servicios de furgones blindados".

Obsérvese que dichos servicios se encontraban igualmente incluidos en el Anexo II, c categoría 23, 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 (único comparable pues en la vigente Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público no existe Anexo), lo que indica que dicho criterio no bastaría en este punto para entender aplicable sin más la Ley 31/2007.

Respecto de la cuantía, el importe anual supera los límites establecidos en el artículo 16 de la Ley 31/2007.

Finalmente, resta por analizar si la finalidad del contrato se encuentra dentro de las actividades relacionadas en los artículos 7 a 12 de la LCSE, o por el contrario, a pesar de concurrir los requisitos anteriores, se trataría de un contrato excluido de los señalados en el artículo 18.

El Pliego de Especificaciones Técnicas explica detalladamente el objeto del servicio. Analizado el mismo, se observa que el servicio de vigilancia requerido no es meramente de las oficinas centrales de HUNOSA, pues en el Anexo I se incluyen, además, la Central T. La Pereda, diferentes Talleres, Lavaderos y Pozos, la Patrulla Móvil Caudal y Nalón, el kilometraje de dichas patrullas, así como del reparto de carbón en los despachos.

Examinado por lo tanto el objeto del contrato, cabe entender que el mismo excede de la mera vigilancia de las instalaciones centrales, y que su fin se encamina a la realización de las actividades previstas en el artículo 12 Ley 31/2007.

Se concluye, por tanto, que sí es aplicable la Ley 31/2007, si bien sólo en lo relativo al contenido de sus artículos 34, que regula las prescripciones técnicas, y 67, que regula los anuncios de los contratos adjudicados ex artículo 15.2, entendiendo aplicable en los restantes extremos lo dispuesto en los arto 321, 322 Ley 9/2017 (así como como aquellos otros que pudieran resultar de aplicación, específicamente, del Título preliminar y Libro Primero de la Ley 9/2017) así como la IGC vigente. El expediente se encuentra, por tanto, regulado por un régimen jurídico mixto, siendo la IGC la que rige el grueso del contrato.

En estos términos se pronunció la Abogacía del Estado, con fecha 13 de noviembre de 2018, al someter a informe el borrador del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el concurso, en base al Convenio de asistencia jurídica entre la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado y Hulleras del Norte, S.A., S.M.E., y las entidades integradas en el Grupo Hunosa. (Se adjunta informe de Abogacía del Estado como Anexo I). Por ello el expediente se ha rendido ante el Tribunal de Cuentas bajo la legislación "Instrucciones internas basadas en LCSP 9/2017", que son las que rigen el grueso del contrato.

2. Procedimiento de urgencia previsto en la IGC de HUNOSA.

Señala el Tribunal de Cuentas en su anteproyecto de fiscalización que la tramitación del contrato se ha rendido como de urgencia mientras que su tramitación es ordinaria.

Prevé la IGC que podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos, el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, tal y como figura en el expediente. (Se adjunta como Anexo II)

Es necesario indicar al respecto que, debido al inminente vencimiento del contrato vigente hasta la fecha, resultó necesario tramitar el expediente de contratación por el procedimiento de urgencia previsto en la IGC de Hunosa.

Obedece la utilización de este procedimiento a la obligatoriedad de realizar una adjudicación acelerada por razones de interés industrial. A tal efecto, el objeto de la licitación es la continuidad del servicio de vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos relacionados con HUNOSA, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos.

Así mismo, resultaba inaplazable para que la entidad desempeñe las funciones propias de su actividad, contar con el mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de video-vigilancia, así como mantener el servicio de alarmas de la empresa con su conexión a CRA para la recepción, verificación y en su caso, respuesta y transmisión de las señales de alarma, así como la monitorización de cualesquiera señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas y la comunicación a las Fuerzas de Seguridad.

Todo ello en cumplimiento de la Ley 5/2014, de 4 de abril de Seguridad Privada y el resto de normas en vigor que la desarrollan. Particularmente, en cumplimiento del RD 130/2017, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Explosivos, de obligado cumplimiento para HUNOSA, por las características de la actividad empresarial que desarrolla y, cuyo incumplimiento paralizaría la actividad extractiva de la empresa.

Es por todo lo anterior por lo que el expediente se ha rendido ante el Tribunal de Cuentas bajo procedimiento de urgencia.

3. Sede electrónica de la empresa

Indica el Tribunal de Cuentas en su anteproyecto de fiscalización que Hunosa, dispone de una Sede electrónica pero que la misma no contiene un buscador y/o mapa web en la página de inicio para facilitar la búsqueda de información.

Durante el año 2020 se han efectuado trabajos de actualización y remodelación de la sede electrónica de Hunosa. En este sentido, en mayo de 2020 se ha puesto en servicio el nuevo portal web de la entidad.

La página de inicio cuenta con un buscador, además de acceso perfectamente al Portal de Transparencia en la zona superior de la home, ambos perfectamente visibles y accesibles.

El acceso a la web de Hunosa no ha variado, sigue siendo: https://www.hunosa.es/

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA:

SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E., S.A.

(SELAE)

LOTERÍAS
Y APUESTAS DEL ESTADO

ALEGACIONES DE SELAE AL "*ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019*".

I. ANTECEDENTES

Con fecha 29 de marzo de 2021 se recibió en la Presidencia de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A. ("SELAE" o la "Sociedad") un escrito de la Sección de Fiscalización del Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos del Tribunal de Cuentas, con número S 202100100003711, al que se acompañaba el "ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019" (el "Anteproyecto de Fiscalización").

En el escrito se facultaba a SELAE para poder formular las alegaciones al Anteproyecto de Fiscalización que estimara pertinentes en el término de diez días, prorrogable por un periodo máximo igual al concedido.

A tal fin, en fecha 5 de abril de 2021, SELAE solicitó la ampliación del plazo para presentar alegaciones por un periodo adicional de diez días, siéndole concedida dicha ampliación mediante escrito el mismo día, concluyendo dicho plazo el 28 de abril de 2021.

Analizado el Anteproyecto de Informe de Fiscalización, SELAE considera las recomendaciones expuestas en el documento como un instrumento de mejora en la gestión de la contratación. No obstante, y en cumplimiento del requerimiento recibido, se considera necesario formular las siguientes alegaciones al Anteproyecto de Informe de Fiscalización, así como poner de manifiesto las actuaciones de mejora realizadas con posterioridad al período fiscalizado.

II. ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN

1. ALEGACIÓN AL PÁRRAFO QUINTO (LETRA D), DEL APARTADO B) *PLIEGOS DE CONDICIONES Y PRESCRIPCIONES TÉCNICAS*, DEL EPÍGRAFE II.4.3.1.- *ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN* DE LA PÁGINA 47:

El Anteproyecto del Informe de Fiscalización indica en el párrafo, apartado y epígrafe señalado lo siguiente:

"El pliego de condiciones particulares del expediente nº 15 de servicios de limpieza, tramitado por SELAE, se indicó que la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afectara la subrogación se pondría a disposición de los licitadores previa petición a la Entidad, mediante un correo electrónico, sin embargo en el punto 29.14 del mismo pliego, se hace referencia a

Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S. A.
c/ Poeta Joan Maragall, 53. 28020 Madrid. Teléfono 900 11 23 13-91 596 2300. Fax 91 596 25 60
Inscrita en el Registro Mercantil de Madrid, al T. 28078, F. 202, S. 8ª, H. M-505970, NIF A-86171964

que dicha información se facilitaría de conformidad con el artículo 130 de la LCSP, el cual exige que se incluya directamente en el pliego de condiciones para conseguir una evaluación exacta de los costes laborales. La contradicción encontrada en el pliego da lugar a una clara inseguridad jurídica que dificulta la determinación del precio en las ofertas que se presenten por parte de los licitadores".

Alegación:

De acuerdo con el punto 29.14 de las Condiciones Particulares del pliego "*en el apartado 35 del Cuadro Resumen, (se) indicará si se pone a disposición del adjudicatario información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación*", y según lo dispuesto con carácter general en el citado apartado 35, dicha puesta a disposición se hizo previa petición al correo contratación@selae.es

Es cierto, tal y como señala al Tribunal al que nos dirigimos, que el punto 29.14 referido incluye esta obligación "*de conformidad con lo previsto en el artículo 130 LCSP*". No obstante, en la medida en que dicho artículo no resulta de aplicación a SELAE[1], dicha remisión se incluyó en referencia a la obligación de suministrar a los interesados la información indicada en el mismo y no a la concreta forma de hacerlo que se especifica en el propio punto 29.14.

En todo caso, a juicio de SELAE, lo anterior no se ha traducido en inseguridad jurídica o dificultad para determinar el precio en las ofertas ya que, si bien la información a la que se refiere el mencionado artículo 130 LCSP no aparecía publicada como parte del pliego, todos los interesados pudieron acceder a la misma mediante el envío de un simple correo electrónico. Así, consta en el expediente el envío de la información de referencia a todos los licitadores (excepto a Servicios Integrales de Limpieza que no lo solicitó) y a algunos otros interesados que finalmente no presentaron oferta.

No obstante, a la vista de la indicación anterior y con el objeto de garantizar el mayor respeto a los principios que rigen la contratación pública, cuando resulte procedente se publicará la información sobre la subrogación junto con el pliego.

2. **ALEGACIÓN AL PÁRRAFO CUARTO (LETRA B), DEL APARTADO C) *ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL CONTRATO (OBJETO, PRESUPUESTO DE LICITACIÓN, VALOR ESTIMADO)*, DEL EPÍGRAFE II.4.3.1.- *ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN* DE LA PÁGINA 48:**

El Anteproyecto del Informe de Fiscalización indica en el párrafo, apartado y epígrafe señalado lo siguiente:

"En el PPT del expediente nº 15 tramitado por SELAE, cuyo objeto fue la limpieza de los edificios y locales de las distintas sedes de la Entidad, se concretaron los edificios

[1] El artículo 130 LCSP está ubicando sistemáticamente en el Libro Segundo. - De los contratos de las Administraciones Públicas y SELAE no tiene la condición de Administración Público sino de mera entidad del sector público no poder adjudicador.

Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S. A.
c/ Poeta Joan Maragall, 53. 28020 Madrid. Teléfono 900 11 23 13-91 596 2300. Fax 91 596 25 60
Inscrita en el Registro Mercantil de Madrid, al T. 28078, F. 202, S. 8ª, H. M-505970, NIF A-86171964

y locales sobre los que recaería las prestaciones objeto de contrato y las prestaciones excluidas, ahora bien, se añadía que quedarían incorporadas "todas aquellas superficies no específicamente recogidas pero contenidas dentro de cada una de sus sedes", lo que provocó cierto grado de indeterminación en el objeto que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 99.1 de la LCSP, ni a lo dispuesto en el punto 8 de las IIC, y obliga al licitador a realizar la prestación de las citadas superficies sin haber incluido en su oferta el correspondiente coste-beneficio".

Alegación:

El objeto del contrato, desglosado por lotes, es, según el apartado 1 de las prescripciones técnicas, la prestación de los servicios de limpieza integral en los edificios y locales SELAE a los que se hace referencia en el mismo apartado, indicándose, a este respecto, la superficie útil de cada uno de ellos.

Si bien el citado apartado 1 menciona expresamente *que "son objeto de limpieza, además de las zonas detalladas en el presente documento de Prescripciones Técnicas, todas aquellas superficies no específicamente recogidas, pero contenidas dentro de cada una de las Sedes de SELAE salvo que se excluyan expresamente"*, esta mención se hizo a modo de aclaración, precisamente para evitar dudas en la determinación del objeto.

Debe tenerse en cuenta que el pliego, además de especificar las tareas de limpieza para cada uno de los edificios y locales referidos y la frecuencia de cada una de dichas tareas, establece una serie de previsiones y métodos de limpieza aplicables a zonas de uso general (suelos, despachos, salas de reunión, aulas de formación, aseos, comedores, vestuarios, etc.). De este modo, para evitar cualquier duda sobre el objeto del contrato (y su limitación a estas zonas) se incluía esta mención.

3. **ALEGACIÓN AL ÚLTIMO PÁRRAFO (LETRA D), DEL APARTADO B) PROCEDIMIENTO Y CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN (CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN), DEL EPÍGRAFE II.4.3.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LA PÁGINA 52:**

El Anteproyecto del Informe de Fiscalización indica en el párrafo, apartado y epígrafe señalado lo siguiente:

"El expediente nº 15 de servicios de limpieza tramitado por SELAE la puntuación asignada a los criterios evaluables mediante un juicio de valor (30 puntos) se distribuyó, anexo 5 del pliego de condiciones, según la clasificación siguiente: muy buena 10, buena 7,5, suficiente 5, escasa 2,5 y muy escasa 0 puntos, sin que se especifique los aspectos a tener en consideración en cada una de las clasificaciones anteriores. Esta falta de concreción originó que en el criterio "procedimiento para cubrir bajas y ausencias" del lote nº 1 al que se asignaron cinco puntos, se concedió, según el informe de valoración de 11 de junio de 2019, la calificación de "muy buena" a tres empresas licitadoras, cuando una de ellas no indicó un plazo para realizar la sustitución. También, en el criterio "Plan de Trabajo" al que se asignaron 10 puntos, se valoró, entre otros aspectos, las facilidades de coordinación y comunicación de las

Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S. A.
c/ Poeta Joan Maragall, 53. 28020 Madrid. Teléfono 900 11 23 13-91 596 2300. Fax 91 596 25 60
Inscrita en el Registro Mercantil de Madrid, al T. 28078, F. 202, S. 8ª, H. M-505970, NIF A-86171964

incidencias, concediéndose la misma valoración a dos empresas licitadoras, cuando una de las empresas presentó más alternativas de comunicación que la otra.

Alegación:

Respecto a lo comentado en el criterio "procedimiento para cubrir bajas y ausencias" del lote nº 1 al que se asignaron cinco puntos a tres empresas licitadoras, cuando una de ellas no indicó un plazo para realizar la sustitución, comunicar que 2 de ellas ofertaron un plazo inferior a 24 horas mientras que la tercera empresa licitadora ofertaba; "se pondrá a disposición del contrato técnicos itinerantes organizados según franja horaria y zona (y supervisada con GPS)".

Respecto a la misma puntuación a dos empresas en el criterio "Plan de Trabajo" cuando una de ellas presentó más alternativas de comunicación que la otra, comentar que además de las alternativas de comunicación de incidencias también se valoraba, conforme a lo indicado en el pliego, la adecuación, actuación y rotación de los equipos, motivo por el cuál, algunas empresas obtuvieron la misma puntuación.

Por otro lado, conviene recordar aquí *Como ya señaló este Tribunal administrativo en su Acuerdo 20/2015, de 9 de febrero, «la valoración de la oferta económicamente más ventajosa supone apreciar, dimensionar y evaluar, el contenido de la misma. No resulta en absoluto sencillo identificar esa oferta, pues ello requiere ponderar, sopesar y comparar todas las ventajas de diversa índole que las proposiciones presentadas puedan reportar. Hay que evaluar aspectos diversos, frecuentemente complejos y difícilmente mesurables, así como efectuar juicios valorativos impregnados de subjetividad. Lo que significa que el intérprete de este concepto jurídico indeterminado, que es la "oferta económicamente más ventajosa", dispone de un margen de apreciación —discrecionalidad—para determinar cuál sea la oferta económicamente más ventajosa. La oferta económicamente más ventajosa, en el régimen jurídico de la contratación, es la que maximiza la satisfacción de los intereses públicos gestionados por el poder adjudicador contratante. Es decir, aquella propuesta contractual que mejor y más eficientemente los sirve, que mayor utilidad reporta al conjunto de todos ellos».*

4. ALEGACIÓN AL PÁRRAFO TERCERO (LETRA B), DEL APARTADO C) ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DEL EPÍGRAFE II.4.3.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LA PÁGINA 53:

El Anteproyecto del Informe de Fiscalización indica en el párrafo, apartado y epígrafe señalado lo siguiente:

"El plazo concedido por el órgano de contratación al adjudicatario del expediente nº 15 tramitado por SELAE para aportar la documentación justificativa sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social fue de quince días, lo que no se acomoda a lo previsto en el pliego ni a lo dispuesto en la IIC de esta entidad, que establecen un plazo máximo de diez."

Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S. A.
c/ Poeta Joan Maragall, 53. 28020 Madrid. Teléfono 900 11 23 13-91 596 2300. Fax 91 596 25 60
Inscrita en el Registro Mercantil de Madrid, al T. 28078, F. 202, S. 8ª, H. M-505970, NIF A-86171964

Alegación:

Efectivamente, en el modelo de texto para realizar los requerimientos de documentación en procedimientos ordinarios a través de la Plataforma de Contratación del Estado se detectó que había un error en cuanto al plazo para su entrega y se procedió a su corrección.

5. **ALEGACIÓN AL PÁRRAFO CUARTO (LETRA D), DEL APARTADO C) MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS ENTIDADES EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES MEDIOAMBIENTALES, SOCIALES Y LABORALES POR LOS ADJUDICATARIOS DEL EPÍGRAFE II.4.3.3.- ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA PÁGINA 54 Y A LA CONCLUSION 34 DE LA PAGINA 83:**

El Anteproyecto del Informe de Fiscalización indica en el apartado d) de la página 53 lo siguiente:

"d) En del pliego cuadro resumen punto 32, del expediente nº 15 tramitado por SELAE se establece con carácter previo al inicio de la ejecución la obligación para el adjudicatario de entregar la relación de trabajadores encargados de dicha ejecución y copia de las liquidaciones de dichos trabajadores (Tc1 y Tc2), si bien no consta que la entidad realice seguimiento posterior".

Así mismo, en la conclusión 34 expone lo siguiente:

"Los pliegos de condiciones de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza recogen las obligaciones de los adjudicatarios en el ámbito social laboral y establecen que la documentación acreditativa de las citadas obligaciones deberá estar a disposición de las Entidades fiscalizadas. Sin embargo, no se ha obtenido información sobre su seguimiento y control por parte de ENUSA, PARADORES y SELAE".

Alegación:

El control que realiza SELAE respecto al personal subcontratado, tal y como se nos solicitó, es únicamente lo que nos indica la Ley General de la Seguridad Social, en esta materia, de acuerdo con el artículo 16.5 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:

"Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, los empresarios que contraten o subcontraten con otros la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquellos o que se presten de forma continuada en sus centros de trabajo deberán comprobar, con carácter previo al inicio de la prestación de la actividad contratada o subcontratada, la afiliación y alta en la Seguridad Social de cada uno de los trabajadores que estos ocupen en los mismos durante el periodo de ejecución de la contrata o subcontrata".

Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S. A.
c/ Poeta Joan Maragall, 53. 28020 Madrid. Teléfono 900 11 23 13-91 596 2300. Fax 91 596 25 60
Inscrita en el Registro Mercantil de Madrid, al T. 28078, F. 202, S. 8ª, H. M-505970, NIF A-86171964

El procedimiento seguido es el siguiente: en el momento que llega a Recursos Humanos el flujo de alta con la incorporación de alguna persona subcontratada, se reclama a la subcontrata el documento que acredita el alta del trabajador en Seguridad Social, para confirmar que cumple el mencionado requisito. No obstante, y en el caso de la subcontrata de limpiezas, con carácter más o menos anual se solicita a la empresa actualización del alta en SS y TCs de los trabajadores que vienen prestando los servicios en nuestras dependencias.

Se adjuntan cono **Anexo 1 (a, b** y **c)**, los correos electrónicos con esta solicitud y la documentación acreditativa del seguimiento realizado durante el ejercicio 2019 a la contrata de limpiezas, en materia de Seguridad Social.

6. ALEGACIÓN AL EPÍGRAFE II.6.- CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS. DE LA PÁGINA 73

El Anteproyecto del Informe de Fiscalización indica en epígrafe señalado lo siguiente:

"El artículo 11.a) de la LOTCu y los artículos 39 y 40 de la LFTCu someten a la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas toda la actividad contractual del sector público. En concreto, el artículo 40 de la LFTCu establece que los Centros, Organismos o Entidades que hubieren celebrados contratos de los indicados en el artículo 39 enviaran anualmente al Tribunal una relación de los contratos celebrados el ejercicio anterior, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquellos otros que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de remitir cualesquiera otros que aquel les requiera. Por otra parte, el artículo 335.1 de la LCSP recoge la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, una copia certificada del documento mediante el que se hubiese formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se deriva, siempre que el precio de adjudicación del contrato o, en el caso de acuerdos marco, el valor estimado exceda de determinados importes en función del tipo de contrato, que, tratándose de los contratos de servicios, se sitúa en 150.000 euros. También deberán remitirse las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, variaciones de precio y de los importes de los compromisos económicos asumidos, y el importe final, la nulidad, la extinción normal o anormal de los referidos contratos y convenios y demás incidencias surgidas en su ejecución. Además, el citado artículo 335.1 establece la obligación de remitir una relación de los contratos celebrados en el ejercicio anterior, incluidos los menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores. (...)

Todas las entidades remitieron las respectivas relaciones certificadas en el plazo legal establecido (antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente al que se refieran) salvo ADIF, la FNMT-RCM, PARADORES, AENA y SEPIDES remitieron fuera de plazo las relaciones correspondientes al ejercicio 2018, SELAE remitió fuera del plazo la relación certificada de contratos del citado ejercicio, y NEXEA, que hizo lo propio con las correspondientes al ejercicio 2019. Por su parte, HUNOSA envió fuera

Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S. A.
c/ Poeta Joan Maragall, 53. 28020 Madrid. Teléfono 900 11 23 13-91 596 2300. Fax 91 596 25 60
Inscrita en el Registro Mercantil de Madrid, al T. 28078, F. 202, S. 8ª, H. M-505970, NIF A-86171964

de plazo las relaciones anuales de contratos y de contratos patrimoniales formalizados en 2018. El retraso más significativo se produjo en la FNMTRCM, dado que las relaciones correspondientes al ejercicio 2018 se enviaron al Tribunal de Cuentas en noviembre de 2019. (...)

No se ha remitido al Tribunal ninguna de las dos modificaciones del expediente nº 15 de servicios de limpieza, tramitado por SELAE, aprobadas en marzo y julio de 2020..."

Alegación:

En relación con la remisión anual de la relación certificada correspondiente a 2018 debe tenerse en cuenta que, hasta la fecha, SELAE no cuenta con un sistema que permita compilar la información Tribunal de Cuentas de forma automática debiéndola cumplimentar, por el contrario, de forma manual, lo que debido al volumen de contratos de la Sociedad exige destinar una considerable cantidad de recursos a esta tarea. De este modo, el día a día de la actividad contractual de SELAE ha dificultado el cumplimiento de los plazos mencionados y en el ejercicio citado impidió su cumplimiento. Actualmente SELAE está en proceso de implantación de una herramienta que previsiblemente corregirá esta situación.

En relación con las modificaciones del expediente citado se ha detectado que efectivamente no se remitió al Tribunal la información necesaria y se ha procedido a ello.

7. ALEGACIÓN AL PÁRRAFO SEXTO (LETRA D) y SÉPTIMO (LETRA E) DEL EPÍGRAFE II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO DE LA PÁGINA 76

El Anteproyecto del Informe de Fiscalización indica en el párrafo, apartado y epígrafe señalado lo siguiente:

"La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), tiene por objeto "ampliar, reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento". El cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información se ha efectuado a través del portal de transparencia de las entidades fiscalizadas10. Respecto de las obligaciones de publicidad activa, los resultados se exponen a continuación: (...)

d) Las Entidades publican su información contractual, incluido un enlace que redirige a la Plataforma de Contratos del Sector Púbico, si bien, RENFE, ENUSA, la FNMT-RCM, HUNOSA, AP CASTELLON, SEPIDES y PARADORES no publican los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos de contratación y SELAE tiene sin actualizar la información contractual desde 2017.

Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S. A.
c/ Poeta Joan Maragall, 53. 28020 Madrid. Teléfono 900 11 23 13-91 596 2300. Fax 91 596 25 60
Inscrita en el Registro Mercantil de Madrid, al T. 28078, F. 202, S. 8ª, H. M-505970, NIF A-86171964

e) En relación con la publicación por las Entidades de los convenios suscritos, las encomiendas de gestión, las subvenciones públicas, los presupuestos y las cuentas anuales se han detectado las siguientes incidencias: - En NEXEA, CORREOS y SELAE los datos están sin actualizar y los últimos publicados son del ejercicio 2018. HUNOSA no actualiza los datos relativos a Presupuestos y Subvenciones desde el ejercicio 2016."

Alegación:

Se había entendido que la Plataforma de Contratación del Sector Público y la información que en ella se publica (artículo 63 LCSP) sustituía a la información publicada en el Portal de Transparencia.

No obstante, lo anterior, se ha procedido a corregir el error y a día de hoy se está actualizando la información mencionada.

III. SOLICITO

En virtud de lo anterior, se solicita que se tenga por presentado este escrito y efectuadas las alegaciones anteriormente expuestas a los efectos legales oportunos.

En Madrid, a 26 de abril de 2021

Jesús Huerta Almendro
Presidente del Consejo de Administración

Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S. A.
c/ Poeta Joan Maragall, 53. 28020 Madrid. Teléfono 900 11 23 13-91 596 2300. Fax 91 596 25 60
Inscrita en el Registro Mercantil de Madrid, al T. 28078, F. 202, S. 8ª, H. M-505970, NIF A-86171964

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR:

MINAS DE ALMADÉN Y ARRAYANES, S.A., S.M.E.

(MAYASA)

MAYASA
MINAS DE ALMADÉN Y ARRAYANES, S.A., S.M.E.

MINAS DE ALMADEN Y ARRAYANES, S.A., S.M.E.
REGISTRO GENERAL MADRID
14 ABR. 2021 HH:MM 12:25
SALIDA N.º: 914

TRIBUNAL DE CUENTAS
Sección de Fiscalización
D. Felipe García Ortíz
Consejero
c/ Fuencarral, 81
28004 Madrid

TRIBUNAL DE CUENTAS
E 202100100001394
14/04/2021 12:58:03
CSV: 387D3-24444-D6275-16510
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

Madrid, 14 de abril de 2021

Asunto: ***Anteproyecto de Fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y limpieza en el ámbito empresarial estatal no financiero, ejercicios 2018 y 2019.***

En contestación a su escrito del pasado día 25 de marzo de 2021, en relación con lo establecido en el artículo 44 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y haciendo referencia al asunto arriba indicado, les trasladamos en documento adjunto nuestras alegaciones en relación con el contenido de dicho Anteproyecto.

Atentamente,

70640641M EMILIANO ALMANSA (R: A28764140)
Firmado digitalmente por 70640641M EMILIANO ALMANSA (R: A28764140)
Fecha: 2021.04.14 12:11:45 +02'00'

Emiliano Almansa Rodríguez
Presidente

MAYASA
MINAS DE ALMADEN Y ARRAYANES, S.A., S.M.E.

SEPI

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO.EJERCICIOS 2018 Y 2019"

DE 25 DE MARZO DE 2021

INDICE:

1. ***II.4.3.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS***
   II.4.3.1.- ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

   a) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente *.....PAG.4-6*

   c)Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado):

   - Objeto de los contratos *.....PAG.7*
   -Presupuesto base de licitación y valor estimado *.....PAG.8-10*

2. ***II.4.3.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS***
   II.4.3.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

   a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios *.....PAG.12*
   b) Procedimiento y criterios de adjudicación.
   -Criterios de adjudicación *.....PAG.13-14*

3. ***II.6.- CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS*** *.....PAG. 16*

4. ***II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO*** *.....PAG.18-19*

II.4.3.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS

II.4.3.1.- ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

a) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente

a) En el *ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO.EJERCICIOS 2018 Y 2019"*, página 45 y 46 figura su comentario:

"No se aportó documentación justificativa alguna relativa a la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretende cubrir con el contrato, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, en los expedientes nº 11 y nº 12 de servicios de limpieza tramitados por ENUSA y MAYASA, respectivamente, lo que no se ajusta a lo dispuesto en sus respectivas instrucciones de contratación ni al artículo 28 de la LCSP."

ALEGACIONES:

El artículo 28.1 LCSP señala 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. 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, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación".*

MAYASA no justificó expresamente la necesidad del contrato de servicios de la limpieza de sus instalaciones porque es obvio que la limpieza es una necesidad para el desarrollo de cualquier tipo de actividad. En todo caso, el objeto del propio contrato era *"la realización de los servicios de limpieza de las instalaciones de la Dehesa de Castilseras, Cerco de San Teodoro Hospital de Mineros de San Rafael y Centro Tecnológico del Mercurio, situados en el término municipal de la ciudad de Almadén (Ciudad Real)".* De

dicho objeto se desprendía, sin duda alguna, que MAYASA necesitaba contratar a una empresa para que mantuviera limpias sus instalaciones. Es decir, tratándose de un contrato de servicios de limpieza y explicado el objeto de dicho contrato, se daba cumplimiento al artículo 28.1 LCSP.

La doctrina administrativa, por ejemplo, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 13/2018 de 8 octubre de 2018, de Andalucía, ha señalado que *"los procedimientos para la adjudicación de un contrato están catalogados en la Ley de Contratos del Sector Público. El art. 116 de la LCSP dispone que en el expediente de contratación se justificará adecuadamente la elección del procedimiento de adjudicación. La elección del mismo deberá constar en la memoria justificativa del expediente de contratación y suele constar también en el acuerdo de inicio del expediente, siendo en este momento cuando el órgano de contratación adopta la decisión de cuál será el procedimiento de adjudicación, dentro de los establecidos en la Ley, y que deberá utilizarse para la selección de la empresa adjudicataria del contrato cuyo expediente se inicia"*. Es decir, a diferencia de lo que alega el Tribunal de Cuentas, MAYASA podía justificar la necesidad del contrato en el anuncio de licitación.

El artículo 116.4 e) LCSP sólo exige que la Administración justifique su necesidad de la contratación de las prestaciones correspondientes, pero no dice a través de que informe debe hacerlo.

c) En el *ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO.EJERCICIOS 2018 Y 2019"*, página 46 figura su comentario:

"En los expedientes nº 11 y nº 12 de servicios de limpieza tramitados por ENUSA y MAYASA, respectivamente, no consta la decisión de contratar adoptada por el órgano de contratación."
"MAYASA, por su parte, manifestó que consideraba como acuerdo de inicio el anuncio de licitación, un acto que es posterior y no puede entenderse como equivalente."

ALEGACIONES:

El artículo 116.1 LCSP se limita a señalar que *"la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante"*.

En las instrucciones internas de contratación de MAYASA se prevé que el órgano de contratación o la unidad que tenga atribuida esta competencia, adoptará su decisión sobre el inicio del procedimiento (apartado f) y que el anuncio de licitación se publicará en el perfil de contratante, en la página web de la sociedad y deberá contener una breve descripción de los detalles esenciales del contrato que deba adjudicarse y de los criterios de adjudicación junto con una invitación a ponerse en contacto con la sociedad contratante (apartado g).

Esto hace que MAYASA esté obligada a publicar, tal y como hizo en la licitación de 2018, el anuncio de licitación, pero no un acuerdo o decisión de un documento en el que el órgano de contratación acuerde contratar los servicios de limpieza. Es en el propio anuncio de licitación donde se hace pública la decisión de contratar los servicios de limpieza por parte de MAYASA.

c) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado):

- Objeto de los contratos

En el *ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO.EJERCICIOS 2018 Y 2019"*, página 47 y 48 figura su comentario:

"Las IIC de ENUSA y MAYASA se remiten a lo dispuesto en el artículo 99 de la LCSP que exige que el objeto de los contratos deberá ser determinado y, siempre que la naturaleza y el objeto lo permita, debe preverse su división en lotes."

"Según el pliego de bases que rige la contratación del expediente nº 12 tramitado por MAYASA, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de diversas instalaciones de Minas de Almadén en Almadén al incluir varias instalaciones de la Entidad dispersas en termino municipal debería haberse previsto su realización de forma independiente mediante su división en lotes, o justificar en el expediente los motivos por los que no se hacía de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 99.3 de la LCSP, artículo al que se remiten sus IIC, facilitando con ello el acceso a la contratación a la pequeñas y medianas empresas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.3 de la LCSP"

ALEGACIONES:

La división en lotes se prevé para la formalización de diferentes contratos, dado que cada lote es un contrato independiente.

Las instalaciones de MAYASA para las que se requería la prestación de servicios de limpieza están todas situadas en Almadén y todas ellas forman un conjunto. Existe una unidad funcional y una vinculación clara entre las instalaciones propiedad de MAYASA.

Si bien, es posible individualizar las prestaciones y cabría, como sugiere el Tribunal de Cuentas, haberse previsto su realización de forma independiente mediante su división en lotes, dada la íntima y directa relación entre los servicios de limpieza en las instalaciones de Almadén, se ha considerado preferible no dividir el contrato en lotes.

-Presupuesto base de licitación y valor estimado

En el *ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO.EJERCICIOS 2018 Y 2019"*, página 48 y 49 figura su comentario:

"La falta de concreción de los citados costes, se puso de manifiesto también en el expediente nº 12 de servicios de limpieza tramitado por MAYASA, cuyo presupuesto base de licitación ascendió a 187.550 euros, 155.000 euros a la base imponible y 32.550 euros al IVA. En los pliegos que rigen la contratación de dicho expediente, únicamente se especificaron el número de horas de trabajo por cada centro, y el horario a realizar, sin embargo, no se concreta el número de trabajadores necesarios para realizar la prestación, ni la información necesaria sobre el personal a subrogar. Estas omisiones en la elaboración del Presupuesto base de licitación son contrarias al principio de transparencia y pueden perjudicar, a su vez, la concurrencia e igualdad de trato entre los licitadores, al no disponer de la suficiente información para determinar el coste-beneficio de sus ofertas. Por otra parte, no garantizan el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales."

ALEGACIONES:

El presupuesto base de la licitación se regula en el artículo 100 LCSP que establece lo siguiente:

"1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del

precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

3. Con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición no será necesario que se apruebe un presupuesto base de licitación".

En el PCAP para la contratación de los servicios de limpieza de MAYASA, apartado 1.3, se expresaba que *"el presupuesto base de licitación asciende a la cantidad de ciento ochenta y siete mil quinientos cincuenta euros (187.550€) cantidad que incluye el Impuesto sobre el Valor Añadido".*

En la cláusula 1.1 del PCAP se precisaba lo siguiente:

"El citado servicio requerirá al menos las siguientes horas de trabajo efectivo:

Dehesa de Castilseras (a unos 12 km de Almadén):

Comedor y vestuarios (4 h y 2 veces por semana) 35 h/mes

Cerco de San Teodoro en Almadén:

Instalaciones Parque Minero, oficinas y vestuarios 395 h /mes

(Incluso lavado de ropa de trabajo en vestuarios y poda y mantenimiento de las zonas ajardinadas)

Centro Tecnológico del Mercurio 88 h/mes

(Incluso y poda y mantenimiento de las zonas ajardinadas)

Hospital de Mineros (5 h diarias de lunes a viernes) 105 h/mes

---

TOTAL 623 h/mes"

A pesar de ello, el Tribunal de Cuentas dice que no se concreta en el PCAP el número de trabajadores necesarios para realizar la prestación. MAYASA no está obligada a concretar el número de trabajadores necesarios para realizar la prestación, ni tampoco lo exige el principio de transparencia. MAYASA es una empresa cuya actividad está centrada en el fomento de proyectos industriales, turísticos y culturales e implantación de iniciativas para el desarrollo de proyectos de investigación y de nuevas tecnologías relacionadas con el mercurio. MAYASA no sabe nada de la prestación de servicios de limpieza –por este motivo los contrata- y menos sobre el número de trabajadores que son necesarios para realizar la prestación. Dicho número deberá ser determinado por los licitadores que son quienes conocen el sector y pueden determinar cuántos trabajadores hacen falta para limpiar las instalaciones de MAYASA. En todo caso, el contrato de servicios de limpieza licitado no hacía referencia al coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, ni hace referencia al precio por hora de cada trabajador, que es lo que la jurisprudencia entiende necesario para que resulte aplicable el artículo 100.2 LCSP.

El precio del citado contrato era únicamente un determinado número de horas semanales a un precio; es decir, el personal empleado -tanto la cantidad de personal como la cualificación del mismo- así como su remuneración, eran decisiones que podía tomar libremente el adjudicatario.

II.4.3.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS

II.4.3.2.-ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios

En el *ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO.EJERCICIOS 2018 Y 2019"*, página 50 figura su comentario:

"En los expedientes fiscalizados relativos a la prestación de servicios de limpieza de las Entidades ENUSA, MAYASA, NEXEA y PARADORES no figura en el expediente un certificado expedido por la unidad receptora de documentación, acreditativo de las ofertas presentadas o, en su caso, de la ausencia de las mismas, lo que impidió verificar que las ofertas se presentaron dentro del plazo establecido en los anuncios de licitación."

ALEGACIONES:

No hay ninguna norma que obligue a las sociedades mercantiles estatales a que en el expediente figure un certificado expedido por la unidad receptora de documentación, acreditativo de las ofertas presentadas. MAYASA puede acreditar la fecha en la que recibió cada una de las ofertas recibidas de todos y cada uno de los licitadores, pero MAYASA no está obligada a publicar en el expediente ningún certificado que acredite las ofertas presentadas.

b) Procedimiento y criterios de adjudicación:

-Criterios de adjudicación

En el *ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO.EJERCICIOS 2018 Y 2019"*, página 51 figura su comentario:

"De conformidad con la LCSP, en el artículo 321.1 y las IIC de las Entidades fiscalizadas, los contratos se adjudicarán a quienes presenten la mejor oferta en base a la mejor relación calidad- precio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP.
En los expedientes adjudicados se han observado las siguientes incidencias:

En relación con el expediente nº 12 de servicios de limpieza tramitado por MAYASA, el pliego definió el precio como único criterio de adjudicación, a pesar de que las IIC, punto VIII 2.e), establecen que la adjudicación de los contratos se efectúe en base al criterio de mejor relación calidad-precio, utilizando una pluralidad de criterios de conformidad con el artículo 145 de la LCSP. En todo caso, se infringe el apartado tercero de ese mismo artículo, donde se establece que en los contratos de servicios intensivos en mano de obra el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación."

ALEGACIONES:

El punto VIII 2.e) de las IIC no establece que "*la adjudicación de los contratos se efectúe en base al criterio de mejor relación calidad-precio, utilizando una pluralidad de criterios de conformidad con el artículo 145 de la LCSP*"; sino que *"el procedimiento se iniciará con un informe, que se elevará al órgano de contratación, que determine la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el proyecto contratado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, el coste aproximado del contrato y la existencia de presupuesto suficiente".*

El punto VIII 2.c), que quizás sea al que se refiere el Tribunal de Cuentas, establece que *"la valoración de las ofertas y adjudicación del contrato: deberá recaer en la mejor oferta en los términos del art.145 LCSP"*.

La interpretación del artículo 145 LCSP por parte del Tribunal de Cuentas no es correcta. Dice el Tribunal de Cuentas que en los contratos de servicios intensivos en mano de obra el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación. El contrato de servicios de limpieza no es un contrato de servicios intensivos en mano de obra y, sobre todo, ese apartado g) del artículo 145 LCSP, dispone que el único criterio evaluable puede ser el económico cuando *"las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación"*. MAYASA necesita que sus instalaciones estén limpias y necesita contratar para ello a una empresa de limpieza. Lo único que MAYASA puede valorar es el precio al que los licitadores se comprometen a mantener limpias las instalaciones de la compañía.

II.6.- CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS

En el *ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO.EJERCICIOS 2018 Y 2019"*, página 71 figura su comentario:

"Durante el periodo fiscalizado, las entidades objeto de esta fiscalización remitieron las relaciones certificadas de los contratos, convenios y encargos a medios propios, así como las de contratos patrimoniales, salvo MAYASA, que únicamente envió la relación certificada de contratos correspondiente al ejercicio 2018,.."

"El expediente nº 12 de servicios de limpieza, tramitado por MAYASA, no fue rendido al Tribunal, debido a que el importe de adjudicación que figura en la relación anual ascendía a 147.399,78 euros, por lo que superaría el límite legal previsto para los contratos de servicios (150.000 euros IVA incluido), sin embargo se ha podido constatar durante los trabajos de fiscalización que el importe de adjudicación de dicho expediente ascendió a 154.200 euros y que el importe correspondiente al IVA fue de 32.382 euros, por lo que el importe total, que es el que determina el nacimiento de la obligación de rendición, ascendería a 186.582 euros y debería haberse rendido el expediente."

ALEGACIONES:

Los contratos, convenios y encomiendas de gestión del año 2019 se enviaron al Tribunal de Cuentas el 22 de junio de 2020. No hubo contratos patrimoniales ni encomiendas de gestión en 2019, y un solo convenio.

Los contratos TRLCSP mayores y menores del ejercicio 2019 se enviaron al Tribunal de Cuentas el 24 de febrero de 2020.

El expediente nº 12 de servicios de limpieza, una vez observado el error en el desglose de base imponible y de IVA (mismo importe total), se remitió el 23 de septiembre de 2020 al Tribunal de Cuentas.

II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

En el *ANTEPROYECTO DE "FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO.EJERCICIOS 2018 Y 2019"*, página 75 figura su comentario:

"El cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información se ha efectuado a través del portal de transparencia de las entidades fiscalizadas"

"Los órganos de contratación de las Entidades fiscalizadas difunden su actividad contractual a través del "perfil del contratante", redirigiendo, además, a través de un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, si bien algunas Entidades no tienen al inicio esta etiqueta para ir a la información como PARADORES que tiene la información en la etiqueta "nuestra empresa", MAYASA y NEXEA, que lo tiene a través de la etiqueta "conócenos"."

ALEGACIONES:

La licitación que corresponde a este contrato se publicó en la página web de MAYASA, en su pestaña PERFIL CONTRATANTE, que aparece en la página de inicio de la web (www.mayasa.es).
Se publicó con la Referencia: 2018/002, los pliegos se publicaron el 27/12/2018, y el acta de adjudicación se publicó el 21/01/2019.
Asimismo se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público, Expediente: 2018/002:
(https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3AperfilContratante&idBp=hg8Iw1P0TEoQK2TEfXGy%2BA%3D%3D)

En la web de MAYASA no existe ningún apartado "conócenos", y desde la pestaña PERFIL CONTRATANTE se redirige a través de un enlace a su perfil contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

WEB DE MAYASA: WWW.MAYASA.ES

Inicio / Perfil del contratante

PERFIL DEL CONTRATANTE

INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN DE MINAS DE ALMADÉN Y ARRAYANES, S.A., S.M.E. Aprobadas por el Consejo de Administración el 19 de julio de 2019.

Fecha de publicación: 01/08/2019

Enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público

LICITACIONES ORDENADAS POR FECHA

Título	Referencia	Fecha de publicación	Fecha límite de presentación	Bases (PDF)	Fecha de adjudicación	Documento de adjudicación(PDF)
CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LIMPIEZA EN DIVERSAS INSTALACIONES DE MINAS DE ALMADEN EN ALMADEN (CIUDAD REAL).	2018/002	27/12/2018	10/01/2019		21/01/2019	

PERFIL DEL CONTRATANTE DE MAYASA EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO

Expediente: 2018/002

OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO>SOCIEDADES, FUNDACIONES y CONSORCIOS ESTATALES>Ministerio de Hacienda>SEPI>Minas de Almadén y Arrayanes, S.A., S.M.E. (MAYASA)

Órgano de Contratación	Minas de Almadén y Arrayanes, S.A., S.M.E. (MAYASA)
Estado de la Licitación	Adjudicada
Objeto del contrato	Servicios de limpieza de las instalaciones de la Dehesa de Castilseras, Cerco de San Teodoro, Hospital de Mineros de San Rafael y Centro Tecnológico del Mercurio situados en el término municipal de Almadén (Ciudad Real).
Presupuesto base de licitación sin Impuestos	155.000,00 Euros
Valor estimado del contrato	155.000,00 Euros
Tipo de Contrato	Servicios
Código CPV	90000000-Servicios de alcantarillado, basura, limpieza y medio ambiente.; 90910000-Servicios de limpieza
Lugar de Ejecución	España - Ciudad Real
Procedimiento de contratación	Abierto

Información

Fecha fin de presentación de oferta	10/01/2019 15:00
Resultado	Adjudicado
Adjudicatario	FRANCISCA GIL RAMOS
Nº de Licitadores Presentados	2
Importe de Adjudicación	154.200,00 Euros

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR:

NEXEA GESTIÓN DOCUMENTAL, S.A., S.M.E.

(NEXEA)

TRIBUNAL DE CUENTAS
E 202100100001438
16/04/2021 11:22:19
CSV: 56767-27D17-27174-73418
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DE EMPRESAS ESTATALES
Y OTROS ENTES PÚBLICOS

Álvaro Martínez Muñoz, en nombre y representación de Nexea Gestión Documental, S.A., S.M.E (en adelante NEXEA), en virtud de las facultades comprendidas en el poder otorgado ante el Notario de Madrid D. Juan Kutz Azqueta el día 10 de Diciembre de 2020, cuya copia se acompaña, con domicilio a efecto de notificaciones en C/ Rejas 9, 28022 Madrid, comparece, y como mejor proceda en Derecho, DICE:

Que en fecha de 5 de Abril de 2021 le ha sido notificado el *ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.*

Que, dentro del plazo conferido para ello, formula las siguientes,

ALEGACIONES

PRIMERA.- NEXEA NO ACTÚA EN EL ÁMBITO DE LOS SECTORES ESPECIALES (DEL AGUA, LA ENERGÍA, LOS TRANSPORTES Y LOS SERVICIOS POSTALES),

Con carácter previo, se pone de manifiesto que se ha detectado una errata en el anteproyecto notificado, concretamente en la página 42, donde se indica que NEXEA actúa en el ámbito de los sectores excluidos (del agua, la energía, los transportes y los servicios postales), no siendo así, como queda delimitado en el apartado 1 (pag.2) de las Instrucciones Internas de Contratación del grupo.

SEGUNDA.- SUBSANACIÓN DE LA INFORMACIÓN RELATIVA A LA APROBACIÓN DE LAS INSTRUCCIONES DE CONTRATACIÓN DEL GRUPO CORREOS.

En el apartado *II.4.2.- ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN EN LAS INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN* del documento notificado se indica lo siguiente:

> *"....Por último, tampoco NEXEA ha rendido el acuerdo del Consejo de Administración aprobando las citadas instrucciones."*

Al respecto, **se adjunta Acta del consejo de 29 de junio de la** Compañía (Anexo 1) en la que **consta la aprobación de las Instrucciones de contratación de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos y de las sociedades del grupo**.

Sirva esta copia del Acta como documento de comprobación para subsanar la documentación enviada en su día a ese Tribunal.

TERCERA.- JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE EXAMINADO.

En el documento remitido por ese Tribunal, concretamente en el punto *II.4.3.1.- ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN*, apartado *c) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente,* se indica lo siguiente:

> *"Sin embargo, en el pliego de condiciones del contrato adjudicado en mayo de 2015 se contemplaba que el adjudicatario debía asumir la prestación del servicio de **limpieza también** en los casos en los que se pusiera **en servicio un nuevo centro de trabajo**, por lo que **no queda justificada la necesidad de tramitar el expediente fiscalizado**."*

Al respecto, hay que señalar que Correos no pudo incrementar, por razones presupuestarias, los costes del centro en cuestión, debido principalmente a la operativa del servicio y a los metros cuadrados comprometidos en el **centro existente. En este sentido, debemos reseñar que nos encontramos con un centro existente y no uno nuevo, por lo que no cabe su extensión en el expediente original**. Por último, indicar además que Nexea estaba en el centro en régimen de alquiler por lo que se hizo necesario licitar un nuevo expediente.

Al no poder incrementar Correos el número de personal dedicado al servicio de limpieza, Nexea se vio en la necesidad de licitar un servicio a un tercero por las razones anteriormente expuestas.

Asimismo, en el punto *II.4.3.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN* apartado *b) Procedimiento y criterios de adjudicación,* se pone de manifiesto lo siguiente:

> *"El expediente de servicios de limpieza nº 7 tramitado por NEXEA se adjudicó mediante un **procedimiento especial** contemplado en sus IIC basado "en circunstancias técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva que hacen que no sea posible promover concurrencia en la oferta, o cuando por circunstancias técnicas o estratégicas, no convenga promoverla". La Entidad mediante escrito de 3 de septiembre de 2020, justificó el procedimiento de adjudicación por considerar que en "ese momento era una circunstancia estratégica, ya que CORREOS*

sacaría un nuevo expediente de limpieza en el que ya se podría incluir la nueva instalación", sin embargo, tal circunstancia no se justificó por NEXEA en el expediente como exigen sus IIC."

A este respecto indicar que **Nexea se atuvo específicamente a lo indicado en la ley sin entrar a valorar de forma específica la justificación** de procedimiento especial.

No compartimos, dicho sea con el máximo respeto, la postura de ese Tribunal relativa a la **falta de justificación en el objeto del contrato, ya que, como acredita la documentación remitida, la razón estratégica de la Compañía supondría adicionalmente a un ahorro económico, la unificación de dicho expediente con el expediente generado por la matriz para todo el Grupo correos.**

CUARTA.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007

En el punto *II.7.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES* del documento, se señala lo siguiente:

*"A diciembre de 2020, **se incumple con el principio de presencia equilibrada** de mujeres y hombres en el Consejo de Administración de las siguientes entidades: HUNOSA (16,67% de mujeres), SEPIDES (18,18% de mujeres), NEXEA (20,00% de mujeres) ADIF (27,27% de mujeres), ENRESA (27,27% de mujeres), RENFE (31,25% de mujeres), AENA (33,33% de mujeres), PARADORES (33,33% de mujeres), ENUSA (36,36% de mujeres), SELAE (37,50% de mujeres) y AP CASTELLON (38,89% de mujeres). Además, la presencia de la mujer en puestos de responsabilidad (presidencias) es baja, aproximadamente una media del 14,29%, en las entidades fiscalizadas."*

A este respecto, indicar que, en la fecha indicada, Nexea contaba con el mismo número de consejeras (3) y consejeros (3). Se acompaña, como **Anexo II,** acta de cuentas anuales 2020. A mayor abundamiento como se desprende de dicha acta, la figura del secretario es ostentada por una mujer.

De conformidad con lo expuesto, es incorrecta la afirmación relativa a que Nexea incumple con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el Consejo de Administración.

QUINTA.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO LEY 19/2013

En el apartado *II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO*, se atribuyen a NEXEA una serie de incumplimientos que a continuación relacionamos:

a) Todas las Entidades cuentan con una Sede electrónica o web donde publican de forma periódica y actualizada la información por estar sujetas a las obligaciones de transparencia. La información expuesta es clara y estructurada en formados reutilizables y de accesibilidad. En general, el formato utilizado para exponer la información es en PDF y las pautas de accesibilidad al contenido seguido es el establecido por el W3C

(Consorcio de la World Wide Web). Además, cuentan con mecanismos establecidos en las Web para la identificación y localización de la información que suele ser una página de inicio con diferentes etiquetas, desplegables y ventanas incluyendo buscador y mapa web. No obstante, algunas Entidades como HUNOSA, ***NEXEA*** *y SELAE* ***no tienen buscador y/o mapa web en la página de inicio para facilitar la búsqueda de información.***

Al respecto, hay que indicar que la mencionada Ley 19/2013 establece que la publicidad activa ofrecida en los Portales de Transparencia de los sujetos obligados deberá cumplir el requisito de accesibilidad. En este sentido, el artículo 5.4 determina que *"La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la* ***accesibilidad****, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización".*

Por su parte, el artículo 11 recoge entre los "*principios técnicos*" la accesibilidad, entendiendo que se cumple tal requisito cuando se proporciona "*información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información".*

De acuerdo con lo anterior, existe una obligación legal de accesibilidad en relación con los contenidos publicados en los Portales de Transparencia, que se traduce básicamente en una adecuada estructuración de la información que garantice a los ciudadanos la sencillez para la localización y consulta de la misma. No obstante, **la Ley 19/2013 no contempla la exigencia de buscador o mapa web en la página de Inicio, por lo que estas herramientas, si bien pueden contribuir a mejorar la accesibilidad de los Portales de Transparencia, son meramente opcionales**, de manera que su ausencia no constituye incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en la referida Ley.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta a estos efectos **el diseño y las características de la web de Nexea**, al objeto de determinar la utilidad real de un mapa web o un buscador. Pues bien, analizado dicho sitio web (https://nexea.es/Nexea/), se observa una Página de Inicio con un sencillo Menú en su parte superior, con cuatro apartados entre los que se encuentra el Portal de Transparencia. Este, a su vez, se descompone en otras cuatro secciones, que se visualizan de forma esquemática (Información Organizativa, Normativa, Económica y Solicitud de Acceso), dentro de las cuales se muestran los contenidos específicos que determina la Ley 19/2013. Dicho diseño **permite una rápida localización y búsqueda de la información**, cumpliendo además con la extendida "regla de los tres clics" que sostiene que "[…] ninguna página de un sitio web debe estar a más de tres clics […] desde la página de inicio" (Verescreer.com, 2017).

Por consiguiente, esta Sociedad entiende, que en relación con Nexea, no debería hacerse mención en el documento analizado a la inexistencia de buscador y/o mapa web, en primer lugar porque, como se ha mencionado, no constituye incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia, y en segundo lugar, porque el diseño y la estructuración de su web garantizan el principio técnico de accesibilidad que se recoge en la Ley 19/2013.

b) Los órganos de contratación de las Entidades fiscalizadas difunden su actividad contractual a través del "perfil del contratante", redirigiendo, además, a través de un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, si bien algunas Entidades no tienen al inicio esta etiqueta para ir a la información como PARADORES que tiene la información en la etiqueta "nuestra empresa", MAYASA y ***NEXEA, que lo tiene a través de la etiqueta "conócenos"****, la AP CASTELLON que lo incluye en "negocio-licitaciones" y AENA que lo recoge en la etiqueta "contratación".*

La Ley 19/2013 regula la publicidad sobre contratación en su artículo 8.1.a), donde se determina que los sujetos obligados deberán hacer públicos "Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación…"

El acceso a dicha información se ha instrumentalizado, dentro de los Portales de Transparencia de las sociedades que conforman el Grupo SEPI, con carácter general, a través de un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, donde consta el detalle completo acerca de los contratos suscritos.

En el caso del Portal de Transparencia de Nexea, el enlace a la Plataforma de Contratación se encuentra en la sección "Contratos", a la que se accede de forma intuitiva siguiendo la ruta "Inicio / Portal de Transparencia / Información Económica / Contratos". Asimismo, ha de señalarse que el vínculo dirige de forma directa al Perfil de Contratante de la Dirección General de Nexea Gestión Documental S.A., y no a la página principal de la Plataforma de Contratación, facilitando así la localización de la información por parte de la ciudadanía.

De este modo, Nexea da correcto cumplimiento a la obligación de publicidad activa en materia contractual a que se refiere la Ley 19/2013. En línea con lo afirmado, ha de considerarse el hecho de **que la citada Ley no hace alusión alguna en cuanto a la forma de publicación de la información sobre contratos, ni el lugar que la misma deba ocupar dentro del correspondiente Portal de Transparencia**, más allá de las referencias genéricas al principio de accesibilidad que debe regir en la publicación de los contenidos. Si bien puede ser cierto que un acceso directo a la Plataforma de Contratación desde la página de Inicio de Nexea contribuiría a mejorar el acceso a la concreta información sobre contratos, se considera que el diseño de la web debe seguir un esquema lógico e intuitivo que facilite el acceso no solamente a esa información, sino a todos los contenidos.

Por otro lado, esta Sociedad entiende que **la información sobre contratación que se ofrece dentro del Perfil del Contratante, a la que se hace alusión en ese Anteproyecto, no debiera ser analizada en virtud de la Ley 19/2013**, puesto que responde a obligaciones ajenas a dicha normativa.

En este sentido, se debe diferenciar la información sobre contratación que se ofrece de conformidad con las obligaciones de publicidad previstas en la normativa de contratación pública, y que constan, en el caso de Nexea, dentro de su apartado "Contrataciones" (al que se accede a través de la ruta "Inicio / Conócenos"), de aquellas obligaciones de publicidad establecidas en la normativa sobre transparencia y acceso a la información, recopiladas en el Portal de Transparencia.

De conformidad con lo expuesto, entendemos que debería eliminarse de ese texto la mención a NEXEA relativa a que el enlace al Perfil del Contratante se muestra a través de

la pestaña "Conócenos", puesto que ello no constituye incumplimiento de la normativa en materia de transparencia, ya que, por un lado, la Ley no refiere el modo ni lugar en que deba ubicarse la información sobre contratos dentro de los Portales de Transparencia y, por otro lado, porque el Portal de Transparencia de Nexea cumple sus obligaciones en materia de publicidad de los contratos recogidas en el artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013.

> *c) Las Entidades publican en su página web información sobre las funciones desarrolladas, la normativa de aplicación y su estructura organizativa con la identificación de los responsables de las respectivas unidades o departamentos. No obstante, NEXEA y RENFE no publican el organigrama, ni el perfil, ni la trayectoria de los responsables de las diferentes unidades, y CORREOS no publica el organigrama*

En el Portal de Transparencia de Nexea sí consta la información sobre las funciones desarrolladas, la normativa de aplicación y su estructura organizativa, según se detalla a continuación:

- Funciones: Las funciones de la Sociedad se describen en el apartado "*Información Organizativa*" del Portal de Transparencia (ruta: "Inicio / Portal de Transparencia / Información Organizativa"), donde se describe el objeto social y la actividad principal de Nexea. Link directo: https://nexea.es/Nexea/conocenos/portal-transparencia/informacion-organizativa/ .

- Normativa de aplicación: Dentro del Portal de Transparencia, existe un apartado específico, titulado "*Información normativa*", al que se accede siguiendo la ruta "Inicio / Portal de Transparencia / Información normativa" (https://nexea.es/Nexea/conocenos/portal-transparencia/informacion-normativa.php), donde se refleja la naturaleza y el régimen jurídico que corresponde a Nexea, así como la normativa que le resulta de aplicación en materia de Contratación y Transparencia y Buen Gobierno.

- Estructura organizativa: Esta información se ubica en la sección "*Información Organizativa*" del Portal de Transparencia (ruta: "Inicio / Portal de Transparencia / Información Organizativa").

  En este punto, se ha de considerar lo previsto por el artículo 6.1. de la Ley 19/2013 en relación con la publicidad activa en materia de información organizativa: "*Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a [...] su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional*".

  Habida cuenta la estructura interna de Nexea, caracterizada por un responsable único que es el Director General[1], cuyo perfil y trayectoria profesional constan en el Portal, así como un organigrama donde solo aparece dicha figura, se entiende que se cumple con lo previsto por la Ley 19/2013. Al respecto, puede consultarse el

[1] Interpretación de conformidad con el artículo 3 del Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades.

siguiente enlace: https://nexea.es/Nexea/conocenos/portal-transparencia/informacion-organizativa/organigrama.php

Asimismo, señalar que los contenidos citados han permanecido publicados ininterrumpidamente dentro del Portal de Transparencia de Nexea desde su lanzamiento en diciembre de 2014, por lo que entendemos, dicho sea con el máximo respeto, que debería eliminarse de ese Anteproyecto la referencia a que NEXEA no publica "*el organigrama, ni el perfil, ni la trayectoria de los responsables*".

e) En relación con la publicación por las Entidades de los convenios suscritos, las encomiendas de gestión, las subvenciones públicas, los presupuestos y las cuentas anuales se han detectado las siguientes incidencias:
- En NEXEA, CORREOS y SELAE los datos están sin actualizar y los últimos publicados son del ejercicio 2018.
- NEXEA no incluye información de sus cuentas anuales con sus informes de auditoría en su Web, aunque existe un enlace que redirige al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

En cuanto a las afirmaciones relacionadas con **Nexea**, se han de realizar las siguientes consideraciones:

- Convenios, Encomiendas y Subvenciones: Esta información se facilita en la sección "*Convenios y subvenciones*", a la que se accede siguiendo la ruta "Inicio / Portal de Transparencia / Información Económica" (enlace directo: https://nexea.es/Nexea/conocenos/portal-transparencia/informacion-economica/convenioysubvenciones.php). **El modo de publicación es un PDF descargable, donde se recogen los documentos actualmente vigentes. Por tanto, la actualización se realiza en aquellos momentos en que se suscribe un nuevo documento.** A este respecto, ha de tenerse en cuenta que el artículo 8.1.b) de la Ley 19/2013, donde se regula la publicidad activa de la información sobre convenios y encomiendas, no recoge mención alguna en relación con el plazo de actualización, entendiendo que la revisión "a demanda" en este caso resulta adecuada para cumplir la finalidad de transparencia de la Ley.

- Presupuestos: Esta información se proporciona en la sección "*Presupuestos*", a la que se accede siguiendo la ruta "Inicio / Portal de Transparencia / Información Económica" (enlace directo: https://nexea.es/Nexea/conocenos/portal-transparencia/informacion-economica/presupuestos.php). El modo de publicación es un enlace a la web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, del Ministerio de Hacienda, concretamente a la Serie Roja de los Presupuestos Generales del Estado. **Este enlace se actualiza con la aprobación de cada nuevo Presupuesto por parte del Gobierno de España, por lo que no existe un calendario fijo de actualización**.

- Cuentas anuales: Las cuentas anuales se proporcionan también en la sección "*Presupuestos*". La publicación se realiza mediante enlace al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, apartado "Cuentas Anuales" (https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/buscar.htm?categoria=cuentas_ind&categoriasPadre=presfisinf&lang=es&pag=2&filtrosDesplegados=false) , desde donde el ciudadano puede acceder a las cuentas

de Nexea, así como a los informes de auditoría, a través de una sencilla búsqueda. En relación con ello, debe mencionarse nuevamente que el artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013, donde se regula la publicidad activa de las cuentas anuales, no recoge mención alguna en relación con el modo de publicación, por lo que no existe indicación normativa en contra del enlace a fuente externa, como es el caso.

En consonancia con lo argumentado, se considera pertinente la supresión de las afirmaciones en relación con que Nexea no mantiene actualizados los contenidos sobre convenios suscritos, encomiendas de gestión, subvenciones públicas, presupuestos y cuentas anuales, puesto que las actualizaciones vienen realizándose con regularidad y según las características de los contenidos, desde la creación del Portal.

También se solicita la eliminación de la frase *"NEXEA no incluye información de sus cuentas anuales con sus informes de auditoría en su Web, aunque existe un enlace que redirige al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado"*, por cuanto se entiende improcedente, al no regularse en la normativa sobre transparencia un modo específico de publicación de las cuentas anuales, resultando totalmente válido y ajustado a la finalidad de transparencia de la Ley, el modelo propuesto por Nexea.

OTRO SÍ DIGO: Que Don Oscar Medina Martín actualmente no forma parte de la Compañía y no se dispone de datos para localizarle, por lo que no se puede dar cumplimiento a la solicitud de remisión al mismo del ejemplar de Anteproyecto de Informe.

Por lo expuesto,

SOLICITA que se tenga por presentado este escrito, en tiempo y forma, con sus documentos y copias, lo admita y tenga por realizadas las anteriores alegaciones, a fin de ser tenidas en cuenta a los efectos oportunos.

Y para que así conste, lo firma en Madrid, a 15 de Abril de 2021.

Director Financiero

Fdo.: Álvaro Martínez Muñoz

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR:

PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A.

(PARADORES)

PARADORES
Hoteles & Restaurantes 1928

TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE EMPRESAS ESTATALES Y OTROS ENTES PÚBLICOS

Asunto: Alegaciones de PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A. al "ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019"

José Antonio Trueba de Miguel, mayor de edad, provisto de D.N.I. nº 50.448.521-E, actuando en su condición de Secretario General, en ejercicio de las atribuciones conferidas a su favor mediante escrituras de poder otorgadas a su favor el 20.12.2018 ante el notario de Madrid. D. Carlos Entrena Palomero, al nº de protocolo 1941 y de 12.02.2019 ante el notario de Madrid D. Pedro de Elizalde y Aymerich, al nº de protocolo 194, en representación de PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A.,), domiciliada en Madrid, calle José Abascal, 2-4, 6ª planta, y provista de N.I.F nº A-79855201 (en lo sucesivo PARADORES), ante ese Departamento y Sección comparece y, como mejor proceda, **DICE:**

I.- Que, con fecha de 29 de marzo de 2021 se ha notificado a PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A. "ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO, EJERCICIOS 2018 Y 2019", concediendo a la sociedad un plazo de DIEZ DÍAS para la formulación de alegaciones.

II.- Que con fecha 20 de abril corriente, previa solicitud de esta sociedad, se amplió por ese Tribunal de Cuentas el expresado plazo de alegaciones hasta el 28 de abril corriente.

III.- Que en el plazo al efecto conferido y mediante el presente escrito, formula las siguientes observaciones al reseñado anteproyecto.

ALEGACIONES

PRIMERA. - OBJETO DEL ANTEPROYECTO DE INFORME.

De conformidad con lo señalado por el anteproyecto, la presente fiscalización obedece a las razones expuestas en su apartado "I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN" y se concreta como sigue:

"La "Fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y de limpieza en el ámbito estatal no financiero, ejercicios 2018 y 2019" se ha llevado a cabo a iniciativa propia del Tribunal de Cuentas, al amparo del artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu). La Fiscalización se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2020, aprobado por el Pleno, en sesión de 19 de diciembre de 2019.

El Pleno del Tribunal, en su sesión de 30 de enero de 2020 aprobó el inicio de este procedimiento fiscalizador, según lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu) y en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Las Directrices Técnicas conforme a las cuales se ha desarrollado la presente fiscalización fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 30 de abril de 2020.

Esta Fiscalización está enfocada -del mismo modo que otras recogidas en el Programa anual de Fiscalizaciones para el año 2020- a la elaboración por parte de Tribunal de Cuentas en 2021 de un "Informe Anual de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la contratación del Sector Público. Ejercicio 2020" solicitado por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en la Resolución de 10 de octubre de 2017, con objeto de recoger las incidencias en materia de contratación detectadas en las comprobaciones que por su repetición sean necesario comunicar, así como a dar cumplimiento a la Resolución de 27 de diciembre de 2017 en la que se instaba al Tribunal de Cuentas a realizar una fiscalización de los contratos de servicios formalizados en el ámbito de la seguridad privada.

Los artículos 11 de la LOTCu y 39 y 40 de la LFTCu, sujetan a la competencia fiscalizadora del Tribunal la contratación celebrada por la Administración del Estado y las demás entidades del sector público.

En el ámbito empresarial estatal no financiero la contratación constituye una de las actividades más importantes a la que se aplica mayor volumen de recursos económicos. Ha de tenerse en cuenta que la contratación pública ha dejado de ser únicamente un medio de aprovisionamiento de recursos para convertirse en un verdadero instrumento al servicio de la realización de políticas públicas. Tanto es así que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) 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 , norma de cabecera de la contratación pública, reconoce en su preámbulo como verdaderos objetivos de la Ley:
«conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia". Por otra parte, la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas ha incluido como uno de sus objetivos la promoción de prácticas de contratación pública que sean sostenibles.

Es por ello que el Tribunal de Cuentas concentra una parte importante de sus esfuerzos y recursos en la fiscalización de la contratación del Sector Público con objeto de contribuir a su control, sostenibilidad y eficacia, de acuerdo con las competencias que le han sido atribuidas en la LOTCu.

> *La Fiscalización se encuadra dentro del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de abril de 2018, en el objetivo estratégico 1: "Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del Sector público" y, en concreto, en el objetivo específico 1.3: "Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que pueden propiciar el fraude y la corrupción", en su medida 2: "Fiscalizar sistemáticamente contratación y subvenciones", actuación 21: "Fiscalizar, de manera recurrente, todas las fases de la contratación y los distintos tipos de contratos atendiendo a las principales cuantías y áreas de riesgo por cada subsector público"."*

En el anteproyecto se analizan las diversas sociedades mercantiles objeto del mismo, entre ellas PARADORES, en lo que respecta a observancia de la normativa aplicable a la contratación de los servicios de seguridad privada y de limpieza.

Para hacer más breve, en la medida de lo posible, las presentes alegaciones, estas observaciones omitirán cualquier punto sobre el que no se considere necesario formular alegaciones o explicar, o complementar en información y/o documentación, los tratados en el anteproyecto.

<u>SEGUNDA. -</u> II.4.2.- ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN EN LAS INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN

En su página 43 menciona el anteproyecto de informe:

> *"Las IIC de las cinco Entidades mencionadas regulan los principios a que hace referencia la LCSP, en su artículo 321.1, si bien ENUSA, PARADORES y MAYASA lo hacen dedicándole un apartado o capítulo específico -principios a los que se somete o que rigen la contratación- y en el caso de las instrucciones de SELAE la garantía de la efectividad de dichos principios se encuentra prevista a lo largo de las diferentes reglas que las componen, sobre todo las relativas a las disposiciones y actuaciones sobre la preparación y adjudicación de los contratos y a los procedimientos de contratación, aunque la regla 1.3, incluida dentro del "Objeto y finalidad" de las instrucciones, reproduce literalmente el artículo 321.1 de la LCSP, en punto a que las instrucciones deben garantizar la efectividad de los principios que este precepto relaciona.*
>
> *Además de los principios que han de presidir el procedimiento contractual, las IIC regulan otros aspectos propios de la contratación, tales como las partes en el contrato, el objeto, precio, valor estimado y duración del mismo, su preparación y procedimientos de adjudicación, su ejecución y el régimen de recursos, entre otros."*

Por lo que a PARADORES se refiere, la vigente Instrucción Interna de Contratación de la sociedad, aprobada en Consejo de Administración de fecha 24 de septiembre de 2020, (Accesible en los enlaces al perfil del contratante:

https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3AperfilContratante&idBp=MbvJ90740d8QK2TEfXGy%2BA%3D%3D

Y

https://empresa.parador.es/transparencia/contratos/), además de regular los principios que rigen la contratación y otros aspectos propios, a lo largo de la citada instrucción, recoge la garantía de la efectividad de dichos principios mediante las previsiones contenidas en las diferentes reglas que las componen, sobre todo las relativas a las disposiciones y actuaciones sobre la preparación y adjudicación de los contratos y a los procedimientos de contratación.

En la actualidad los servicios de la sociedad están realizando actualización de la IIC para adaptarla a las modificaciones previstas en la reforma introducida por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado y por el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre.

TERCERA. - II.4.3.1.- ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN. *b) Pliegos de condiciones y prescripciones técnicas.*

En la página 47 del anteproyecto de informe se señala:

> *"c) En el expediente nº 13 de servicios de limpieza tramitado por PARADORES, al igual que el anterior, en los pliegos de condiciones no figura información sobre los salarios anuales ni sobre la situación del trabajador, por lo que la información suministrada en los pliegos pudiera resultar insuficiente para los licitadores a la hora de presentar las ofertas, si bien es cierto que el Convenio Colectivo establece que debe ser la empresa saliente la que proporcione toda la información sobre la subrogación de los trabajadores a la empresa adjudicataria. "*

En lo atinente a PARADORES, cabe indicar que en el pliego de condiciones de contratación del expediente 13, en su anexo XIV "Subrogación del personal", aparecen los datos del parador donde se desarrolla el trabajo, categoría, antigüedad, tipo de contrato, porcentaje de jornada que realiza, gratificación y observaciones, excepto el convenio colectivo de aplicación, salario bruto anual de cada trabajador y el vencimiento del contrato. No obstante, lo cual, en la propia cláusula 20 del citado pliego indica expresamente:

> (…)
>
> "*El personal con el que habría dichas obligaciones se especifica en el Anexo XIV. Paradores no será responsable en ningún caso de la exactitud de esta información, cuya verificación correrá a cargo de las empresas que participen en el proceso de licitación.*"

<u>CUARTA. -</u> II.4.3.1.- ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN. *c) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado)*. Objeto de los contratos**.**

En la página 47 del anteproyecto de informe se indica:

> *"Las IIC de ENUSA y MAYASA se remiten a lo dispuesto en el artículo 99 de la LCSP que exige que el objeto de los contratos deberá ser determinado y, siempre que la naturaleza y el objeto lo permita, debe preverse su división en lotes. Las IIC de NEXEA y PARADORES no recogen nada al respecto. Las instrucciones de la SELAE, aunque no se remiten a la LCSP, recogen las mismas precisiones."*

Por lo que respecta a PARADORES, ha de señalarse, que aun cuando la previsión del citado artículo 99 LCSP se considera de aplicación directa e imperativa para la sociedad, y por tanto de innecesaria cita en la Instrucción, sin embargo, por razones didácticas y de claridad, se ha incorporado a la vigente Instrucción Interna de Contratación de Paradores –la antes citada de 24.09.2020--, en el apartado 3.3 "Normas generales de preparación de los contratos", en su punto 3.3.1 "Objeto del contrato", el cual se remite a lo dispuesto en el artículo 99 LCSP, *que exige que el objeto de los contratos deberá ser determinado, a la prohibición de fraccionamiento del objeto del contrato y, siempre que la naturaleza y el objeto lo permita, debe preverse su división en lotes.*

Asimismo, dentro del presente apartado, concretamente en la página 48 del anteproyecto de informe, se señala:

> *"c) El objeto del expediente nº 13 de la muestra, tramitado por PARADORES, que consistió en la prestación del servicio de limpieza externa en los establecimientos de Paradores de Turismo, se dividió en dos lotes según zonas geográficas. El lote nº 1 comprendió el servicio de limpieza de los Paradores de las zonas Centro, Sur y Canarias y el lote nº 2 comprendió el servicio de limpieza de los Paradores de las zonas Norte y Este.*
>
> *Si bien se ajusta a lo previsto en el artículo 99 de la LCSP, en cuanto a la determinación del objeto y su división en lotes, sin embargo el hecho de distribuir únicamente en dos lotes a todos los Paradores que integran de la Red de PARADORES supone limitar la participación de los licitadores y beneficiar a aquellos que cuentan con una gran infraestructura, tanto de medios personales como materiales, en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas, en sentido contrario de lo que aconsejan los principios de concurrencia y de igualdad de trato , previstos en la LCSP y en la propia instrucción de esa Entidad."*

Por parte de esta sociedad estatal cabe aclarar que, al dividir la contratación del servicio en dos lotes, con ello se está dando cumplimiento con el citado artículo 99 LCSP; sin perjuicio de que también hay que contar con que, en la

ejecución del contrato, por la naturaleza propia del servicio en cuestión y los recursos precisos para el control de la ejecución del mismo, su división en más lotes, conllevaría una mayor dificultad operativa, para la realización de las labores de coordinación y seguimiento del contrato y podría atentar contra el principio de eficiencia en la contratación y el mayor ahorro de costes.

PARADORES ha dividido la licitación de la prestación del servicio de limpieza externa en dos lotes, según zonas geográficas, para:

− con el lote 1, dar servicio de limpieza a los Paradores de las zonas Centro, Sur y Canarias.
− con el lote 2, dar servicio a los Paradores de las zonas Norte y Este.

Como se señala, y concretando la justificación de la división en tales dos lotes, la misma se ha llevado a cabo para una mejor gestión y ejecución del servicio:

a) Por un lado, dando mejor cobertura a los establecimientos. Hay que tener en cuenta que muchos Paradores se encuentran ubicados en zonas de difícil acceso y de escasa proyección para empresas de servicios externalizados (pymes/grandes empresas). Razonamiento que le es aplicable según la experiencia de esta sociedad al caso de Paradores pequeños con servicios externalizados sólo para limpiezas periódicas de zonas comunes.

Una mayor división de lotes podría dejar sin servicio a los Paradores más alejados de los centros urbanos y peor comunicados, o más pequeños en cuanto a absorción de servicios, como pueda ser para el lote 1: Gredos, Guadalupe, Jarandilla, Manzanares, Cazorla, Ceuta, Melilla, y para el lote 2: Cervera de Pisuerga, Corias, Fuente Dé, Puebla de Sanabria, Aiguablava, Alarcón, Bielsa, Teruel.

Por tanto, la independización en más lotes llevaría a la empresa a que quedasen desiertos, por falta de ofertas, lotes que, al no disponer de centros con trabajos habituales suficientes como para compensar los desplazamientos y trabajos en los centros con comunicaciones más difíciles y con necesidad exclusivamente de trabajos esporádicos en zonas comunes.

Es decir, el mayor volumen de negocio de cada uno de los dos lotes compensa a las empresas licitadoras el absorber (necesariamente) la presentación de ofertas en los que de otra forma serían de poco atractivo económico por sí mismos, lo que encarecería su contratación independiente o resultaría –como ya ha sucedido en innumerables ocasiones en la contratación de la sociedad-- en la no presentación de ofertas.

b) Por otro lado, es más operativo y fácil de coordinar la formación específica que se requiere del personal de la/s empresa/s adjudicataria/s en relación con los protocolos específicos de trabajo según nuestros estándares

de cadena, donde la limpieza extrema siempre ha sido un valor exigido y reconocido por nuestros clientes.

Además, desde 2010, la red de Paradores está certificada por las normas ISO 14001:2015, ISO 9001:2015, UNE 182001:2008 (*Q de Calidad Turística*, -- PARADORES fue la primera cadena hotelera en conseguirla) y ahora PARADORES ha sido igualmente la primera gran cadena en certificarse en el *Safe Tourism Certified* que otorga el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE) y que garantiza el cumplimiento de las máximas garantías higiénico-sanitarias, convirtiendo nuestros establecimientos en espacios seguros de cara a la evitación de la propagación de la pandemia.

La formación del personal de las empresas de servicios externos en las tareas de limpieza, modo de presentación de habitaciones y zonas comunes, protocolos y procedimientos de trabajo, eliminación de residuos, etc., se tiene que coordinar con las empresas escrupulosamente ya que con estos criterios formará la empresa externa a sus trabajadores, junto con la ayuda de los Paradores donde presten el servicio lo cual redunda en un ahorro de costes de recursos humanos para PARADORES al formar a los coordinadores de la empresa adjudicataria para que puedan transmitir esa misma formación a su personal, el que sea un número reducido de lotes.

Con dos lotes, dos empresas, entendemos que es más sencillo y operativo garantizar el cumplimiento de nuestros estándares de cadena. Esto se ha podido comprobar también con la experiencia de la pandemia, que ha supuesto cambiar los protocolos de limpieza, así como incorporar nuevos productos (viricidas) y elementos, como los elementos de protección individual, algo que habría sido muy difícil de gestionar en otro escenario más desagregado.

<u>QUINTA. -</u> II.4.3.1.- ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN. *c) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado)***.** Presupuesto base de licitación y valor estimado**.**

En su página 43 menciona el anteproyecto de informe:

> *"Las IIC de ENUSA, de MAYASA y de PARADORES no contienen referencia expresa alguna sobre el presupuesto base de licitación. Al respecto, las instrucciones de SELAE señalan, en su punto 10, que dicho presupuesto constituye el límite máximo de gasto que puede comprometer la Entidad, sin incluir las prórrogas.*
>
> *En relación con el valor estimado, las IIC de ENUSA, de MAYASA y de SELAE remiten expresamente a lo dispuesto en el artículo 101 de la LCSP. Por otra parte, las instrucciones de PARADORES señalan que en el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta las eventuales prórrogas o modificaciones previstas. En relación con el valor estimado, ha de entenderse*

aplicable, con carácter general, el artículo 101 de la LCSP, porque su cálculo es preceptivo para poder tramitar un contrato al margen de las IIC según el artículo 321 de la LCSP."

Siempre refiriéndonos a PARADORES, ha se señalarse que la vigente Instrucción Interna de Contratación de Paradores –la antes citada de 24.09.2020--, en el apartado 3.3 "Normas generales de preparación de los contratos", en su punto 3.3.2 "Precio", lo regula.

Asimismo, dentro del presente apartado, concretamente en la página 49 del anteproyecto del informe, se indica:

"b) El presupuesto base de licitación del expediente nº 13 tramitado por PARADORES ascendió a 2.814.697,43 euros, de los cuales 2.326.196,22 euros correspondieron a la base imponible y 488.501,21 euros al IVA, sin embargo, no figura referencia a los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos necesarios para su determinación y tampoco figuran los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de género y categorías profesionales según convenio. "

(…)

"c) En el valor estimado del expediente nº 13 de servicios de limpieza tramitado por PARADORES, que ascendió a 7.501.982,80 euros, IVA excluido, se tuvieron en cuenta dos posibles prórrogas, las eventuales incorporaciones de nuevos paradores y las posibles modificaciones de la lista de artículos contratados, sin embargo no consta referencia alguna sobre los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación, por lo que no se ajusta a lo previsto en el artículo 101 de la LCSP que expresamente establece que en los contratos de servicios en los que sea relevante la mano de obra, como en este expediente fiscalizado, se "tendrán especialmente en cuenta" los citados costes, máxime cuanto la tramitación de este expediente, según acuerdo del Comité de Compras fue debida a la imposibilidad de prorrogar el contrato anterior ante la dificultad de repercutir el incremento del coste producido por la aplicación del nuevo Convenio de hostelería del personal adscrito al Parador de Cádiz, sumado a otros incrementos que no han podido actualizarse, lo que imposibilitaba mantener las pérdidas derivadas de la prestación del servicio. Esta falta de indicación de los costes laborales no permite dar una explicación a como se solventaron las pérdidas derivadas de la prestación del servicio que fueron denunciadas por el Comité de Compras y no garantiza el cumplimiento del Convenio Colectivo"

A este respecto, PARADORES ha de manifestar que, aunque es cierto que no aparece referencia alguna a los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos necesarios para su determinación y tampoco figuran los costes salariales derivados de los convenios del sector en la memoria justificativa de la contratación ni en los pliegos, sin embargo si se realizaron los cálculos necesarios sobre esos costes (así figuraban en el documento de contestación

pregunta 5, remitido en su día al Tcu) para reflejarlos en los precios unitarios máximos de licitación por cada servicio por parador y lote.

La motivación de no prorrogarse el expediente anterior obedeció a la cautela de PARADORES para prevenir el que no se produjese en el seno de la misma una circunstancia especifica que se había puesto de manifiesto en España, en el ámbito de la hostelería, que consistía en que en las empresas del sector de la limpieza colectiva se había detectado en la contratación de servicios externalizados de hoteles, personal que realizaba las funciones de camareras de pisos con la categoría y retribución de limpiadoras, mediante su encuadramiento en los convenios colectivos de limpieza en lugar de en los de hostelería, lo que entrañaba una menor retribución de este personal. Fue la controversia que en los medios de comunicación se conoció por los movimientos de dicho personal, autodenominadas "Kellys" y que conllevó paralelamente, en el ámbito administrativo, una actuación generalizada de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Ante dicho escenario, PARADORES quiso revisar y asegurar que la contratación de servicios externalizados que tenía adjudicada para determinados paradores, no incurriera ni pudiera incurrir en dicha práctica por parte de la empresa contratada, para lo que se analizó toda la contratación por la empresa adjudicataria del personal con que prestaba sus servicios en los paradores y se reforzaron las medidas de control y verificación previstas en el contrato, fruto de cuyo proceso y evolución se informó por la empresa adjudicataria hasta aquel momento, que esta no optaría a la segunda prórroga del contrato de 01/03/2017, lo que permitió a PARADORES, adicionalmente, asegurar, si cabe AÚn más, las garantías de prevención de tales situaciones mediante el análisis detallado de los servicios que se iban a licitar de nuevo establecimiento por establecimiento y reforzando los mecanismos de control susceptibles de aplicación antes y durante la ejecución del nuevo contrato por los establecimientos.

SEXTA. - II.4.3.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN. *a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios.*

En el anteproyecto de informe, concretamente en su página 50, se afirma:

> *"En los expedientes fiscalizados relativos a la prestación de servicios de limpieza de las Entidades ENUSA, MAYASA, NEXEA y PARADORES no figura en el expediente un certificado expedido por la unidad receptora de documentación, acreditativo de las ofertas presentadas o, en su caso, de la ausencia de las mismas, lo que impidió verificar que las ofertas se presentaron dentro del plazo establecido en los anuncios de licitación. La misma circunstancia se da en el expediente nº 9 de servicios de seguridad tramitado por ENUSA. En el expediente nº 13, de servicios de limpieza, tramitado por PARADORES, aunque no constaba en el expediente, se facilitó una*

certificación por la Directora de Inversiones y Compras de fecha 3 de diciembre de 2020 en la que se indicó que la oferta se presentó en plazo."

A este respecto, se entiende preciso reseñar que PARADORES es una entidad que se rige, por ministerio de la Ley de Contratos del Sector Público y de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Publicas, por el derecho privado salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación (art. 166.2 Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Publicas y 113 Ley 40/2015 de Régimen Juridico del Sector Publico). Paradores no tiene un registro general por donde entren o salgan todos y cada uno de los documentos/actuaciones que genera su actividad ni las múltiples actuaciones comerciales, que sería imposible o cerca de imposible gestionar a través de un registro de entrada propio de una administración pública.

El expediente número 13 no se gestionó todavía mediante licitación abierta electrónica en la Plataforma de Contratos del Sector Publico, que habría proveído de un sello de tiempo y garantía independiente de dicha plataforma para cada presentación, como ya se han incorporado a gestionar la práctica totalidad de los expedientes de contratación de obras, suministros o servicios de la sociedad, por cuya razón y hasta ese momento se venía emitiendo por cada expediente, por la Dirección de Inversiones y Compras, en su informe sobre la gestión de la contratación la constancia a que el Anteproyecto de Informe se refiere, al objeto de que quedara acreditado bajo la fe de dicha Dirección la presentación en plazo de las respectivas ofertas.

A tal fin, adicionalmente, a su entrada, se reseñaban por los empleados de la Dirección, en los sobres de ofertas presentados por los licitadores el día y la hora de recepción de cada una de ellas por instrucciones de dicha Dirección.

Adicionalmente, PARADORES ha implementado una plataforma de contratación, cuya implantación se está completando, de la firma PIXELWARE, que complementa junto o adicionalmente a la Plataforma de Contratación del Sector Publico todo el recorrido de cada contratación con el reflejo, con sello de tiempo, de cada hito del expediente y sus documentos e intervinientes.

<u>SÉPTIMA. -</u> II.4.3.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN. *b) Procedimiento y criterios de adjudicación*. Procedimiento de adjudicación

Dentro del presente apartado, y concretamente en la página 50 del anteproyecto de informe, se establece:

"Las IIC de ENUSA establecen que en la memoria entre otros aspectos, se incluya el tipo de procedimiento de adjudicación propuesto. Las IIC de MAYASA y de PARADORES no contienen regulación alguna al respecto y en las IIC de SELAE se exige justificación de los contratos adjudicados por un

procedimiento distinto del ordinario. Las IIC de NEXEA prevén que la solicitud de contratación, entre otros aspectos, determine el procedimiento de adjudicación decidido. Las IIC de ENUSA exigen una memoria justificativa de la contratación donde se incluye este aspecto, si bien, en el expediente nº 11 de servicios de limpieza y en el expediente nº 9 de servicios de seguridad privada tramitados por ENUSA no se pudo comprobar, al no contar los expedientes con la memoria justificativa".

Por parte de PARADORES cabe reseñarse que, tanto en la Instrucción Interna de Contratación revisada por el equipo auditor del Tcu, como en la vigente aprobada por el Consejo de Administración de fecha 24/09/2020, en el apartado "Perfil del contratante de Paradores de Turismo de España, S.M.E, S.A., se exige la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, en el pliego de condiciones de contratación y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y en el documento de aprobación del expediente.

Por otro lado, en la cláusula 1 "Objeto del contrato" del expediente de referencia, viene establecido el tipo de procedimiento de adjudicación elegido y así se hace en todas las contrataciones de esta Sociedad.

<u>OCTAVA. -</u> II.4.3.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN. *b) Procedimiento y criterios de adjudicación*. Criterios de adjudicación.

En la página 51 del anteproyecto de informe se indica:

"c) En el expediente nº 13 de prestación de servicios de limpieza tramitado por PARADORES se valoraron en la propuesta técnica dos aspectos: una bolsa anual de horas de servicio sin coste, para la limpieza de zonas comunes a distribuir según las necesidades de Paradores, hasta un máximo de 50 horas, y otra bolsa anual de servicios gratuitos de limpieza de habitaciones, hasta un máximo de 50 horas y cuya acreditación debía efectuarse mediante una declaración responsable. En los pliegos de condiciones no se especifican las horas de servicios de limpieza que constituyen el objeto del contrato, en consecuencia, la citada bolsa anual de horas de servicio para la limpieza de zonas comunes y habitaciones sin coste alguno, afectaría al carácter esencial de onerosidad de los contratos y, además, en términos generales, no facilitaría, como dispone el artículo 1.3 de la LCSP, el acceso a la contratación pública de la pequeña y mediana empresa, dado que sería fácil ofertar una bolsa de horas sin coste a las grandes empresas pero no a las pequeñas y medianas, por lo que podrían vulnerarse los principios de igualdad y no discriminación previstos en el artículo 1.1 de la LCSP, que regula el objeto y finalidad de la contratación, así como en el artículo 145.5.b) del mismo texto, relativo a los requisitos de los criterios de adjudicación, que exige que estos han de ser formulados con pleno respeto a los principios de igualdad y no discriminación. Esta forma de proceder perjudica, además, la garantía de cumplimiento de los convenios colectivos."

A este respecto, resulta preciso destacar que los pliegos de condiciones no se especifican las horas exactamente, tal y como se indica en el informe de anteproyecto del Tcu, pero sí se recoge la información necesaria en el anexo 9, donde en un archivo Excel se indican las cantidades aproximadas de horas o de servicios (columnas de *Frecuencia* y *Unidades anuales*), obtenidas en base a consumos de años anteriores, para la presentación de la oferta, entendiendo que los licitantes disponen de la información precisa para la formulación de sus ofertas, además de estar obligados por el citado pliego a visitar las instalaciones de cada parador.

Una vez alcanzada la adjudicación, sean por una empresa grande, pequeña o mediana empresa, ambas dispondrán del mismo margen negocial en el seno del contrato, sin que se pueda presumir en ningún caso, que la empresa grande pueda hacer una disposición de recursos ajenos al propio contrato en favor de la ejecución del contrato por paradores.

NOVENA. - II.4.3.2.- ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN. *c) Adjudicación y formalización de los contratos*

En su página 53 menciona el anteproyecto de informe:

> *"c) El expediente nº 13 tramitado PARADORES se formalizó en el 5 de marzo de 2019, lo que no se ajusta a lo dispuesto el pliego de condiciones generales, que establece un plazo de treinta días desde la adjudicación del contrato, lo que tuvo lugar el 31 de enero de ese mismo año."*

En relación a ello, se considera preceptivo indicar que este expediente fue adjudicado en el Consejo de Administración de Paradores de Turismo de España, S.M.E., S.A., con fecha 31/01/2019, enviándoles, el correspondiente requerimiento de documentación a la empresa, SAMSIC IBERIA, S.L.U., con fecha 04/02/2019.

Siendo favorable el bastanteo de la documentación aportada por el licitador seleccionado para la firma del contrato, con fecha 22/02/2019, se procede a la publicación en PLACSP de la adjudicación definitiva, y su correspondiente comunicación a SAMSIC IBERIA, S.L.U., desde cuyo momento, salvo mejor criterio, debe computarse el plazo de un mes referido en el pliego, formalizándose el contrato con fecha 05/03/2019.

Aun cuando, dialécticamente, se interpretase el pliego de condiciones en tales términos, los procesos de requerimiento, presentación de documentación, examen y calificación de la misma --y petición de subsanación en su caso de aquella--, posterior publicación de la adjudicación en su caso y posterior formalización, no permitirían siempre la formalización dentro del indicado plazo.

DÉCIMA. - II.4.3.3.- ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS. *a) Medidas adoptadas por las entidades en relación con el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales por los adjudicatarios*

Dentro del presente apartado, y concretamente en la página 54 del anteproyecto de informe, se establece:

> *"c) En los pliegos que rigen la contratación del expediente nº 13 se faculta, con carácter general, a la Entidad PARADORES para que pueda, en cualquier momento, pedir la documentación justificativa del cumplimiento de la normativa vigente relativa a la prevención de riesgos laborales, salud laboral, legislación laboral y de la Seguridad Social a la empresa contratada. Se instrumentan medidas dirigidas a verificar el cumplimiento de las citadas obligaciones socio-laborales y de prevención de riesgos laborales al inicio de los trabajos, así como una vez iniciada la prestación del servicio de forma periódica, aunque sin indicar la periodicidad con la que se puede requerir dicha información.*
>
> *La Entidad mediante escrito de diciembre de 2020 indicó que desde PARADORES se solicita información y documentación relativa a las citadas obligaciones y que cada Parador lo solicita con periodicidad, trimestral o semestralmente según sus necesidades, haciendo un control por muestreo, sin embargo, no se aportó documentación al respecto."*

Por PARADORES ha de clarificarse que, pese a que el pliego lo establece como una facultad a favor de PARADORES, en cada parador se llevan a cabo los muestreos que se consideran necesarios, sea por modificaciones o incorporaciones del personal:

MUESTREO DOCUMENTACIÓN APORTADA EMPRESA SERVICIOS DE LIMPIEZA EXTERNALIZADOS 2019 (SAMSIC IBERIA):
Inicio contrato: marzo 2019.
Muestreo marzo-noviembre 2019.

20	**CADIZ HOTEL ATLANTICO**	**Zonas comunes, suelos, habitaciones edificio D (convenc.), Hostería, Refuerzos, Cocinas, Camarera de Tarde.**
20	**Certificado Seg Soc**	Marzo, abril, mayo, junio, agosto, septiembre y noviembre.
20	**Alta trabajadores**	Se evidencian con TC´s.
20	**TC´S**	Marzo, abril, junio, julio y septiembre.
20	**Acreditación de Pago salarios**	Marzo, abril, junio, julio y septiembre.
72	**SEGOVIA**	**Cristales y habitaciones temporada alta.**
72	**Certificado Seg Soc**	Marzo, abril, junio, julio, agosto, noviembre.
72	**Alta trabajadores**	Se evidencian con TC´s.

72	**TC´S**	Abril, mayo, junio, septiembre.
72	**Acreditación de Pago salarios**	Marzo, mayo, junio, julio, octubre, noviembre.
81	**MALAGA GOLF**	**Zonas comunes: cristales, suelos, alfombras. Campo golf: cristales.**
81	**Certificado Seg Soc**	6 meses.
81	**Alta trabajadores**	Se evidencian con TC´s.
81	**TC´S**	Marzo, Abril, Junio, Julio, Septiembre y Noviembre.
81	**Acreditación de Pago salarios**	Marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre.
105	**RONDA**	**Cristales, zonas comunes, suelos, habitaciones temporada alta.**
105	**Certificado Seg Soc**	Marzo, Abril, Mayo, Junio, Julio, Agosto, Septiembre, Noviembre.
105	**Alta trabajadores**	Se evidencian con TC´s.
105	**TC´S**	Marzo, abril, junio, agosto, septiembre, octubre y noviembre.
105	**Acreditación de Pago salarios**	Marzo, abril, mayo, junio, agosto, septiembre, octubre, noviembre.
114	**ALCALA DE HENARES**	**Suelos, zonas comunes, habitaciones edificio D, Hostería, refuerzos de limpieza, cocinas, camarera de tarde.**
114	**Certificado Seg Soc**	Marzo, abril, mayo, junio, octubre y diciembre.
114	**Alta trabajadores**	Se evidencian con TC´s.
114	**TC´S**	Marzo, abril, agosto, octubre.
114	**Acreditación de Pago salarios**	Febrero, marzo, abril, mayo, septiembre, octubre, noviembre.
115	**LA GRANJA**	**Zonas comunes, habitaciones, spa, CÚPULAS, banquetes, suelos, cristales.**
115	**Certificado Seg Soc**	Marzo, abril, julio, noviembre.
115	**Alta trabajadores**	Se evidencian con TC´s.
115	**TC´S**	Marzo, abril, mayo, septiembre, octubre.
115	**Acreditación de Pago salarios**	Marzo, abril, mayo, junio, noviembre.
117	**LORCA**	**Zonas comunes, cristales, habitaciones.**
117	**Certificado Seg Soc**	Junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre.
117	**Alta trabajadores**	Se evidencian con TC's
117	**TC´S**	Marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre.
117	**Acreditación de Pago salarios**	Marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre.

121	LLEIDA	Zonas comunes, cristales, suelos, habitaciones.
121	**Certificado Seg Soc**	Abril, agosto.
121	**Alta trabajadores**	Se evidencian con TC's
121	**TC´S**	Marzo, abril, mayo, junio, julio, octubre.
121	**Acreditación de Pago salarios**	Marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre.

<u>UNDÉCIMA. -</u> II.4.3.3.- ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS. *b) Análisis de cumplimiento: Abono del precio y entrega de la prestación.*

En el referenciado apartado, dentro de la página 54 de anteproyecto de informe, se señala:

> *"En cuanto a seguimiento de su cumplimiento por las Entidades fiscalizadas, se han detectado incidencias en el expediente de servicios de limpieza tramitado por PARADORES respecto al que se ha presentado una relación 579 facturas por importe de 2.835.188,31 euros que se corresponde con el total ejecutado (el importe de adjudicación y una prórroga de seis meses) bien 119 facturas se pagaron con un retraso que llegó hasta los 361 días respecto al plazo previsto en el pliego de condiciones, que era de 60 días después de efectuado el servicio."*

A este respecto, por PARADORES se pone en conocimiento de ese Departamento y Sección que en el año 2019 se produjeron dos circunstancias que afectaron al pago de las facturas de SAMSIC:

1) Algunos Paradores plantearon reclamaciones a la facturación realizada por este proveedor, como por otra parte es habitual al ponerse en marcha un contrato, de modo que hasta que no se resolvieron estas situaciones Paradores procedió a no dar el visto bueno a las facturas. Como pueden observar de la información que les fue facilitada por Paradores, este es el caso del Parador de Lleida que retuvo un total de 9 facturas en 2019 por un importe de 139.827 euros, hasta tanto se solventó la reclamación en cuestión y el proveedor procedió a emitir la nota de abono correspondiente; este caso explica la mayor del retraso en facturas con periodo de pago superior a 100 días.
2) En 2020 se hizo una revisión de la base de datos de los proveedores de cada establecimiento y se disminuyó el periodo de pago en aplicación en aquellos casos en que las condiciones superasen más de 60 días desde fecha de factura. Por ello, a partir de mediados de 2020 los retrasos disminuyen considerablemente y son debidos esencialmente a reclamaciones efectuadas al proveedor.

Estas dos circunstancias se aprecian en el cuadro siguiente donde se observa el descenso en el periodo de pago al proveedor analizado:

2019	60 dias o menos	entre 60 y 100	mas de 100	Total
importe	1.661.318	554.516	200.126	2.415.960
Nº de facturas	259	77	33	369
% en numero facturas	**70%**	**21%**	**9%**	
% en importe	**69%**	**23%**	**8%**	
2020	**60 dias o menos**	**entre 60 y 100**	**mas de 100**	**Total**
importe	914.391	56.349	43.473	1.014.213
Nº de facturas	183	14	13	210
% en numero facturas	**87%**	**7%**	**6%**	
% en importe	**90%**	**6%**	**4%**	

DUODÉCIMA. - II.4.3.3.- ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS. *c) Incidencias surgidas en los contratos fiscalizados como consecuencia del estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/ 2020, de 14 de marzo.*

Dentro del presente apartado, en las páginas 55 y 56 del anteproyecto, se reseña:

> *"b) En PARADORES, la Dirección de Inversiones y Compras, el 15 de marzo de 2020 comunicó a la empresa que venía prestando el servicio de limpieza que el Comité de Dirección de la Entidad acordó la suspensión de toda actividad de los paradores de turismo como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 durante el tiempo de duración del estado de alarma, lo que originó la suspensión de todos los servicios de limpieza en todos y cada uno de los establecimientos y de cada uno de los lotes con la excepción de la limpieza de los servicios centrales de la Entidad, que se limitó a tareas mínimas. Todo ello con los efectos previstos en el Real Decreto Ley 8/2020, que reguló un régimen específico de suspensión total o parcial de determinado contratos públicos cuya ejecución deviniese imposible como consecuencia del COVID-19 o de la medidas adoptadas por el Estado, CCAA o la Administración Local para combatirlo desde que se produjera la situación de hecho que impedía la prestación hasta que ésta pudiera reanudarse, llevando aparejada la suspensión contractual o ampliación del plazo de ejecución y el deber de abonar al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos. No se ha aportado sin embargo el citado acuerdo del Comité de Dirección"*

En relación a ello, se acompaña al presente, como **documento nº 1**, certificado acta Comité de Dirección de fecha 14 de marzo de 2020.

DECIMOTERCERA. - II.6.- CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS.

En su página 71 menciona el anteproyecto de informe:

> *"Todas las entidades remitieron las respectivas relaciones certificadas en el plazo legal establecido (antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente al que se refieran) salvo ADIF, la FNMT-RCM, PARADORES, AENA y SEPIDES remitieron fuera de plazo las relaciones correspondientes al ejercicio 2018, SELAE remitió fuera del plazo la relación certificada de contratos del citado ejercicio, y NEXEA, que hizo lo propio con las correspondientes al ejercicio 2019. Por su parte, HUNOSA envió fuera de plazo las relaciones anuales de contratos y de contratos patrimoniales formalizados en 2018. El retraso más significativo se produjo en la FNMT-RCM, dado que las relaciones correspondientes al ejercicio 2018 se enviaron al Tribunal de Cuentas en noviembre de 2019."*

Por PARADORES ha de indicarse que, con fecha 28/02/2019, se remite al Tribunal de Cuentas, en plazo, la relación anual de contratación (contratos, convenios, contratos patrimoniales y encomienda de gestión), realizada durante el ejercicio del año 2018 (Se adjunta al presente, como **documento nº 2**, "PRIMERA REMISION TCU EJERCICIO 2018").

Con fecha 11/04/2019, se recibe de Dª Concepción Galán Gil, Jefe de Grupo de U. Fiscalizadora de Empresas Estatales del Tribunal de Cuentas, por el que da por no admitida la citada relación al no incluir los correspondientes certificados firmados por el presidente de la entidad, en aplicación de lo dispuesto en la Instrucción General de contratación aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas con fecha 20/07/2018 (Se acompaña al presente, como **documento nº 3**, "SOLICITUD TCU CAMBIO FIRMANTE EJERCICIO 2018").

En consecuencia, se procede a emitir los citados certificados a nombre del presidente de la entidad, los cuales son firmados por este y enviados nuevamente al Tribunal de Cuentas, junto con la relación anual de contratación, el día 25/04/2019 (Se adjunta al presente escrito, como **documento nº 4**, "SEGUNDA REMISION TCU EJERCICIO 2018").

Por lo tanto y con sujeción al derecho administrativo, en ningún caso estaríamos ante una presentación fuera de plazo, sino respetuosamente ante una presentación dentro del plazo de subsanación que es preceptivo que conceda la administración actuante en caso de una presentación defectuosa de cualquier trámite (artículo 68.1 Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común).

DECIMOCUARTA. - II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Dentro del presente apartado, y concretamente en la página 75 del anteproyecto de informe, se indica:

> *"b) Los órganos de contratación de las Entidades fiscalizadas difunden su actividad contractual a través del "perfil del contratante", redirigiendo, además, a través de un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, si bien algunas Entidades no tienen al inicio esta etiqueta para ir a la información como PARADORES que tiene la información en la etiqueta "nuestra empresa", MAYASA y NEXEA, que lo tiene a través de la etiqueta "conócenos", la AP CASTELLON que lo incluye en "negocio-licitaciones" y AENA que lo recoge en la etiqueta "contratación"."*

En lo que respecta a PARADORES, se pone en conocimiento de ese Departamento y Sección que la sociedad cuenta con dos webs: una comercial, cuyo objetivo principal es la venta de sus servicios de alojamiento al cliente final, y otra web corporativa en la que se recoge toda la información referente a la compañía. Cualquier usuario que busque datos de la empresa puede accededer directamete a la web corporativa (https://empresa.parador.es/) o bien entrar desde la pestaña "Nuestra empresa" a través de la web comercial (https://www.parador.es/es).

Como toda la información referente a la empresa, la información referente a las licitaciones se recoge en la web corporativa. Esta web sí tiene un acceso directo a la Plataforma de Contratación del Sector Público. Simplemente hay que pinchar en la pestaña "Licitaciones": https://empresa.parador.es/transparencia/contratos/

Asimismo, dentro del presente apartado, el informe viene a poner de manifiesto, en su página 76:

> *"d) Las Entidades publican su información contractual, incluido un enlace que redirige a la Plataforma de Contratos del Sector Púbico, si bien, RENFE, ENUSA, la FNMT-RCM, HUNOSA, AP CASTELLON, SEPIDES y PARADORES no publican los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos de contratación y SELAE tiene sin actualizar la información contractual desde 2017."*

A este respecto, se reitera que PARADORES cuenta con dos webs: una comercial, cuyo objetivo principal es la venta al cliente final, y otra web corporativa en la que se recoge toda la información referente a la compañía. Cualquier usuario que busque datos de la empresa puede accededer directamete a la web corporativa (https://empresa.parador.es/) o bien entrar desde la pestaña "Nuestra empresa" de la web comercial (https://www.parador.es/es).

La web corporativa de Paradores **sí incluye las estadísticas de contrataciones actualizadas a 2020**. Se accede a ellas de manera muy sencilla a través de la

siguiente ruta: Transparencia => Información Económica => Contratación: https://empresa.parador.es/transparencia/contratacion/

E igualmente en este apartado, en la misma página 76 del anteproyecto de informe, se determina:

> *"f) Las Entidades fiscalizadas no publican los informes de fiscalización de los órganos de control externo salvo ENUSA, PARADORES, CORREOS y AENA, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013."*

Señalar, nuevamente, que PARADORES tiene dos webs: una comercial, cuyo objetivo principal es la venta al cliente final, y otra web corporativa en la que se recoge toda la información referente a la compañía. Cualquier usuario que busque datos de la empresa puede accededer directamete a la web corporativa (https://empresa.parador.es/) o bien entrar desde la pestaña "Nuestra empresa" de la web comercial (https://www.parador.es/es).

La web corporativa de Paradores cuenta con enlaces a los informes del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General actualizados a 2020. El acceso es sencillo a través de la ruta: Transparencia => Información Económica => Fiscalización.

Por lo expuesto,

SOLICITA A ESE TRIBUNAL DE CUENTAS, que tenga por presentado el presente escrito de alegaciones, junto con los documentos que se adjuntan, se sirva tener por evacuado el trámite en el plazo al efecto conferido para las mismas; y previas cuantas actuaciones procedan en el procedimiento, tenga a bien incorporar los criterios recogidos en las mismas al texto final del **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO, EJERCICIOS 2018 Y 2019.**

Madrid, a 22 de abril de 2021.

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.: Jose Antonio Trueba de Miguel

T R I B U N A L D E C U E N T A S

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA:

ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA

(RENFE)

Avda. Pío XII, 110
28036 Madrid
Tel: 91 300 60 02

renfe

Isaías Táboas Suárez
Presidente

AL TRIBUNAL DE CUENTAS

Isaías Táboas Suárez, Presidente de la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, ante la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas comparezco y

DIGO

El pasado 29 de marzo se me ha notificado el "ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019", elaborado por la Sección de Fiscalización - Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos- del Tribunal de Cuentas.

En el Oficio por el que se me da traslado de dicho Anteproyecto de Informe se da un plazo de 10 días para que, como Presidente de la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, formule las alegaciones y presente los documentos que estime oportunos.

Mediante escrito de fecha 31 de marzo solicité ampliación de dicho plazo por otros diez días. Esta solicitud fue estimada por el Tribunal de Cuentas el mismo día 31 de marzo, quedando ampliado dicho plazo hasta el día 28 de abril de 2021.

Tras el análisis del Anteproyecto de Informe, realizo las alegaciones que figuran en el documento adjunto a este escrito, y en base a las mismas y a lo anteriormente expuesto

SOLICITO

Que dichas alegaciones y los documentos adjuntos a las mismas sean tenidas en cuenta al elaborar el Informe definitivo, modificando, suprimiendo o añadiendo lo que proceda en el Anteproyecto de Informe.

En Madrid, a 26 de abril de 2021

TRIBUNAL DE CUENTAS
E 202100100001639
27/04/2021 10:45:02
CSV: 424D2-25277-76511-5265D
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

SR. CONSEJERO D. FELIPE GARCÍA ORTÍZ

ALEGACIONES AL "ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019" DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El pasado 29 de marzo tuvo entrada en el Registro de la Presidencia de RENFE-Operadora el "ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019", elaborado por la Sección de Fiscalización - Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos- del Tribunal de Cuentas. En el Oficio por el que se da traslado de dicho Anteproyecto se señala un plazo de 10 días para que la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, formule las alegaciones y presente cuantos documentos y justificaciones estime oportunos.

El día 31 de marzo RENFE-Operadora solicitó al Tribunal de Cuentas la ampliación del plazo de alegaciones por otros 10 días adicionales. En respuesta a esta solicitud, el Tribunal de Cuentas acordó una prórroga de 10 días adicionales.

A continuación, citamos los aspectos del Anteproyecto sobre los que dicha entidad contratante considera oportuno realizar alegaciones, indicando los apartados y páginas, así como, en su caso, los expedientes afectados, y las alegaciones que proceden en cada caso.

1. APARTADO II.5.2.1, ANÁLISIS DE LA PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

1.1 Apartado *a) Justificación de la necesidad.*

En la letra a) del apartado II.5.2.1.a del anteproyecto, dice lo siguiente -página 58- :

Los expedientes de la muestra nº 4.1 y nº 4.2 de servicios de limpieza tramitados por RENFE, tuvieron por objeto dar continuidad al servicio de limpieza contratado, sin que figuren en el expediente más consideraciones, por lo que la necesidad de contratar se definió en términos muy genéricos, lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 22.1 del TRLCSP, al que ya se ha hecho referencia anteriormente. Lo mismo ocurre con el expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por esta Entidad, en el que se justifica la necesidad de contratar únicamente haciendo referencia a que es una necesidad recurrente y a que el contrato previo de servicios de seguridad finalizaba el 31 de diciembre de 2018, lo que no se ajustaría a lo requerido por el artículo 28.1 de la LCSP.

Esta misma afirmación se refleja en la conclusión 37 –página 83-.

37. La justificación de la necesidad de contratar en los dos Acuerdos Marco para la contratación de servicios de limpieza tramitados por RENFE y en un expediente de servicios de seguridad privada tramitado por esta misma Entidad se formuló en términos muy genéricos, haciendo referencia a la necesidad de dar continuidad a los citados servicios.

Alegaciones:

Desde un punto de vista formal podemos admitir que el vencimiento de un contrato recurrente puede resultar una justificación muy genérica de la necesidad de iniciar una nueva contratación. Sin embargo, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de los expedientes afectados, lo que merecería una justificación profunda sería no iniciar una nueva contratación. A nadie se le escapa la necesidad de limpiar los trenes y estaciones y dotarse de un servicio de seguridad privada es un hecho notorio que no requiere mayor prueba. Por tanto, ante el vencimiento de este tipo de contratos cabrían teóricamente dos posibilidades, acometer el servicio con medios propios o iniciar una nueva contratación. En el caso de los servicios de limpieza, teniendo en cuenta las limitaciones legales al incremento de la plantilla del sector público y que los servicios de limpieza del Grupo Renfe ocupan a una plantilla de 2.100 trabajadores, la ejecución de este servicio con medios propios es desde todo punto de vista imposible.

En el caso de los servicios de seguridad la plantilla asciende a 1.800 trabajadores, por lo que hay que reiterar las mismas razones que se han dicho para el caso de los servicios de limpieza. Pero, en este caso, además, concurren dos circunstancias adicionales. En primer lugar, hay que tener en cuenta que este tipo de servicios no puede internalizarse en ningún caso, ya que su prestación está reservada a las empresas de seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Privada. En segundo lugar, entre las instalaciones que deben ser objeto de vigilancia se encuentran varias infraestructuras críticas, cuya seguridad debe garantizarse necesariamente, en virtud de Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.

1.2 Apartado *b) Elementos estructurales del contrato (Objeto, presupuesto de licitación, valor estimado, precio y duración)*

1.2.1 *Objeto de los contratos. Indeterminación (Apartado a)*

El apartado objeto de los contratos del punto II.5.2.1.b.a del anteproyecto, dice lo siguiente -páginas 59 y 60- :

a) En los siguientes de servicios de limpieza tramitados por RENFE y CORREOS, el objeto de los contratos no está determinado, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 99.1 de la LCSP y 86.1 del TRLCSP.

En concreto, en el expediente nº 5, tramitado por RENFE, se indicó en los pliegos que, a requerimiento de la citada Entidad, podría incluirse en los expedientes fiscalizados la limpieza de los nuevos trenes de Alta Velocidad, en fabricación, para el supuesto de que dicho trenes entrasen en servicio durante la vigencia de los contratos y se estableció en el pliego que la entidad podría requerir al adjudicatario su inclusión en los mismos, aunque RENFE se reservaba la posibilidad de contratar el servicio de limpieza al margen de dichos contratos.

[...]

Esta falta de determinación del objeto se puso, igualmente, de manifiesto en los expedientes nº 4.1 y 4.2 de servicios de limpieza tramitados por RENFE, dado que podría incluirse en dichos expedientes la limpieza de los nuevos trenes de Alta Velocidad, en fabricación, para el supuesto de que dicho trenes entrasen en servicio durante la vigencia de los respectivos acuerdos y se estableció en el pliego que la entidad podría requerir al adjudicatario su inclusión en los mismos, aunque RENFE se reservaba la posibilidad de contratar el servicio de limpieza al margen de dichos contratos, lo que no se ajustaría a lo previsto en el artículo 86.1 del TRLCSP.

Este mismo hecho se refleja en la conclusión 38 –página 84-.

38. La definición del objeto en tres Acuerdos Marco de servicios de limpieza tramitados por RENFE y en el único expediente fiscalizado tramitado por CORREOS adoleció de cierto grado de indeterminación, al no especificar con exactitud todas las prestaciones que eran objeto de contratación, lo que no se ajusta a la normativa de contratos del sector público.

Alegaciones:

El objeto de los expedientes nº 4.1, 4.2 y 5 (2017-01355 Lote1, 2017-01355 Lote2 y 2018-00508,) y concretamente la actividad de la limpieza de los nuevos trenes de Alta Velocidad, se regula en la Condición Particular 25 de los respectivos Pliegos de Condiciones Particulares (en adelante PCPs), en la que se determinan los siguientes aspectos:

- Fecha de inicio, cuando los trenes entrasen en servicio;
- Precio, se calculará en base a los precios unitarios ofertados;
- Importe máximo, el incremento de la modificación no podrá superar el 10% del importe total máximo adjudicado.
- Documentación técnica asociada. En el Anexo VI del PCP se muestran fotos de las partes del tren objeto de limpieza, así como planos y croquis de la composición para una mayor determinación del objeto de la modificación

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, no podemos aceptar que el objeto del contrato fuese indeterminado. Téngase presente, además, que la limpieza de los nuevos trenes, en proceso de fabricación, no podía representar un incremento superior al 10% del lote, por lo que en todo caso habría una indeterminación de carácter marginal.

1.2.2 *Objeto de los contratos. Lotes (Apartado b)*

En la letra b del apartado Objeto de los contratos del punto II.5.2.1.b del anteproyecto, dice lo siguiente -página 60- :

b) El objeto del expediente nº 5 de servicios de limpieza, tramitado por RENFE, incluyó el servicio de limpieza con un ámbito geográfico que comprendía varias Comunidades Autónomas en concreto, Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón y Murcia. Si bien se observa la división en lotes prevista en el artículo 99 de la LCSP, el hecho de incluir la limpieza de instalaciones de distintas Comunidades Autónomas en un mismo lote, supone limitar la participación de los licitadores y beneficiar a aquellos que cuentan con una gran infraestructura, tanto de medios personales como materiales, en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas, en sentido contrario de lo que aconsejan los principios de concurrencia, de igualdad de trato y no discriminación previstos en la LCSP y en la LCSE.

Este mismo hecho se refleja en la conclusión 38 –página 84-.

Además, en dos de estos expedientes el objeto del contrato se dividió en lotes en un ámbito geográfico que comprendió varias Comunidades Autónomas, lo cual implicó limitar la participación de los licitadores en beneficio de los que cuentan con una gran infraestructura y en perjuicio de la pequeña y mediana empresa, contraviniéndose así los principios de igualdad de trato y de concurrencia previstos en la legislación.

Alegaciones:

El expediente en cuestión (nº5 en el anteproyecto de informe, correspondiente al nº 2018-00508 de RENFE-Operadora) se licitó con sujeción a lo dispuesto en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y no con arreglo a la Ley de Contratos del Sector Público. Esta diferencia es fundamental, toda vez que, de conformidad con la entonces vigente normativa de contratación de los sectores excluidos (Ley 31/07 y directiva 2014/25/UE), la entidad contratante no tenía obligación alguna de dividir el objeto en lotes.

Además, hay que tener en cuenta que dicho expediente corresponde a un lote del expediente nº 2017-01355 (nº4 del informe), que quedó previamente desierto. Por tanto, originariamente esta entidad contratante dividió la contratación de los servicios de limpieza en 3 lotes y, constatado que uno de ellos había quedado desierto, se tramitó la contratación de los servicios que en el primer expediente habían quedado desiertos. Dividir nuevamente en lotes el lote que quedó desierto hubiese retrasado la licitación, con el fin de obtener la información correspondiente a cada uno de los nuevos lotes, lo cual era incompatible con la fecha en que debía adjudicarse el acuerdo marco. Por tanto, con la finalidad de agilizar lo más posible la contratación de los

servicios que había quedado inicialmente desierta, RENFE-Operadora se limitó a introducir los cambios mínimos necesarios para licitar el lote desierto, lo que supuso incrementar el presupuesto máximo, pero sin alterar la configuración de lotes que ya se había hecho previamente.

Por otra parte, el hecho de incluir varias comunidades autónomas en un mismo lote no puede considerarse contrario a la legislación aplicable a dicho expediente, ni siquiera a la que actualmente está vigente. Hay que recordar que el principio de unidad de mercado está consagrado en nuestra Constitución, así como en la normativa entonces vigente. En efecto, es importante traer a colación el artículo 65 de la Directiva 2014/25/UE, que en el momento de la licitación de dicho contrato ya había desplegado efecto directo. En dicho artículo 65 se configura la división en lotes con carácter potestativo para la entidad contratante, pudiendo ésta decidir si divide el contrato en lotes, y en caso afirmativo configurar libremente su tamaño:

> *Artículo 65 División de contratos en lotes 1. Las entidades adjudicadoras podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes.*

Finalmente, indicar que esta cuestión ya fue objeto de debate en su momento, y ello porque en el año 2018 las Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales (AFELIN) interpusieron un recurso (Recurso número 510/2018) contra el referido Pliego de condiciones Particulares (EX nº 2018-00508). La asociación recurrente fundó su recurso en los mismos argumentos que utiliza el Tribunal de Cuentas en su Anteproyecto de Informe. En esencia, la reclamación se fundaba en que la decisión de RENFE-Operadora de aprobar el contrato sin realizar su división en lotes supondría un obstáculo para la libre competencia, libre acceso a la licitación, publicidad, transparencia e igualdad de trato entre licitadores que no estaría justificado por los principios de simplificación, eficiencia y economías de escala en la gestión de los servicios públicos. Por su parte, RENFE-Operadora alegó lo que estimó conveniente en su defensa, destacando principalmente el argumento de que, estando dicha licitación sometida a la normativa de contratación de sectores excluidos, dicha normativa no obligaba a RENFE-Operadora a dividir en lotes el objeto del contrato. La licitación cuestionada se regulaba por una "lex specialis", la Ley 31/2007, de 30 de octubre, reguladora de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, de la energía, los transportes, y los servicios postales (en adelante, Ley 31/07, Ley de Contratos Sectores Especiales/Excluidos o LCSE) y, allá donde pueda haber desplegado efecto, la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (en adelante, Directiva 2014/25 o Directiva de sectores excluidos o sectores especiales).

Analizado el asunto, el TACRC en su Resolución nº 720/2018, la cual incluimos en el ANEXO I, desestimó íntegramente la reclamación presentada por AFELIN, dio la razón a RENFE-Operadora y afirmó lo siguiente (páginas 9 a 11 de la Resolución):

> "Por lo tanto, en la Directiva 2014/25 de Sectores excluidos, que es la aplicable aquí, no se recoge ningún tipo de contrato para el cual sea obligatorio efectuar la subdivisión en lotes, a diferencia de lo que ocurre en la Directiva 2014/24. Pero incluso en la Directiva 2014/25 no existe obligación de dividir en lotes en todo caso, sino simplemente la necesidad de que la entidad licitadora explique los motivos por los cuales no ha verificado una distinción entre diferentes lotes".

Constatado que los argumentos aducidos por el Tribunal de Cuentas en esta cuestión (páginas 60 y conclusión 38 del Anteproyecto de Informe) coinciden sustancialmente con los argumentos en su día esgrimidos por AFELIN en el Recurso TACRC 510/2018, y considerando que el propio Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales desestimó íntegramente el citado recurso presentado por AFELIN, dando la razón a RENFE-Operadora y confirmando la legalidad de que la licitación

referida no se hubiera dividido en lotes, solicitamos al Tribunal de Cuentas que se eliminen del Informe final las consideraciones a las que hemos hecho referencia en las páginas precedentes (situadas en la página 60 del Anteproyecto, letra b del apartado Objeto de los contratos del punto II.5.2.1.b del anteproyecto; y en la conclusión 38, página 84 del Anteproyecto), por no ser acordes con lo establecido al respecto por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales en la ya citada Resolución TACRC 720/2018, de 27 de julio).

1.2.3 *Presupuesto base de licitación y valor estimado*

En la letra a) del apartado Presupuesto base de licitación y valor estimado del punto II.5.2.1.b del anteproyecto, dice lo siguiente -página 60- :

a) En el expediente nº 5 de servicios de limpieza tramitado RENFE el presupuesto de licitación no desglosa los costes directos e indirectos, así como otros eventuales gastos calculados para su determinación, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 101.2 de la LCSP, que establece que tales conceptos se especifiquen en los pliegos. No obstante, en los pliegos se especificaron algunos aspectos que se tuvieron en consideración para su determinación, pero sin cuantificarlos, tales como los importes por los que se había licitado con anterioridad, los términos económicos del Convenio Colectivo aplicable y el hecho de que el lote nº 2 hubiese quedado desierto.

Este mismo hecho se refleja en la conclusión 39 –página 84-.

39. Se han detectado incidencias relacionadas con el presupuesto base de licitación en dos expedientes de servicios de limpieza tramitados por RENFE; en un caso, no se concretaron los costes directos e indirectos, ni los costes salariales estimados de forma desglosada, dificultando con ello la elaboración de las ofertas y perjudicando la concurrencia y la igualdad de trato;

Alegaciones:

El anteproyecto de informe se refiere erróneamente al artículo 101.2 de la LCSP. La obligación de desglosar el presupuesto base de licitación en costes directos e indirectos se prevé en el artículo 100.2 de la misma ley.

Al respecto, hay que recordar que el expediente nº 5 (número 2018-00508 de RENFE-Operadora) se licitó con sujeción a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, en la que ni siquiera existe mención al presupuesto base de licitación, y menos a la obligación de desglosarlo en costes directos e indirectos. Además, hay que tener en cuenta que dicho expediente tiene naturaleza de acuerdo marco, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 100 de la LCSP, *con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición no será necesario que se apruebe un presupuesto base de licitación.* En resumen, el anteproyecto de informe denuncia la inexistencia de desglose del presupuesto base de licitación en un expediente en el que, de conformidad con la normativa aplicable (Ley 31/2007) ni siquiera había obligación de establecer un presupuesto base de licitación, pero, además, en el caso de que estuviese sujeto a la LCSP tampoco habría obligación de establecer y desglosar el presupuesto base de licitación, dada su naturaleza de acuerdo marco.

Por otra parte, respecto a lo recogido en la conclusión 39, referente a la dificultad que pudo suponer para los licitadores no concretar los costes salariales estimados de forma desglosada, entendemos que se trata de una suposición meramente teórica, que carece de fundamento, primero porque es importante tener en cuenta que la CP 16.2 del PCP se remite al listado de

personal subrogable facilitado en la documentación de la licitación[1], y segundo, porque se constató que se recibieron ofertas y hubo concurrencia. El listado de personal subrogable está publicado en el Perfil de Contratante de la entidad (ANEXO I-D.zip del "Documento de Pliegos") y en el mismo se facilita la información necesaria para determinar los costes salariales.

Por tanto, consideramos que la afirmación realizada por el tribunal de Cuentas en la conclusión 39, donde se afirma tajantemente[2] que las acciones de RENFE *"dificultaron la elaboración de las ofertas y perjudicaron la concurrencia y la igualdad de trato"* deben ser eliminadas del Informe final, dado que carecen de fundamento, al no haber prueba alguna de que se haya producido dificultad de ningún tipo y al haberse constatado que existió concurrencia en dicha licitación.

1.2.4 *Presupuesto base de licitación y valor estimado. Prórrogas y opciones (Apartado c)*

El apartado Presupuesto base de licitación y valor estimado del punto II.5.2.1.b del anteproyecto, dice lo siguiente -página 61- :

c) En los expedientes tramitados por RENFE de servicios de limpieza (nº 4.1, nº 4.2 y nº 5) la determinación del valor estimado no se ajustó a lo establecido en el artículo 17 de la LCSE, que, en términos similares a la LCSP, exige que en su determinación se tengan en cuenta las eventuales prórrogas y cualquier tipo de opción.
En los citados expedientes el adjudicatario estaba obligado a garantizar la continuidad del servicio de limpieza por el tiempo máximo necesario, hasta un máximo de 180 días, una vez finalizado el plazo de vigencia del contrato (de cuarenta y ocho meses), o en el supuesto de resolución del contrato. Además, RENFE podría requerir al adjudicatario incluir en el objeto del expediente fiscalizado la limpieza de los nuevos trenes de Alta Velocidad, cuya fabricación la Entidad habia contratado, para el supuesto de que, si dichos trenes entrasen en servicio, sin que en ningún caso esta modificación fuera superior al 10% del importe de adjudicación. Sin embargo, estas circunstancias no fueron incluidas en el cálculo del valor estimado.

Este mismo hecho se refleja en la conclusión 40 –página 84-.

40. En la determinación del valor estimado de los acuerdos marco de servicios de limpieza tramitados por RENFE no se tuvieron en consideración las eventuales prórrogas y cualquier forma de opción eventual, lo que no se ajustó a la LCSE.

Alegaciones:

El hecho de no tomar en consideración el importe estimado de la prórroga de 180 días y la eventual limpieza de los nuevos trenes de alta velocidad, no afectó de ningún modo a la determinación del régimen jurídico del expediente, ni a la publicidad del mismo, ni tampoco a la determinación del órgano de contratación competente.

[1] Téngase en cuenta que dicho listado incluye toda la información de los costes salariales, razón por la cual no se puede considerar que los licitadores vieran dificultada la elaboración de las ofertas o se perjudicara la igualdad de trato, debido a que se puso a su disposición toda la información necesaria para elaborar la oferta en igualdad de condiciones.

[2] Téngase en cuenta que en el Anteproyecto de informe los referidos párrafos no consideran que ***pudieran haberse producido*** *dificultades* a la hora de elaborar la oferta o que ***pudieran haber perjudicado la concurrencia***, sino que afirman tajantemente, y sin base probatoria alguna, que acciones de RENFE *"dificultaron la elaboración de las ofertas y perjudicaron la concurrencia y la igualdad de trato"*.

1.2.5 *Pliego de Condiciones. Condiciones especiales de ejecución.*

El apartado Condiciones especiales de ejecución del punto II.5.2.1.c del anteproyecto, dice lo siguiente -página 61- :

En el expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por RENFE se incluyó como condición especial de ejecución el cumplimiento de la obligación legal por parte del adjudicatario de aplicar a las condiciones salariales de los trabajadores el convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad. Lo mismo ocurre en el expediente nº 11 de servicios de seguridad privada tramitado por HUNOSA, en el que se establecen como condiciones especiales de ejecución el cumplimiento de obligaciones legales, como son el cumplimiento de Convenios Colectivos o el pago de cotizaciones a la seguridad social.

Este mismo hecho se refleja en la conclusión 41 –página 84-.

41. Se ha apreciado en algunos casos la inclusión, como condiciones especiales de ejecución, del cumplimiento de obligaciones legales de carácter social o laboral, en concreto en los pliegos de condiciones particulares de un expediente tramitado por CORREOS de servicios de limpieza y en dos de servicios de seguridad privada tramitados por RENFE y HUNOSA.

Alegaciones:

RENFE-Operadora incluyó dicha condición particular a instancias de su Ministerio de tutela (el Ministerio de Fomento) en aplicación de lo establecido al respecto en el Acuerdo del Grupo de Trabajo sobre Seguridad Privada en las Infraestructuras estatales de competencia estatal, firmado el 21 de noviembre de 2017 por el Ministerio de Fomento, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (se adjunta copia del citado acuerdo como ANEXO II[3]). Dicho acuerdo instaba a las Entidades dependientes del Ministerio de Fomento a que, al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada y del artículo 122 de la Ley 9/2017, se exigiera como condición especial de ejecución de los contratos de servicios de seguridad la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación.

Se ha de tener en cuenta que la licitación realizada por RENFE-Operadora no se regía por la Ley 9/2017, sino por la Ley 31/2007, que nada preveía al respecto, si bien ello no impedía que, voluntariamente, esta entidad contratante pudiera incluir en el pliego una cláusula similar, y ello en aplicación de lo establecido al respecto en el citado Acuerdo y en los artículos citados (aunque el artículo 122 LCSP no sea aplicable a RENFE-Operadora, dado que esta entidad contratante no ostenta la condición de poder adjudicador a los efectos de la LCSP).

En todo caso, la inclusión en los pliegos de condiciones particulares de una condición especial de ejecución consistente en la obligación de cumplir el convenio colectivo sectorial que resulte de aplicación no es contraria a la legislación de contratos del sector público, como parece entender el Tribunal de Cuentas. Al contrario, el apartado 2 del artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, propicia dicha inclusión a fin de que, entre las

[3] Como antecedente a la formalización del Acuerdo referido, se ha de tener en cuenta que, en septiembre de 2017 el Congreso de los Diputados instó al Ministerio de Defensa a rescindir su contrato de 32 millones de euros con la empresa de seguridad privada Marsegur *"por incumplimiento de los derechos de los trabajadores"*. La proposición no de ley, fue aprobada por la Comisión de Defensa con el apoyo de casi todos los grupos parlamentarios y tuvo mucha repercusión mediática:
https://elpais.com/economia/2017/09/26/actualidad/1506446499_873637.html;
https://www.lainformacion.com/espana/defensa-contrato-seguridad-vigiliantes-cuarteles-sedes-cospedal-precio/6345359/

posibles condiciones especiales de ejecución de carácter social se incluya *el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables.*

La inclusión de dicha condición especial de ejecución no es superflua. En el caso de que no se hubiese incluido (teniendo en cuenta que la Ley 31/2007 no obligaba a hacerlo), habría sido de aplicación lo establecido al respecto en la normativa laboral vigente. Esto es muy relevante, pues hay que recordar que el vigente Texto Refundido del Estatuto de los trabajadores establece, en su artículo 84, apartado dos, la posibilidad del llamado "descuelgue salarial".

Dicho artículo dice lo siguiente:

> *"2. La regulación de las condiciones establecidas en un convenio de empresa, que podrá negociarse en cualquier momento de la vigencia de convenios colectivos de ámbito superior, tendrá prioridad aplicativa respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior en las siguientes materias:*
>
> *a) La cuantía del salario base y de los complementos salariales, incluidos los vinculados a la situación y resultados de la empresa".*

Por tanto, de no haberse incluido tal *condición especial de ejecución,* cualquier empresa adjudicataria podría haber pagado a sus trabajadores un salario inferior al establecido en el convenio colectivo sectorial, y ello porque la normativa laboral permite el llamado *"descuelgue salarial"*, regulado en el citado artículo 84 del Estatuto de los Trabajadores, motivo por el cual se ha de considerar ajustada a Derecho la inclusión de tal condición especial de ejecución en el Pliego por parte de RENFE-Operadora, lo que también va en línea de lo establecido al respecto por la doctrina (ver Resolución nº 1071/2018, del TACRC).

Finalmente, añadir que la exclusión del descuelgue salarial en los contratos del Sector Público, que, como hemos visto, empezó siendo una recomendación ministerial, se ha visto finalmente plasmada en la legislación aplicable. Nos referimos al apartado 2 del artículo 122 de la citada Ley 9/2017, que obliga a todos los poderes adjudicadores a incluir en los pliegos de condiciones particulares *la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación*, y al apartado 1 del artículo 43 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, que dispone que *las entidades contratantes incluirán en el pliego de condiciones propias de cada contrato la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación.*

2. APARTADO II.5.2.2 ANÁLISIS DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

2.1 Apartado *a.1) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios.*

El apartado Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios del punto II.5.2.2 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 62- :

En los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza (nº 4.1, nº 4.2, nº 5 y nº 14) no figura el anuncio periódico indicativo, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 64.b) de la LCSE, que establece que todas las entidades contratantes darán a conocer, al menos una vez al año, el valor total de los contratos de servicios cuyo valor sea igual o superior a 750.000 euros.

Este mismo hecho se refleja en la conclusión 42 –página 84-.

42. No consta la publicación del anuncio periódico indicativo previo exigido por la LCSE en los expedientes de servicios de limpieza fiscalizados.

Alegaciones:

Los expedientes del Grupo Renfe a los que se refiere el anteproyecto de informe (4.1, 4.2 y 5), se licitaron conforme a lo dispuesto en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Conforme a lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 64 de dicha ley, *la publicación de los anuncios contemplados en las letras a), b) y c) del apartado 1 será obligatoria sólo cuando las entidades contratantes opten por reducir los plazos para la recepción de ofertas tal como se establece en el apartado 2 del artículo 77.* El anteproyecto de informe dice que Renfe incumplió el artículo 64.1 b), sin tener en cuenta el hecho de que Renfe no aplicó la reducción del plazo de presentación de ofertas prevista en el apartado 2 del artículo 77, por lo que no estaba obligada a publicar un Anuncio Periódico Indicativo.

Concretamente, en dichos expedientes se aplicaron los siguientes plazos de presentación de ofertas.

Expediente	Fecha envío anuncio al DOUE	Fecha recepción ofertas	Plazo (días)
nº 4.1 y 4.2 (2017-01355)	02.02.2018	21.03.2018	46
nº 5 (2018-00508)	30.04.2018	11.06.2018	41

Estos plazos superan el plazo mínimo de 40 días previsto en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, que resulta de aplicar al plazo general de 52 días, previsto en el apartado 1 del artículo 77 de dicha ley, las reducciones previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 79: 7 días por envío del anuncio al DOUE por medios electrónicos, y 5 días por dar acceso libre directo y completo, por medios electrónicos, a toda la documentación del expediente en el Perfil de Contratante.

En definitiva, Renfe no hizo uso de la reducción de plazos prevista en el apartado 2 del artículo 77, sino de las reducciones previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 79, por lo que no estaba obligada a publicar un Anuncio Periódico Indicativo.

2.2 Apartado *a.2) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios.*

El apartado Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios del punto II.5.2.2 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 62- :

En el expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por RENFE no consta la fecha de publicación del anuncio de adjudicación en el DOUE que fue enviado el 14 de enero de 2019, aunque se ha podido comprobar que ésta se produjo el 17 de enero de 2019.

Alegaciones.

En la documentación que se envió al Tribunal de Cuentas para la fiscalización de los servicios de seguridad de RENFE-Operadora, expediente SAP nº 2018-00809 (nº 7 en el anteproyecto de informe), no se incluyó, por error, el anuncio publicado en el DOUE. Hemos comprobado que en el expediente está archivado el documento del anuncio de adjudicación publicado en el DOUE el día 17 de enero de 2019, estando registrada la fecha de publicación del mismo en los datos del expediente. En el ANEXO III incluimos copia de dicho anuncio.

2.3 Apartado *b) Procedimiento y criterios de adjudicación.*

2.3.1 *Criterios de adjudicación.*

El apartado Criterios de adjudicación del punto II.5.2.2 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 64- :

a) En los expedientes fiscalizados (nº 4.1, nº 4.2, nº 5 y nº 14) de servicios de limpieza los criterios objetivos para valorar las ofertas se especificaron en el pliego de condiciones, sin embargo, el anuncio de licitación se remitió a lo dispuesto en aquéllos, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 61.1 de la LCSE, que dispone que los criterios se establezcan tanto en los pliegos como en el anuncio.

Alegaciones:

Tal como dice el anteproyecto de informe, el apartado 1 del artículo 61 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, prevé que *la adjudicación recaerá sobre el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa en función de los criterios objetivos que se establezcan en el pliego y en el anuncio.* Aunque en principio parece que dicho precepto obliga a incluir los criterios de adjudicación en ambos documentos, el pliego y el anuncio, un análisis más detenido de la legislación aplicable nos indica otra cosa.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el apartado A. 18 del Anexo III de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, relativo al contenido de los anuncios de licitación, solo obliga a incluir los criterios de adjudicación en el anuncio cuando se utilice un único criterio, pudiendo remitirse el anuncio a los pliegos cuando se utilicen varios criterios de adjudicación:

> *18. Criterios previstos en el artículo 60 que se utilizarán para la adjudicación del contrato: «el precio más bajo» u «oferta económicamente más ventajosa». Se mencionarán asimismo los criterios que constituyan la oferta económicamente más ventajosa así como su ponderación, o en su caso, el orden de importancia de los mismos* ***cuando no figuren en el pliego de condiciones****.*

El Anexo III de la citada ley es coherente con lo dispuesto en el apartado A. 19 del Anexo XI de la Directiva 2014/25/UE, que regula el contenido de los anuncios de licitación en los procedimientos abiertos:

> *19. Criterios previstos en el artículo 82 que se utilizarán para la adjudicación del contrato. Excepto en el supuesto en que la oferta económicamente más ventajosa se determina sobre el precio exclusivamente, se mencionarán asimismo los criterios que determinen la oferta económicamente más ventajosa, así como su ponderación, o, en su caso, el orden de importancia de los mismos,* ***cuando no figuren en el pliego de condiciones.***

Del mismo modo, el formulario normalizado nº 5 del Reglamento de Ejecución UE 2015/1986 de la Comisión, por el que se establecen formularios normalizados para la publicación de anuncios en el ámbito de la contratación pública, en su apartado II.2.5 prevé la posibilidad de que, en los casos que se utilice una pluralidad de criterios de adjudicación, el anuncio de licitación no indique los criterios concretos que se aplicarán, remitiéndose al contenido de los pliegos.

En resumen, el apartado 1 del artículo 61 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, debe interpretarse en concordancia con lo dispuesto en otros preceptos de la misma ley, en concreto su Anexo III, la Directiva 2014/25/UE, de la que trae causa la norma española, y el Reglamento de Ejecución UE 2015/1986 de la Comisión, que es directamente aplicable. Del análisis de estas normas solo podemos concluir que la inclusión de los criterios de adjudicación en los anuncios de licitación solo es obligatoria cuando se utiliza un solo criterio, el del precio, mientras que, cuando se utilizan varios criterios, los anuncios de licitación pueden remitirse a lo dispuesto en los pliegos.

2.3.2 *Informes de valoración de las ofertas.*

El apartado Informes de valoración del punto II.5.2.2 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 65- :

Los informes de valoración técnica de las ofertas de los expedientes de servicios de limpieza tramitados por RENFE (nº 4.1, nº 4.2 y nº 5) recogen la puntación asignada para cada uno de los aspectos a valorar, sin que figure justificación alguna sobre dicha puntuación.

Alegaciones:

Los informes de valoración técnica de las ofertas sí justifican su valoración, según puede apreciarse en las columnas tituladas "Observaciones", donde se indican las causas que justifican la valoración otorgada a cada concepto. A continuación, indicamos los documentos, previamente rendidos al Tribunal de Cuentas, en los que pueden consultar las valoraciones y sus justificaciones.

- Expediente nº4 (2017-01355), se encuentran en el anexo VII de la Propuesta de Adjudicación, a partir de la página 24 del documento.
- Expediente nº 5 (2018-00508), se encuentran en el anexo X de la Propuesta de Adjudicación, a partir de la página 21 del documento.

3. APARTADO II.5.2.3, ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

3.1 Apartado *b) Incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos.*

El apartado Incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos del punto II.5.2.3 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 67- :

Durante la ejecución del expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por RENFE se han producido una serie de incumplimientos que han llevado asociadas las penalizaciones correspondientes, según los tipos de incumplimientos y graduación de penalizaciones establecidas en la condición particular 24 del PCP. Uno de los incumplimientos en el expediente nº 7 ha tenido la consideración de muy grave, con una penalización de 80.000 euros, que finalmente supuso la rescisión del contrato, por los incumplimientos de las obligaciones laborales por la adjudicataria del lote nº 5 por el impago de la nómina de los trabajadores correspondiente al mes de junio de 2019 y la paga extraordinaria. No obstante, las penalizaciones económicas no se llegaron a abonar, ya que se condonaron en el acuerdo firmado con la adjudicataria del lote nº 5 para la rescisión del contrato el 4 de septiembre de 2019.

En total se han tipificado en este expediente como graves 17 incumplimientos, aplicando penalizaciones por un importe global de 15.706 euros. Cuatro de ellas, que suponen casi el 60% del importe de los incumplimientos graves (9.500 euros), se deben a actuaciones desproporcionadas de los vigilantes de seguridad o no adaptadas a las instrucciones impartidas por el Departamento de Seguridad. Tres se han producido en el lote nº 5, por un importe de 6.000 euros y una en el lote 8 por 3.500 euros.

También se han considerado como graves los incumplimientos de los procedimientos para la realización de los servicios de seguridad, que ha afectado al lote nº 14 y que ha supuesto la aplicación de penalizaciones por un importe de 402 euros (dos incumplimientos), los incumplimientos del lote nº 1 (dos incumplimientos) por importe de 2.000 euros por negligencias en los servicios de control o inspección o la carencia prolongada de éstos, y los incumplimientos en el lote nº 2 por la insuficiencia en las medidas adoptadas por la empresa contra los vigilantes implicados en los incumplimientos (dos incumplimientos por 402 euros), la negligencias en los servicios de control o inspección o la carencia prolongada de éstos (tres incumplimientos por 1.402 euros) y los servicios de vigilancia descubiertos (cuatro incumplimientos por vigilantes dormidos con una penalización total de 2.000 euros). En cuanto a los incumplimientos leves, solo se habría producido uno por servicio de vigilancia descubierto, también en el lote nº 2, con una penalización de 200 euros.

En este expediente nº 7 figura una modificación (por regularización y ampliación de los servicios de vigilancia inicialmente contratados, tras haberse producido una serie de necesidades no contempladas en la licitación) por importe de 2.836.009,47 euros y una prórroga con nuevos servicios con un coste estimado de 254.672,07 euros. Renfe alega "necesidades perentorias de seguridad solicitadas por RENFE VIAJEROS, S.A., S.M.E." y se ampara en el artículo 89.1.c) de la Directiva 2014/25/UE que admite las modificaciones siempre que se deban a circunstancias

imprevisibles y no se altere la naturaleza global del contrato". En todo caso, el importe de la modificación representa un 4,97% respecto al importe total y en el pliego de condiciones se incluye como incumplimiento grave "No facilitar los recursos humanos que se requieran para ampliación de servicios ordinarios siempre que el número de ellos no exceda del 10% del total de los contratados, o hacerlo fuera del plazo máximo establecido". En la documentación no figuran, sin embargo, los reajustes de la garantía definitiva por el 2% de los importes de las ampliaciones de servicios.

Como se menciona con anterioridad el 4 de octubre de 2019 se firmó el Acuerdo para la resolución del contrato del lote nº 5 del expediente nº 7 de la muestra de seguridad privada, con efectos desde el 16 de octubre de 2019, como consecuencia de los incumplimientos y declaración en concurso de la adjudicataria del servicio de seguridad privada.

En el "Informe Justificativo de la Rescisión del contrato" de fecha 31 de julio de 2019, se justificaba la resolución del mismo por el impago de la nómina de junio de 2019 y la paga extraordinaria por falta de liquidez de la contratista unida a la negativa de la banca para renovar las líneas de circulante, por el embargo de la Tesorería General de la Seguridad Social a la adjudicataria y por los descubiertos en la prestación del servicio de vigilancia, llegando a ser del 89% a finales de julio de 2019. Además, la adjudicataria se encontraba en situación de concurso de acreedores, según auto de declaración de Concurso dictado por el Juzgado de lo Mercantil nº 13 de Madrid, de 29 de julio de 2019.Todo ello llevó a la resolución de mutuo acuerdo del lote nº 5 del expediente nº 7. En el citado Acuerdo RENFE-Operadora condonó el pago de las penalizaciones acumuladas por la adjudicataria y se comprometía, a devolver la garantía definitiva de 84.216,46 euros una vez producido el cese de la actividad y realizada de manera satisfactoria la subrogación contractual, lo que no se puede considerar ajustado a derecho si se tiene en cuenta que, por otra parte, aumento más de un 30% el precio a pagar a la empresa que posteriormente asumió la prestación de estos servicios para hacer frente a posibles demandas de los trabajadores subrogados. El importe de las penalizaciones y el sobrecoste originado por las posibles indemnizaciones a los trabajadores subrogados debería haber sido cubierto con la garantía prestada en el contrato anterior, que finalmente quedó resuelto el 16 de octubre de 2019.

Alegaciones:

Por lo que respecta al acuerdo de resolución del Contrato en su día suscrito con OMBUDS, se ha de tener en cuenta lo siguiente:

Durante el mes de julio de 2019 se constató que la prestación de los servicios contratados por RENFE-Operadora con la citada empresa OMBUDS dejaron de realizarse con normalidad, incrementándose dicha situación anómala con el paso de los días, de manera que hubo días que no llegaron a prestarse ni el 30% de los servicios contratados, llegando a generarse una situación que podía calificarse como de "*abandono del servicio*[4]", lo cual revestía especial importancia si tenemos en cuenta que algunos de los servicios de vigilancia y seguridad contratados estaban relacionados con "*infraestructuras críticas*" que han de ser debidamente protegidas. A la vista de la gravedad de los hechos, por parte de RENFE se iniciaron las gestiones conducentes a la resolución del contrato, si bien no fue posible ultimar dicha resolución, dado que mientras se estaban realizando los trámites para ello, el 29 de julio de 2019, el Juzgado de lo Mercantil 13 de los de Madrid dictó auto de declaración de concurso voluntario de OMBUDS COMPAÑIA DE SEGURIDAD.S.A. (autos de Concurso Voluntario 119972019).

El Administrador concursal nombrado al efecto aceptó el cargo el 30 de julio e inmediatamente se puso como objetivo mantener la actividad empresarial y conseguir reestructurar la deuda mediante un convenio de acreedores, en aras a mantener el tejido empresarial y consecuentemente mantener los puestos de trabajo. Así las cosas, el mismo día 30 de julio, la Administración Concursal y la representación procesal de la Compañía solicitaron conjuntamente al Juzgado el levantamiento de los embargos practicados por distintas Administraciones Públicas sobre derechos de créditos y saldos de cuentas corrientes. (Mediante Auto fechado el siguiente día 31 de julio, el Juzgado de lo Mercantil 13 de los de Madrid acordó el levantamiento de tales embargos). En igual fecha, 30 de julio de 2019, la Administración Concursal y la representación procesal de la Compañía solicitaron conjuntamente al Juzgado auxilio judicial con la finalidad de

[4] Situación de la cual se hicieron eco los medios de comunicación:
https://www.vozpopuli.com/economia_y_finanzas/vigilantes-ombuds-movilizan-entrada-concurso_0_1265874637.html

intentar paralizar la resolución unilateral de los contratos de servicios por parte de los clientes y preservar así el principal activo de la Compañías (mediante Auto fechado el día 31 de Julio de 2019, el Juzgado de lo Mercantil número 13 de Madrid, con carácter previo a conceder el auxilio judicial solicitado, emplazó a la Administración Concursal y a la Compañía a comunicar a los clientes la necesidad de mantener los contratos en vigor y, en todo caso, a hacer uso de los cauces previstos en la Ley Concursal para la resolución de los contratos de servicios).

Sin embargo, lo cierto es que, en el momento de declarar el concurso, una parte significativa de los trabajadores ya estaba trabajando en otras empresas e incluso en otras compañías de seguridad, por lo que el llamamiento del administrador concursal para que volviesen a sus puestos de trabajo tuvo muy poco éxito. Por este motivo, una vez declarado el concurso de OMBUDS, RENFE se puso en contacto con el administrador concursal para exponerle los hechos acaecidos y el interés de RENFE en resolver el contrato, a fin de que el servicio pudiera volver a prestarse con normalidad lo antes posible, lo que era especialmente importante teniendo en cuenta la criticidad de algunas de las infraestructuras objeto de vigilancia. Teniendo en cuenta que, desde el momento en que fue declarado el concurso, la única vía legal para resolver el contrato era la establecida en la normativa concursal, y considerando que, como se ha expuesto anteriormente, se había solicitado previamente el auxilio judicial con la finalidad de intentar paralizar la resolución unilateral de los contratos de servicios por parte de los clientes y preservar así el principal activo de la concursada, fue preciso que se multiplicaran las reuniones entre RENFE y el Administrador concursal, para buscar la manera de llegar a un acuerdo que, una vez ponderados los intereses en conflicto, permitiera a RENFE resolver el citado contrato y adjudicarlo a una nueva empresa (que, en aplicación de lo establecido al respecto en el Convenio Colectivo estatal de empresas de seguridad, supondría la subrogación del personal correspondiente por parte de la empresa adjudicataria entrante). La Administración concursal dejó claro que cualquier acuerdo rápido y con apoyo judicial, requeriría la cancelación de las penalizaciones y la devolución de la garantía definitiva. Una vez ponderados los intereses en conflicto, considerando que si no se resolvía el contrato lo más probable sería que el servicio no se prestase (por falta de vigilantes, con el riesgo que para el servicio público ferroviario y sus usuarios conllevaría, dada la criticidad de las infraestructuras vigiladas[5]), y considerando además que, aun en el caso de que se hubieran mantenido las penalizaciones por parte de RENFE lo más probable habría sido que éstas no hubieran podido llegar a cobrarse nunca (dado que se trataría de un crédito subordinado, y la compañía podría verse abocada a la liquidación, como efectivamente ha ocurrido[6]), desde RENFE se consideró oportuno acceder a estos requerimientos de la Administración concursal (a fin de poder resolver el contrato y adjudicar uno nuevo a otra empresa), siendo dicha decisión ajustada a

[5] El escenario que RENFE quiso evitar fue precisamente la situación en la que se han encontrado otros operadores de transporte que no resolvieron dichos contratos en su momento. A modo de ejemplo, véase la siguiente noticia: https://www.lavanguardia.com/local/madrid/20200304/473967916987/vigilantes-de-metro-y-emt-advierten-de-que-ambos-servicios-podrian-quedarse-sin-seguridad-en-abril.html

[6] Se ha de tener en cuenta además que, analizando la normativa concursal, y considerando lo establecido al respecto en los artículos de la legislación de contratos públicos para la resolución de contratos administrativos en caso de concurso (normativa que, si bien no es aplicable, puede presentar ciertas analogías a la hora de ayudar a las partes a interpretar la voluntad del legislador) para aquellos contratos en los que se acordara la resolución antes de la fase de liquidación podría la Administración acordar la resolución del contrato por concurso del contratista, pero sin que procediera la incautación de la garantía. Ahora bien, el hecho de que no pudiera incautarse la fianza en el propio acuerdo de resolución del contrato cuando éste no ha sido calificado como culpable no conlleva que la Administración no pueda resarcirse de los daños y perjuicios derivados de causas ajenas a la propia opción de la Administración de resolver el contrato con base en el mero hecho de la declaración de concurso. Al contrario, el contratista deberá resarcir a la Administración de los daños y perjuicios que su incumplimiento le hubiera irrogado, si bien en un momento posterior, y no mediante el mecanismo tradicional de deducir de la mencionada garantía el importe de los daños originados por el contratista.
En el caso que nos ocupa, dicho resarcimiento ya hemos dicho que era altamente improbable, dada la falta de liquidez del contratista, lo que ahora se ha corroborado, considerando que, en el mes de enero de 2021, el administrador Concursal ha informado a los trabajadores de la empresa, mediante un comunicado, de que la empresa se ha visto abocada a la liquidación, lo que implica la disolución de la compañía y el comienzo de un ERE extintivo de todos los contratos de trabajo. http://www.fesmcmadrid.org/es/actualidad/ombuds-el-administrador-concursal-comunica-la-liquidacion-de-las-companias-y-el-inicio-de-un-ere-id-3626.html

Derecho, toda vez que no hay norma alguna que impida que una entidad contratante que no ostenta la condición de poder adjudicador pueda llegar a este tipo de acuerdos en relación con un contrato privado con un contratista que se encuentra inmerso en un procedimiento concursal.

Se ha de tener en cuenta que, una vez declarado el concurso de la compañía, la ejecución de la garantía por parte de RENFE habría podido generar -como advirtió la Administración concursal- la apertura de un incidente concursal destinado a dejar sin efecto dicha ejecución (máxime cuando el crédito subyacente no se trataba de un crédito privilegiado, sino de un crédito concursal subordinado). Además, hay que considerar que el importe de la garantía no habría cubierto, en modo alguno, el importe total de las penalizaciones, y finalmente se ha de tener en cuenta que la garantía no responde, en modo alguno, de posibles indemnizaciones a los trabajadores (toda vez que hay que considerar dos cosas: (i) las cuestiones laborales se regulan por la normativa laboral que resulte de aplicación y, con arreglo a dicha normativa, RENFE no tiene responsabilidad alguna al respecto, y menos si consideramos que nunca podría prosperar una demanda de cesión ilegal de trabajadores, toda vez que RENFE no puede, por sí misma, prestar servicios de vigilancia y seguridad, al no estar habilitada al efecto por el Ministerio del Interior; y (ii) los artículos 110, 192 y 130.6 no son aplicables a RENFE-Operadora, dado que esta entidad contratante no ostenta la condición Administración Pública ni tampoco la de poder adjudicador a los efectos de la LCSP).

3.2 Apartado c) Análisis del cumplimiento: Abono del precio y entrega de la prestación.

Abono del precio.

El apartado Abono del precio del punto II.5.2.3 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 68- :

Respecto del expediente nº 4.1 de servicios de limpieza tramitado por RENFE se ha presentado una relación de 4.540 facturas por importe de 24.333.913,95 euros, de las cuales 1.331 facturas se abonaron fuera del plazo, con un retraso medio de noventa y siete días. Del total de facturas abonadas fuera de plazo, en nueve el retraso fue superior a 365 días.

De la relación de 2.833 facturas correspondientes a los pedidos derivados del acuerdo marco de servicios de limpieza lote nº 3 (expediente nº 4.2), tramitado por RENFE, cuyo importe ascendió a 50.700.728,89 euros, 709 facturas se abonaron fuera de plazo. El retraso medio en el pago de facturas fue de 107 días y en once de ellas el retraso fue superior al año.

Respecto de la relación de facturas de los pedidos del acuerdo marco de servicios de limpieza lote nº 2, tramitado por RENFE, 1.025 facturas, de un total de 2.210, se abonaron fuera de plazo. El retraso medio fue de 118 días y en 18 facturas el retraso fue superior al año.

Alegaciones:

En ocasiones los aparentes retrasos en el pago de las facturas son generados por los propios contratistas que no cumplen diligentemente con la emisión y envío de las mismas, de conformidad con lo establecido al respecto en la documentación contractual correspondiente. Como muestra de ello cabe citar una reciente Sentencia (Sentencia Nº 126/2021, de 26 de marzo de 2021, del Juzgado de 1ª Instancia Número 5 de Madrid), desestimando la demanda interpuesta por el contratista (ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. y ACCIONA SERVICIOS FERROVIARIOS S.L. UNION TEMPORAL DE EMPRESAS LEY 18/1982" (en adelante, la UTE), denominada abreviadamente "UTE SERVICIOS DE LIMPIEZA FERROVIARIA") pretendiendo el pago de diversas facturas en su día emitidas sin ajustarse a las obligaciones exigidas en cuanto a tiempo y forma de emisión, en su día establecidas en la documentación contractual.

Respecto de los plazos señalados en el informe del TCU, hay que tener en cuenta la fecha de remisión de las facturas por parte de los proveedores, ya que el plazo para proceder al pago ha de contarse desde la fecha de entrada en la plataforma de facturación electrónica de las facturas y no

desde la propia fecha de la factura. De este modo, el periodo medio de pago de las facturas de los expedientes 4.1 y 4.2 ascienden a 49 días, y el de los pedidos del acuerdo marco de servicios de limpieza lote nº 2 asciende a 43 días.

4. APARTADO II.6, CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS

4.1 Error en la rendición de contratos formalizados.

El apartado II.6 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 72- :

- Según la información rendida en la Plataforma de Contratación del Tribunal de Cuentas del expediente nº 8 de servicios de seguridad privada de RENFE-Operadora, la tramitación del expediente sería de "emergencia" pero del análisis de la documentación del expediente se aprecia que la tramitación es ordinaria.

Alegaciones:

Respecto al expediente nº8 de servicios de seguridad, clasificado como tramitación de "emergencia", se ha abierto la correspondiente incidencia del tipo "Subsanación errores contrato" donde se indica que debe ser clasificado con tramitación ordinaria.

4.2 Falta rendición de penalizaciones.

El apartado II.6 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 73- :

- Respecto al expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por la RENFE, la remisión de la liquidación del lote nº 5 ha sido extemporánea, se formalizó el 4 de septiembre de 2019 y se rindió el 16 de octubre de 2020. Además, en la Plataforma no se han rendido ninguna de las incidencias por incumplimientos y penalizaciones acaecidas en la ejecución de los distintos lotes del expediente.

Este mismo hecho se refleja en la conclusión 51 –página 85-.

51. Se han producido incumplimientos de la obligación de remisión de las incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos en seis expedientes tramitados por ADIF, SELAE, FNMT-RCM, AENA y SEPIDES; y el incumplimiento del plazo de remisión en dos expedientes tramitados por ADIF y en uno tramitado por RENFE.

Alegaciones:

En lo referente a la rendición de las penalizaciones impuestas a los contratistas durante la ejecución de los contratos, hay que decir que el artículo 335, apartado 2, de la LCSP no prevé la comunicación de las penalizaciones al Tribunal de Cuentas:

> *2. Igualmente se comunicarán al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, las variaciones de precio y el importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los contratos indicados*

Lo mismo ocurre con la Resolución de 20 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, que no prevé la rendición de las penalizaciones impuestas a los contratistas:

> *Finalmente, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se formalicen deberán comunicarse al Tribunal las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, variaciones de precio y de los importes de los compromisos económicos asumidos, y el importe final, la nulidad, la extinción normal o anormal de los referidos contratos y convenios y demás incidencias surgidas*

en su ejecución. La comunicación de estas incidencias se realizará remitiendo los documentos de aprobación y, en su caso, formalización.

Del texto anterior se podría deducir que "las demás incidencias surgidas en su ejecución" podrían referirse a los incumplimientos y penalizaciones, pero lo cierto es que el formulario de la plataforma del Tribunal de Cuentas, en el que se realiza la rendición de contratos e incidencias, no prevé la comunicación de penalizaciones.

Finalmente, hay que tener en cuenta que las penalizaciones no afectan ni al precio ni al plazo del contrato, por lo que no suponen ningún tipo de modificación o suspensión del vínculo contractual. En este sentido, ni la legislación de contratos del sector público ni las Directivas de las que trae causa han contemplado las penalizaciones entre las posibles modificaciones de los contratos. De todo lo anterior se deduce que la actuación de RENFE en relación con las penalizaciones ha sido conforme a Derecho. Ello sin perjuicio de que, si se estableciera la obligación de informar sobre este particular, RENFE comenzaría a cumplir con dicha nueva exigencia.

5. APARTADO II.7, ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

5.1 Presencia de mujeres en el Consejo de Administración y en puestos de responsabilidad

El apartado II.7 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 74- :

A diciembre de 2020, se incumple con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el Consejo de Administración de las siguientes entidades: HUNOSA (16,67% de mujeres), SEPIDES (18,18% de mujeres), NEXEA (20,00% de mujeres) ADIF (27,27% de mujeres), ENRESA (27,27% de mujeres), RENFE (31,25% de mujeres), AENA (33,33% de mujeres), PARADORES (33,33% de mujeres), ENUSA (36,36% de mujeres), SELAE (37,50% de mujeres) y AP CASTELLON (38,89% de mujeres). Además, la presencia de la mujer en puestos de responsabilidad (presidencias) es baja, aproximadamente una media del 14,29%, en las entidades fiscalizadas.

Este mismo hecho se refleja en la conclusión 52 –página 86-.

52. En el periodo fiscalizado, la mayoría de las entidades fiscalizadas incumplía el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el Consejo de Administración y la presencia de mujeres en puestos de responsabilidad era muy baja, aproximadamente un 22%.

Alegaciones:

La presencia de mujeres en el Consejo de Administración de Renfe-Operadora alcanza el 33,3% de sus integrantes (6 de 18), no un 31,25% como se indica en el anteproyecto. Adicionalmente, dos de las cuatro sociedades mercantiles del Grupo están dirigidas por mujeres. El Grupo Renfe tiene el compromiso de equilibrar la presencia de hombres y mujeres en el Consejo de Administración y en los puestos directivos.

Las personas que forman el Consejo de Administración de Renfe-Operadora se puede consultar en el siguiente enlace:
https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/transparencia/consejo-de-administracion

5.2 Plan de igualdad

El apartado II.7 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 74- :

Todas las entidades fiscalizadas, salvo ACUAES, MAYASA y SEPIDES que no están obligadas, tienen aprobado un plan de igualdad. No obstante, el plan de igualdad de CORREOS, que se mantiene en vigor hasta que sea renovado, es de

5 de abril de 2011, por lo que excede la vigencia de cuatro años prevista en el propio plan y está pendiente de actualización Lo anteriormente señalado también es de aplicación al plan de igualdad de RENFE.

Este mismo hecho se refleja en la conclusión 52 –página 86-.

53. Las entidades fiscalizadas cuentan con plan de igualdad, si bien los planes de CORREOS y RENFE están pendientes de renovación.

Alegaciones:

El Grupo Renfe cuenta con un Plan de Igualdad y en estos momentos se está ultimando y acordando con los representantes de los trabajadores el II Plan de Igualdad del Grupo Renfe. La compañía mantiene un firme compromiso con los principios de igualdad efectiva e igualdad de trato entre mujeres y hombres. Asimismo, dentro del Plan Estratégico de Renfe para el periodo 2019-2023, se recoge como línea de trabajo el incremento de la presencia de mujeres en la compañía. Un ejemplo de ello, es la reciente campaña de comunicación para atraer el talento femenino:

https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/comunicacion/renfe-al-dia/sala-de-prensa/renfe-mujeres-8M-igualdad-empleo1

6. APARTADO II.8, ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El apartado II.7 del anteproyecto, dice lo siguiente -página 74- :

c) Las Entidades publican en su página web información sobre las funciones desarrollas, la normativa de aplicación y su estructura organizativa con la identificación de los responsables de las respectivas unidades o departamentos. No obstante, NEXEA y RENFE no publican el organigrama, ni el perfil, ni la trayectoria de los responsables de las diferentes unidades, y CORREOS no publica el organigrama. La AP CASTELLON sólo publica la trayectoria profesional de la Directora, lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 19/2013.

g) En lo que respecta a la publicación de las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables y las indemnizaciones satisfechas, exigida por el artículo 8.1.f) de la Ley 19/2013, ni RENFE, ni la FNMT-RCM publican información al respecto, HUNOSA, ENUSA y la AP CASTELLON sólo publican las retribuciones del Presidente.

Este mismo hecho se refleja en la conclusión 54 –página 86-.

54. Las entidades cumplen en grado elevado con las obligaciones de publicidad activa y de acceso a la información pública. No obstante, algunas entidades no publican el organigrama, ni el perfil y la trayectoria de los responsables de las diferentes unidades, el porcentaje en volumen presupuestario de cada procedimiento de contratación o no tienen actualizada la información contractual o las retribuciones de los altos cargos.

Alegaciones:

En el apartado de Gobierno Corporativo se describe la estructura de gobierno y el modelo empresarial del Grupo, información que se puede consultar a través del siguiente enlace: https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/gobierno-corporativo

Respecto al perfil y trayectoria de los responsables, las personas que componen el equipo directivo y su perfil se encuentran publicados en el apartado de Transparencia, información que se puede consultar a través del siguiente enlace:
https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/transparencia/equipo-directivo

También hay que indicar la composición del equipo directivo y los Consejos de Administración de las sociedades mercantiles del Grupo Renfe se puede consultar a través de los siguientes enlaces:

Renfe Viajeros SME, SA:
https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/transparencia/renfe-viajeros-sme-sa/organizacion

Renfe Mercancías SME, SA:
https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/transparencia/renfe-mercancias-sme-sa/organizacion

Renfe Fabricación y Mantenimiento SME, SA:
https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/transparencia/renfe-fabricacion-y-mantenimiento-sme-sa/organizacion

Renfe Alquiler de Material Ferroviario SME, SA:
https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/transparencia/renfe-alquiler-sme-sa/organizacion

Respecto al apartado g) referente a la publicación de las retribuciones recibidas anualmente por los altos cargos hay que indicar que, de acuerdo con la normativa vigente, el único alto cargo de la compañía es su Presidente, y su retribución está disponible en el Portal de Transparencia, información que se puede consultar a través del siguiente enlace:

https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/retribuciones.htm?id=RET_anyo_2020_E05065601&lang=es&fcAct=2021-03-05T10:15:14.715Z

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL:

EXPRESIDENTE DE RENFE

AL TRIBUNAL DE CUENTAS

Juan Alfaro Grande, ante la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas comparezco y

DIGO

El pasado 29 de marzo se me ha notificado el "ANTEPROYECTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO. EJERCICIOS 2018 Y 2019", elaborado por la Sección de Fiscalización - Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos- del Tribunal de Cuentas.

En el Oficio por el que se me da traslado de dicho Anteproyecto de Informe se da un plazo de 10 días para que, como anterior Presidente de la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, formule las alegaciones y presente los documentos que estime oportunos.

Mediante escrito de fecha 31 de marzo solicité ampliación de dicho plazo por otros diez días. Esta solicitud fue estimada por el Tribunal de Cuentas el mismo día 31 de marzo, quedando ampliado dicho plazo hasta el día 29 de abril de 2021.

SOLICITO

Que haga mías las alegaciones que formule RENFE-Operadora con sus documentos adjuntos, y que las mismas sean tenidas en cuenta al elaborar el Informe definitivo, modificando, suprimiendo o añadiendo lo que proceda en el Anteproyecto de informe.

En Madrid, a 26 de abril de 2021

SR. CONSEJERO D. FELIPE GARCÍA ORTÍZ