

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN UTILIZADOS EN LA CONTRATACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, DURANTE LOS EJERCICIOS 2004 Y 2005

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, 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 26 de abril de 2007, el Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

### GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

#### SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Iniciativa del procedimiento fiscalizador
2. Marco jurídico
3. Consideración previa sobre los criterios de adjudicación
4. Magnitudes generales de la contratación fiscalizada

#### SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Objetivos y alcance
2. Trámite de alegaciones
3. Conclusiones y recomendaciones
  - 3.1 Conclusiones
  - 3.2 Recomendaciones

#### SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

1. Incidencias generales relativas a los criterios objetivos de adjudicación utilizados para la contratación en el ámbito de Seguridad Social
  - 1.1 Los pliegos de cláusulas administrativas particulares
    - 1.1.1 Pliegos de modelos tipo de cláusulas administrativas particulares
    - 1.1.2 Los pliegos de cláusulas administrativas particulares
  - 1.2 Análisis de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en el ámbito de la Seguridad Social
    - 1.2.1 Análisis del criterio económico
    - 1.2.2 Análisis del criterio técnico
    - 1.2.3 Análisis del criterio de las mejoras
2. Análisis por entidades fiscalizadas de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en la contratación de la Seguridad Social
  - 2.1 El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Análisis de los criterios objetivos utilizados en la contratación celebrada 5
    - 2.1.1 Naturaleza y organización del INSS en el ámbito contractual
    - 2.1.2 Criterios objetivos de adjudicación utilizados en el INSS. Sus métodos de valoración
      - 2.1.2.1 Establecimiento de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares
      - 2.1.2.2 Análisis del criterio económico
      - 2.1.2.3 Análisis del criterio técnico
      - 2.1.2.4 Análisis del criterio mejoras

2.1.2.5 Análisis específico de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos para la prestación de servicios de limpieza y en los contratos de los servicios de seguridad y vigilancia del INSS

2.2 El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA). Análisis de los criterios objetivos utilizados en la contratación celebrada

2.2.1 Naturaleza y organización del INGESA en el ámbito contractual

2.2.2 Criterios objetivos de adjudicación utilizados en el INGESA. Sus métodos de valoración

2.2.2.1 Establecimiento de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares

2.2.2.2 Análisis del criterio económico

2.2.2.3 Análisis del criterio técnico

2.2.2.4 Análisis del criterio mejoras

2.2.2.5 Análisis específico de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos de servicios de limpieza y en los contratos de seguridad y vigilancia del INGESA

2.3 El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). Análisis de los criterios objetivos utilizados en la contratación celebrada

2.3.1 Naturaleza y organización del IMSERSO en el ámbito contractual

2.3.2 Criterios objetivos de adjudicación utilizados en el IMSERSO. Sus métodos de valoración

2.3.2.1 Establecimiento de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares

2.3.2.2 Análisis del criterio económico

2.3.2.3 Análisis del criterio técnico

2.3.2.4 Análisis del criterio mejoras

2.3.2.5 Análisis de los criterios de adjudicación utilizados en los contratos para la prestación de servicios de limpieza y en los contratos de los servicios de seguridad y vigilancia del IMSERSO

2.4 El Instituto Social de la Marina (ISM). Análisis de los criterios objetivos utilizados en la contratación celebrada

2.4.1 Naturaleza y organización del ISM en el ámbito contractual

2.4.2 Criterios objetivos de adjudicación utilizados en el ISM. Sus métodos de valoración

2.4.2.1 Establecimiento de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares

2.4.2.2 Análisis del criterio económico

2.4.2.3 Análisis del criterio técnico

2.4.2.4 Análisis del criterio mejoras

2.4.2.5 Análisis específico de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos de servicios de limpieza del ISM

2.5 La Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Análisis de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en la contratación celebrada

2.5.1 Naturaleza y organización de la TGSS en el ámbito contractual

2.5.2 Criterios objetivos de adjudicación utilizados en la TGSS. Sus métodos de valoración

2.5.2.1 Establecimiento de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares

2.5.2.2 Análisis del criterio económico

2.5.2.3 Análisis del criterio técnico

2.5.2.4 Análisis del criterio mejoras

2.5.2.5 Análisis específico de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos de servicios de limpieza y en los contratos de servicios de seguridad y vigilancia de la TGSS

3. Especial referencia al procedimiento negociado en el ámbito de las entidades gestoras y de la TGSS

## GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

|           |   |
|-----------|---|
| GISS      | Gerencia de Informática de la Seguridad Social.   |
| IMSERSO   | Instituto de Mayores y Servicios Sociales.  |
| INGESA    | Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.  |
| INSS      | Instituto Nacional de la Seguridad Social.  |
| ISM       | Instituto Social de la Marina.  |
| JCCA      | Junta Consultiva de Contratación Administrativa.  |
| LOTG      | Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.  |
| LFTCu     | Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.   |
| LOFAGE    | Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.                           |
| LRJAP-PAC | Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. |
| PCAP      | Pliego de cláusulas administrativas particulares.   |
| PPTP      | Pliego de prescripciones técnicas particulares.   |
| RGLCAP    | Reglamento General de Contratación del Estado.  |
| TGSS      | Tesorería General de la Seguridad Social.   |
| TRLCAP    | Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio).     |
| TRLGSS    | Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).                     |

## SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

## 1. Iniciativa del procedimiento fiscalizador

El presente Informe de Fiscalización ha sido realizado en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2006, que fue aprobado por el Pleno de este Tribunal el 31 de enero de 2006, y en el que, a iniciativa del propio Tribunal, figura incluida la realización de una «Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005».

Los artículos 9.1 y 11.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, atribuyen a este Tribunal la necesaria competencia para llevar a cabo esta Fiscalización, que se ha desarrollado de acuerdo con lo previsto en la citada Ley Orgánica

ca 2/1982 y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Las Directrices Técnicas de la presente Fiscalización fueron aprobadas por el Pleno de este Tribunal en su sesión de 31 de enero de 2006.

## 2. Marco jurídico

La comprobación del nivel de cumplimiento de la legalidad, en el ámbito de la contratación celebrada por las Entidades Gestoras, por la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS) y por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (en adelante GISS), se ha llevado a cabo por este Tribunal en relación, fundamentalmente, con las siguientes normas generales, relativas de forma directa o indirecta a la contratación administrativa, y que han estado vigentes durante los ejercicios 2004 y 2005, período objeto de análisis en la presente Fiscalización:

— Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

— Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

— Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

— Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

— Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

— 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.

— Directiva 97/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre, por la que se modifican las Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, de suministros y de obras, respectivamente.

— Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

## 3. Consideración previa sobre los criterios de adjudicación

El Tribunal de Cuentas, a través de la fiscalización de los expedientes de contratación tramitados por el Sector público, procede a analizar, a examinar y a verificar, respecto de la concreta gestión contractual llevada a cabo, cual ha sido el grado de cumplimiento en dicha actividad de los principios de legalidad, de eficiencia y de economía, que deben informar la ejecución de todo el gasto público en virtud de lo dispuesto en el artículo 31.2 de la Constitución española.

De todas las sucesivas fases en las que se configura el procedimiento para la contratación de bienes y servicios por parte de las Administraciones Públicas en general, y por parte de la Administración de la Seguridad Social, en particular, es decir, la preparación, la adjudicación, la formalización, el afianzamiento, la ejecución, la modificación, en su caso, y la extinción o resolución del contrato, la presente Fiscalización se centrará en verificar ese grado de cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia y economía especialmente en relación con aquellas actuaciones administrativas que van a fundamentar jurídicamente la resolución de adjudicación que ha de dictarse por la Administración actuante en cada uno de los contratos celebrados.

En concreto, se analizarán de un modo específico la selección, el establecimiento y la aplicación de los denominados «criterios objetivos de adjudicación de los contratos», que hayan sido los más habitualmente utilizados en los concursos celebrados en el ámbito de la contratación de la Seguridad Social, por parte de los órganos de contratación competentes para ello de cada una de las Entidades Gestoras y de la TGSS.

La aprobación del expediente de contratación por el órgano administrativo competente da lugar a la apertura de las fases de publicidad, licitación y adjudicación del contrato, ya se realice esta última por el sistema de concurso, subasta o mediante procedimiento negociado. Particularmente, respecto de la adjudicación por concurso, el artículo 74.3 del TRLCAP señala que «la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la Administración a declararlo desierto».

Así pues, en la adjudicación mediante concurso, que es la que aquí particularmente más nos interesa, por ser el sistema en el que entran en juego los criterios objetivos de adjudicación, una vez realizada la selección previa que acredita la solvencia económica, técnica y profesional de las empresas admitidas a participar en la licitación, la cuestión se centra en la elección de la «proposición más ventajosa», basándose para ello la Administración contratante precisamente en dichos criterios de adjudicación. Estos criterios deberán haber sido establecidos por orden decreciente de importancia y deberán haber sido debidamente ponderados, al tiempo que deberán referirse a la naturaleza de la prestación objeto del contrato o a sus condiciones de ejecución, todo ello tal y como se deduce del artículo 86, en relación con el artículo 11, ambos del TRLCAP.

Además, la fijación y la configuración de estos criterios objetivos de adjudicación deben haber tenido la necesaria y suficiente publicidad, en aras del cumplimiento de los principios de igualdad, de concurrencia y de no discriminación. Por ello, deberán ser incluidos y adecuadamente concretados en su contenido y valoración con carácter

previo en los pliegos<sup>1</sup> de cláusulas administrativas particulares que vayan a regir entre las partes y a los que deberán tener acceso todos los licitadores, que, sólo de este modo, podrán conocer qué aspectos concretos de las ofertas que presenten serán valorados y cómo serán valorados por la Administración contratante.

En definitiva, no sólo es preceptivo el establecimiento, y la posterior aplicación, de los criterios objetivos de adjudicación de cada concurso en sus respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares, sino que también resulta fundamental que tenga lugar, en dichos pliegos, la suficiente concreción del contenido de cada uno de los criterios, su correcta ponderación y su adecuada valoración.

Todo lo anteriormente expuesto constituye una exigencia legal derivada del necesario cumplimiento del citado artículo 86 del TRLCAP, así como también de los siguientes principios de carácter normativo:

— Los principios de legalidad, de economía, de eficacia y de eficiencia que deben regir, en todo caso, la ejecución del gasto público, de conformidad con el ya mencionado artículo 31.2 de nuestra Constitución.

— Los principios básicos de la contratación pública de publicidad y de libre concurrencia, así como los de igualdad y no discriminación, todos ellos previstos en el artículo 11 del TRLCAP.

— Por último, los principios de transparencia y de objetividad que deben regir también la actividad administrativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la LOFAGE.

Por todo ello, tanto la correcta definición y el establecimiento, como la posterior aplicación de los criterios objetivos de adjudicación que figuren incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares,

<sup>1</sup> En este sentido cabe citar la STS, de fecha 24 de junio de 2003, que en la resolución de un recurso de casación por la impugnación de un concurso de adquisición de terrenos a causa de la insuficiente concreción de las bases del concurso expresó que «Hay que convenir con el recurrente que los criterios de la base décima cuestionada son conceptualmente equiparables a los que menciona el artículo 87 de la Ley de Contratos (actual artículo 86 del TRLCAP): «... el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otras semejantes, de conformidad a las cuales el órgano de contratación acordará aquella». Ahora bien, la precisión que el párrafo citado expresa en su último inciso obliga a concretar los criterios mencionados en el sentido de fijar, por ejemplo, un precio máximo, y la valoración que se da la disminución de él, el tope máximo de ejecución y la valoración que se otorga a una ejecución más rápida, cual es la calidad mínima exigida y cuales son las preferencias que se atribuyen a una calidad superior. Estas precisiones no solamente son exigibles a los conceptos de base a que se refiere el artículo 87 de la ley, sino también a los que la base cuestionada refleja: Es evidente que el concursante ha de saber si el Ayuntamiento privilegia o castiga la cercanía de los terrenos al núcleo de población, qué características mínimas ha de tener la GSC y en qué medida la aportación económica es requisito para acceder al concurso y en cuanto favorece su incremento».

constituyen momentos clave de la contratación administrativa, ya que el órgano de contratación de que se trate deberá basar en esos criterios, y no en su discrecionalidad o libre juicio, la resolución de la adjudicación en favor de la que haya resultado ser la «proposición más ventajosa», para los intereses públicos (artículo 74.3 del TRLCAP), garantizando con ello la transparencia y la objetividad en la elección por el órgano de contratación de una oferta concreta, que deberá ser la mejor o, en caso contrario, deberá servir para fundamentar la decisión de declarar desierto el concurso.

En este sentido, debe recordarse que el ejercicio de la potestad de contratar por parte de la Administración y, por lo tanto, también por parte de las Entidades Gestoras y de la TGSS, aunque tiene un carácter principalmente reglado por las normas reguladoras de la contratación pública, conlleva asimismo y no obstante, algunos aspectos con un cierto grado de discrecionalidad. Este margen de discrecionalidad o de libertad de apreciación es el que permite a la Administración contratante determinar cuales serán los parámetros o criterios que van a ser aplicados en un procedimiento concreto de contratación y, consiguientemente, proceder a incluirlos en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Ahora bien, una vez que la Administración contratante ha determinado, motivadamente, y no basándose en apreciaciones o elementos subjetivos, cuales van a

ser los concretos criterios de adjudicación que serán aplicados en el concurso, la buena práctica administrativa estará dirigida, en todo caso, a objetivar y motivar, precisamente mediante la correcta aplicación de esos mismos criterios prefijados en los pliegos, la elección de aquella proposición que haya resultado ser la «más ventajosa» para los intereses públicos.

En definitiva, la resolución que dicte el órgano de contratación competente por virtud de la cual decide adjudicar el contrato a un empresario determinado de entre todos los licitadores posibles, deberá estar debidamente motivada y jurídicamente fundamentada mediante la aplicación de unos criterios de adjudicación de carácter objetivo y definidos previamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares, el cual, a su vez, deberá haber sido aprobado por el propio órgano de contratación competente e informado por la Asesoría jurídica. Todo ello, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 86 y 88.2 del TRLCAP y en el artículo 54.2 de la LRJAP-PAC.

#### 4. Magnitudes generales de la contratación fiscalizada

La contratación celebrada (y remitida a este Tribunal de Cuentas) en dichos ejercicios 2004 y 2005, por las entidades que integran el conjunto de la Seguridad Social, cuya forma de adjudicación ha sido el concurso, se detalla en el cuadro núm. 1 siguiente:

CUADRO N.º 1  
(Seguridad Social. Ejercicios 2004 y 2005)  
Contratos adjudicados por concurso remitidos y fiscalizados  
(En miles de euros)

|         |         | TIPO DE CONTRATO |            |             |              |          | TOTAL  |
|---------|---------|------------------|------------|-------------|--------------|----------|--------|
|         |         | Obras            | Asistencia | Suministros | G. Servicios | Privados |        |
| INSS    | Nº      |                  | 73         | 11          |              | 12       | 96     |
|         | Importe |                  | 43.323     | 4.013       |              | 10.020   | 57.356 |
|         | %/Nº    |                  | 76         | 11          |              | 13       | 100    |
| INGESA  | Nº      | 6                | 12         | 8           |              | 1        | 4      |
|         | Importe | 10.567           | 7.772      | 4.744       |              | 759      | 23.858 |
|         | %/Nº    | 19               | 39         | 26          |              | 3        | 13     |
| IMRSERO | Nº      | 7                | 36         | 6           | 1            | 3        | 53     |
|         | Importe | 51.123           | 30.771     | 1.803       | 1.444        | 538      | 85.679 |
|         | %/Nº    | 13               | 68         | 11          | 2            | 6        | 100    |
| ISM     | Nº      |                  | 13         | 8           | 1            | 1        | 23     |
|         | Importe |                  | 5.166      | 20.944      | 591          | 0        | 26.701 |
|         | %/Nº    |                  | 57         | 35          | 4            | 4        | 100    |
| TGSS    | Nº      | 5                | 95         | 13          |              | 6        | 2      |
|         | Importe | 35.062           | 82.830     | 6.253       |              | 10.432   | 750    |
|         | %/Nº    | 4                | 78         | 11          |              | 5        | 2      |
| TOTALES | Nº      | 18               | 229        | 46          | 2            | 23       | 6      |
|         | Importe | 96.752           | 169.862    | 37.757      | 2.035        | 21.749   | 766    |
|         | %/Nº    | 5                | 71         | 14          | 1            | 7        | 2      |

De la información contenida en el cuadro anterior puede destacarse la importancia, dentro de los contratos celebrados por concurso, de aquellos cuya naturaleza fue la de contratos de consultoría, asistencia y servicios, constituyendo el 71% del número total de los contratos recibidos, al tiempo que, a su vez, suponen el 52% del importe total adjudicado por concurso por las Entidades Gestoras y por la TGSS en el periodo analizado.

En el cuadro anterior puede apreciarse también la gran importancia que representa, dentro del total de la contratación adjudicada por el conjunto de las entidades fiscalizadas, la celebrada tanto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS) como por la TGSS, en la medida en que dicha contratación supone por sí sola el 67% del global adjudicado, es decir, un total de 217 de los 324 contratos adjudicados, remitidos y fiscalizados en la presente Fiscalización, de los cuales 168 contratos (es decir, casi el 78%) son contratos de consultoría, asistencia y servicios.

## SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 1. Objetivos y alcance

El objetivo de la presente «Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005», de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de este Tribunal, en su sesión de 31 de enero de 2006, ha consistido en analizar en profundidad los criterios objetivos de adjudicación, así como sus métodos concretos de valoración, que hayan sido más frecuentemente utilizados en la contratación administrativa y privada adjudicada mediante concurso por las Entidades Gestoras y la TGSS.

Asimismo, en la presente Fiscalización horizontal se han analizado los aspectos económicos y técnicos que fueron más frecuentemente utilizados en la contratación celebrada por la Seguridad Social mediante procedimiento negociado durante el periodo fiscalizado, siempre que hubiera sido posible la promoción de concurrencia de ofertas.

Debe señalarse que, se ha incluido en el ámbito de la Tesorería General a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, configurada nuevamente por el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, como entidad sin personalidad jurídica propia adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, dependiente funcionalmente de cada Entidad Gestora pero cuyo presupuestado de gastos se integra en el de la TGSS.

Asimismo, la presente Fiscalización ha comprendido también un análisis de carácter horizontal del grado de homogeneidad existente, en el ámbito de las mencionadas entidades, en orden al establecimiento y la

aplicación de los citados criterios objetivos, así como a su distinta incidencia en los resultados de las adjudicaciones realizadas. En cuanto a aquellos contratos que hubiesen sido adjudicados por procedimiento negociado, para los que el TRLCAP contempla la posibilidad de llevar a cabo una cierta promoción de la concurrencia, se ha comprobado la efectiva aplicación y la eficacia real del mencionado sistema de concurrencia competitiva, con el objeto de lograr la mejora de las ofertas presentadas.

En cuanto al ámbito temporal fiscalizado, ha comprendido los ejercicios 2004 y 2005, si bien el análisis se ha extendido en algún caso a los contratos celebrados en años anteriores, siempre que su ejecución hubiese alcanzado también a dichos ejercicios 2004 y 2005.

En concreto, el alcance de la presente Fiscalización horizontal se ha extendido a los siguientes extremos:

a) Análisis de toda la documentación contractual relacionada con los criterios objetivos de adjudicación de los contratos fiscalizados, que haya sido generada en las fases del procedimiento de contratación relativas a la preparación y adjudicación de los expedientes, así como también de la documentación relativa a las fases de ejecución y de extinción o resolución de los contratos, en lo que respecta a la efectiva aplicación de los criterios objetivos que fuesen valorados para su adjudicación (supuesto de aquellos contratos en los que figuraban incluidos criterios tales como la capacidad de respuesta de las empresas, las reducciones del plazo ofertadas, etc.).

b) Análisis específico de los criterios de adjudicación incluidos en los pliegos de modelos tipo aprobados por las entidades fiscalizadas y en los pliegos de cláusulas administrativas particulares empleados en cada uno de los contratos analizados, igualmente por parte de los órganos de contratación competentes para su elaboración y aplicación, dentro de cada una de las entidades que integran la Seguridad Social.

c) Consideración y análisis específico de cada uno de los criterios objetivos de adjudicación concretamente establecidos en los mencionados pliegos de cláusulas administrativas particulares, así como análisis de los resultados obtenidos con su aplicación por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social.

d) Análisis de la evolución temporal experimental durante el periodo analizado por los criterios objetivos de adjudicación más comúnmente utilizados en los contratos celebrados por la Seguridad Social, cuya forma de adjudicación hubiera sido el concurso, mediante el procedimiento abierto o, en su caso, el restringido.

e) Comprobación de la aplicación y eficacia del sistema de concurrencia competitiva en aquellos contratos que hubiesen sido adjudicados por procedimiento negociado, para los que el TRLCAP contempla la posibilidad de llevar a cabo una cierta promoción de la con-

currencia, con el objeto de lograr la mejora de las ofertas presentadas.

f) Consideración global o juicio general sobre los resultados obtenidos, por el conjunto de las entidades fiscalizadas, mediante el establecimiento y la posterior aplicación de los criterios objetivos de adjudicación más comúnmente utilizados en su contratación.

Para dar adecuado cumplimiento a los objetivos establecidos por las Directrices Técnicas respecto del ámbito material de la Fiscalización, este Tribunal ha fiscalizado la totalidad de los contratos remitidos en el período objeto de fiscalización (ejercicios 2004 y 2005), por las Entidades Gestoras y por la TGSS (incluida la GISS), que fueron adjudicados mediante concurso, así como aquellos contratos adjudicados mediante procedimiento negociado en los que hubiera sido posible promover la concurrencia de ofertas, conforme a lo dispuesto en el TRLCAP.

De acuerdo con lo establecido en el apartado primero del artículo 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de las distintas fases que constituyen el procedimiento de contratación, la presente Fiscalización se ha ceñido principalmente a las fases de preparación, perfección y adjudicación de los contratos.

## 2. Trámite de alegaciones

De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, a los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo, a los Secretarios de Estado de Seguridad Social y de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, al Secretario General de Sanidad, al Director General del INSS, al Director del INGESA, al Director General del IMSERSO, al Director General del ISM y al Director General de la TGSS.

Asimismo, fue remitido el Anteproyecto de Informe a los ex Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo, al ex Secretario de Estado de la Seguridad Social, a la ex Secretaria General de Asuntos Sociales, a los ex Secretarios Generales de Sanidad, y a los ex Directores Generales de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social, siempre que hubiesen desempeñado los citados cargos durante parte del período de tiempo que abarca esta Fiscalización (ejercicios 2004 y 2005).

Se han recibido en este Tribunal los escritos de alegaciones remitidos por el Director General del INSS, el Director General del ISM, el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, el Director General del IMSERSO, y el Director del INGESA.

Por su parte, la ex Ministra de Sanidad y Consumo y la ex Directora General del ISM realizaron alegaciones genéricas, mientras que la ex Directora del INGESA se

sumó a las alegaciones realizadas por el actual responsable de esta Entidad.

Cabe reseñar asimismo que una reciente modificación introducida por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en el artículo 2.1 del TRLCAP, ha ampliado sustancialmente el ámbito subjetivo de aplicación de este último cuerpo legal, incluyendo parcialmente bajo su regulación la contratación de determinadas entidades privadas, entre las que se encuentran las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Por esta específica razón, fue incluida una modificación en el texto del Anteproyecto de Informe que había sido remitido ya para la formulación de alegaciones, incorporándose concretamente al Anteproyecto una nueva recomendación dirigida a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, en relación con la situación legal novedosa surgida de la modificación legal acabada de producirse.

En consecuencia y como resultaba procedente, con fecha 16 de enero de 2007 fue remitido nuevamente el Anteproyecto de Informe de Fiscalización (exclusivamente en la parte de este último que había sido objeto de la citada modificación), al Secretario de Estado de la Seguridad Social, para que formulase las nuevas alegaciones que estimase convenientes en relación con nueva recomendación introducida.

Con fecha 8 de febrero de 2006, se recibió en el Tribunal de Cuentas escrito del Secretario de Estado de la Seguridad Social en el que después de manifestar su intención de no formular nuevas alegaciones al texto del Anteproyecto, señala que a la vista de la modificación legislativa introducida por la citada Ley 42/2006 y a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social competente en la materia, han sido dictadas las Instrucciones oportunas dirigidas a todas las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, comunicándoles la modificación legal producida y la consiguiente obligatoriedad de proceder a la aplicación del TRLCAP en su contratación, específicamente en la parte de esta última que resulta afectada por la nueva regulación.

A la vista de todas las alegaciones recibidas, han sido efectuadas las oportunas modificaciones del texto del Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización e incluidos los pies de página que se han considerado pertinentes. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe de Fiscalización.

## 3. Conclusiones y recomendaciones

Como resultado del análisis realizado por este Tribunal de Cuentas de los criterios objetivos de adjudicación y de los métodos para su valoración aplicados en los contratos adjudicados mediante concurso y celebrados en el ámbito de la Seguridad Social, durante los

ejercicios 2004 y 2005, se exponen en el presente epígrafe las Conclusiones y las Recomendaciones que cabe extraer de dicho análisis.

Estas Conclusiones y Recomendaciones se encuentran debidamente referenciadas con los apartados de la Sección III del presente Informe, donde se desarrollan con mayor detalle.

### 3.1 Conclusiones

3.1 Conclusiones relativas al establecimiento y a la regulación de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (Sección. III, apartados 1.1.1 y 1.1.2, y apartados 2.1.2.1, 2.2.2.1, 2.3.2.1, 2.4.2.1, 2.5.2.1 del Informe)

1. Falta de uniformidad y de concreción de los criterios objetivos de adjudicación y de los métodos para su valoración en los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares.

Este Tribunal de Cuentas ha comprobado que las Entidades Gestoras y la TGSS, no han aplicado criterios uniformes para la redacción de los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares. Así, para contratos con identidad de naturaleza y objeto, cada entidad ha aprobado sus propios pliegos tipo con distintos criterios objetivos de adjudicación, así como con diferentes fórmulas y métodos de valoración aplicables a los citados criterios.

La heterogeneidad y, en ocasiones, la falta de precisión en el establecimiento de los criterios de adjudicación incluidos en los pliegos tipo se ha observado:

- En la TGSS y en el Instituto Social de la Marina (en adelante ISM), si bien en esta última entidad sólo en los pliegos tipo aprobados en el ejercicio 2005, los criterios de adjudicación únicamente fueron enunciados con carácter general, sin precisar ni su contenido, ni su ponderación,
- En el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (en adelante INGESA), los criterios no fueron ni tan sí quiera mencionados en el modelo de pliego tipo,
- En el INSS, en el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (en adelante IMSERSO) y en los pliegos tipo vigentes en el ISM durante el ejercicio 2004, fueron incluidos los criterios con un elevado grado de concreción, tanto en lo relativo a su contenido, como en cuanto al método de valoración aplicable.

Esta diversidad observada en los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares, podría considerarse excesiva o no deseable, especialmente cuando se trata de criterios de adjudicación previstos para su aplicación a contratos de idéntica naturaleza y similar objeto.

Asimismo, a juicio de este Tribunal, resultaría más razonable y favorecedor de la transparencia en la con-

tratación administrativa, que existiera una mayor precisión en los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos tipo aprobados por las entidades fiscalizadas. La mayor precisión en los criterios sería especialmente deseable en aquellos contratos cuyo objeto fuera homogéneo y que se repitan en el tiempo sin solución de continuidad, lo que ya ocurre, por ejemplo, en los criterios incluidos en los pliegos tipo del INSS aplicables para la contratación de servicios de limpieza.

2. Utilización de la figura jurídica de los pliegos tipo contraria a los principios de buena gestión.

Asimismo, y en relación con la falta de precisión en algunos pliegos tipo respecto de los criterios de adjudicación apuntada en el apartado anterior, cabe señalar que, en opinión de este Tribunal de Cuentas y con carácter general, las Entidades Gestoras y la TGSS han venido utilizando la figura de los pliegos tipo de una forma poco eficiente y desvirtuando el sentido que para ellos ha previsto el legislador.

En efecto, uno de los efectos característicos de la utilización de los pliegos tipo en el procedimiento de contratación, es que resulta posteriormente innecesario someter a informe jurídico los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos.

Sin embargo, como ya ha quedado expuesto, frecuentemente los pliegos tipo analizados englobaban y resultaban aplicables a contratos cuyos objetos podían ser tan absolutamente heterogéneos, que los criterios de adjudicación, o no pudieron ser concretados, o fueron enunciados con un carácter tan genérico, que resultó necesario concretarlos posteriormente para cada contrato en particular en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que, consecuentemente, tendrían que haber sido informados nuevamente por la Asesoría Jurídica respectiva, lo que no siempre ocurrió.

De este modo y con excesiva frecuencia los pliegos tipo se han limitado a enumerar la documentación exigida a los licitadores y a reproducir las normas legales y reglamentarias que resultaban aplicables, con carácter general, sin alcanzar la principal finalidad práctica, de racionalización de la gestión y agilización y simplificación de trámites del procedimiento de contratación, que conlleva la utilización de los pliegos tipo.

Así ocurrió, por ejemplo, en el supuesto del único pliego tipo aprobado por la TGSS para todos los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, en el que, lógicamente, los criterios de adjudicación no pudieron ser precisados, ni por tanto pudieron ser informados por la Asesoría Jurídica, ya que el citado pliego tipo abarcaba objetos tan diversos como la contratación de un servicio de limpieza o la contratación de una asistencia técnica informática.

3. Deficiente regulación de los criterios objetivos de adjudicación y de los métodos para su valoración en los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares.

Por otra parte, en algunos pliegos tipo del INSS, del IMSERSO, del ISM, se incluyeron indebidamente factores determinantes de la solvencia de los licitadores como criterios de adjudicación, tal es el caso de los Certificados de Garantía de Calidad o de los medios personales y materiales de las empresas, puesto que estas circunstancias se encuentran reguladas específicamente como requisitos de solvencia de las empresas en los artículos 15 a 19 del TRLCAP. Asimismo, en algunos pliegos tipo se incluyeron fórmulas que, a juicio de este Tribunal, resultan inadecuadas para la valoración del criterio precio.

En este mismo sentido, cabe señalar que estas deficiencias, en muchos casos fueron después trasladadas a los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos.

4. Falta de acreditación del Informe previo por la Asesoría Jurídica de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Este Tribunal de Cuentas ha constatado que, en numerosos contratos celebrados por el conjunto de las entidades que integran la Seguridad Social, no quedó acreditado el cumplimiento del preceptivo trámite legal de la emisión del informe previo de la Asesoría Jurídica, relativo al sometimiento a derecho del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato (artículo 49.4 del TRLCAP). En este sentido, debe señalarse también el desigual tratamiento observado en el cumplimiento de este requisito legal en el ámbito de la Seguridad Social.

En particular, el trámite procedimental del Informe de la Asesoría Jurídica sobre los pliegos de cláusulas administrativas no quedó acreditado en el expediente por las entidades fiscalizadas, en los siguientes casos:

— En los supuestos en los que los criterios de adjudicación incluidos en el pliego de cláusulas administrativas del contrato en particular variaron en su contenido o ponderación con respecto a los previstos en los pliegos tipo.

— Cuando los criterios de adjudicación utilizados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares fueron los previstos en los modelos de pliegos tipo pero el órgano de contratación no certificó expresamente la correspondencia entre el contenido de ambos pliegos.

5. Incumplimiento del respeto al carácter secreto de las proposiciones de los licitadores.

En numerosos contratos fiscalizados, celebrados por las Entidades Gestoras, con la excepción del IMSER-

SO, pero, principalmente, en los contratos celebrados por el INGESA y por el INSS, los pliegos de cláusulas administrativas particulares no garantizaron el respeto al carácter secreto de las proposiciones al prever la apertura previa al acto público de licitación del sobre que contuviera aspectos técnicos, valorables como criterio de adjudicación, contrariamente a lo establecido en el artículo 79 del TRLCAP, así como también a los principios de publicidad y transparencia básicos en la contratación administrativa.

A juicio de este Tribunal, esta actuación, desvirtúa la posición de igualdad de las ofertas ante la licitación al menoscabar el carácter secreto que les proporciona su apertura en acto público, y, no soluciona además el riesgo de que los componentes de la Mesa de Contratación pudieran condicionar las puntuaciones técnicas otorgadas al resultado de la puntuación de las ofertas económicas, pudiendo resultar favorecido algún licitador, y ello porque la citada actuación ni siquiera conlleva la exigencia de valorar los criterios técnicos con anterioridad a la apertura pública y valoración de las ofertas económicas.

3.1.2 Conclusiones extraídas del análisis de los criterios objetivos de adjudicación más frecuentemente utilizados por las entidades gestoras y por la TGSS

1. Falta de suficiente acreditación en el expediente por parte del órgano de contratación de los motivos para la elección y la ponderación de los criterios de adjudicación.

Este Tribunal ha comprobado que, con carácter general, las Entidades Gestoras y la TGSS no han justificado en el expediente de contratación, los motivos de la elección de los criterios de adjudicación y de la ponderación que les fue atribuida en los pliegos de cláusulas administrativas particulares para cada contrato en particular, en aras de la necesaria transparencia y objetividad que deben presidir la actuación administrativa. Todo ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la LOFAGE, en los artículos 9.3 y 10.3 de nuestra Constitución, así como derivado del principio general de motivación de los actos administrativos previsto en el artículo 54 de la LRJAP-PAC.

Por otra parte, este Tribunal también ha comprobado la falta de uniformidad en los criterios de adjudicación aplicados en los concursos para contratos de objeto análogo. Así, los órganos de contratación de las Entidades Gestoras y de la TGSS, han utilizado distintos criterios objetivos de adjudicación, con diferentes grados de ponderación, así como también han empleado fórmulas diversas de valoración para contratos con un objeto similar y, en ocasiones, para contratos con idéntico objeto, sin que esta diferente elección de criterios quedara justificada. A juicio de este Tribunal, con esta falta de justificación en la elección de unos u otros

criterios de adjudicación aplicados para contratos con identidad de objeto, las entidades fiscalizadas pudieron incurrir en actuaciones excesivamente discrecionales, que pudieron no resultar acordes con la transparencia que debe inspirar la contratación pública.

Como ejemplos de la falta de uniformidad señalada pueden destacarse los supuestos de los contratos de servicios de limpieza y de los contratos de servicios de seguridad y vigilancia celebrados por las Entidades Gestoras y por la TGSS. Efectivamente, para la contratación de un mismo servicio fueron atribuidas diferentes ponderaciones y utilizados distintos criterios y métodos de valoración. En estos contratos, las diferencias más significativas entre las entidades fiscalizadas fueron observadas en relación con la ponderación atribuida al criterio económico, que osciló entre el 30% otorgado en unos contratos y el 90% asignado en otros, así como en relación al contenido y la valoración de las mejoras del servicio, en unos contratos concretadas en los pliegos de cláusulas y en otros indeterminadas y valoradas de forma distinta y discrecionalmente por la Mesa de Contratación con posterioridad a la apertura de las proposiciones de los licitadores. (Sección III, apartados 2.1.2.5, 2.2.2.5, 2.3.2.5, 2.4.2.5 y 2.5.2.5 del Informe.)

Esas diferencias podrían no estar justificadas, al tratarse de contratos de idéntico objeto, produciendo una mayor opacidad e inseguridad jurídica para las empresas contratantes.

2. Conclusión relativa a la falta de determinación en los pliegos de la fórmula o método de valoración de los criterios objetivos de adjudicación (Sección III, apartados 1.2.1, 1.2.2 y 1.2.3 del Informe):

Asimismo, con excesiva frecuencia los pliegos de cláusulas no determinaron la fórmula o el método de valoración aplicable a los criterios objetivos de adjudicación. Esta indeterminación<sup>2</sup>, obligó a que la forma

<sup>2</sup> En relación con la importancia de la determinación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los criterios objetivos de adjudicación y de la concreción de los métodos para su valoración, cabe citar la STS, de fecha 24 de junio de 2003, que resolvió en casación la impugnación de un concurso de adquisición de terrenos basada en la insuficiente concreción de las bases del concurso señalando que «los criterios de la base décima cuestionada son conceptualmente equiparables a los que menciona el artículo 87 de la Ley de Contratos, (actual artículo 86 del TRLCAP): «... el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otras semejantes, de conformidad a las cuales el órgano de contratación acordará aquella». Ahora bien, la precisión que el precepto citado expresa en su último inciso obliga a concretar los criterios mencionados en el sentido de fijar, por ejemplo, un precio máximo, y la valoración que se da a la disminución de él, el tope máximo de ejecución y la valoración que se otorga a una ejecución más rápida, cual es la calidad mínima exigida y cuales son las preferencias que se atribuyen a una calidad superior.

de valoración fuese concretada por la Mesa de Contratación, en un momento posterior a la apertura de las proposiciones de los licitadores, lo que resultó especialmente habitual, como posteriormente se expondrá, respecto de la forma o método de valoración del criterio de las mejoras.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el establecimiento previo en los pliegos de cláusulas administrativas de las fórmulas o métodos objetivos de valoración de los criterios de adjudicación, constituye una garantía del cumplimiento de los principios de objetividad y transparencia que deben presidir la contratación pública.

3. Conclusiones relativas al Criterio Económico (Sección III, apartado 1.2.1. y apartados 2.1.2.2, 2.2.2.2, 2.3.2.2, 2.4.2.2, 2.5.2.2, del Informe):

En primer lugar, y con carácter previo a la exposición de las conclusiones extraídas del análisis de las distintas fórmulas aplicadas para la valoración del criterio económico, cabe señalar que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la ponderación atribuida por los órganos de contratación de la Seguridad Social al factor precio fue, en algunos contratos, excesivamente elevada, superando incluso el 90%, y de excesivamente escasa importancia en otros, con una ponderación inferior al 30%, e incluso en algunos contratos no fue valorado el criterio económico, sin que quedara acreditada en estos últimos casos en el expediente motivación alguna por parte del órgano de contratación que justificase esta circunstancia excepcional.

A) Aplicación de fórmulas inadecuadas para la valoración del criterio económico:

Este Tribunal de Cuentas ha comprobado que las Entidades Gestoras y la TGSS han utilizado numerosas fórmulas de valoración del criterio precio que, como consecuencia de su aplicación, distorsionaron en distinta medida la ponderación o importancia relativa atribuida en los pliegos al propio criterio económico restando transparencia al proceso de concurrencia, como se pone de manifiesto a continuación.

La distorsión que ocasionó la aplicación de estas fórmulas en la ponderación atribuida en los pliegos al criterio del precio introdujo el riesgo de que no quedara garantizado que, la oferta seleccionada y propuesta finalmente por la Mesa de Contratación fuera en todos los contratos la más ventajosa, tal y como exigen los artículos 74.3 y 88.2 del TRLCAP. Asimismo, su utilización tampoco resultó, como se expondrá más adelan-

Estas precisiones no solamente son exigibles a los conceptos legales a que se refiere el artículo 87 de la ley, sino también a los que la base cuestionada refleja: Es evidente que el concursante ha de saber si el Ayuntamiento privilegia o castiga la cercanía de los terrenos al núcleo de población, qué características mínimas ha de tener la GSC y en qué medida la aportación económica es requisito para acceder al concurso y en cuanto favorece su incremento».

te, conforme con los principios de eficiencia y economía. (Sección III, epígrafe 1.2.1 del Informe).

En efecto, estas fórmulas aplicadas para valorar el criterio económico, así como los problemas que ocasionaban se indican a continuación:

a) Fórmulas que puntuaban mejor a las ofertas que se aproximaran más a la media aritmética de todas las ofertas presentadas. Estas fórmulas resultaban antieconómicas al no puntuar mejor a la oferta más económica sino a la que se aproximara más a la media.

b) Fórmulas que valoraban el criterio del precio en función de la proporción existente entre las bajas económicas de todas las ofertas presentadas. Este Tribunal ha comprobado que la aplicación de este tipo de fórmulas de valoración del criterio económico, puede dar lugar a resultados desproporcionados, de forma que diferencias mínimas en las bajas de las ofertas pueden producir grandes diferencias en las puntuaciones y, por lo tanto, no permiten una adecuada ponderación con los demás criterios de adjudicación, ya que pueden distorsionar la importancia del precio respecto del conjunto de los criterios.

c) Fórmulas consistentes en aplicar grupos de puntuaciones o porcentajes fijos (por ejemplo, una puntuación para el mejor, otra para el mediano y otra para el peor), pero sin establecer proporción alguna entre los distintos tramos fijados. Como en el caso anterior (b), la aplicación de estas fórmulas pueden dar lugar a resultados absurdos, en cuanto que una mínima diferencia en la baja económica de las ofertas (aunque fuera de sólo un euro), permite obtener una gran diferencia en la puntuación, por lo que tampoco este método proporciona una adecuada ponderación del precio con los demás criterios de adjudicación.

d) Finalmente debe señalarse la falta de coherencia en los concursos entre la ponderación otorgada al criterio del precio y la mayor valoración que, de facto, se otorgaba a las mejoras valorables económicamente, lo que además de ser contrario a los principios de eficiencia y economía, incumplió lo dispuesto en el artículo 86 del TRLCAP, que exige la determinación de los criterios de adjudicación con una concreta ponderación y en orden decreciente de importancia. Efectivamente, los pliegos configuraron el precio como el criterio de mayor ponderación o de mayor importancia relativa, pero fue más valorada una mejora cuantificable económicamente que una baja equivalente (al importe de la mejora) en el precio, contrariamente a lo establecido en el pliego.

B) Establecimiento y regulación de la baja temeraria:

Con carácter general, este Tribunal ha constatado la escasa regulación de la baja temeraria en los concursos celebrados por las Entidades Gestoras y por la TGSS. Así, en la mayoría de los contratos analizados, a pesar

de ser el precio uno de los criterios de adjudicación, no fueron previstos en los pliegos de cláusulas administrativas los parámetros para apreciar la posible temeridad en las ofertas económicas de los licitadores, tal y como dispone el artículo 86, en relación con el artículo 83, ambos del TRLCAP. A su vez, en algunos de los supuestos en que sí fue prevista la presunción de temeridad, los propios pliegos prevenían, indebidamente, que tuviera lugar la exclusión de la oferta, lo que además de ser contrario al principio de economía, dio lugar a la exclusión automática de la oferta sin cumplir con el preceptivo trámite previsto en el artículo 83 del TRLCAP, de dar previamente audiencia a los licitadores de que se tratase.

C) Aplicación indebida de umbrales de saciedad en la valoración del criterio económico:

La escasa utilización del sistema de la baja temeraria en los concursos celebrados en el ámbito de la Seguridad Social antes citada, ha propiciado, asimismo, la utilización indebida de los denominados «umbrales de saciedad», que precisamente tenían por objeto evitar la presentación por los empresarios de ofertas anormalmente bajas, en lugar de utilizar el mecanismo legal adecuado para garantizar el cumplimiento del contrato.

En efecto, a juicio de este Tribunal, resultó antieconómica y desincentivadora de la competencia la inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de límites máximos de baja respecto del importe de licitación, llamados también umbrales de saciedad, a partir de los cuales las proposiciones económicas más ventajosas ofertadas por los licitadores no conllevaban un correlativo incremento de la puntuación asignada al criterio del precio. Efectivamente, en estos casos se produce una renuncia automática del órgano de contratación a la posibilidad de obtener una mayor economía, sin comprobar antes la viabilidad de las ofertas presentadas y, asimismo, resulta desincentivador para la presentación de ofertas más económicas de los licitadores que son conscientes de que, a partir del umbral o límite previsto, las bajas de las ofertas que presenten no serán valoradas.

4. Conclusiones relativas al Criterio Técnico (Sección III apartado 1.2.2 y apartados 2.1.2.3, 2.2.2.3, 2.3.2.3, 2.4.2.3, 2.5.2.3 del Informe):

Con excesiva frecuencia, las entidades fiscalizadas no definieron adecuadamente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de sus contratos el contenido y la forma de valorar el criterio técnico, no siendo suficiente a estos efectos, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la inclusión de expresiones generales como la de que la valoración del criterio técnico se realizará según «la solución propuesta», o que se «asignarán 250 puntos a la solución técnica más flexible», sin mayores especificaciones respecto a qué elementos concretos y en qué medida serían valorados. Esta indeterminación

previa introdujo un grado excesivo de discrecionalidad y restó transparencia a la valoración de este criterio.

Asimismo, en algunos casos tampoco quedó suficientemente acreditada en la resolución de adjudicación ni tampoco en el expediente de contratación, la motivación<sup>3</sup> de la valoración otorgada dentro del criterio técnico a los elementos técnicos que valoró específicamente el órgano de contratación, lo que restó igualmente transparencia al procedimiento de contratación. Esta actuación fue contraria a lo dispuesto en el artículo 88.2 del TRLCAP y en el artículo 54.2 de la LRJAP-PAC, que exigen que la motivación de la resolución de la adjudicación haga referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego.

5. Conclusiones relativas al Criterio de las Mejoras (Sección III apartado 1.2.3 y apartados 2.1.2.4, 2.2.2.4, 2.3.2.4, 2.4.2.4, 2.5.2.4 del Informe):

A) Utilización como criterio de adjudicación de mejoras indeterminadas:

En numerosos contratos celebrados en el ámbito de la Seguridad Social, este Tribunal ha observado la falta de concreción previa en los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contenido de las mejoras, así como la indeterminación del método para su valoración. Esta práctica, excesivamente habitual, y ya criticada reiteradamente por este Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización, no resultó acorde con la objetividad que exige el propio artículo 86 del TRLCAP, por cuanto exige la valoración por la Mesa de Contratación de este criterio en un momento posterior a la apertura de las proposiciones y priva, asimismo, a los licitadores de la información necesaria y suficiente, sobre las posibles mejoras que pueden proponer y, en su caso, cuales de ellas serán las más valoradas por el órgano de contratación, restando con ello transparencia y objetividad al proceso de concurrencia.

B) Utilización indebida de factores de solvencia como criterios de adjudicación:

Ha resultado también frecuente en los contratos celebrados por la Seguridad Social que han sido objeto de la presente Fiscalización, la utilización indebida como criterios de adjudicación de factores o requisitos determinantes de la solvencia técnica de los licitadores,

<sup>3</sup> En este sentido cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 7 de mayo de 1987, que en relación con la motivación de la resolución de la adjudicación, señaló que, «La motivación es inexcusable... porque es, de una parte, la garantía de que la decisión no se toma arbitrariamente sino fundada y razonadamente; y de otra, el medio de que los demás interesados puedan combatir esa fundamentación cuando haya discurrido fuera de los márgenes legales y jurídicos (que la Administración ha de actuar conforme a Ley y Derecho: artículo 103 de la Constitución) en que el contenido decisional de todo actuar administrativo debe moverse».

como es el caso de la experiencia, las titulaciones académicas o profesionales, las Certificaciones de Garantía de Calidad, o los recursos humanos o materiales de las empresas. Estos requisitos de solvencia de los licitadores, tal y como reiteradamente ha manifestado este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización, no son susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de adjudicación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 15,17,18,19 y 86 del TRLCAP.

6. Conclusiones relativas a la fase de consulta y negociación en los procedimientos negociados (Sección III, apartado 3 del Informe):

Por último, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que, frecuentemente, las Entidades Gestoras y la TGSS han seguido para la tramitación de los procedimientos negociados en los que fue promovida la concurrencia de ofertas, una práctica administrativa casi idéntica a la establecida para el procedimiento de contratación mediante concurso, de forma que los contratos fueron adjudicados a aquellas ofertas que resultaron mejor puntuadas en función de la aplicación de los criterios o aspectos establecidos en los pliegos. Por lo tanto, las citadas entidades no llevaron a cabo la fase de negociación previa con las empresas, o, al menos, esta circunstancia no quedó suficientemente acreditada en el expediente (no constaban las ofertas iniciales y las contraofertas de los empresarios), mediante la que teóricamente podrían haber logrado beneficios o ventajas precisamente como fruto de la negociación directa y previa con los empresarios que permite el procedimiento negociado.

## 3.2 Recomendaciones

Una vez expuestas las conclusiones más significativas extraídas del análisis realizado, este Tribunal de Cuentas considera conveniente realizar las siguientes Recomendaciones para la mejora de la gestión de los recursos públicos, así como de la transparencia y de la objetividad en la contratación pública. Estas Recomendaciones se realizan en virtud de lo establecido en la actual normativa de contratos contenida en el TRLCAP, pero sin perjuicio de lo que establezca en su momento el nuevo marco legal que instaure la futura Ley de Contratos del Sector Público, que se encuentra actualmente en fase de tramitación parlamentaria.

3.2.1 Recomendaciones dirigidas a la Secretaría de estado de la Seguridad Social

3.2.1.1 Recomendación relativa a la aplicación de los criterios objetivos de adjudicación a la contratación celebrada por las entidades gestoras y la TGSS

Este Tribunal de Cuentas considera que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social debería estudiar la



conveniencia de adoptar las medidas necesarias para lograr, al menos en el ámbito de la Seguridad Social, un mayor grado de homogeneidad y precisión en los criterios objetivos de adjudicación, aplicados a los contratos de objeto similar, pues de acuerdo con lo señalado en los apartados 3.1.1 y 3.1.2 de las Conclusiones, existe una excesiva diversidad no justificada en la elección y valoración de los referidos criterios que, no sólo produce un cierto grado de opacidad y de inseguridad jurídica en la contratación celebrada por concurso por dichas entidades, sino que, además, podría afectar al efectivo cumplimiento de los principios de eficiencia y economía.

### 3.2.1.2 Recomendación relativa a la aplicación de los criterios objetivos de adjudicación a la contratación celebrada por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social

La reciente modificación introducida por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en su disposición final cuarta párrafo 1.º, ha modificado el apartado 1.º del artículo 2.º del citado TRLCAP, relativo al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley.

En concreto, con efectos de 1 de enero de 2007, quedan sometidas a las prescripciones del TRLCAP relativas a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación, los contratos celebrados por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, siempre que superen ciertos límites cuantitativos. Concretamente, cuando celebren contratos de obras de cuantía igual o superior a 5.278 miles de euros y contratos de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios de cuantía igual o superior a 211 miles de euros, con el IVA excluido en ambos casos.

En su virtud, las Recomendaciones formuladas en el presente Informe relativas a la adecuada regulación y aplicación de los criterios objetivos de adjudicación de conformidad con lo dispuesto en la normativa pública de contratos, deben hacerse extensivas a la contratación celebrada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social que se encuentre sujeta al TRLCAP.

Debe precisarse que, la citada modificación legislativa ha sido necesaria para dar aplicación a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 13 de enero de 2005, que condenó al Reino de España a considerar que «la normativa española incorpora de manera incorrecta el concepto de "entidad adjudicadora"» regulado en las Directivas Comunitarias, en la medida en que excluía, indebidamente, a determinados organismos de la aplicación del citado Texto legal.

Por ello, la correcta adaptación de la normativa nacional al concepto funcional de organismo de derecho público o de entidad adjudicadora previsto por la normativa

comunitaria, ha obligado al legislador nacional a ampliar el ámbito de aplicación subjetivo del TRLCAP a las entidades de derecho privado, siempre que hubiesen sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general, no tengan carácter industrial y mercantil y concorra en ellas alguno de los siguientes requisitos que el propio TRLCAP prevé en su artículo 1, apartado 3 párrafo b):

- Que se trate de entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Sector Público o,
- Cuya gestión esté sometida a un control público o,
- Cuyos órganos de administración, de dirección o vigilancia estén compuestos por miembros más de la mitad de los cuales sean nombrados por las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público.

Como es conocido, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social cumplen los requisitos acabados de exponer.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la limitación cuantitativa antes señalada (5.278 y 211 miles de euros) establecida como umbral mínimo a partir del cual debe ser aplicada la normativa pública relativa a las fases de preparación y adjudicación de los contratos, que sean celebrados por las mencionadas entidades colaboradoras de la Seguridad Social, si bien es conforme con la normativa comunitaria, podría resultar excesivamente elevada, desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, ya que excluye a la práctica totalidad de los contratos de obras que celebran habitualmente estas entidades, así como a gran parte de sus contratos de suministros, de consultoría y asistencia y de servicios, del ámbito de aplicación de esta nueva normativa de contratación administrativa.

No debe olvidarse que la aplicación del TRLCAP ofrece siempre mayores garantías en orden al cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, así como de transparencia y objetividad, principios que, en definitiva, son los que pretenden ser reforzados con esta reforma normativa.

### 3.2.2 Recomendaciones dirigidas a las entidades gestoras y a la TGSS

#### 3.2.2.1 Recomendaciones relativas a la regulación en los pliegos de cláusulas administrativas de los criterios objetivos de adjudicación

1. A juicio de este Tribunal de Cuentas, resultaría muy conveniente que las Entidades Gestoras y la TGSS, en buena práctica administrativa, establezcan diferentes pliegos tipo de cláusulas administrativas aplicables en función de cada clase de contrato (obras, servicios, etc.) y por razón de su objeto similar, que se celebren por cada una de las citadas entidades, de forma reiterada en el tiempo y en número significativo, de forma análoga a

los que ya han sido aprobados por algunas entidades (como es el caso del pliego tipo aprobado por el INSS en el año 2005 para su aplicación a los contratos de servicios de limpieza).

Efectivamente, estos modelos de pliegos, que ya existen en el ámbito de la Seguridad Social para algunos tipos de contratos, deberían extenderse a otras categorías de contratos e incluir criterios objetivos de adjudicación definidos y homogéneos, al ser idénticas las características y particularidades del objeto del contrato y ser éstas, además, perfectamente conocidas por el órgano de contratación. De esta forma, la Seguridad Social lograría un mayor grado de uniformidad en la regulación y el tratamiento de los criterios de adjudicación en aquellos contratos con identidad de naturaleza, objeto y circunstancias, al tiempo que otorgaría mayor transparencia y objetividad al procedimiento de contratación y agilizaría la gestión en la tramitación administrativa.

2. En este mismo orden de cosas, los órganos de contratación de las Entidades Gestoras y de la TGSS, deberían replantearse la utilidad práctica de algunos de los pliegos tipo actualmente vigentes, no sólo por ser excesivamente genéricos, sino porque han presentado en su aplicación algunos problemas de inseguridad jurídica para los licitadores respecto de los criterios de adjudicación que serían más valorados y de falta de claridad respecto a la necesidad, o no, de solicitar el informe del Servicio Jurídico respectivo sobre los pliegos particulares de los contratos. Y ello, sin perjuicio de que los órganos de contratación, como así ocurrió en el caso del INGESA, hagan uso de la posibilidad de elaborar guías o modelos que faciliten la tramitación del expediente al órgano gestor, no configurados como pliegos tipo en sentido estricto (de los previstos en el artículo 49 del TRLCAP), puesto que no excluirían el informe posterior del Servicio Jurídico de los pliegos particulares.

Esta Recomendación tendría como efecto, evitar, por ejemplo, que existiera un pliego tipo aplicable a los contratos de suministros adjudicados mediante concurso, en el que los criterios de adjudicación serían necesariamente distintos para un contrato de suministro, de tracto único, que tenga por objeto la adquisición de un determinado equipo informático (que se resuelve en una única entrega), que para un contrato de tracto sucesivo cuyo objeto sea, por ejemplo, la adquisición periódica de víveres.

3. A juicio de este Tribunal de Cuentas, sería muy conveniente que las Entidades Gestoras y la TGSS, en aras de lograr una mayor transparencia y objetividad en la contratación administrativa, motivaran o justificaran suficientemente en el expediente la elección y la ponderación de los criterios objetivos de adjudicación aplicables en función de las particularidades de cada contrato. Asimismo, deberían incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, no sólo los criterios objetivos de adjudicación propiamente dichos, sino

también las fórmulas o métodos concretos aplicables para su valoración, en los que se especifiquen, siempre que sea posible, cual va a ser la forma de atribución de los puntos derivados de los citados criterios. De esta forma los licitadores contarían con la necesaria garantía de poder conocer previamente cómo va a ser valorada su proposición.

En efecto, como ha quedado constatado en el presente Informe, el resultado final de la ponderación y del orden atribuidos a cada criterio objetivo de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas dependen, en gran medida, de la fórmula o método de valoración aplicados. Por ello, la inclusión de las fórmulas o métodos de valoración que resulten adecuados en los pliegos, constituye una garantía de la publicidad, la transparencia y la objetividad que deben presidir la contratación pública. Además, ello permitiría un mayor grado de control jurisdiccional, al tiempo que evitaría el riesgo de una excesiva discrecionalidad, o, incluso, de una arbitrariedad absolutamente prohibida en toda actuación administrativa.

4. Por último, este Tribunal de Cuentas considera preciso que los órganos de contratación de las Entidades Gestoras y de la TGSS garanticen el respeto al carácter secreto que deben tener las proposiciones de los licitadores, que incluyen y abarcan tanto la oferta económica que se realice, como los aspectos técnicos que vayan a ser objeto de valoración por la Mesa de Contratación. Este carácter secreto, como se ha indicado, debe mantenerse hasta el momento mismo de la licitación pública, en cumplimiento del artículo 79 del TRLCAP y de los principios de publicidad y transparencia, básicos en toda la contratación administrativa.

Ahora bien, ello no significa que cuando el órgano de contratación así lo estime conveniente, los pliegos por los que se rija el contrato no puedan concretar la existencia de distintas fases para la valoración de las proposiciones por parte de la Mesa de Contratación, debiendo presentar en estos casos los licitadores, tantos sobres como fases de valoración (públicas todas ellas lógicamente) se hayan establecido y respetándose siempre el carácter secreto de las ofertas. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 del TRLCAP, en relación con el artículo 80 del RGLCAP.

En este mismo sentido, sería conveniente que los órganos de contratación tuvieran presente a este respecto el posible efecto garantizador de la transparencia del procedimiento que se derive del hecho de establecer distintas fases de valoración en los concursos. En efecto, la valoración de las proposiciones técnicas con carácter previo a la apertura de las ofertas económicas (ambas eso sí en sesión pública), podría favorecer la mayor transparencia del procedimiento, puesto que los componentes de la Mesa de Contratación realizarían primero la valoración técnica sin tener conocimiento de las ofertas económicas concretas que se realicen, lo que evitaría la posibilidad de condicionar la puntuación técnica de forma que fuera más o menos favorable a una

proposición económica u otra (en función de la información de la que ya podría disponer la Mesa), con objeto de determinar indebidamente el resultado de la adjudicación en favor de uno u otro licitador.

### 3.2.2.2 Recomendaciones relativas a los criterios objetivos de adjudicación más frecuentemente utilizados en el ámbito de la Seguridad Social

1. Recomendaciones específicamente referidas al Criterio Económico y a las fórmulas y métodos aplicados en la Seguridad Social para su valoración:

A) A juicio de este Tribunal, el criterio precio, sin ser evidentemente el único factor a considerar, debería ser configurado como un criterio de adjudicación relevante en la mayor parte de las contrataciones que se realicen mediante concurso. En efecto, su carácter objetivo (matemático), otorga al procedimiento de contratación un alto grado de transparencia y de imparcialidad en el específico proceso de selección de los licitadores, por lo que la decisión de su total exclusión o la de otorgarle únicamente una mínima repercusión como criterio de adjudicación en un concurso, debería ser excepcional y encontrarse suficientemente justificada además, en su caso, por el órgano de contratación.

En cuanto a la cuestión relativa a cual debería ser la ponderación adecuada a atribuir al factor precio, a juicio de este Tribunal, se trata de una cuestión que deberá ser analizada y justificada por el órgano de contratación en función de las características y particularidades propias de cada tipo de contrato. En cualquier caso resultaría razonable que, en aquellos contratos celebrados por la Seguridad Social que tuviesen similar objeto, la ponderación otorgada al factor precio fuera más homogénea.

B) Las Entidades Gestoras y la TGSS deberían revisar, en profundidad, las fórmulas que vienen siendo utilizadas para la valoración del criterio económico y sustituir aquellas que, con su aplicación, pudieran distorsionar o, cuando menos, minimizar la ponderación ya atribuida en los propios pliegos del contrato al factor precio. En este sentido, parecen más adecuadas, a juicio de este Tribunal, aquellas fórmulas de valoración del criterio económico que atienden principalmente al precio de licitación, que es un precio fijado por la propia Administración y que debe ser adecuado al mercado (artículo 14 del TRLCAP).

C) Asimismo, las Entidades Gestoras y la TGSS, deberían renunciar al establecimiento de umbrales de saciedad en la valoración del criterio económico, puesto que a través de ellos se está penalizando a las ofertas más baratas de tal modo que, por debajo de ese determinado límite o umbral, aunque bajen el precio ofertado a la Administración, no obtienen una mayor puntuación. Esta actuación supone que la Seguridad Social renuncia a priori y de forma automática a la obtención de una posible mayor baja o economía en el contrato, al

tiempo que no permite tampoco la formulación de alegación alguna por parte de los contratistas en justificación de su oferta a pesar de que, con carácter previo, ya han acreditado convenientemente su solvencia para la ejecución del contrato.

D) Cabe añadir finalmente, que si con este tipo de límites los órganos de contratación pretenden excluir posibles proposiciones anormalmente bajas que pudieran poner en peligro la posterior ejecución correcta del contrato, a juicio de este Tribunal, el medio adecuado para lograrlo debe ser la regulación expresa en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de la baja temeraria, garantizando asimismo el otorgamiento del trámite de audiencia al contratista (artículos 86 y 83.3 del TRLCAP). En este sentido parece conveniente, igualmente a juicio de este Tribunal, homogeneizar también en la medida de lo posible el uso y la regulación de la baja temeraria, en todos los concursos celebrados en el ámbito de la Seguridad Social.

2. Recomendaciones relativas a la necesidad de una concreción mayor del Criterio Técnico:

A) Las Entidades Gestoras y la TGSS, en aras de la mayor transparencia y objetividad del procedimiento de contratación, deberían concretar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, suficientemente y en la medida de lo posible, el contenido y el método de valoración previsto para el criterio técnico, más aún teniendo en cuenta que se trata del criterio que, por su propia naturaleza, reviste una mayor subjetividad, evitando así la existencia de un excesivo grado de discrecionalidad en la valoración posterior de este criterio, a realizar por la Mesa de Contratación.

B) Asimismo, cabe recordar que en la resolución de adjudicación adoptada por los órganos de contratación de las Entidades Gestoras y de la TGSS debe quedar constancia suficiente de la justificación de la valoración otorgada a este criterio técnico de adjudicación, como garantía de que la resolución del órgano de contratación fue adecuada.

3. Recomendaciones relativas a la concreción y determinación del Criterio de las Mejoras:

Los órganos de contratación de la Seguridad Social deberían concretar en lo posible, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos a celebrar, tanto el contenido de las mejoras que vayan a ser valoradas, como el método concreto de valoración o de distribución de puntos de cada una de ellas, teniendo en cuenta, en todo caso, las características específicas del contrato de que se trate.

Efectivamente, el acceso previo a esta información resulta necesario para los licitadores, que sólo de esta forma podrán conocer, en igualdad de condiciones, cuales serán las mejoras posibles a ofertar (en lugar de cualesquiera otras no previstas inicialmente en el plie-

go y que, discrecionalmente, pueda decidir apreciar con posterioridad la Mesa), así como cuales de las mejoras que sean ofrecidas serán las más valoradas por el órgano de contratación, otorgando con ello la necesaria transparencia y objetividad al proceso de concurrencia.

4. Recomendaciones relativas a la utilización de criterios de adjudicación que estén relacionados con el objeto de la prestación y a la no aplicación como tales criterios de factores determinantes de la solvencia de los licitadores:

Por último, y como Recomendación que viene siendo reiteradamente señalada por este Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización sobre contratación, cabe señalar una vez más que las Entidades Gestoras y la TGSS no deberían utilizar como criterios de adjudicación factores determinantes en realidad de la solvencia técnica de los licitadores. Así, deberían aplicar como criterios de adjudicación únicamente aquellos factores o elementos relacionados con las características de la prestación o con sus condiciones de ejecución, que además comporten una ventaja económica para las citadas entidades de la Seguridad Social y que hayan sido suficientemente especificados, en cuanto a su contenido y valoración, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

## SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En la presente Sección se exponen los resultados de la Fiscalización, que han sido obtenidos del análisis de los criterios objetivos de adjudicación, y de los métodos de valoración de los citados criterios, más frecuentemente utilizados por las Entidades Gestoras y por la TGSS. El análisis realizado se ha extendido, tanto a los criterios de adjudicación contenidos, en su caso, en los pliegos de modelos tipo aprobados por cada entidad, como lógicamente a los criterios incluidos y utilizados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de cada contrato.

A continuación se expone, en primer lugar, un resumen de las incidencias generales observadas por este Tribunal en su análisis de los criterios objetivos de adjudicación y de los métodos de valoración previstos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares aprobados por las entidades fiscalizadas, para finalmente profundizar en el análisis concreto y particularizado de los diferentes criterios de adjudicación utilizados por cada una de las Entidades Gestoras y por la TGSS.

Por último, en la presente Sección se recogen también los Resultados obtenidos del análisis específico de aquellos contratos celebrados por la Seguridad Social durante el período fiscalizado, que fueron adjudicados mediante procedimiento negociado, siempre que hubiera sido posible la promoción de la concurrencia entre

las ofertas. Este análisis se ha realizado en la medida en que este Tribunal ha comprobado que, muy frecuentemente, resultó adjudicatario de estos contratos el licitador que obtuvo la mejor puntuación, tras la aplicación de los criterios previstos en los pliegos de cláusulas administrativas de los contratos, convirtiéndose de esta forma y de facto, el procedimiento negociado en una suerte de concurso.

1. Incidencias generales relativas a los criterios objetivos de adjudicación utilizados para la contratación en el ámbito de Seguridad Social

Los contratos celebrados en el ámbito de la Seguridad Social deben ajustarse a los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas por la Ley, y, en todo caso, deben respetarse los principios de igualdad y de no discriminación (artículo 11 del TRLCAP). Asimismo, directamente relacionado también con los mencionados principios cabe recordar la necesidad de que la transparencia y la objetividad presidan en todo momento el procedimiento de contratación pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la LOFAGE.

El efectivo cumplimiento de estos principios normativos favorece la competencia y la competitividad entre las empresas licitadoras y da lugar, a su vez, a una actuación de la Administración Pública contratante más acorde con la economía, la eficiencia y la eficacia que deben presidir la ejecución del gasto público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.2 de nuestra Constitución.

Por otra parte, el órgano de contratación deberá siempre motivar las razones que ha tenido en cuenta para tomar su decisión y que le permiten calificar a la proposición elegida como la «más ventajosa». Efectivamente, si bien las Administraciones Públicas ostentan un cierto margen de discrecionalidad para determinar cuál es la mejor oferta, siempre deberán razonar sus argumentos, de conformidad con lo establecido en los propios pliegos de cláusulas administrativas particulares y, por supuesto, de acuerdo con las disposiciones del TRLCAP.

Como garantía del respeto a los mencionados principios (de buena administración), el artículo 86 del TRLCAP regula los criterios objetivos de adjudicación de los concursos que convoque la Administración, criterios que deberán estar incluidos y suficientemente definidos para cada contrato en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, con objeto de darles la adecuada publicidad. Así, la aplicación de los criterios de adjudicación dará lugar a la elección de la proposición más ventajosa para los intereses públicos o, en su caso, a la resolución del órgano de contratación de que se trate declarando desierto el concurso.

Por todo ello, al exponer las principales incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en el análisis de los criterios objetivos de adjudicación utilizados por



las Entidades Gestoras y por la TGSS, resulta necesario, con carácter previo y a juicio de este Tribunal, realizar algunas consideraciones relativas a los pliegos de cláusulas administrativas particulares en los que se plasman esos criterios objetivos de adjudicación.

### 1.1 Los pliegos de cláusulas administrativas particulares

En efecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 del TRLCAP, los criterios objetivos de adjudicación deberán figurar incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que, una vez aprobados por el órgano de contratación e informados por la Asesoría Jurídica, constituyen la ley del contrato que debe regir entre las partes contratantes.

#### 1.1.1 Pliegos de modelos tipo de cláusulas administrativas particulares

##### A) Los pliegos de modelos tipo en el TRLCAP:

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares, aprobados por los órganos de contratación de cada Entidad Gestora o de la TGSS, establecen los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato, por lo que requieren el informe previo y preceptivo del Servicio Jurídico respectivo.

En este sentido, el artículo 49.3 del TRLCAP faculta al órgano de contratación para establecer modelos tipo<sup>4</sup> de pliegos particulares, de general aplicación a los contratos de naturaleza análoga que se celebren por la entidad, en cuyo caso se entenderá cumplido el trámite del informe previo del Servicio Jurídico respecto del pliego particular correspondiente.

Por lo tanto, la finalidad de los denominados pliegos tipo consiste en acelerar y facilitar a los órganos gestores los trámites administrativos, mediante la utilización de estos pliegos que sirven de modelos o guías, siendo aplicables a aquellos contratos con identidad de objeto que se celebren de forma reiterada en el tiempo y en una frecuencia y número elevados.

##### B) Los pliegos tipo aprobados por las Entidades Gestoras y por la TGSS:

Con carácter general, a juicio de este Tribunal, las Entidades Gestoras y la TGSS, han hecho una utilización poco eficiente de los pliegos tipo, desnaturalizando su efecto más característico, que, en virtud del

<sup>4</sup> En este sentido cabe citar el Informe de la JCCA 8/01, de 3 de julio de 2001, «...constituye una mera posibilidad que debe referirse a contratos que, con reiteración y en número significativo, celebra el órgano de contratación...constituyen una facilidad de tramitación que no pretende hurtar al informe del Servicio Jurídico aspectos esenciales del contrato, sino que persigue una finalidad más sencilla y procedimental».

artículo 49.4 del TRLCAP, es el de hacer innecesario el informe de la Asesoría Jurídica del pliego particular correspondiente.

Efectivamente, los órganos de contratación de la Seguridad Social han utilizado en ocasiones pliegos tipo excesivamente genéricos, que englobaban contratos de la misma clase (obras, servicios, suministros, etc.,) pero cuyo objeto podía ser absolutamente heterogéneo, por lo que los criterios de adjudicación, en numerosas ocasiones, fueron necesariamente modificados o adaptados en su contenido o ponderación, en los correspondientes pliegos de cláusulas particulares, lo que conllevaba, a juicio de este Tribunal, la exigencia de un nuevo informe<sup>5</sup> de la Asesoría Jurídica relativo específicamente a los mencionados criterios.

Por ello, este Tribunal considera que, en la mayoría de los contratos examinados, la función de «Modelo» o guía que pretendían cumplir los pliegos tipo aprobados por las Entidades Gestoras y por la TGSS, no resultó efectiva en relación con los criterios objetivos de adjudicación, al ser necesario un nuevo informe de la Asesoría Jurídica respecto de los citados criterios.

Así, por ejemplo, en el pliego tipo aprobado por la TGSS para los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, los criterios de adjudicación fueron simplemente enunciados, ya que el citado pliego tipo abarcaba objetos tan diversos como la contratación de un servicio de limpieza o la contratación de una asistencia técnica informática, y por lo tanto, exigían su concreción posterior y el informe de la Asesoría jurídica de los pliegos de cláusulas administrativas de cada contrato en particular. Todo ello, claro está sin perjuicio de su posible utilidad como guía o modelo para facilitar la tramitación del expediente al órgano gestor.

En este sentido, cabe señalar que el INSS (en el transcurso del año 2005), aprobó un pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la concreta contratación del servicio de limpieza, que delimitó con precisión los criterios objetivos de adjudicación aplicables. Estos criterios fueron reproducidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, sin necesidad de un nuevo informe de la Asesoría Jurídica, y aplicados a todos los contratos de servicios de limpieza que se celebraron en el año 2005 por ese Instituto.

##### C) Regulación de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos tipo de la Seguridad Social:

Tal y como se expondrá con mayor detalle en el presente Informe (Sección III, epígrafes 2.1.2.1, 2.2.2.1, 2.3.2.1, 2.4.2.1, 2.5.2.1), este Tribunal ha comprobado

<sup>5</sup> Así, en esta misma línea el Informe de la JCCA 46/01, de 30 de enero de 2002, señala que, «...los pliegos tipo deben establecerse para tipos concretos y definidos de contratos por su objeto... Por otro lado, debe significarse el interés del informe del Servicio Jurídico a la hora de determinar el carácter objetivo de los criterios de adjudicación, evitando injustificadas discriminaciones subjetivas».

la heterogeneidad existente en el ámbito de la Seguridad Social en el establecimiento y grado de precisión dado en los pliegos tipo a los criterios objetivos de adjudicación.

Así, con carácter general, cabe resaltar que los criterios de adjudicación, en ocasiones fueron simplemente enunciados (en el caso de la TGSS), mientras que otras veces no fue incluido ningún criterio de adjudicación (en el INGESA), y en otras ocasiones, tuvieron un elevado grado de concreción, tanto en su contenido como en el método de valoración aplicable (en el IMSERSO, en el ISM y en el INSS). Asimismo, esta excesiva diversidad se ha observado también en este último caso citado, en el que las mencionadas entidades concretaron los criterios en los pliegos tipo, siendo determinados por cada entidad fiscalizada criterios con distinto contenido y diferentes fórmulas para su valoración para contratos con identidad de objeto.

Por otra parte, cabe señalar que en algunos de los pliegos tipo del INSS, del ISM, del IMSERSO y de la TGSS, fueron incluidos indebidamente como criterios de adjudicación factores determinantes de la solvencia de los licitadores, como los medios materiales y personales de las empresas y los Certificados de Garantía de Calidad, así como algunas fórmulas inadecuadas para la valoración del criterio económico, lo que conllevó que, en muchas ocasiones, tales deficiencias fueran reproducidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos.

En este sentido, resulta destacable que en los pliegos tipo aprobados por el INSS en el año 2005, fuera suprimida la utilización de los factores de solvencia como criterios objetivos de adjudicación y las referencias a las mejoras indeterminadas, recogiendo así algunas de las recomendaciones que este Tribunal de Cuentas ha venido manifestando en sus Informes de Fiscalización sobre la contratación del Sector público estatal.

Por lo tanto, a juicio de este Tribunal, las Entidades Gestoras y la TGSS han hecho, con excesiva frecuencia, una utilización de los pliegos tipo que, en muchos casos, no permitió cumplir la principal finalidad práctica de agilizar la tramitación de la gestión del procedimiento de contratación. Efectivamente, como ya ha quedado señalado, una de las concreciones que debieron hacer los pliegos particulares correspondientes fue la determinación posterior de los criterios objetivos de adjudicación aplicables, por lo que debieran haber sido nuevamente informados por la Asesoría Jurídica, lo que con excesiva frecuencia no ocurrió.

#### 1.1.2 Los pliegos de cláusulas administrativas particulares

Con independencia de la existencia o no de pliegos tipo aprobados por el órgano de contratación, el artículo 11.2 del TRLCAP configura como requisito esencial para la celebración de los contratos de las

Administraciones públicas, la incorporación al expediente de los pliegos de cláusulas administrativas particulares en los que la Administración establece los pactos, las condiciones y los criterios de adjudicación aplicables al contrato a celebrar.

Por ello, con carácter previo al análisis específico de cada uno de los criterios de adjudicación, cabe señalar a continuación las siguientes incidencias detectadas al analizar los pliegos de cláusulas administrativas aprobados por las Entidades Gestoras y la TGSS, para su aplicación a cada contrato en particular.

1. Falta de acreditación en el expediente del cumplimiento del trámite del Informe previo de la Asesoría Jurídica de los pliegos de cláusulas administrativas particulares. (Esta incidencia se produjo en todas las entidades fiscalizadas, en el INSS, en el INGESA, en el IMSERSO, en el ISM y en la TGSS).

Con carácter general, no ha existido homogeneidad en el cumplimiento de este importante requisito legal. Así, en un gran número de los contratos analizados no quedó acreditado en el expediente el cumplimiento del trámite del informe previo de la Asesoría Jurídica relativo al pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 49.4 del TRLCAP).

Efectivamente, a juicio de este Tribunal, este trámite no puede considerarse cumplido aún cuando en los pliegos particulares se utilicen los criterios de adjudicación previstos en los pliegos tipo, si el órgano de contratación no certifica expresamente la correspondencia entre el contenido de ambos pliegos. Asimismo, en numerosos contratos tampoco pudo considerarse cumplido el mencionado requisito legal, aun constando la citada diligencia de conformidad con el pliego tipo, ya que el pliego de cláusulas particulares correspondiente a cada contrato varió sustancialmente los criterios de adjudicación previstos en el pliego tipo o introdujo incluso nuevos criterios, lo que a juicio de este Tribunal, como se ha expuesto anteriormente, hubiera requerido un informe específico de la Asesoría Jurídica sobre los criterios objetivos de adjudicación utilizados.

2. Vulneración del carácter secreto de las proposiciones de los licitadores. (Esta incidencia se produjo en el INSS, el INGESA, en el ISM y en la TGSS).

En numerosos contratos, principalmente contratos de adquisición de bienes inmuebles, este Tribunal ha comprobado que el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares no garantizó el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, al prever la apertura previa al acto público de licitación del sobre que contuviera aspectos técnicos, valorables como criterio de adjudicación. Asimismo, en algún caso, la TGSS<sup>6</sup>, aun sin

<sup>6</sup> No pueden ser aceptadas las alegaciones del actual Director General de la TGSS, relativas a la necesidad de proceder en los contratos de compraventa de bienes inmuebles, a la apertura de la documentación técnica en la fase de admisión de ofertas, y con carácter

constar tal previsión indebida en los pliegos, la propia Mesa de Contratación procedió, de facto, a su apertura previa en sesión privada, incumpliendo ambas prácticas, tanto el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, establecido en el artículo 79 del TRLCAP, como los principios de publicidad y concurrencia básicos en la contratación administrativa.

## 1.2 Análisis de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en el ámbito de la Seguridad Social

En el presente epígrafe se exponen las principales incidencias observadas en el examen de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en el ámbito de la Seguridad Social, agrupándolas en tres tipos de criterios:

- Análisis del Criterio económico.
- Análisis del Criterio técnico.
- Análisis del Criterio mejoras.

### 1.2.1 Análisis del criterio económico

Como resultado del análisis realizado por este Tribunal del criterio económico, a continuación se exponen las principales incidencias observadas respecto de las fórmulas o métodos de valoración del mencionado criterio utilizadas por las Entidades Gestoras y por la TGSS.

Cabe anticipar que, a juicio de este Tribunal, con frecuencia dichas incidencias en las fórmulas o métodos de valoración alteraron, en mayor o menor medida, la ponderación asignada en los pliegos de los contratos al criterio económico y que, por tanto, no fue coherente en sus resultados con la ponderación prevista para dicho criterio en los propios pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que no resultó acorde con la necesaria transparencia que debe regir en la contratación pública. Asimismo, la citada distorsión en la importancia otorgada a este criterio pudo no garantizar, a juicio de este Tribunal, que la oferta seleccionada fuera la más ventajosa, de acuerdo el artículo 88.2 en relación con el

previo a la apertura en sesión pública de las ofertas económicas de los licitadores, por ser contrario al carácter secreto de las proposiciones, establecido en el artículo 79 del TRLCAP, que resulta aplicable supletoriamente a los contratos patrimoniales de la Administración.

artículo 74.3 del TRLCAP, así como de conformidad con los principios de eficiencia y economía.

1) Utilización de fórmulas de aproximación a la media para valorar el criterio precio.

Este tipo de fórmulas toman como referencia para valorar el criterio económico, la mayor o menor proximidad del importe de las ofertas económicas presentadas por los licitadores respecto de la cifra resultante de hallar la media aritmética de todas las ofertas presentadas. La media aritmética será la cantidad resultante de sumar el importe de las ofertas económicas y dividir entre el número de ofertas presentadas.

La utilización de estas fórmulas de aproximación a la media (incidencia observada principalmente en el INGESA y en la TGSS) ha sido criticada reiteradamente por este Tribunal de Cuentas por resultar antieconómicas, al otorgar la máxima puntuación no a la oferta más económica sino a la oferta que se aproxime más a la media aritmética de todas las ofertas. En este sentido se ha pronunciado la Comisión Europea<sup>7</sup> al afirmar que: «(...) lo que no se entiende, salvo que el poder adjudicador esté haciendo un juicio de valor sobre las ofertas más bajas, eludiendo así las disposiciones del artículo 37 de la Directiva que, en la valoración de un determinado criterio, en este caso el precio, no se puntúe más la mejor oferta, sino la «más mediana», de la misma manera que no se entendería que bajo el criterio técnico se prefiriese la solución técnica más próxima de todas las demás, en vez de la mejor, o en el capítulo del plazo, la oferta que tardase lo que el promedio de las otras, y no la más rápida».

En definitiva, estas fórmulas no otorgaron la mejor puntuación a las ofertas económicas más bajas, minimizando, en la práctica, el peso real del criterio económico, el más objetivo de los criterios, y otorgando mayor relevancia al criterio técnico, intrínsecamente más subjetivo. Así, con la aplicación de esta fórmula de valoración, la mejor puntuación no la obtendría la proposición más barata sino la que se aproximase más a la media aritmética de las ofertas presentadas. Esta incidencia queda patente en el cuadro núm. 2, expuesto, como ejemplo, a continuación:

<sup>7</sup> Dictamen motivado de 23 de diciembre de 1997, dirigido al Reino de España en relación al Procedimiento de adjudicación de un contrato público de consultoría y asistencia tramitado para la redacción del estudio informativo de un contrato de obras.

CUADRO N.º 2

### Cuadro de valoración de ofertas económicas

| PRECIO DE LICITACION | 100 miles de euros | ORDEN DESPUÉS DE LA VALORACIÓN |
|----------------------|--------------------|--------------------------------|
| OFERTA A             | 99 miles de euros  | 2                              |
| OFERTA B             | 95 miles de euros  | 1                              |
| OFERTA C             | 90 miles de euros  | 3                              |

En el cuadro anterior se reflejan los resultados obtenidos con la aplicación de estas fórmulas, de tal forma que la oferta C, que es la más económica resulta sin embargo la peor valorada.

Como muestra de la incidencia señalada cabe citar los siguientes contratos:

— En un contrato del INGESA (20040211 C. A. 04/126), cuyo objeto fueron las obras del Hospital Comarcal de Melilla, la fórmula aplicada para valorar las ofertas económicas, tomó como valor de referencia la desviación de las ofertas respecto de la media aritmética de las ofertas presentadas, de acuerdo con la siguiente fórmula:

— Si la oferta se desviaba de la oferta media en más / menos el 3% obtendría 2 puntos.

— Si la oferta se desviaba de la oferta media en más / menos el 4% obtendría 1,5 puntos.

— Si la oferta se desviaba a la oferta media en más / menos el 5% obtendría 1,0 puntos.

— Si la oferta se desviaba de la oferta media en más / menos el 6% obtendría 0,5 puntos.

— Si la oferta se desviaba de la oferta media en más / menos el 7% obtendría 0 puntos.

Las puntuaciones obtenidas por las empresas licitadoras con la aplicación de esta fórmula se reflejan a continuación en el cuadro<sup>8</sup> núm. 3:

<sup>8</sup> Cuadro obtenido del Acta de la Mesa de Contratación incorporado al expediente de contratación.

CUADRO N.º 3

### Cuadro de valoración de ofertas económicas

| EMPRESA | OFERTA ECONÓMICA | DESVIACIÓN DE LA OFERTA MEDIA | PUNTUACIÓN |
|---------|------------------|-------------------------------|------------|
| A       | 715.875          | 1,67%                         | 2          |
| B       | 778.548          | 10,57%                        | 0          |
| C       | 680.120          | -3,41%                        | 2          |
| D       | 650.920          | -7,56%                        | 0          |
| E       | 726.107          | 3,12%                         | 2          |
| F       | 677.742          | -3,755                        | 1,5        |
| G       | 633.305          | -10,065                       | 0          |
| H       | 739.478          | 5,02%                         | 1          |
| I       | 734.990          | 4,38                          | 1,5        |
| J       | 0                | ---                           | ---        |

Como puede observarse en el cuadro anterior la oferta más económica, presentada por la empresa (G), obtuvo cero puntos, precisamente la misma puntuación que obtuvo la empresa (B) que presentó la oferta más cara.

— En un contrato, (20040646 28/2005) cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral de la D. P. de la TGSS en Valencia, al igual que en el contrato anterior, la fórmula aplicada para valorar las ofertas económicas tomó como valor de referencia la desvia-

ción de estas ofertas de la media aritmética de las propias ofertas presentadas.

Tal y como se observa en el cuadro núm. 4, con la aplicación de esta fórmula de valoración, la oferta más económica (D), no obtuvo mejor puntuación que otras ofertas más caras. En este contrato además fue establecido un límite, o umbral de saciedad, por encima del cual las economías ofertadas no fueron mejor valoradas, así la oferta B, más cara, obtuvo la misma puntuación que la oferta C.

CUADRO N.º 4

## Cuadro de valoración de ofertas económicas

| PRECIO DE LICITACION | 252.266 euros | VALORACIONES |
|----------------------|---------------|--------------|
| OFERTA A             | 231.753 euros | 6 puntos     |
| OFERTA B             | 211.869 euros | 10 puntos    |
| OFERTA C             | 209.380 euros | 10 puntos    |
| OFERTA D             | 204.209 euros | 6 puntos     |

Asimismo, cabe destacar, que una de las ofertas, en concreto la oferta B, por importe de 211.869 €, obtuvo 10 puntos, mientras que otra oferta, cuyo importe fue de 231.753 €, tan sólo obtuvo 6 puntos de un total posible de 10. Es decir, la aplicación de esta fórmula de valoración supuso también que una diferencia muy poco significativa en el precio ofertado por una de las empresas (B), tuviera como consecuencia que la puntuación del criterio económico de

la otra oferta (A), fuera de casi la mitad de la puntuación posible.

— En un contrato (20050015 CA 05/011), cuyo objeto fueron las obras de construcción de un edificio para ubicar un Centro de Salud del INGESA en Melilla, la aplicación de la fórmula de aproximación a la media minimizó la importancia del criterio precio, lo que en este caso pudo ser determinante de la adjudicación, tal y como se refleja en el siguiente cuadro núm. 5 de valoración las ofertas.

CUADRO N.º 5

## Valoración de proposiciones

| EMPRESAS | Oferta económica | Puntuación criterio económico | Criterio control de calidad | Criterio Delegado de obra | Total puntuación | Orden de valoración |
|----------|------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------|---------------------|
| A        | 4.247.239        | 0,5                           | 3                           | 1,95                      | 5,45             | 2                   |
| B        | 3.968.346        | 2                             | 3                           | 1,85                      | 6,85             | 1                   |
| C        | 3.760.918        | 0,5                           | 3                           | 1,85                      | 5,35             | 3                   |

Efectivamente, como puede observarse en el cuadro anterior, las diferencias de puntuación de las proposiciones fueron mínimas por lo que la aplicación de esta fórmula, que no valoró con la mejor puntuación a la oferta más económica, fue determinante en la adjudicación.

2) Utilización de fórmulas para valorar el criterio económico que ponderaban respecto de las bajas de las ofertas y no respecto del precio de licitación. (Incidencia que se observó en el INSS, en el INGESA, en el IMSERSO, en el ISM y en la TGSS, es decir, en todas las entidades fiscalizadas).

A juicio de este Tribunal, la utilización de este tipo de fórmulas para valorar el criterio precio por las entidades fiscalizadas, no fue adecuada por resultar contrarias a los principios de economía y eficiencia, ya que no valoraba las ofertas respecto del precio de licitación, o, al menos, respecto del importe de las ofertas, sino en relación con la proporcionalidad existente entre todas las bajas ofertadas, lo que tampoco permitió una ade-

cuada ponderación del criterio precio en relación con los restantes criterios objetivos de adjudicación.

En efecto, esta fórmula prescindió del valor relativo que la baja o economía ofrecida representaba respecto del presupuesto de licitación del contrato, de tal manera que con este sistema podían obtener la máxima puntuación del criterio precio tanto bajas insignificantes, como otras que supusieran verdaderas economías. Por tanto, si bien este sistema permite una correcta ordenación de las ofertas en función del precio, no es adecuado, en cambio, para la ponderación del criterio precio con respecto de los restantes criterios de adjudicación, tal y como exige el artículo 86 del TRLCAP.

En el ejemplo que figura expuesto a continuación, en el cuadro núm. 6, queda claramente reflejada la incidencia señalada. En efecto, para el supuesto de que hubiera únicamente 2 ofertas, una con una baja de 1 € y la otra con una baja de 2 €, como resultado de la aplicación de esta fórmula la primera (oferta A) se valoraría con el 50% de puntos posibles y la segunda (oferta B) obtendría el 100%.

CUADRO N.º 6

## Cuadro de valoración de ofertas económicas

| PRECIO DE LICITACION | 100.000 euros | VALORACIONES |
|----------------------|---------------|--------------|
| OFERTA A             | 99.999 euros  | 32,5 puntos  |
| OFERTA B             | 99.998 euros  | 65 puntos    |

Como puede observarse en el cuadro anterior, la aplicación<sup>9</sup> de estas fórmulas puede ofrecer resultados ciertamente absurdos, en cuanto que una mínima diferencia en la baja económica de las ofertas (por ejemplo de una sola unidad) obtiene una puntuación totalmente desproporcionada.

<sup>9</sup> La fórmula aplicada en el ejemplo fue utilizada por el IMSERSO,  $(PL - O) \cdot X / (PL - OV)$  siendo PL el precio de licitación; O la oferta; y OV la oferta más económica. La puntuación del criterio económico es en este caso del 65%.

Como ejemplos reales de esta incidencia cabe destacar, entre otros, los siguientes contratos:

— En un contrato (20040003 11/04), cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad del Centro Estatal de Atención al Daño Cerebral (CEADAC) del IMSERSO en Madrid, la aplicación de este método de valoración dio como resultado el otorgamiento de puntuaciones comprendidas entre los 20 y los 5,55 puntos.

CUADRO N.º 7

## Cuadro de valoración de ofertas económicas

| PRECIO DE LICITACION | 215.319 euros | VALORACIONES |
|----------------------|---------------|--------------|
| OFERTA A             | 210.290 euros | 20 puntos    |
| OFERTA B             | 210.952 euros | 17,4 puntos  |

El cuadro de puntuaciones expuesto refleja que el método de valoración aplicado dio lugar a diferencias desproporcionadas de puntuación entre ofertas que eran de similar significación económica. Así, la oferta (A), la más barata, con una baja del 2,3% se valoró con 20 puntos y la siguiente oferta, supuso una baja del 2% y fue puntuada con el 17,4% (un 13% menos).

No obstante, cabe señalar que el IMSERSO en el transcurso del año 2005, ha propuesto la supresión en los pliegos de esta fórmula de valoración del criterio económico precisamente para lograr que «la proporcionalidad sea más justa».

— En un contrato, (20040308 2005/2406) cuyo objeto fue la contratación de un servicio de peonaje para carga y descarga en los Servicios Centrales de la TGSS, la fórmula para valorar el criterio económico consistió en que la oferta más baja obtendría 85 puntos y el resto de las ofertas obtendrían la puntuación que les correspondiese en función de las bajas de las ofertas presentadas<sup>10</sup>. El resultado de la aplicación de esta fórmula es el que figura a continuación en el cuadro núm. 8:

<sup>10</sup> La fórmula aplicada por la TGSS fue,  $P = B_n / B_m \cdot X \cdot 85$ . Siendo P la puntuación, B<sub>n</sub> la baja de cada oferta, B<sub>m</sub> la mayor baja ofertada y 85 la máxima puntuación posible.

CUADRO N.º 8

## Cuadro de valoración de ofertas económicas

| PRECIO DE LICITACION | 240.000 euros | VALORACIONES |
|----------------------|---------------|--------------|
| OFERTA A             | 180.796 euros | 85 puntos    |
| OFERTA B             | 192.000 euros | 68,9 puntos  |

Tal y como se observa en el cuadro anterior, en este caso, una diferencia mínima en la oferta, de 11.204 euros (sólo el 4,6% del precio de licitación) supuso una diferencia desproporcionada en la puntuación asignada a la oferta económica de 16,1 puntos.

— Por último en un contrato (20050295 768/2005) del IMSERSO, cuyo objeto fue la consultoría y asistencia para el desarrollo y evaluación de un programa de seguridad vial para personas mayores, la aplicación de esta fórmula de valoración también dio lugar a un resul-

tado desproporcionado en las puntuaciones. En efecto, una de las 2 ofertas presentadas, lo fue por importe de 456.600€, lo que supuso una baja poco significativa de 19.110€, es decir tan sólo del 4% del precio de licitación y obtuvo el máximo porcentaje de puntos posible, el 30%, mientras que la otra oferta fue por 475.710€, importe coincidente con el precio de licitación, y obtuvo cero puntos.

3) Utilización de fórmulas por escalas fijas de porcentajes o puntos.

Es decir, mediante estas fórmulas se asignan una puntuación fija para la mejor oferta, otra puntuación fija para la segunda mejor oferta y así sucesivamente para el resto de las ofertas presentadas sin establecer ninguna proporcionalidad entre los tramos de puntuación. (Esta incidencia se observó únicamente en la TGSS).

A juicio de este Tribunal, como en el caso acabado de examinar, la aplicación de este tipo de fórmulas mediante porcentajes prefijados puede dar lugar a resultados desproporcionados, de forma que diferencias mínimas en las bajas ofertadas pueden derivar en gran-

des diferencias en las puntuaciones, lo que no permite una adecuada ponderación con los demás criterios de adjudicación.

La deficiencia señalada puede observarse en el siguiente supuesto que, a modo de ejemplo, se expone a continuación:

Supongamos un concurso cuyo precio de licitación fuera de 100.000 euros y el método de valoración de los criterios económico y técnico fuera el siguiente:

a) El Criterio económico tiene una ponderación del 60% y la fórmula de valoración se basa en dar la máxima puntuación, 60, a la oferta más económica, 30 puntos a la segunda más barata, 20 a la tercera más barata y 5 puntos al resto de las ofertas.

b) Igualmente, el criterio técnico tiene una ponderación del 40% y se valora otorgando la máxima puntuación, 40, a la mejor oferta, 20 a la segunda mejor, 15 a la tercera y 5 al resto de las ofertas.

El resultado de aplicar este método de valoración al concurso hipotético planteado sería el reflejado en el siguiente cuadro n.º 9.

CUADRO N.º 9

Valoración de las proposiciones

| EMPRESAS | Oferta económica | Puntuación criterio económico | Puntuación Criterio Técnico | Total puntuación | Orden de valoración |
|----------|------------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------|---------------------|
| A        | 80.000           | 60                            | 5                           | 65               | 1                   |
| B        | 80.001           | 30                            | 15                          | 45               | 3                   |
| C        | 80.005           | 20                            | 40                          | 60               | 2                   |
| D        | 80.010           | 5                             | 20                          | 25               | 4                   |

En el cuadro anterior se observan los resultados incoherentes que pueden producirse con la aplicación de este tipo de fórmulas, ya que, como ocurre en el ejemplo expuesto, la mayor puntuación la obtendría la empresa que realizase la mejor oferta económica por pequeña que fuese la diferencia con las demás y con independencia de su escasa valoración en el criterio técnico del concurso. Por lo tanto, finalmente puede no resultar adjudicataria la empresa que presenta la proposición más ventajosa, relacionando el criterio precio y la calidad técnica.

— Cabe citar como ejemplo de esta deficiencia un contrato (20040599 1/2005), cuyo objeto fue el servi-

cio de limpieza de distintos edificios de la TGSS en Jaén, que atribuyó al criterio económico la ponderación del 70%, aplicando la siguiente fórmula de valoración:

A la oferta más barata le otorgó la máxima puntuación, el citado 70%, mientras que la oferta más cara obtendría 0 puntos. Esta fórmula fue incorrecta, puesto que daba 0 puntos a la oferta más cara con independencia de que las diferencias en las economías de las ofertas fueran de 1 euro o de 10.000 euros, tal y como se refleja en el siguiente cuadro núm. 10.

CUADRO N.º 10

Valoración de las proposiciones (lote 1)

| EMPRESAS | Oferta económica | Puntuación criterio económico | Criterio técnico | Total puntuación | Orden de valoración |
|----------|------------------|-------------------------------|------------------|------------------|---------------------|
| A        | 143.358 euros    | 70                            | 0                | 70               | 1                   |
| B        | 149.700 euros    | 0                             | 20               | 20               | 2                   |

Tal y como se observa en el cuadro de valoración adjunto, la deficiencia descrita se produjo, de facto, en la valoración de las proposiciones del Lote 1 del contrato citado. En efecto, se presentaron 2 empresas a este Lote, la oferta económica (A), por importe 143.358€, que por ser la más baja obtuvo 70 puntos en el criterio económico y que sin embargo obtuvo 0 puntos en el criterio técnico, mientras que la oferta económica (B), por importe de 149.700€, que obtuvo 0 puntos en el criterio económico por ser la más cara pero que fue valorada con el máximo de puntuación posible, es decir 20 puntos, en el criterio técnico. Por lo tanto, como consecuencia de la aplicación de esta fórmula de valoración, una diferencia mínima en las ofertas económicas de 634,2€ (0,4%) provocó que una empresa que era técnicamente superior a la adjudicataria quedara prácticamente excluida.

4) Falta de coherencia entre la ponderación otorgada en los pliegos al criterio precio y la valoración de las mejoras cuantificables económicamente.

En efecto, este Tribunal ha observado que, en la contratación del INSS, del IMSERSO y de la TGSS, si bien los pliegos configuraron el precio como el criterio de adjudicación de mayor ponderación o de mayor importancia relativa, sin embargo la valoración que se atribuye en dichos pliegos de las mejoras cuantificables económicamente en unos casos, es decir, aquellas mejoras de la prestación propuestas por los licitadores que tienen un valor económico concreto y la renuncia a la

revisión de precios en otros, es decir, la decisión de los licitadores de renunciar «a priori» al derecho a un posible aumento futuro de los precios de mercado ofertados a la Administración (como consecuencia de la aplicación del IPC o de otro índice oficial), era muy superior a la que correspondería a una baja equivalente en el precio, lo cual no resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 86 del TRLCAP.

Además, esta circunstancia pudo desincentivar a los licitadores a presentar ofertas más económicas, puesto que eran plenamente conscientes de la inutilidad de ofertar a la baja, ya que obtendrían mayor puntuación ofertando las citadas mejoras o renunciando a la revisión de precios y realizando una proposición más cara. Esta deficiencia que pudo alterar en ocasiones el resultado final de la adjudicación resultó también contraria a la transparencia y objetividad que deben regir en el proceso de concurrencia. Ejemplifican la deficiencia señalada los siguientes contratos:

— En un contrato, (20040330 1/2005) cuyo objeto fue el servicio de limpieza de los locales dependientes de la D. P. de Pontevedra de la TGSS, a pesar de que el criterio económico tenía una importante ponderación del 75%, una baja ofertada del precio de 6.005 € se valoraba únicamente con 2,25 puntos, mientras que una mejora de 2.080 € se valoraba con 4 puntos, por lo que, en la práctica, era más decisiva una diferencia entre ofertas en el criterio de las mejoras valorables económicamente.

CUADRO N.º 11

Valoración de las proposiciones

| EMPRESAS | Oferta económica | Baja ofertada | Puntuación criterio económico | Diferencia de puntos respecto de la más cara | Valoración mejoras ofertadas | Puntuación de las mejoras | Puntuación total ofertas |
|----------|------------------|---------------|-------------------------------|--|------------------------------|---------------------------|--------------------------|
| A        | 179.011€         | 989€          | 72,75                         | 0  | 2.080€                       | 4                         | 91,25                    |
| B        | 173.995€         | 6.005€        | 75                            | 2,25   | 1.232€                       | 3                         | 91,00                    |
| C        | 180.000€         | 0€            | 72,75                         | 0  | 875€                         | 3                         | 88,00                    |
| D        | 177.856€         | 2.144€        | 73,5                          | 0,75   | 0€                           | 0                         | 77,50                    |

Como puede observarse en el anterior cuadro de valoración de las proposiciones, el criterio de las mejoras ofertadas, de menor importancia relativa que el criterio precio, fue finalmente el que resultó determinante de la adjudicación.

— En un contrato (20040023 759/2004), cuyo objeto fue el servicio de limpieza del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) en Melilla del IMSERSO, considerando únicamente los criterios del precio que tenía una ponderación del 40% y la renuncia a la revisión de precios, que ponderó con el 30%, en la hipótesis de que la oferta más barata no hubiese ofertado además la renuncia a la revisión de precios, habría obtenido menor puntuación que la oferta más cara (cuyo precio era

un 16% mayor que la más barata), pese a ser el precio un criterio de adjudicación preferente.

En el cuadro núm. 12 siguiente se refleja una simulación de cual hubiera sido el resultado de las puntuaciones de las 2 ofertas y cual hubiera sido el precio total del contrato, al cabo de 4 ejercicios, con renuncia y sin renuncia a la revisión de precios, considerando el siguiente supuesto:

a) La oferta (B) de precio inicial más económico y sin renunciar al derecho a la aplicación de la revisión de precios (estimando el IPC anual al 4%) y, b) la oferta (A) de precio más elevado pero que renunciase totalmente a la aplicación de la revisión de precios.

En el siguiente cuadro núm. 12 se reflejan las puntuaciones que corresponderían a cada una de las citadas ofertas, según los métodos de valoración y ponderación establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato aplicados únicamente para los 2 criterios citados.

CUADRO N.º 12  
Cuadro de valoración

| Precio ofertas         | Precio ejercicio 1 | Precio ejercicio 2 | Precio ejercicio 3 | Precio ejercicio 4 | Precio total contrato | Revisión de precios                                | Puntuación precio y cláusula revisión |
|------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|--|---------------------------------------|
| Oferta A<br>573.845,19 | 286.922,60         | 286.922,60         | 286.922,60         | 286.922,60         | 1.147.690,38          | Sin revisión de precios                            | 42                                    |
| Oferta B<br>490.984,00 | 245.492,00         | 255.311,68         | 265.524,15         | 276.145,11         | 1.042.472,94          | Revisión de precios al 4% después primer ejercicio | 40                                    |

En efecto, como puede observarse en el cuadro anterior, el precio fijo durante los 4 ejercicios y final del contrato sería significativamente más alto en la oferta A, de precio más elevado a pesar de la renuncia a la revisión de precios, que en la oferta B, más barata y sin renuncia a la revisión de precios (y que obtendría peor puntuación). En definitiva, este ejemplo hace patente, a juicio de este Tribunal, el posible efecto desincentivador de la competencia para los licitadores, así como contrario al principio de economía, que puede suponer la utilización de la renuncia a la revisión de precios como criterio de adjudicación.

Asimismo, cabe señalar, como argumento igualmente en contra de la utilización de este criterio de adjudicación, que el IMSERSO, no sólo podría no obtener ninguna ventaja económica en el caso de que el contratista ejerciera la facultad que ostenta de no prorrogar el contrato, sino que resulta imposible determinar, a priori, la ventaja económica que podría suponer para ese Instituto una renuncia total o parcial a la revisión de precios, lo que dificulta lógicamente su adecuada ponderación con los restantes criterios.

5) Establecimiento y utilización de límites máximos de valoración o «umbrales de saciedad» en la valoración del criterio económico.

En numerosos contratos los pliegos de cláusulas administrativas particulares en todas las entidades fiscalizadas, es decir, en el INSS, en el INGESA, en el IMSERSO, en el ISM y en la TGSS, establecieron «umbrales de saciedad»<sup>11</sup> o límites máximos en la

<sup>11</sup> No se pueden aceptar las alegaciones del actual Director de la TGSS, relativas a la utilización de umbrales de saciedad o límites máximos en la puntuación de las ofertas económicas de los licitadores en la valoración del criterio del precio. A juicio de este Tribunal, si la TGSS pretende establecer límites para la valoración del criterio económico, para evitar la presentación de ofertas anormalmente bajas que pongan en riesgo el adecuado cumplimiento del contrato, debería acudir al mecanismo legal previsto en el artículo 86.3

Como vemos la oferta (A) sería mejor puntuada a pesar de ser más cara al ofertar la renuncia a la revisión de precios, mientras que la oferta (B), aún siendo más económica, al no renunciar a la revisión de precios, finalmente sería peor valorada y no resultaría adjudicataria.

valoración del criterio económico por encima de los cuales las bajas económicas que pudieran figurar en las ofertas de los licitadores no serían valoradas por la Administración contratante, lo cual, a juicio de este Tribunal, fue contrario al principio de economía que debe regir en la contratación administrativa.

En efecto, fueron incluidos en los pliegos límites máximos a partir de los cuales las proposiciones más ventajosas ofertadas por los licitadores no conllevaban un correlativo incremento de la puntuación del criterio precio, renunciando con ello la Administración a la posibilidad de obtener una mayor economía, sin proceder a comprobar antes la viabilidad de las ofertas presentadas.

A juicio de este Tribunal, estos límites, también denominados «umbrales de saciedad», pueden desincentivar la competencia y son todavía menos admisibles si se considera que el TRLCAP, en su artículo 86.3, prevé que en las adjudicaciones que se realicen mediante concurso público, se establezcan criterios para determinar si una determinada oferta resulta, en principio, desproporcionada o temeraria, con el objeto de garantizar el cumplimiento de los contratos.

Todo ello teniendo en cuenta, además, que la utilización de estos umbrales de saciedad no permite el trámite de audiencia de los licitadores (artículo 83 del TRLCAP), que habiendo acreditado ya su solvencia para la ejecución del contrato se encuentran, sin embargo, con que su mejor oferta económica no es valorada.

Como ejemplos de los efectos negativos que puede producir la deficiencia señalada cabe desatacar, entre otros, los siguientes contratos:

— En un contrato (20040129 50701/04) cuyo objeto fue la redacción del proyecto y la dirección de las obras de construcción de un edificio en Zaragoza, la

del TRLCAP y, consiguientemente, regular en los pliegos de cláusulas administrativas de sus contratos, los parámetros para apreciar la temeridad de las ofertas económicas.

TGSS, en la valoración de la oferta económica incluyó un umbral de saciedad del 30%, por encima del cual las bajas de las ofertas no serían valoradas. Como consecuencia del establecimiento de este umbral de saciedad, la mayor parte de las 19 ofertas que se presentaron al concurso se situaron exactamente en dicho límite, ajustando el precio de sus ofertas económicas y solo 2 de ellas lo sobrepasaron en una cuantía mínima.

— En un contrato, (20040048 04/2402) cuyo objeto fue la asistencia técnica administrativa para la realización de trabajos auxiliares para el tratamiento de la documentación histórica de la TGSS, fue establecido un umbral de saciedad del 85%, por encima del cual las bajadas en la ofertas no serían puntuadas, por lo que la valoración del criterio precio perdió parte del peso teórico (del 60%) que le otorgaron los pliegos, tal y como se refleja en el cuadro núm. 13 siguiente.

CUADRO N.º 13

Cuadro de valoración de las proposiciones

| Empresas | Oferta económica | Puntuación criterio económico | Criterio técnico | Criterio mejoras | Total puntuación | Orden de valoración |
|----------|------------------|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|
| A        | 13.660.959 euros | 60                            | 17,37            | 8,5              | 85,87            | 2                   |
| B        | 13.660.966 euros | 60                            | 18,57            | 7                | 85,57            | 3                   |
| C        | 13.661.008 euros | 60                            | 28,26            | 9,25             | 97,51            | 1                   |

Como puede observarse, todas las empresas obtuvieron idéntica puntuación en la valoración del criterio económico, al alcanzar el 85% del precio de licitación, umbral por encima de cual las bajas de las ofertas no fueron valoradas. Por lo tanto, en este caso fue la solución técnica ofertada, valorada con una ponderación del 30%, la que resultó ser el criterio definitivo en la adjudicación.

Asimismo, no parece adecuado, a juicio de este Tribunal, que la solución técnica de este contrato, cuyo objeto lleva desarrollándose durante años, fuera el factor determinante en la adjudicación. Parecería más razonable que estas cuestiones hubieran sido ya incluidas como características de la prestación en el pliego de prescripciones técnicas particulares del contrato, elaborado por la TGSS.

6) Falta de fijación en los pliegos de la fórmula o método para la valoración del criterio económico.

En algunos de los contratos analizados, este Tribunal ha constatado en el INSS, en el INGESA, en el ISM y en la TGSS, la ausencia en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de una fórmula concreta de valoración del criterio precio. A juicio de este Tribunal de Cuentas, el establecimiento previo de fórmulas objetivas de valoración del precio constituye una garantía del cumplimiento de los principios de objetividad y transparencia, y por tanto, garantiza también, la ausencia de posibles actuaciones arbitrarias en la contratación pública.

En efecto, la fórmula que sea elegida y que vaya a ser aplicada para valorar el criterio precio debe ser conocida con carácter previo por los licitadores y, desde luego, debe ser coherente en sus resultados con la pon-

deración prevista para dicho criterio en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Por ello, el establecimiento de fórmulas claras y sencillas, que no alteren con su aplicación la importancia relativa otorgada en los pliegos a los criterios objetivos de adjudicación, garantiza también el ejercicio de un adecuado control del proceso de concurrencia y, en definitiva, un mayor control en la gestión de los recursos públicos.

En este sentido debe destacarse que este Tribunal ha constatado en el examen expuesto de los métodos de valoración de los diferentes criterios de adjudicación, la existencia de distorsiones, como las ya señaladas, que han incidido en la ponderación que los pliegos asignaban al criterio económico (en ocasiones minimizando su importancia real) al tiempo que han podido influir, en mayor o menor medida, en la adjudicación final de los contratos.

7) Falta de uniformidad y de justificación suficiente en la ponderación del criterio económico en el ámbito de la Seguridad Social.

Finalmente resulta conveniente, a juicio de este Tribunal, poner de manifiesto la distinta ponderación o importancia relativa (importancia de un criterio respecto del conjunto) que ha tenido el criterio objetivo precio en el conjunto de las Entidades Gestoras y de la TGSS, por tratarse de un criterio de adjudicación de relevancia y que reviste mayor objetividad.

En primer lugar, cabe señalar que las citadas entidades no motivaron como hubiera sido lo deseable, la distinta ponderación atribuida a este criterio de adjudicación en los pliegos de cada contrato. Asimismo, a juicio de este Tribunal, debe señalarse que la ponderación del factor precio fue, en algunos contratos, anormalmente

baja, de sólo un 25% o, incluso excluida por el órgano de contratación sin la debida justificación, mientras que en otros contratos dicha ponderación fue excesivamente alta, llegando a sobrepasar la ponderación del 90%.

El siguiente cuadro núm. 14 refleja la ponderación dada al criterio precio por las Entidades Gestoras y la TGSS, distinguiendo según la naturaleza de los contratos en los que se han observado diferencias más significativas:

CUADRO N.º 14

**Ponderación del criterios objetivos precio (ejercicios 2004/2005) entidades gestoras y TGSS (en tramos de porcentajes de ponderación)**

| ENTIDAD/N.º DE CONTRATOS | C. OBRAS                 |       |       |        | C. SUMINISTROS           |       |       |        | C. SERVICIOS DE LIMPIEZA Y VIGILANCIA |       |       |        | C. REDACCIÓN DE PROYECTOS |       |       |        |
|--------------------------|--------------------------|-------|-------|--------|--------------------------|-------|-------|--------|---------------------------------------|-------|-------|--------|---------------------------|-------|-------|--------|
|                          | Porcentaje de valoración |       |       |        | Porcentaje de valoración |       |       |        | Porcentaje de valoración              |       |       |        | Porcentaje de valoración  |       |       |        |
|                          | 0-25                     | 25-50 | 50-75 | 75-100 | 0-25                     | 25-50 | 50-75 | 75-100 | 0-25                                  | 25-50 | 50-75 | 75-100 | 0-25                      | 25-50 | 50-75 | 75-100 |
| TGSS                     | ---                      | ---   | ---   | 5      | ---                      | 2     | ---   | 11     | ---                                   | 4     | 20    | 17     | ---                       | 7     | ---   | ---    |
| IMSERSO                  | ---                      | 6     | 1     | ---    | ---                      | ---   | 4     | 2      | ---                                   | 4     | 5     | 3      | ---                       | 4     | ---   | ---    |
| INGESA                   | 3                        | 3     | ---   | ---    | ---                      | 8     | ---   | ---    | ---                                   | 2     | 2     | ---    | ---                       | ---   | ---   | ---    |
| ISM                      | ---                      | ---   | ---   | ---    | 1                        | 4     | 3     | ---    | ---                                   | 6     | 1     | ---    | ---                       | ---   | ---   | ---    |
| INSS                     | ---                      | ---   | ---   | ---    | ---                      | 1     | 3     | 7      | ---                                   | 1     | 23    | 10     | 12                        | 4     | ---   | ---    |

Asimismo, cabe resaltar la falta de uniformidad existente en relación con la ponderación otorgada al criterio precio en los contratos de obras del INGESA, así como en comparación con la ponderación que atribuyeron a este mismo criterio el IMSERSO y la TGSS. En efecto, la ponderación del criterio precio en la contratación de obras del INGESA, fue de 29 puntos en el 50% de los contratos examinados, y de cero puntos en el otro 50% (el factor precio fue excluido), valoración que resultó además, en ambos casos muy inferior al 75% que otorgó el IMSERSO, y al 80% que otorgó la TGSS para contratos con idéntico objeto.

Además, este Tribunal ha detectado que el INGESA otorgó una ponderación al criterio económico distinta para la contratación de suministros con el mismo objeto, concretamente dicha ponderación fue en un contrato del 29% (20040542 C.A. 2/04) y del 50% en el otro (20040163 C.P.H.C. 3/04), cuyo objeto fue en ambos casos el suministro de diverso material fungible, sin que existiera motivación alguna que justificase estas sustanciales diferencias.

Por último, con respecto a los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, tal y como se expone

posteriormente en el presente Informe, resulta también destacable la distinta ponderación otorgada al criterio económico, que osciló en un tramo de entre el 90% en unos casos y el 30% en otros, para la contratación de servicios de limpieza y de servicios de seguridad y vigilancia. Esta falta de uniformidad, que tampoco fue motivada por los órganos de contratación, se produjo tanto en el ámbito propio de cada una de las Entidades Gestoras y de la TGSS, como respecto de la Seguridad Social en su conjunto, tal y como ha quedado reflejado en el anterior cuadro.

8) Establecimiento y regulación de la baja temeraria.

Respecto a la previsión y regulación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los concursos de los parámetros para determinar si una proposición económica se encontraba incurso en baja temeraria, cabe destacar con carácter general, la falta de homogeneidad existente en su tratamiento por parte de las Entidades Gestoras y la TGSS, tal y como se observa en el cuadro núm. 15 siguiente:

CUADRO N.º 15

**Baja temeraria en los pliegos de cláusulas administrativas particulares**

(En núm. de contratos)

| ENTIDADES | No prevé la baja temeraria | Prevé la baja temeraria | Determina los parámetros | No determina los parámetros | Exclusión automática | Prevé umbral de saciedad y baja temeraria | Prevé umbral de saciedad pero no baja temeraria |
|-----------|----------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------|----------------------|---|---|
| INSS      | 67                         | 29                      | 27                       | 2                           | 0                    | 2   | 14  |
| INGESA    | 28                         | 3                       | 2                        | 1                           | 2                    | 0   | 5   |
| IMSERSO   | 49                         | 4                       | 4                        | 0                           | 3                    | 3   | 4   |
| ISM       | 8                          | 15                      | 14                       | 1                           | 0                    | 2   | 2   |
| TGSS      | 42                         | 79                      | 71                       | 8                           | 2                    | 15  | 12  |
| TOTALES   | 194                        | 130                     | 118                      | 12                          | 7                    | 22  | 37  |

Efectivamente, como vemos en el cuadro núm. 15, durante el período que abarca la presente Fiscalización, la regulación de la baja temeraria en los pliegos de cláusulas administrativas particulares adoleció de falta de homogeneidad. Así la baja temeraria no fue prevista en el 60% de los contratos celebrados por las entidades fiscalizadas. A su vez, en el 40% de los casos en que sí fue prevista la temeridad de las ofertas, y con la única excepción del IMSERSO, sin embargo, en algunos contratos no quedaron fijados en los pliegos los criterios determinantes de su apreciación.

Con respecto a los casos en que los pliegos determinaron los parámetros para apreciar los supuestos de baja temeraria, la regulación de la temeridad en las ofertas se ha realizado en la mayoría de los contratos, bien por remisión expresa a lo dispuesto sobre la materia en el artículo 83 del TRLCAP para las subastas, o bien se ha reproducido simple y literalmente en los pliegos el citado artículo 83 del TRLCAP.

Por otra parte, todas las entidades fiscalizadas, a excepción del INGESA, previeron en los pliegos la posible existencia de bajas temerarias, en contratos en los que también fueron previstos simultáneamente umbrales de saciedad para la valoración del criterio económico, precisamente para evitar que se presentaran ofertas anormalmente bajas, por lo que, en estos casos, la regulación de la temeridad no tendría nunca efecto alguno al estar limitado en su valoración el criterio económico por el citado umbral de saciedad. En efecto, como consecuencia de lo expuesto, la baja temeraria prevista en los contratos analizados no fue nunca aplicada ya que, de facto, aunque los licitadores acreditasen la viabilidad de su propuesta, no obtendrían mayor puntuación en el criterio económico.

Por último, cabe señalar que la temeridad fue prevista en los pliegos como una causa de exclusión automática en algunos contratos del INGESA, del IMSERSO y de la TGSS, incumpliendo así el artículo 86 en relación con el 83.3 del TRLCAP, en cuya virtud la declaración del carácter desproporcionado de las bajas requiere la previa solicitud de información a todos los licitadores supuestamente comprendidos en ella, así como el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

### 1.2.2 Análisis del criterio técnico

El criterio técnico es aquél en el que la Mesa de Contratación, debidamente asesorada, valora distintos aspectos o cualidades de carácter técnico o funcional de la prestación, adecuadamente definidos en los pliegos de cláusulas administrativas en función de las particularidades propias de cada contrato, por lo que se trata del criterio de valoración más subjetiva por su propia naturaleza.

Como resultado del análisis realizado por este Tribunal de Cuentas del establecimiento y de la utilización del criterio técnico en la contratación celebrada en el

ámbito de la Seguridad Social y que ha sido adjudicada por concurso, a continuación se exponen las principales incidencias observadas:

1) Insuficiente concreción previa en los pliegos de cláusulas administrativas particulares sobre los parámetros de valoración del criterio técnico.

Con excesiva frecuencia en los contratos, (en todas las entidades fiscalizadas, es decir el INSS, el INGESA, en el IMSERSO, en el ISM y en la TGSS) no ha sido adecuadamente definida en los pliegos el contenido y la forma de valorar el criterio técnico, no siendo suficiente a estos efectos y con carácter general, la inclusión como criterio técnico de «la solución propuesta», o el uso de expresiones como «Se asignarán 250 puntos a la solución técnica más flexible», sin mayores especificaciones al respecto en cuanto a qué elementos concretos serían valorados. Con ello se introdujo un grado excesivo de discrecionalidad que restó transparencia a la valoración de un criterio que ya es intrínsecamente subjetivo.

— Como ejemplo de esta incidencia cabe señalar que en un contrato, (2004039 03/2701) cuyo objeto fue la redacción del proyecto básico y de ejecución, así como la dirección y control de las obras de construcción de un inmueble de la TGSS en Huesca, el criterio técnico fue indeterminado, tanto en su contenido como en la forma de valoración, ya que los pliegos se limitaron a atribuir 250 puntos a la solución técnica mas flexible, y al resto de las propuestas la puntuación que técnicamente y en función de la solución aportada les pudiera corresponder, sin mayores precisiones al respecto.

Asimismo, en numerosos contratos de obras, así como en la contratación celebrada para la redacción de proyectos y la dirección de obras, fue valorado como criterio de adjudicación el «cumplimiento del programa...», «, que se configuró como un requisito mínimo y excluyente para los licitadores en el pliego de prescripciones técnicas particulares, pero sin las suficientes especificaciones sobre qué aspectos concretos, por encima de los mínimos exigidos, serían valorados como criterio de adjudicación. De esta forma, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que, en ocasiones, siendo el criterio técnico el de mayor importancia en estos contratos, sin embargo en su aplicación su efecto fue escaso, puesto que fueron valorados con la máxima puntuación todos los licitadores que presentaron la citada documentación mínima y fueron excluidos, o simplemente no valorados, los licitadores que no la presentaron.

— Como ejemplo de esta incidencia cabe citar un contrato, (20040047 03/09701) cuyo objeto fue la redacción del proyecto básico y de ejecución, así como la dirección y control de las obras de construcción de un inmueble destinado a Agencia de la Seguridad Social



en Burgos, que incluyó como criterio de adjudicación el cumplimiento del programa de necesidades, previsto como requisito obligatorio en el pliego de prescripciones técnicas, con una valoración de 200 puntos, sin ninguna otra especificación al respecto. En este caso concreto, como consecuencia de la falta de determinación previa la totalidad de las 20 ofertas que se presentaron fueron calificadas por igual en este apartado al «cumplir adecuadamente...» el programa.

2) Falta de acreditación suficientemente en la resolución de adjudicación de la motivación de la valoración otorgada al criterio técnico.

Con excesiva frecuencia en los contratos examinados celebrados por todas las entidades fiscalizadas, no quedó suficientemente acreditada en la resolución de la adjudicación la motivación de la valoración técnica de las proposiciones de los licitadores, circunstancia que restó transparencia al procedimiento de contratación y que, asimismo, fue contraria a lo dispuesto en el artículo 88.2 del TRLCAP y en el artículo 54.2 de la LRJAP-PAC, según los cuales la resolución del concurso debe motivarse en todo caso por la Administración con referencia a los criterios de adjudicación que figuren en el pliego de cláusulas administrativas.

Efectivamente, la suficiente motivación de la resolución de la adjudicación por el órgano de contratación es el resultado final del proceso fundamentado y razonado que da lugar a la decisión adoptada por la Administración. La importancia de la motivación ha sido señalada reiteradamente por la jurisprudencia, en este sentido cabe citar la Sentencia Tribunal Supremo del 7 de mayo de 1987 en la que se expone que, «La motivación es inexcusable... porque es, de una parte, la garantía de que la decisión no se toma arbitrariamente sino fundada y razonadamente; y de otra, el medio de que los demás interesados puedan combatir esa fundamentación cuando haya discurrido fuera de los márgenes legales y jurídicos».

— Como ejemplo de la falta de motivación cabe destacar que un contrato (20040600 C.P. 3-04), cuyo objeto fue el servicio de limpieza de todas las dependencias de la TGSS en La Coruña, en el que, ante la solicitud de este Tribunal de los Informes en los que se basó la propuesta de adjudicación, la TGSS manifestó expresamente que «No se remiten informes técnicos al haberse asumido por los propios componentes de la Mesa de Contratación la valoración técnica de las ofertas presentadas». Por lo que, en definitiva, no quedó acreditada en el expediente de contratación la motivación de la valoración del criterio técnico.

### 1.2.3 Análisis del criterio de las mejoras

Dentro del criterio de adjudicación denominado mejoras, son valorados por la Mesa de Contratación dis-

tintos aspectos o prestaciones adicionales referidos al objeto del contrato y que deben haber sido concretados previa y suficientemente en los pliegos particulares de cada contrato. Estos aspectos o prestaciones adicionales pueden ser ofertados por los licitadores y deben suponer algún beneficio o ventaja para la Administración Pública contratante, es decir, deben mejorar los requisitos mínimos exigidos para el cumplimiento del contrato en el pliego de prescripciones técnicas particulares.

Las principales incidencias observadas respecto de la utilización de este criterio por las Entidades Gestoras y por la TGSS han sido las siguientes:

1) Inconcreción en el pliego de cláusulas administrativas particulares tanto del contenido como del método de valoración de las mejoras. Esta incidencia se produjo en todas las entidades fiscalizadas, es decir, en el INSS, en el INGESA, en el IMSERSO, en el ISM y en la TGSS.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 del TRLCAP los criterios de adjudicación de los contratos que sean adjudicados mediante concurso deben ser objetivos, por lo que, a juicio de este Tribunal, no resultan admisibles criterios en virtud de los cuales se valoren mejoras que resultan indeterminadas, ya sea en su contenido o en su método de valoración o en ambos aspectos, ya que requerirán la concreción de la Mesa de Contratación en un momento posterior a la apertura de las proposiciones de los licitadores.

Efectivamente, en numerosos contratos analizados los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecieron como criterio objetivo de adjudicación las mejoras indeterminadas que pudiera proponer el licitador, utilizando referencias genéricas tales como «otras mejoras que redunden en beneficio del servicio...», «Otras mejoras ofertadas por el licitador sobre los servicios mínimos...» se valorarán aquellos medios... que no se contemplen como obligatorios en el PPT... que redunden en un beneficio efectivo de la prestación...»... todos los necesarios», «según necesidades...», y otras expresiones análogas que introdujeron, en mayor o menor medida, aspectos discrecionales y subjetivos, y que pudieron influir en la adjudicación definitiva.

Asimismo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares se limitaron frecuentemente a establecer la puntuación máxima atribuible a este criterio, con expresiones como «con un máximo de 15 puntos...» sin mayores especificaciones al respecto, por lo que, en definitiva, puede afirmarse simplemente que el pliego no especificó el método de valoración.

En estos casos, las mejoras fueron valoradas de manera detallada por la Mesa de Contratación posteriormente a que tuviera lugar la apertura de las ofertas de los licitadores, pero no, como hubiera sido necesario, con carácter previo a dicha apertura en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

En definitiva, la falta de concreción previa del contenido de las mejoras así como de la determinación del método para su valoración, cuestión que ya ha sido criticada por este Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización, privó de disponer de la información necesaria y suficiente a los licitadores, en concreto sobre cuales serían las mejoras posibles a proponer y cuales serían las más valoradas por el órgano de contratación, restando con ello transparencia y objetividad al proceso de concurrencia, en contra de lo dispuesto en el artículo 3 de la LOFAGE, e introduciendo un excesivo margen de discrecionalidad en la actuación del órgano de contratación.

Ejemplifican la incidencia señalada los siguientes contratos:

— En un contrato (20040350 31/CP-01/05A), cuyo objeto fue el servicio de limpieza de las oficinas del

CAISS del INSS de Navarra, fueron incluidas como mejoras, entre otras, las actuaciones adicionales, la programación de los trabajos, la bolsa de horas de trabajo gratuitas, etc, valorables todas ellas con un máximo de 10 puntos, sin que los pliegos aportasen ninguna otra información adicional ni precisaran cómo iban a ser valoradas.

Como consecuencia de esta inconcreción previa la valoración tuvo que ser determinada, «a posteriori», por la propia Mesa de Contratación, que valoró indebidamente algunas mejoras que, aunque ofertadas por los licitadores, no estaban previstas específicamente como tales en los pliegos. Esta circunstancia adquiere además una especial relevancia si tenemos en cuenta, que, como ocurrió en este caso, la valoración de las mejoras resultó ser determinante en el resultado definitivo de la adjudicación, tal y como se refleja en el cuadro de valoración siguiente:

CUADRO N.º 16

#### Valoración de las proposiciones

| Empresa | Puntuación criterio económico | Puntuación criterio mejoras | Puntuación Total |
|---------|-------------------------------|-----------------------------|------------------|
| A       | 89,36                         | 5,67                        | 95,03            |
| B       | 90,00                         | 3,98                        | 93,9             |
| C       | 88,61                         | 3,78                        | 92,4             |

Finalmente, resultó adjudicataria la misma empresa (A) que había ejecutado el contrato en años anteriores, que, a juicio de este Tribunal, en casos de inconcreción de las mejoras y de su contenido, como éste, podría haber resultado favorecida por ser concedora de las necesidades del servicio de que se trate y de las preferencias del órgano de contratación.

Especialmente carece de justificación esta inconcreción en la determinación de las mejoras en los contratos, que por su reiteración, como es el caso de determinados contratos de servicios limpieza, vigilancia, mantenimiento, etc, tienen unas características y unas particularidades propias que deberían ser

ya perfectamente conocidas por el órgano de contratación.

— En un contrato (20040514 2004 C 1009), cuyo objeto fue el servicio de alojamiento de alumnos que asistían a cursos en el Centro Nacional de Formación Marítima de Isla Cristina del ISM, los pliegos incluyeron como criterio objetivo de adjudicación las «Mejoras ofertadas por la empresa en relación con la ejecución del contrato... hasta un máximo de 3 puntos», lo que supuso otorgar una ponderación del 37,5% a este criterio, cuya posterior valoración en este caso concreto resultó ser determinante en la adjudicación, tal y como puede observarse en el siguiente cuadro núm. 17 de valoración de las ofertas.

CUADRO N.º 17

#### Valoración de ofertas

| Empresa | Puntuación criterio económico | Puntuación criterio mejoras | Otros criterios | Puntuación Total |
|---------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------|------------------|
| A       | 3,15                          | 3                           | 0,5             | 6,65             |
| B       | 3,5                           | 1                           | 1               | 5,5              |

Como se desprende del cuadro anterior las diferencias en la puntuación total de los criterios de adjudicación, especialmente en relación al criterio económico,

fueron mínimas, por lo que resultó ser decisiva en la adjudicación a favor de una de las empresas la diferencia de puntos otorgada en el criterio mejoras.

2) Utilización indebida de factores de solvencia como criterio objetivo de adjudicación.

En el análisis de los contratos incluidos en la presente Fiscalización este Tribunal de Cuentas ha podido comprobar que han sido tenidos en cuenta indebidamente como criterios de adjudicación factores o requisitos determinantes en realidad de la solvencia técnica de los licitadores, como es el caso de la experiencia, las certificaciones de calidad, la organización o los recursos humanos y materiales de la empresa, que no son susceptibles de tal valoración. Estos requisitos de solvencia de los licitadores, tal y como reiteradamente ha manifestado este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización, no son susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de adjudicación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 15.1,17,18,19 y 86 del TRLCAP.

Efectivamente, los criterios de adjudicación deben ser parámetros cuantificables, que incorporen una ventaja económica para los poderes adjudicadores al tiempo que deben referirse a las características de la prestación o a las condiciones de ejecución objeto del contrato.

En este mismo sentido se expresa la Comunicación interpretativa de la Comisión de la UE, de fecha 15 de Octubre de 2001, que completa la Comunicación de la Comisión «Los contratos públicos en la Unión Europea», adoptada en fecha 11 de marzo de 1998, respecto a los criterios objetivos señala expresamente que «La característica común a los criterios utilizados para valorar las ofertas es que, al igual que los criterios que se citan a modo de ejemplo, todos ellos deben referirse a la naturaleza de la prestación objeto del contrato o a sus condiciones de ejecución. Su finalidad es permitir a los poderes adjudicadores comparar las ofertas de manera objetiva, a fin de determinar la que mejor responde a sus necesidades en el marco de un contrato dado. Todo criterio de adjudicación ha de permitir valorar las cualidades intrínsecas de un producto o servicio...los criterios de adjudicación deben, por tanto, estar vinculados

al objeto del contrato o a sus condiciones de ejecución».

No obstante lo expuesto, cabe destacar que en el transcurso del ejercicio 2005, el INSS ha procedido a suprimir en los pliegos relativos a los contratos de servicios de limpieza y de redacción de proyectos y dirección de obras, la utilización que hacía como criterio de adjudicación de factores que eran en realidad determinantes de solvencia de los licitadores, como el equipo técnico adscrito a la redacción de los proyectos de obras, la organización o los medios de la empresa, los certificados de aseguramiento de la calidad, etc. Asimismo, el ISM prohibió la inclusión de tales factores determinantes de la solvencia en los pliegos aplicables tanto a los contratos de consultoría y asistencia para la redacción de proyectos y dirección de obras, como a los contratos administrativos especiales de explotación de bares y cafeterías y/o restaurantes, aprobados ambos en el año 2005. De esta forma, las citadas entidades cumplieron, aunque fuera parcialmente, las Recomendaciones reiteradamente manifestadas por este Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización de la contratación del Sector público.

— Como ejemplo de la incidencia señalada cabe citar el contrato (20040326 17/CP-01/2004), cuyo objeto fue el servicio de limpieza de los locales dependientes de la D. P. de la TGSS y de la D. P. del INSS de Cáceres, en el que se incluyó, indebidamente como criterio de adjudicación la presentación de Certificados de Garantía de Calidad medioambiental por parte de los licitadores. Como consecuencia de ello el contrato fue adjudicado a la empresa que aportó los Certificados ISO14001 (6 puntos) e ISO9001 (4 puntos). En este caso concreto, si no hubieran sido utilizados los citados certificados como un criterio de adjudicación, el resultado de la adjudicación hubiera sido favorable a una empresa distinta (C) de la que resultó adjudicataria (D), tal y como se refleja en siguiente cuadro<sup>12</sup> núm. 18.

<sup>12</sup> Puntuaciones asignadas a las empresas licitadoras del concurso incluidas en el Acta 2/04 (Anexo III) del expediente de contratación.

CUADRO N.º 18

Cuadro de valoración de las ofertas

| Empresa | Puntuación criterio económico | Puntuación criterio mejoras | Puntuación certificados de garantía de calidad | Otros criterios | Puntuación Total |
|---------|-------------------------------|-----------------------------|--|-----------------|------------------|
| A       | 60                            | 9                           | 0  | 10              | 79               |
| B       | 59,46                         | 20                          | 0  | 0               | 79,46            |
| C       | 59,10                         | 20                          | 0  | 10              | 89,10            |
| D       | 58,55                         | 20                          | 10   | 10              | 98,55            |

A juicio de este Tribunal, los certificados de calidad medioambiental, como cualquier otro certificado de garantía de calidad, constituyen un factor de la solven-

cia de las empresas y, por lo tanto, fueron indebidamente utilizados como criterio objetivo de adjudicación. En este sentido, resulta necesario distinguir la valoración

de los citados certificados de calidad medioambiental, de la utilización como criterio de adjudicación de cláusulas sociales y ambientales en los procedimientos de contratación pública.

Efectivamente, en virtud de la antes citada Comunicación de la U.E, de 15 de Octubre de 2001, los criterios medioambientales y sociales, siempre que no resulten discriminatorios para los demás miembros comunitarios, podrían ser incluidos como criterios de selección del contratista (de cualificación técnica) o, lo que sería más apropiado, a juicio de este Tribunal, ser incluidos en el propio pliego de prescripciones técnicas en el momento de determinar el objeto del contrato, trasladando (y garantizando) así su cumplimiento a la fase de ejecución del contrato.

Asimismo, la Directiva 18/2004 de la U.E permite la inclusión en los pliegos de determinados criterios de adjudicación sociales y medioambientales, a través de los cuales «pueden contribuir los poderes adjudicadores a la protección del medio ambiente y al fomento del desarrollo sostenible al tiempo que se garantiza que los poderes adjudicadores puedan obtener para sus contratos la mejor relación calidad/precio».

Por último, los criterios sociales y de carácter medioambiental<sup>13</sup> podrían también incluirse como cri-

<sup>13</sup> En este sentido, cabe citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de fecha 17 de diciembre de 2002, que

CUADRO N.º 19

Resumen de incidencias observadas en la aplicación de los criterios objetivos de adjudicación entidades gestoras y TGSS (ejercicios 2004/2005)

(En núm. de contratos)

| Entidades                         | Nº de contratos | Fórmulas inadecuadas | Sin fórmula de valoración | Incoherencia en la valoración de las mejoras | Existió umbral de saciedad | No prevé Baja temeraria | Inconcreción mejoras | Se utilizaron Factores de solvencia | Inconcreción criterio técnico |
|-----------------------------------|-----------------|----------------------|---------------------------|--|----------------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| INSS                              | 96              | 17                   | 2                         | 3  | 16                         | 67                      | 70                   | 29                                  | 77                            |
| INGESA                            | 31              | 7                    | 12                        | ---  | 5                          | 28                      | 24                   | 18                                  | 20                            |
| IMSERSO                           | 53              | 47                   | ---                       | 5  | 7                          | 49                      | 13                   | 18                                  | 30                            |
| ISM                               | 23              | 16                   | 2                         | ---  | 4                          | 8                       | 12                   | 8                                   | 17                            |
| TGSS                              | 121             | 38                   | 5                         | 2  | 27                         | 42                      | 64                   | 26                                  | 105                           |
| TOTAL (en nº de contratos y en %) | 324             | 125<br>39%           | 21<br>6%                  | 10<br>3%                                     | 59<br>18%                  | 194<br>60%              | 183<br>56%           | 99<br>31%                           | 249<br>77%                    |

Como puede comprobarse en el análisis del cuadro anterior referido a las deficiencias más comunes observadas en los criterios de adjudicación aplicados por las entidades fiscalizadas durante el período 2004-2005, destacan sobre todo las incidencias referidas a la valoración del criterio económico. Resulta también significativa la deficiente concreción detectada en el contenido y en el método de valoración del criterio mejoras, así como la insuficiente determinación previa del criterio técnico en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Asimismo, se observa la escasa regulación

de los criterios objetivos de adjudicación siempre que, como cualquier otro criterio, tengan relación con el objeto del contrato, comporten una ventaja económica para las Entidades Gestoras y la TGSS y sean especificados en su contenido y valoración en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, garantizando así la adecuada transparencia y objetividad del procedimiento.

Finalmente, una vez expuestas las deficiencias más frecuentemente observadas por este Tribunal en el examen de los criterios objetivos de adjudicación, como síntesis del análisis realizado, a continuación se refleja en el siguiente cuadro núm. 19 un resumen de las principales incidencias señaladas en relación con los citados criterios aplicados a los concursos por las Entidades Gestoras y por la TGSS.

consideró adecuados los criterios de asignación de puntos adicionales a las empresas que cumplieran determinadas exigencias medioambientales, específicas y objetivamente cuantificables, relativos al nivel de las emisiones de óxidos de nitrógeno y al nivel de ruido de autobuses en un contrato cuyo objeto fue la prestación de servicios de transporte urbano en autobús.

En esta misma línea se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal de la Unión Europea, de fecha 4 de diciembre de 2004 al afirmar que «La normativa comunitaria en materia de contratación pública no se opone a que una entidad adjudicadora establezca, para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa a efectos de la adjudicación de un contrato de suministro de electricidad, un criterio consistente en exigir el suministro de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables...».

de las bajas temerarias en el ámbito de la Seguridad Social y la incorrecta utilización de umbrales de saciedad que limitan la valoración máxima del criterio económico.

2. Análisis por entidades fiscalizadas de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en la contratación de la Seguridad Social

A continuación se exponen, de forma separada e individualizada para cada una de las entidades fiscali-

zadas, los resultados del análisis realizado por el Tribunal de Cuentas de los criterios objetivos de adjudicación más frecuentemente utilizados en la contratación celebrada en el ámbito de la Seguridad Social durante los ejercicios 2004 y 2005.

Asimismo, se muestran los resultados obtenidos del análisis comparativo de carácter horizontal realizado por este Tribunal del grado de homogeneidad existente en el contenido y ponderación atribuido por las Entidades Gestoras y la TGSS a los criterios objetivos de adjudicación utilizados en contratos con idéntico objeto. En concreto, este análisis ha recaído específicamente en los criterios de adjudicación aplicados a los contratos de servicios de limpieza y a los contratos de servicios de seguridad y vigilancia adjudicados mediante concurso y celebrados por cada una de las citadas entidades.

## 2.1 El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Análisis de los criterios objetivos utilizados en la contratación celebrada

En el presente apartado del Informe se hace, con carácter previo, una breve referencia al ámbito organizativo del INSS y, posteriormente, se exponen las incidencias más significativas observadas en el análisis realizado por este Tribunal de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en la contratación celebrada (por concurso) por dicha Entidad Gestora.

### 2.1.1 Naturaleza y organización del INSS en el ámbito contractual

Durante el período que comprende el ámbito temporal de esta Fiscalización (ejercicios 2004 y 2005) la estructura orgánica del INSS ha estado establecida, sucesivamente, por el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, y por el Real Decreto 469/2003, de 25 de abril, que modifica parcialmente el anterior.

El INSS está adscrito en la actualidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, y se estructura en los siguientes tipos de órganos:

a) Órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión por un lado, como son el Consejo General y la Comisión Ejecutiva y, b) órganos de dirección, es decir, la Dirección General, la Secretaría General y las Direcciones o Subdirecciones Generales.

El Director General es el órgano de contratación de este Instituto, con las limitaciones que resultan preceptivas con relación a los contratos que, por su cuantía, requieran la autorización previa del titular del Ministerio de adscripción (en este caso Trabajo y Asuntos Sociales) o del Consejo de Ministros.

A su vez y de conformidad con los citados Reales Decretos 2583/1996 y 469/2003, compete a la Subdirección General de Gestión Económica y Presupuestaria, entre otras, las competencias en materia de ordena-

ción y tramitación de la contratación administrativa del Instituto, además de las relativas a la formulación de los planes de actuación de los servicios de la Entidad Gestora.

### 2.1.2 Criterios objetivos de adjudicación utilizados en el INSS. Sus métodos de valoración

Para lograr una mayor claridad expositiva en el presente Informe se aborda, en primer término, una breve referencia a los criterios de adjudicación incluidos en los pliegos tipo aprobados por ese Instituto, para a continuación analizar los concretos criterios utilizados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y aplicados en los contratos celebrados por el INSS. Todo ello referido al período (2004-2005) que abarca la presente Fiscalización.

#### 2.1.2.1 Establecimiento de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares

A) En los pliegos de modelos tipo de cláusulas administrativas particulares.

Este Tribunal de Cuentas ha analizado los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos de modelos tipo de cláusulas administrativas particulares, aprobados por el Director General del INSS e informados por los Servicios Jurídicos Centrales del propio Instituto, vigentes durante el período fiscalizado (2004-2005). Así, fueron remitidos por dicho Instituto y analizados por este Tribunal los siguientes pliegos tipo para la contratación por procedimiento abierto y bajo la forma de concurso:

1. Pliego tipo para contratos de Suministros, (aprobado en fecha 20 de mayo de 2002),
2. Pliego tipo para contratos de Servicios, (aprobado en fecha 6 de mayo de 2002),
3. Pliego tipo para contratos de Consultoría y Asistencia, (aprobado en fecha 6 de mayo de 2002),
4. Pliego tipo para contratos de Consultoría y Asistencia de abogados, (aprobado en fecha 16 de diciembre de 2003),
5. Pliego tipo para contratos de Obras, (aprobado en fecha 20 de junio de 2002),
6. Pliego tipo para contratos de redacción y dirección de proyectos de obras, en concreto un total de 5, vigentes sucesivamente durante los años 2004 y 2005 y,
7. Pliego tipo para contratos de servicios de limpieza, (aprobado en fecha 15 de julio de 2005).

Del examen realizado por este Tribunal de los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los citados modelos de pliegos, cabe destacar que fueron remitidos numerosos anexos (hasta un total de 10), que contenían

diferentes redacciones «tipo» de los criterios objetivos, si bien de «carácter no reglado». Por lo tanto, aunque de facto existía la posibilidad de aplicar estos criterios, debía ser el órgano de contratación del INSS, en cada caso, el que determinara los concretos criterios aplicables en función de las características de cada contrato en particular.

En este sentido, es necesario precisar que, tal y como manifestó el propio INSS, en el caso de que se produjera alguna «variación significativa...» en los citados criterios, es decir, variaciones en los pliegos particulares de la ponderación atribuida o del contenido descrito en los pliegos tipo para los criterios objetivos, sería necesario emitir un nuevo informe de la Asesoría Jurídica respecto de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, no siendo suficiente, en estos casos, con el informe jurídico emitido respecto de los modelos de pliegos. Sin embargo, este nuevo informe jurídico no siempre fue emitido a pesar de variar los criterios de adjudicación utilizados con respecto a los incluidos en los pliegos tipo.

Concretamente, y respecto de los criterios objetivos de adjudicación analizados cabe señalar, a juicio de este Tribunal, las siguientes incidencias:

a) En primer lugar, la fórmula o método de valoración previstos para valorar el criterio económico en los contratos de obras, así como en los contratos de redacción de proyectos y dirección de obras, fue inadecuada. En efecto, las fórmulas previstas, criticadas reiteradamente por este Tribunal, ponderaban respecto de las bajas de las ofertas presentadas, por lo que su aplicación podía dar lugar a resultados desproporcionados, ya que con este sistema pueden obtener una elevada puntuación tanto bajas insignificantes, como otras que por el contrario supongan verdaderas economías.

b) Asimismo, cabe señalar que los pliegos tipo incluyeron, indebidamente, como criterios de adjudicación requisitos de solvencia de los licitadores, como los medios materiales y personales o los Certificados de Garantía de Calidad. En este sentido, y en el caso concreto de los pliegos tipo para la contratación de obras y para la contratación de la redacción de proyectos y la dirección de obras, algunos de esos factores, que eran en realidad determinantes de la solvencia de los licitadores, fueron incluidos también como requisitos o medios para la acreditación de solvencia técnica, lo que implicaba valorarlos dos veces y confirmaba su indebida utilización como criterios de adjudicación.

c) No obstante, resulta destacable que en algunos de los pliegos tipo vigentes antes citados, concretamente los aprobados en el segundo semestre del año 2005, para la contratación de la redacción y dirección de proyectos de obras y para la contratación de servicios de limpieza, no sólo fueron suprimidos los factores de solvencia como indebidos criterios objetivos de adjudicación, sino que mejoró también el grado de concreción del contenido y método de valoración del criterio de las

mejoras. De esta forma puede afirmarse que fueron recogidas por el INSS algunas de las Recomendaciones que este Tribunal de Cuentas ha manifestado reiteradamente en sus Informes de Fiscalización sobre la contratación del Sector público estatal.

d) Sin embargo, el INSS, al menos durante el período que abarca la presente Fiscalización, aún no había adaptado como debiera los criterios de adjudicación incluidos indebidamente en otros pliegos tipo también vigentes y aprobados con anterioridad al citado año 2005. Y ello, a pesar de las propias Instrucciones dictadas por el Director General del INSS, de fechas 10 de enero de 2001 y de 16 de octubre de 2002, en las que se dispuso expresamente que, «en ningún caso debe figurar como criterio de adjudicación...la experiencia acreditada de las empresas licitadoras, ni tampoco los medios genéricos, personales y materiales, con que cuenta aquélla para la realización de su actividad empresarial...».

B) En los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Una vez examinados los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos tipo, a continuación se exponen las deficiencias observadas por este Tribunal en el análisis de los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos particulares y utilizados en la contratación celebrada mediante concurso, deficiencias que, a juicio de este Tribunal, pudieron afectar en mayor o menor medida al resultado de las adjudicaciones de los contratos:

— En primer lugar, y respecto de los pliegos particulares cabe señalar que, en la mayoría de los contratos analizados, no quedó acreditado en el expediente el cumplimiento del trámite, de carácter preceptivo, del informe de la Asesoría Jurídica sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 49.4 del TRLCAP).

En efecto, en unos casos a pesar de que los criterios aplicables a un contrato no eran sustancialmente distintos a los incluidos en los pliegos tipo, sin embargo el órgano de contratación no certificó expresamente la correspondencia entre el contenido de los pliegos tipo y los pliegos particulares aplicables al contrato, mientras que en otros casos, aun constando la citada diligencia de conformidad con el pliego tipo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares incluyeron variaciones excesivas en la ponderación o en el contenido de los criterios de adjudicación previstos en el modelo tipo lo que, a juicio de este Tribunal, hubiera exigido un nuevo informe de la correspondiente Asesoría Jurídica.

— Asimismo, en numerosos contratos, el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particula-

res<sup>14</sup> no garantizó el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, al prever la apertura previa al acto público de licitación del sobre que contuviera aspectos técnicos, valorables como criterio de adjudicación, contrariamente a lo establecido en el artículo 79 del TRLCAP, así como tam-

<sup>14</sup> No se aceptan las alegaciones del actual responsable del INSS en las que manifiesta el carácter privado de los contratos patrimoniales para amparar la indebida inclusión prevista en los pliegos, de parte de la documentación técnica, valorable como criterio de adjudicación en un sobre de apertura previa al acto público de licitación, ya que resulta contrario al carácter secreto de las proposiciones previsto en el artículo 79 del TRLCAP aplicable supletoriamente a estos contratos en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del mismo texto Legal.

En este mismo sentido alega, que en la tramitación de los expedientes de adquisición patrimonial se utilizan los pliegos de cláusulas administrativas aprobados por la TGSS, que es el órgano de contratación competente y responsable, por tanto, del contenido de los citados pliegos.

bién a los principios de publicidad y transparencia básicos en la contratación administrativa.

— En segundo lugar, en relación con los criterios objetivos de adjudicación utilizados por el INSS se exponen las incidencias observadas por este Tribunal referidas al criterio económico, al criterio técnico y al criterio de las mejoras ya analizadas con carácter general en la Sección III, epígrafes 1.2.1, 1.2.2 y 1.2.3, del presente Informe.

#### 2.1.2.2 Análisis del criterio económico

En la contratación celebrada por el INSS y adjudicada por concurso, el factor precio ha sido, con carácter general, el criterio objetivo de adjudicación que ha gozado de mayor ponderación o importancia relativa.

En el siguiente cuadro núm. 20 se reflejan las incidencias generales observadas en el análisis realizado del criterio económico, que son convenientemente desarrolladas a continuación.

CUADRO N.º 20

#### Incidencias generales en la valoración del criterio económico en el INSS

| Naturaleza Contratos | Nº de contratos | Fórmulas que ponderan respecto de las bajas | No previsión de fórmula de valoración | Incoherencia en la valoración de las mejoras | Existencia de umbral de saciedad | No prevé baja temeraria |
|----------------------|-----------------|---|---------------------------------------|--|----------------------------------|-------------------------|
| C.A.S (1)            | 73              | 16  | 3                                     | 2  | 3                                | 44                      |
| Suministros          | 11              | 1   | ---                                   | 1  | 1                                | 11                      |
| Privados             | 12              | ---   | ---                                   | ---  | 12                               | 12                      |
| Total de incidencias | 96              | 17  | 3                                     | 3  | 16                               | 67                      |

(1).- Consultoría, asistencia y servicios

Como puede comprobarse mediante el examen del cuadro anterior, las principales deficiencias observadas en la valoración del criterio económico fueron las siguientes:

a) En numerosos contratos analizados, principalmente en los contratos de asistencia técnica celebrados para la redacción de proyectos y dirección de obras, fueron utilizadas fórmulas para valorar el criterio precio en función de las bajas de las ofertas. La aplicación de estas fórmulas puede dar lugar a resultados desproporcionados, lo que no permite una adecuada ponderación del criterio precio en relación con los restantes criterios objetivos de adjudicación, ya que diferencias mínimas en las bajas de las ofertas pueden dar lugar a grandes diferencias en la puntuación.

b) En 2 contratos este Tribunal ha constatado la ausencia en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de una concreta fórmula o método de valoración del criterio económico, contrariamente a los principios de transparencia y objetividad que deben regir la contratación pública.

Estos contratos fueron: el contrato acabado de citar (20040247 46/CP-0004/05), y el contrato (20040145 46/CP-0002/05) cuyo objeto fue el servicio de limpieza de diversos locales dependientes de la D. P. del INSS de Valencia, durante el ejercicio 2004.

De ellos cabe destacar el primer contrato, (20040247 46/CP-0004/05) cuyo objeto fue el servicio de explotación de la cafetería y comedor de la Dirección Provincial del INSS de Valencia, en el que los pliegos de cláusulas administrativas particulares se limitaron a establecer la ponderación del criterio económico con un máximo del 50%, pero sin especificar la concreta fórmula de valoración que sería aplicable.

c) En 3 de los contratos examinados no existió la adecuada coherencia entre la ponderación otorgada al criterio económico en los pliegos y la ponderación real obtenida como consecuencia de la valoración de las mejoras, por lo que la ponderación del precio fue en la práctica menor que la inicialmente atribuida en los pliegos.

Como ejemplo de la incidencia señalada cabe citar un contrato, (20040080 9/2004) cuyo objeto fue el ser-

vicio de clasificación, preparación y grabación digitalizada de documentos administrativos para la Dirección Provincial del INSS de Cádiz, en el que fue incluido como criterio de adjudicación, con una ponderación del 15%, la mejora en los servicios ofertados consistente en que la oferta incrementara en una persona más el número mínimo de personal previsto (12 personas). Sin embargo, el resultado de la adjudicación no fue coherente con la ponderación prevista en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y que otorgaba mucha mayor importancia al criterio económico con una ponderación del 80%.

En efecto, la oferta más barata fue por un importe de 267.257 euros, mientras que la empresa que presentó la oferta más cara, por importe de 299.744 euros, fue la que resultó finalmente adjudicataria, ya que esta empresa fue la única que ofertó la mejora de un trabajador más. Es decir, fue más valorado un incremento del 8% en el personal ofertado que una baja en el precio del 11%. De ello podría derivarse además que, en realidad, la mejora ofrecida pudiera resultar compensada con un incremento en la oferta económica, puesto que la empresa que ofertara más caro pero aportase un trabajador más obtendría mayor puntuación que la más económica.

Estos 3 contratos fueron: el contrato ya citado (20040080 9/2004), el contrato (20040061 1/CP-1/04), cuyo objeto fue el suministro de sistemas de gestión de espera inteligente para diversas unidades de atención al público del INSS, y el contrato (20040216 1/CP-01/05) cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral del edificio sede de la D. P. del INSS de Valencia, durante los años 2005 y 2006.

d) En numerosos contratos de los examinados fueron incluidos indebidamente en la valoración del criterio económico umbrales de saciedad o límites máximos de valoración de las ofertas presentadas, por encima de los cuales las bajas ofertadas por los licitadores no fueron valoradas. Asimismo, en algunos casos, como consecuencia de una deficiente práctica administrativa, los pliegos establecieron un umbral de saciedad y regularon simultáneamente la baja temeraria, si bien esta última no tendría ninguna eficacia práctica, puesto que, la acreditación por parte de los licitadores de la viabilidad de su oferta económica, no daría lugar a una mayor puntuación en el criterio precio (precisamente por la aplicación del citado umbral de saciedad).

e) Por último cabe señalar que, este Tribunal ha observado que en la mayoría de los contratos analizados, los pliegos de cláusulas administrativas no previeron los parámetros para determinar la baja temeraria<sup>15</sup>

<sup>15</sup> No se pueden aceptar las alegaciones del actual responsable del INSS en las que manifiesta el carácter potestativo de la regulación de la baja temeraria en los contratos adjudicados mediante concurso. La opinión de este Tribunal, manifestada en anteriores Informes de Fiscalización, es que de conformidad con el artículo 86.3 del TRLCAP, cuando el criterio económico sea un criterio de adjudicación del concurso resulta obligatorio para el órgano de contrata-

de las ofertas económicas, mientras que en otros los pliegos de cláusulas, sí regularon la temeridad expresamente, lo que refleja la falta de uniformidad existente en relación con la regulación de la baja temeraria en los concursos.

#### 2.1.2.3 Análisis del criterio técnico

Con frecuencia se ha observado una insuficiente concreción en la determinación del contenido y de la forma de valoración del criterio técnico previsto en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. A juicio de este Tribunal, la concreción previa del contenido y de la forma de valoración de los criterios de adjudicación resulta precisa siempre y más aún en este caso, por tratarse de un criterio principalmente de carácter subjetivo, en cumplimiento de los principios de objetividad y transparencia.

Ejemplifica la incidencia señalada el contrato, (20040058 04/000027) cuyo objeto fue la redacción del proyecto básico y de ejecución y dirección de las obras de reforma de un local destinado a Agencia de la Seguridad Social en Vizcaya, en el que se hace referencia a la «solución técnica ofertada 40%» o al «desarrollo del programa de necesidades 35%», sin especificar ni concretar qué aspectos serían valorados ni cómo serían valorados, introduciendo un margen de discrecionalidad excesivo que no fue conforme con la transparencia y la objetividad que deben regir en la contratación administrativa.

Asimismo, en el contrato (20040156 01/CP-03/2004) cuyo objeto fue la redacción del proyecto básico de ejecución y dirección de las obras de reforma de un local en Vitoria, el criterio técnico no fue suficientemente detallado en los pliegos ya que no fueron establecidos los parámetros o la forma de valoración y de reparto de la puntuación. Así, por ejemplo, la presentación del programa de trabajo fue utilizado como criterio de adjudicación, con una ponderación del 15%, sin la suficiente especificación en cuanto a qué aspectos serían concretamente valorados.

#### 2.1.2.4 Análisis del criterio mejoras

Con excesiva frecuencia los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos establecieron como criterio objetivo de adjudicación las mejoras indeterminadas, con referencias excesivamente genéricas tales como las «eventuales mejoras ofrecidas por el licitador...siempre que las mismas redunden en beneficio de la prestación...», otras prestaciones valorables económicamente..., u otras expresiones análogas que introdujeron, en mayor o menor medida, aspectos discrecionales y subjetivos, que pudieron influir en la

ción la regulación en los pliegos de cláusulas administrativas de los parámetros que permitan apreciar la temeridad de las ofertas económicas presentadas por los licitadores.

adjudicación definitiva y que no resultaron acordes con los principios de transparencia y objetividad que deben regir la contratación administrativa.

Asimismo, también fue frecuente que la forma de valoración de este apartado fuera indeterminada, previendo únicamente la puntuación máxima que sería otorgada al criterio mejoras, con expresiones como que se valorará «con un máximo de 20 puntos», sin establecer mayores especificaciones en el pliego que, en definitiva, no concretó de reparto de puntos de cada una de las mejoras.

A juicio de este Tribunal, esta inconcreción en la determinación de las mejoras carece especialmente de justificación en aquellos contratos, como es el caso de los contratos de servicios de limpieza, vigilancia o mantenimiento, que por su reiteración y frecuencia tienen unas características y particularidades que deben ser ya perfectamente conocidas por el órgano de contratación.

Como ejemplos de esta incidencia, cabe citar los siguientes contratos:

— En un contrato (20040350 31/CP-01/05A), cuyo objeto fue el servicio de limpieza de las oficinas del CAISS de Navarra, fueron incluidas como mejoras, entre otras, las actuaciones adicionales ofrecidas, la programación de los trabajos, el ofrecimiento de frecuencias superiores en el servicio, la oferta de bolsa de horas de trabajo gratuitas, etc, valorables todas ellas con una puntuación total máxima de 10 puntos, sin que los pliegos precisaran cómo iban a ser valoradas cada una de las mejoras citadas.

Como consecuencia de esta inconcreción previa, la forma de valoración fue determinada «a posteriori» por la propia Mesa de Contratación que, además, valoró indebidamente, a juicio de este Tribunal, algunas mejoras que, aunque ofertadas por los licitadores, no estaban previstas específicamente en los pliegos. Esta circunstancia adquirió especial relevancia si tenemos en cuenta que, en este caso, la valoración de las mejoras fue determinante en el resultado definitivo de la adjudicación. Finalmente, resultó adjudicataria la misma empresa que había ejecutado el contrato en años anteriores la cual, a juicio de este Tribunal, en los casos de inconcreción, como éste, podría resultar favorecida por ser perfectamente conocedora de las necesidades del servicio y de las preferencias del órgano de contratación.

— En un contrato (20040219 6/CP-05/05), cuyo objeto fue el servicio de limpieza para los inmuebles dependientes de la D.P. de Granada, el INSS incluyó en el pliego de cláusulas la valoración como criterio de adjudicación de las eventuales mejoras ofertadas sobre los servicios mínimos, es decir mejoras tales como, «actuaciones adicionales, programación de los trabajos, bolsas de trabajo gratuitas...», que serían valoradas «... siempre, a juicio exclusivo de la entidad...», con una puntuación máxima de 15 puntos, pero sin establecer mayores especificaciones al respecto. Por lo tanto, en

realidad los licitadores no conocían previamente la valoración de cada mejora, concediéndose un excesivo margen de discrecionalidad a la Administración contratante.

Además, en este caso, la valoración posterior de estas mejoras pudo ser determinante en la adjudicación, teniendo en cuenta que las diferencias entre las ofertas económicas de las empresas licitadoras fueron mínimas: Así, la empresa (A) obtuvo un total de 84,62 puntos, la empresa (B) de 85 puntos y la empresa (C) de 84,88 puntos. Asimismo, como consecuencia de la indefinición previa señalada, consta en el informe de valoración de las ofertas que las empresas ofrecieron algunas mejoras (como maquinaria adicional o mecanismos de supervisión), que no fueron consideradas, ni valoradas por la Mesa de Contratación.

— En un contrato (20040249 46/CP-0001/05), cuyo objeto fue el servicio de traducción de documentos de expedientes de prestaciones, tramitados al amparo de la normativa internacional de Seguridad Social, fue valorada con 15 puntos toda aquella oferta que incluyera más idiomas, aparte de los obligatorios, pero sin que fuera concretado el método de valoración en función del precio ofrecido para dichos idiomas.

En efecto, sin perjuicio de la dudosa utilidad que, a juicio de este Tribunal, podía obtener el INSS con la introducción de un criterio de adjudicación tan genérico, la evidente falta de concreción de la valoración del citado criterio fue puesta de manifiesto por la propia Mesa de Contratación. Así, en el Acta de la citada Mesa, de fecha 23 de septiembre de 2004, en la que fueron valoradas las ofertas, se indicó que, efectivamente, «se constata la dificultad que existe para realizar la ponderación del número de idiomas ofertados», resolviendo la propia Mesa, en aquel mismo momento, posterior a la apertura de las proposiciones de los licitadores, cuales debían ser los criterios de valoración aplicables, lo que, a juicio de este Tribunal, constituyó una forma de actuar improcedente, y ello por los motivos expuestos a continuación:

a) En primer lugar, porque en el pliego de cláusulas no debió incluirse como criterio de adjudicación el número de idiomas ofertados sin tener en cuenta qué idiomas podían ofertarse, ni el precio al que serían ofrecidos, ya que bastaría con ofrecer todos los idiomas existentes a cualquier precio para desequilibrar la puntuación en favor de quien lo hiciera (como efectivamente así ocurrió).

b) En segundo lugar, los criterios de valoración fueron determinados posteriormente a que tuviera lugar la apertura de las ofertas, lo que supuso introducir un alto grado de discrecionalidad, más aún cuando, también con carácter posterior, fue modificada la puntuación máxima otorgada en los pliegos a este criterio, pasando de ser valorado este criterio de un máximo de 15 puntos posibles previsto en los pliegos de cláusulas a serlo con 10 puntos.

c) Pues bien, precisamente la valoración del «número de idiomas ofertados excluidos los obligatorios», fue el criterio definitivo en la adjudicación. Así, la oferta que resultó adjudicataria ofrecía la traducción de 7 idiomas no obligatorios y ofertó además el «resto de idiomas del mundo» a un precio «máximo de cincuenta céntimos» por palabra, por lo que la Mesa de Contratación le valoró un total de 42 idiomas y le otorgó 10 puntos. Sin embargo, otro de los licitadores ofertó un mayor número de idiomas, en concreto el idioma de 83 países, y a un precio más económico, de treinta y cinco céntimos por palabra para cada uno de ellos, y sin embargo pese a ello sólo obtuvo idéntica puntuación.

— En un contrato, (20040213 9/CP-08/05) cuyo objeto fue el servicio de limpieza de los centros dependientes de la D. P. del INSS de Madrid, fueron incluidas como criterio de adjudicación las eventuales mejoras ofrecidas sobre los servicios mínimos tanto en prestaciones como en horarios, con una valoración máxima de 14 puntos, el eventual ofrecimiento de bolsas de trabajo gratuitas, con un máximo de 6 puntos, y las eventuales mejoras sobre medios materiales mínimos, con un máximo de 5 puntos.

Esta inconcreción previa dio lugar a un margen excesivo de discrecionalidad en la valoración posterior de las ofertas, que quedó plasmada en el propio Informe técnico incorporado al expediente, donde se señala que «la primera operación que se ha efectuado dentro del análisis cuyo resultado es el presente informe, ha sido la de determinar qué mejoras se entienden como de efectivo beneficio para la entidad y su puntuación a otorgar dentro del criterio».

Así, por ejemplo, en la valoración de las mejoras consistentes en la oferta de bolsas de trabajo gratuitas, la Mesa de Contratación otorgó una puntuación, en función del número de horas ofertado, algo que sin embargo no había sido previsto en el pliego. En efecto, el apartado tercero del mencionado informe técnico expresó que, «...partiendo de una puntuación máxima de 6 para aquellas empresas que oferten un número de horas igual o superior a 500 horas, entendemos que podría otorgarse la puntuación siguiente...». Por su parte, la mejora consistente en la «aportación de maquinaria especializada para una mejor realización del servicio...», tampoco fue prevista en los pliegos en su contenido específico ni en su forma de puntuación, privando así a los licitadores de la información necesaria y suficiente relativa a cuales serían las mejoras más valoradas por el órgano de contratación y restando transparencia y objetividad al proceso de concurrencia.

— En un contrato, (20040061 1/CP-1/04) cuyo objeto fue el suministro de sistemas de gestión de espera inteligente para diversas unidades de atención al público del INSS, fue incluido como criterio de adjudicación la propuesta de «Otras prestaciones valorables económicamente, siempre que sean de interés para el INSS, y mejoren o aporten valor añadido al objeto del contrato». Este criterio permaneció indeterminado tanto

en su contenido como en el método de valoración aplicable, configurándose además como el segundo criterio de adjudicación en orden de importancia con un 40% de la puntuación total.

Además, en este caso concreto este criterio de las mejoras cobró mayor importancia en detrimento del criterio económico, al establecer los pliegos un límite máximo de valoración para este último de 116.018 euros, lo que pudo haber dado lugar a que posibles bajas en el precio superiores al citado umbral de saciedad se sustituyeran por estas mejoras, obteniendo con ello los licitadores mayor puntuación conjunta, pese a ser las mejoras un criterio de menor importancia.

Finalmente, el criterio de las mejoras fue el factor decisivo en la adjudicación que se realizó en favor de una de las propuestas de los licitadores (la más cara). En este caso fue valorada la oferta de mejora que realizó la empresa adjudicataria de llevar a cabo «la actualización gratuita de todo el software de los 93 sistemas actualmente instalados en el INSS», elemento que era, a juicio de este Tribunal, de dudosa valoración como mejora del objeto del contrato (la instalación del sistema de espera inteligente en 33 unidades de atención al público del INSS), ya que no satisfacía mejor la necesidad prevista en la memoria justificativa de la contratación, (sin perjuicio de su lógica utilidad para el INSS). Por ello, en opinión de este Tribunal, el órgano de contratación no debió valorar esta mejora.

Cabe añadir, por último, que la empresa adjudicataria de este contrato había sido la adjudicataria en los ejercicios anteriores de los equipos previamente instalados en otras unidades del INSS, por lo que, aún en el supuesto de haber estado expresamente prevista esta mejora en el pliego de cláusulas administrativas particulares, difícilmente habrían podido ofertarla otros licitadores.

— En un contrato, (20050340 9/06), cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento de los sistemas de climatización y de las instalaciones fijas contra incendios de los edificios sede de la D. P. del INSS en Barcelona, fueron incluidas como criterio de adjudicación las posibles mejoras que fueran ofertadas por los licitadores en relación con las prestaciones y actividades que se definían en el pliego de prescripciones técnicas, sin mayores especificaciones al respecto. Por lo tanto, fue en el informe de valoración posterior de la Mesa de Contratación, donde fueron concretadas cuales de las mejoras presentadas por los licitadores serían valoradas y la puntuación asignada a cada una de ellas, siendo además este criterio el que resultó determinante en la adjudicación definitiva.

b) En numerosos contratos, todos ellos de consultoría y asistencia y de servicios, fueron utilizados indebidamente factores realmente determinantes de la solvencia de los licitadores como criterio objetivo de adjudicación. En unos casos, fue valorada la adscripción de medios materiales o personales a la concreta ejecución del contrato, prevista como posible requisito

de solvencia adicional en el artículo 15.3 del TRLCAP, mientras que en otros contratos fueron valorados otros factores determinantes también de la solvencia de los licitadores, como la experiencia, los recursos humanos o materiales de la empresa, los Certificados de Garantía de Calidad o los cursos de formación y perfeccionamiento que las empresas prestaban a su propio personal.

Como ejemplos de la incidencia señalada cabría citar, entre otros, los siguientes contratos:

— En un contrato, (20040154 01/CP-04/2004) cuyo objeto fue la redacción del proyecto básico y de ejecución y dirección de las obras de reforma de 2 naves industriales en Vitoria, fue incluido como criterio de adjudicación el equipo técnico adscrito a la redacción del proyecto y a la dirección de la obra, con un coeficiente de ponderación del 15%. Concretamente fueron valorados la organización, los medios propuestos para la redacción del proyecto y, en su caso, la organización, medios y dedicación temporal que el licitador estaba dispuesto a garantizar a la dirección de la obra durante su ejecución.

Fue valorada, asimismo, la relación del personal técnico cualificado y con experiencia asignado a la redacción del proyecto y dedicado a la ejecución de la obra. En este sentido, cabe señalar que el propio pliego de cláusulas ya había exigido como medio de acreditación de la solvencia técnica de las empresas la presentación de las titulaciones académicas y profesionales, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato, y la relación de los principales servicios realizados en los últimos tres años. En definitiva, los medios para acreditar que el licitador disponía de la experiencia y solvencia suficiente para poder cumplir el contrato.

— En un contrato, (20040240 739/CP-02/2004) cuyo objeto fue el servicio de limpieza integral en el edificio sede de la D. P. del INSS de Málaga, fueron

incluidos como criterios de adjudicación la acreditación por la empresa licitadora del certificado de aseguramiento de la calidad ISO-9000 ó 9002, con una valoración de 8 puntos, así como los cursos de formación y perfeccionamiento que la empresa licitadora impartiera al personal que prestaría el servicio en el INSS, con una valoración de 2 puntos.

No obstante, como ya se ha expuesto anteriormente, en relación con la indebida utilización por este Instituto de factores determinantes de la solvencia de los licitadores como criterios de adjudicación, resulta destacable señalar que, en consonancia con los pliegos tipo aprobados por el INSS en el segundo semestre del año 2005, en los contratos de servicios de limpieza y de asistencia para la redacción y dirección de proyectos de obras adjudicados en el año 2005, fueron suprimidos como criterios de adjudicación los factores determinantes de la solvencia de los licitadores.

Asimismo, en cuanto a la frecuente inconcreción denunciada respecto al contenido y la forma de valoración de las mejoras, igualmente criticada reiteradamente por este Tribunal en sus Informes, también fue prácticamente solventada en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de estos contratos en particular.

Por lo tanto, es preciso destacar que, a partir del ejercicio 2005, el INSS haya recogido, aunque sea parcialmente, las recomendaciones que este Tribunal de Cuentas ha venido proponiendo reiteradamente en sus anteriores Informes de Fiscalización sobre la contratación del Sector público estatal.

Por último, una vez expuestas las deficiencias más frecuentemente observadas por este Tribunal en el examen de los criterios objetivos de adjudicación, como síntesis del análisis realizado, a continuación se refleja en el siguiente cuadro núm. 21, un resumen de las principales incidencias señaladas en relación con los citados criterios aplicados a los concursos celebrados por el INSS.

CUADRO N.º 21

## Resumen de incidencias en los criterios objetivos de adjudicación del INSS

| Naturaleza contratos        | Nº de contratos | No acredita informe Asesoría Jurídica | No garantiza el secreto | Fórmulas inadecuadas | Sin fórmula de valoración | Incoherencia en la valoración de las mejoras | Umbral de saciedad | No prevé Baja temeraria | Mejoras indetermin. | Factores de solvencia | criterio técnico Inconcreción |
|-----------------------------|-----------------|---------------------------------------|-------------------------|----------------------|---------------------------|--|--------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|
| C.A.S                       | 73              | 33                                    | -                       | 16                   | 2                         | 2  | 3                  | 44                      | 59                  | 29                    | 60                            |
| Suministros                 | 11              | 6                                     | -                       | 1                    | -                         | 1  | 1                  | 11                      | 11                  | -                     | 11                            |
| Privados                    | 12              | -                                     | 12                      | -                    | -                         | -  | 12                 | 12                      | -                   | -                     | 6                             |
| Total incidencias en nº y % | 96              | 39<br>41%                             | 12<br>13%               | 17<br>18%            | 2<br>2%                   | 3<br>3%                                      | 16<br>17%          | 67<br>70%               | 70<br>73%           | 29<br>30%             | 77<br>80%                     |

Como puede observarse del análisis del cuadro anterior, en más del 50% de los contratos examinados este Tribunal ha observado incidencias relativas a la insuficiente concreción en los pliegos en relación con el con-

tenido del criterio técnico, así como en relación con la indeterminación en el contenido y el método de valoración del criterio de las mejoras y con la escasa regulación de la baja temeraria. Estas incidencias se produje-

ron principalmente en los contratos de consultoría y asistencia y de servicios.

2.1.2.5 Análisis específico de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos para la prestación de servicios de limpieza y en los contratos de los servicios de seguridad y vigilancia del INSS

En el presente epígrafe se reflejan los resultados obtenidos por este Tribunal del análisis comparativo realizado sobre el grado de homogeneidad existente en los criterios objetivos de adjudicación utilizados para la

contratación de los servicios de limpieza y de los servicios de seguridad y vigilancia celebrados por el INSS, en los ejercicios 2004 y 2005.

A) Contratos de servicios de limpieza.

En el examen realizado de los criterios de adjudicación aplicados a estos contratos de servicios de limpieza, este Tribunal de Cuentas ha observado la falta de justificación en la distinta ponderación otorgada por el INSS al criterio económico, que osciló entre el mínimo del 60% y el máximo del 90%, tal y como queda reflejado en el siguiente cuadro núm. 22.

CUADRO N.º 22

## Ponderación del criterio económico (en n.º de contratos) contratos de servicios de limpieza del INSS

| Ejercicios \ Ponderación | 60% | 70% | 75% | 80% | 85% | 90% | TOTAL |
|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| 2004                     | 1   | 1   | 4   | 2   | 2   | 1   | 11    |
| 2005                     | -   | -   | 9   | 1   | -   | -   | 10    |
| TOTAL                    | 1   | 1   | 13  | 3   | 2   | 1   | 21    |

Como puede observarse en el cuadro anterior, en el ejercicio 2004 no ha existido en el INSS homogeneidad en relación con la ponderación otorgada a este criterio objetivo de adjudicación para la contratación del mismo servicio.

Asimismo, la falta de uniformidad señalada también se produjo en relación con el criterio de las mejoras del servicio, como consecuencia, al menos en parte, de la inconcreción respecto al contenido y la forma de valoración de este criterio de adjudicación. Efectivamente, tal y como ha quedado señalado anteriormente en el presente Informe, los pliegos incluyeron como criterio de adjudicación mejoras indeterminadas. Esta indeterminación supuso que las mejoras tuvieran que ser necesariamente concretadas y valoradas por la Mesa de Contratación, con posterioridad a la apertura de las ofertas, contrariamente a la transparencia y objetividad que debe regir la contratación administrativa.

— Como ejemplo de la falta de homogeneidad en la valoración general de las mejoras, cabe citar la valoración como criterio de adjudicación de los cursos de formación, que ha sido comprobada en diversos contratos, mientras que en un contrato, (20040350 31/CP-01/05A) cuyo objeto fue el servicio de limpieza de las oficinas de la Subdirección de Incapacidades de la D.P.

de Navarra, esta misma propuesta no fue valorado por la Mesa de Contratación precisamente por no ser considerado como «una mejora significativa».

No obstante, cabe destacar la aprobación por el Director General del INSS, el 15 de julio de 2005, de un pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación del servicio de limpieza, que incluyó nuevos criterios objetivos de adjudicación lo que conllevó que fueran solventadas las deficiencias señaladas en los contratos de servicios de limpieza analizados por este Tribunal lo que pudo comprobarse ya en los contratos adjudicados en el mes de diciembre de 2005.

B) Contratos de servicios de vigilancia y seguridad.

En el examen realizado de los criterios de adjudicación aplicados por el INSS a los contratos de servicios de vigilancia y seguridad, este Tribunal ha observado la falta de motivación de la distinta ponderación otorgada al criterio económico, que osciló entre el mínimo del 40% y el máximo del 85% para la contratación del mismo servicio, tal y como queda reflejado en el siguiente cuadro núm. 23.

CUADRO N.º 23

## Ponderación criterio económico (en n.º de contratos) contratos de servicios de seguridad y vigilancia del INSS

| Ejercicios \ Ponderación | 40% | 70% | 75% | 80% | 85% | TOTAL |
|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| 2004                     | 1   | -   | 3   | -   | 3   | 7     |
| 2005                     | -   | 1   | 4   | 1   | -   | 6     |
| TOTAL                    | 1   | 1   | 7   | 1   | 3   | 13    |



Tal y como queda reflejado en el cuadro anterior, tampoco en este caso ha existido homogeneidad en relación con la ponderación otorgada al criterio económico para la contratación del mismo servicio.

A juicio de este Tribunal, como en el caso ya analizado de la contratación del servicio de limpieza, la heterogeneidad señalada también se produjo en la aplicación del criterio de las posibles mejoras del servicio prestado, favoreciendo esta falta de uniformidad la inconcreción previa existente en el pliego de cláusulas en relación al contenido y a la forma de valoración de dichas mejoras. En efecto, fue la Mesa de Contratación la que concretó, en cada caso, las mejoras valorables ofertadas por los licitadores y su concreta puntuación, restando con ello transparencia al procedimiento.

— Esta falta de homogeneidad y coherencia en la aplicación de los criterios de adjudicación, la muestran 2 contratos<sup>16</sup>, el contrato (20020526 B-78-976263) cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de los centros dependientes de la Dirección General del INSS durante los años 2003 y 2004, y el contrato (20020527 B-78-976263) cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de los centros dependientes de la Dirección Provincial de Madrid del INSS durante 2003 y 2004, celebrados simultáneamente con la misma empresa para la vigilancia de dependencias de la Dirección Provincial del INSS de Madrid.

En efecto, a pesar de que el órgano de contratación fue en ambos casos el Director General del INSS y que actuó la misma Mesa de Contratación sin embargo los criterios objetivos de adjudicación aplicados fueron distintos, resultando adjudicataria la misma empresa en ambos contratos. Las diferencias observadas en los citados criterios fueron las siguientes:

a) En el primer contrato, (20020526 B-78-976263) el segundo criterio de adjudicación en importancia fue el «estudio particularizado del servicio y plan-propuesta de vigilancia...», criterio excesivamente genérico que, a juicio de este Tribunal, pudo favorecer a la empresa que venía prestando el servicio y que, efectiva y finalmente resultó adjudicataria. No obstante, resulta destacable que a pesar de la notable importancia que tuvo este criterio en el contrato citado, sin embargo no fuera incluido como un factor valorable en el otro expediente (20020527 B-78-976263).

b) En ese mismo primer contrato (20020526 B-78-976263) se estableció como criterio objetivo de adjudicación el de las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, sin determinar su contenido posible. Por el contrario, en el otro contrato (20020527 B-78-976263)

fueron concretados en el pliego los aspectos en los que deberían incidir las mejoras, sin perjuicio de la posible valoración de otras. Por ello, el ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación resultó considerablemente más amplio en el primero de los contratos citados.

c) En ambos contratos la aportación de certificados de aseguramiento de la calidad constituyó, improcedentemente, como ya se ha señalado en este Informe, uno de los criterios objetivos de adjudicación, si bien en el primero de los contratos (20020526 B-78-976263) se le atribuyó una valoración de 5 puntos, en tanto que en el otro contrato, en el que este criterio resultó ser decisivo, la puntuación asignada fue de 10 puntos.

En definitiva, para la contratación de un servicio idéntico fueron aplicados criterios de adjudicación distintos por parte del mismo órgano de contratación y, además, otros criterios que eran iguales fueron valorados de manera diferente, sin motivación alguna que justificase estas circunstancias. Resulta además destacable que finalmente fuese la adjudicataria la misma empresa en ambos contratos. A juicio de este Tribunal, todo ello pone de manifiesto que estas contrataciones se produjeron en un marco contrario a los principios de transparencia y objetividad que deben inspirar la contratación administrativa, otorgando al órgano de contratación un excesivo margen de discrecionalidad.

Por otra parte, en los contratos de servicios de vigilancia, a diferencia de los contratos de servicios de limpieza acabados de analizar, el INSS continuó incluyendo y valorando indebidamente factores determinantes de la solvencia de los licitadores como criterio de adjudicación, tales como los Certificados de Garantía de Calidad o los medios materiales y personales propios de las empresas.

— En este sentido, cabe destacar que en un contrato (20050020 33/CP-00011/05) cuyo objeto fue la contratación de 3 vigilantes de seguridad para diversos centros de la D. P. del INSS en Asturias, fue valorado como criterio de adjudicación el Certificado UNE-EN-ISO-9000 ó 9002 (valorado con 10 puntos) y el estudio del servicio, referido a los medios materiales y técnicos que la empresa pondría para la prestación del servicio (con 10 puntos).

2.2 El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA). Análisis de los criterios objetivos utilizados en la contratación celebrada

En el presente apartado del Informe se expone, con carácter previo, una breve referencia al ámbito organizativo del INGESA para posteriormente, analizar los criterios objetivos de adjudicación más frecuentemente utilizados en la contratación celebrada por ese Instituto.

2.2.1 Naturaleza y organización del INGESA en el ámbito contractual

El INGESA, con naturaleza de Entidad Gestora de la Seguridad Social y dotado de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, fue creado por virtud del Real Decreto 840/2002, de 2 de agosto, que modificó y desarrolló la estructura básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, en sustitución del antiguo INSALUD.

Desde el punto de vista organizativo debe señalarse únicamente que el Director del INGESA es el órgano de contratación de esta Entidad Gestora, con las limitaciones de cuantía existentes con relación a los contratos que requieren autorización previa del titular del Ministerio de Sanidad y Consumo al que figura adscrito, o del Consejo de Ministros.

La contratación del INGESA remitida a este Tribunal de Cuentas y, consiguientemente, la que ha podido ser fiscalizada, corresponde de acuerdo a las competencias del Instituto sólo a la gestión sanitaria realizada por los Servicios Centrales del INGESA y por las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla.

2.2.2 Criterios objetivos de adjudicación utilizados en el INGESA. Sus métodos de valoración

Para lograr una mayor claridad en la exposición, en el presente Informe se aborda, en primer término, el examen de los pliegos tipo remitidos por ese Instituto y, en segundo lugar, se analizan los concretos criterios de adjudicación incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y aplicados a los contratos celebrados por el INGESA por concurso. Todo ello referido al período que abarca la presente Fiscalización (ejercicios 2004-2005).

2.2.2.1 Establecimiento de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

A) En los pliegos de modelos tipo de cláusulas administrativas particulares.

Los pliegos de modelos tipo de cláusulas administrativas particulares remitidos por el INGESA a este Tribunal de Cuentas no fueron debidamente aprobados por el Director de ese Instituto. El incumplimiento de este requisito legal permite afirmar a este Tribunal, que no fueron remitidos los denominados «pliegos de modelos tipo» que figuran regulados en el artículo 49.3 del TRLCAP, sino guías o plantillas, que incluían cláusulas administrativas generales y que pretendían, exclusivamente, según manifestó el propio INGESA, «facilitar la labor del Servicio Jurídico a la hora de informar el pliego de cláusulas administrativas particulares establecido en cada contrato», por lo que no hicieron referencia alguna a los criterios objetivos de adjudicación.

Por lo tanto, estos criterios serían fijados necesariamente en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares de cada contrato y requerirían lógicamente el informe de la Asesoría Jurídica en todo caso.

B) En los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

En primer lugar, con relación a los propios pliegos de cláusulas administrativas particulares cabe señalar las siguientes incidencias:

— Con excesiva frecuencia no quedó acreditado en el expediente de contratación el cumplimiento del trámite previo del informe de la Asesoría Jurídica relativo al pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 49.4 del TRLCAP).

— Asimismo, en numerosos contratos el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares no garantizó el carácter secreto<sup>17</sup> de las proposiciones, hasta el momento mismo de la licitación pública, al prever la apertura previa al acto público de licitación del sobre que contuviera aspectos técnicos, valorables como criterio de adjudicación, contrariamente a lo establecido en el artículo 79 del TRLCAP, así como a los principios de publicidad y transparencia básicos en la contratación administrativa.

En segundo lugar, y en relación con los criterios objetivos de adjudicación utilizados por el INGESA a continuación se exponen las incidencias más comunes observadas por este Tribunal referidas al criterio económico, al criterio técnico y al criterio de las mejoras, ya analizadas con carácter general en la Sección III, epígrafes 1.2.1, 1.2.2 y 1.2.3, del Informe.

2.2.2.2 Análisis del criterio económico

En la contratación celebrada por el INGESA y adjudicada por concurso, el factor precio ha sido, con carácter general, el criterio objetivo de adjudicación de mayor ponderación o importancia relativa.

En el siguiente cuadro núm. 23 se reflejan las incidencias generales observadas en el análisis realizado del criterio económico, que son desarrolladas a continuación en el presente Informe.

<sup>17</sup> No se puede aceptar la alegación del actual Director del INGESA, a la que se suma también la anterior Directora de la Entidad durante parte del período fiscalizado, por la que, confundiendo en los concursos el concepto de proposición con el más restringido de oferta económica, limita a esta última el alcance del deber que incumbe al órgano de contratación de garantizar el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento del acto público de licitación.

<sup>16</sup> Estos contratos han sido analizados en el presente Informe ya que prorrogaron su vigencia durante el ejercicio 2004, no obstante lo cual no han sido incluidos en los cuadros relativos a la contratación de estos servicios puesto que, en los citados cuadros, sólo se han reflejado los contratos que fueron adjudicados durante los ejercicios 2004 y 2005.

## Incidencias en la valoración del criterio económico en el INGESA (en n.º de contratos)

| Naturaleza Contratos | Nº de contratos | Fórmulas de aproximación a la media | Fórmulas que ponderan respecto de las bajas | El precio puntúa solo en caso de empate | No prevé fórmula de valoración | Existe umbral de saciedad | No prevé baja temeraria |
|----------------------|-----------------|-------------------------------------|---|---|--------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Obras                | 6               | 4                                   | ---   | 2                                       |                                | 2                         | 4                       |
| C.A.S                | 12              | ---                                 | 2   | ---                                     | 4                              | 1                         | 12                      |
| Suministros          | 8               | ---                                 | ---   | ---                                     | 8                              | ---                       | 7                       |
| Admin. Especial      | 4               | ---                                 | 1   | ---                                     |                                | 1                         | 4                       |
| Privados             | 1               | ---                                 | ---   | ---                                     |                                | 1                         | 1                       |
| Totales              | 31              | 4                                   | 3   | 2                                       | 12                             | 5                         | 28                      |

Como puede comprobarse del examen del cuadro anterior, las principales deficiencias observadas en la valoración del criterio económico fueron las siguientes:

a) Con frecuencia, en los contratos de obras analizados fueron indebidamente utilizadas fórmulas de aproximación a la media para valorar el criterio económico. Estas fórmulas<sup>18</sup> no otorgaron la mejor puntuación a la oferta más económica, sino a la que se aproximara más a la media aritmética de todas las ofertas presentadas, minimizando así el peso real del este criterio, que resultó menor, en la práctica, que el que le otorgaban los pliegos, contrariamente a los principios de economía y eficiencia que deben regir la ejecución del gasto público.

Como ejemplos de la incidencia señalada cabe señalar los siguientes contratos:

— En un contrato (20040211 C.A. 04/126), cuyo objeto fueron las obras del Hospital Comarcal de Melilla, la fórmula aplicada para valorar las ofertas económicas tomó como valor de referencia la desviación de las ofertas respecto de la media aritmética de las ofertas presentadas, por lo que el resultado fue que la oferta más económica obtuvo cero puntos, exactamente la misma puntuación que obtuvo la empresa que presentó la oferta más cara, lo que no es razonable.

— En un contrato (20050015 CA 05/011), cuyo objeto fueron las obras de construcción de un edificio para ubicar un Centro de Salud en Melilla, las diferen-

<sup>18</sup> No pueden aceptarse las alegaciones del actual representante del INGESA, a las que se suma también la anterior Directora de la Entidad Gestora, en las que manifiesta la posibilidad de utilizar cualquier fórmula de valoración del precio, siempre que esté incluida en los pliegos, sin realizar mayores consideraciones o plantearse mayores exigencias sobre la corrección de la citada fórmula, ni sobre su adecuación a los principios de economía y eficiencia que deben regir en todo caso la ejecución del gasto público, así como con independencia de que mediante su aplicación se otorgue, o no, la máxima puntuación a la oferta más económica, tal y como ocurre en el caso de la aplicación de las fórmulas de aproximación a la media, criticadas reiteradamente por este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización y por la propia Comisión Europea, precisamente por resultar antieconómicas.

cias de puntuación entre las proposiciones que se presentaron al concurso fueron mínimas por lo que la aplicación de la mencionada fórmula de aproximación a la media, que no valoró con la mejor puntuación a la oferta más económica, fue el factor determinante en la adjudicación.

b) En 3 contratos fueron aplicadas fórmulas de valoración del precio que ponderaron respecto de las bajas de las ofertas presentadas y no respecto del precio de licitación. La aplicación de estas fórmulas puede dar lugar a resultados desproporcionados ya que diferencias mínimas en las bajas de las ofertas presentadas pueden dar lugar a grandes diferencias en la puntuación, lo que no permite una adecuada ponderación del criterio precio en relación con los restantes criterios objetivos de adjudicación.

Estos 3 contratos fueron: el contrato (20050498 A. S. 8/05) cuyo objeto fue la explotación de cajeros automáticos en el Área sanitaria de Melilla, el contrato (20050168 CAT 05/Melilla) cuyo objeto fue el servicio de transporte sanitario en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Melilla y el contrato (20050502 05/186) cuyo objeto fue el servicio de cafetería y comedor de la sede central del INGESA.

c) En 2 contratos los pliegos de cláusulas administrativas previeron que el criterio económico únicamente fuera valorado en el caso de que hubiera empate en la puntuación de los restantes criterios de adjudicación, lo que supuso prácticamente anular el factor precio en el concurso o darle, al menos, una importancia absolutamente residual sin la debida motivación que justificase esta circunstancia. A juicio de este Tribunal, la exclusión del criterio económico debe tener un carácter excepcional y, por lo tanto, su exclusión debió motivarse adecuadamente en el expediente de contratación.

Estos 2 contratos fueron; el contrato, (20040559 C. P.H.C. 21/04) cuyo objeto fue la redacción del proyecto y ejecución de las obras de impermeabilización de cubiertas y el contrato, (20040561 C.P.H.C. 22/04) cuyo objeto fue la redacción del proyecto y ejecución de las obras de sustitución de falsos techos, ambos en el Hospital Comarcal de Melilla.

d) Con excesiva frecuencia, este Tribunal ha constatado la ausencia en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de una concreta fórmula o método de valoración del criterio económico, lo que no resulta acorde con los principios de transparencia y objetividad que deben regir la contratación pública.

— Así, en uno de los contratos citados (20040293 CP 2/04), cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad en Melilla, los pliegos de cláusulas administrativas particulares fijaron la ponderación del criterio económico con un máximo de 40 puntos, pero sin especificar la fórmula o método de valoración aplicable.

— En otro contrato (20050166 A. E. 3/05), cuyo objeto fue el suministro de reactivos para la determinación automática de laboratorio, el pliego de cláusulas administrativas incluyó como criterios de valoración, el criterio económico, hasta 50 puntos, el criterio técnico, hasta 35 puntos y el plazo de entrega, hasta 15 puntos, si especificar la fórmula o el método de valoración de ninguno de estos criterios.

e) En algunos contratos fueron incluidos indebidamente en la valoración del criterio económico umbrales de saciedad o límites máximos de valoración de las ofertas presentadas, por encima de los cuales las bajas ofertadas por los licitadores no serían valoradas, lo que resultó antieconómico y pudo desincentivar la competencia entre los licitadores ya que, a partir de un determinado límite, las bajas económicas ofertadas no conllevaban un correlativo incremento de la puntuación del criterio precio.

f) En la casi totalidad de los contratos analizados los pliegos de cláusulas administrativas no previeron los parámetros para determinar la existencia de una posible baja temeraria<sup>19</sup> de las ofertas económicas y asimismo en algunos casos fueron aplicados umbrales de saciedad.

g) Por último, en 2 contratos, (20040561 C.P.H.C. 22/04) uno cuyo objeto fue la redacción del proyecto y ejecución de las obras de sustitución y el contrato (2004559 C.P.H.C. 21/04) cuyo objeto fue la redacción del proyecto y ejecución de las obras de impermeabilización de cubiertas, ambos del Hospital Comarcal de Melilla, los pliegos establecieron la exclusión automática de las ofertas que incurrieran en baja temeraria sin prever el cumplimiento del preceptivo trámite de audiencia al contratista, en contra de lo dis-

<sup>19</sup> No se pueden aceptar las alegaciones del actual Director del INGESA, a las que se suma también la anterior representante de la Entidad Gestora, en las que expresa el carácter potestativo de la regulación de la baja temeraria en los contratos adjudicados mediante concurso. La opinión de este Tribunal, manifestada en anteriores Informes de Fiscalización, es que, de conformidad con el artículo 86.3 del TRLCAP, cuando el criterio económico sea un criterio de adjudicación del concurso resulta obligatorio para el órgano de contratación la regulación en los pliegos de cláusulas administrativas de los parámetros que permitan apreciar la temeridad de las ofertas económicas presentadas por los licitadores.

puesto en el artículo 86.3, en relación con el artículo 83, ambos del TRLCAP.

## 2.2.2.3 Análisis del criterio técnico

En numerosos contratos, los pliegos de cláusulas administrativas particulares no determinaron suficientemente ni el contenido ni el método de valoración del criterio técnico, introduciendo, a juicio de este Tribunal, un grado de discrecionalidad excesivo en el momento de la valoración posterior de este criterio por parte de la Mesa de Contratación, lo cual no resultó acorde con la transparencia y objetividad que deben regir la contratación administrativa.

— Ejemplifica esta deficiencia un contrato (20040101 C. P. H.C.2/04), cuyo objeto fue la adquisición de material fungible para el Hospital Comarcal de Melilla, en el que los pliegos sólo previeron la ponderación del criterio técnico con un 40%, sin mayores especificaciones en cuanto al contenido del citado criterio, ni a su forma de valoración, por lo que la Mesa de Contratación realizó la obligada valoración, posteriormente a la apertura de las proposiciones.

## 2.2.2.4 Análisis del criterio mejoras

Pueden señalarse las dos siguientes incidencias en relación con este criterio de las posibles mejoras ofrecidas por los licitadores:

a) En numerosos contratos de los examinados los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecieron como criterio objetivo de adjudicación mejoras indeterminadas, con frecuentes referencias genéricas referidas a las mejoras ofrecidas por los licitadores que fueran complementarias a las prestaciones exigidas en el pliego de prescripciones técnicas particulares, sin mayores especificaciones al respecto, que introdujeron un excesivo margen de discrecionalidad y subjetividad contrario a la transparencia y objetividad que deben regir en el proceso de concurrencia competitiva en la contratación administrativa.

Asimismo, también fue frecuente la valoración de este criterio con expresiones como «mejoras al contrato 20 puntos...», sin establecer mayor concreción en el pliego que, en definitiva y por consiguiente, no estableció el reparto de puntos de cada una las mejoras, privando de la necesaria y suficiente información a los licitadores. En definitiva, la Mesa de Contratación, partiendo de la mínima referencia que se hacía en el pliego respecto de las mejoras, realizó la valoración detallada de las mismas con posterioridad, pero no, como hubiera sido necesario a juicio de este Tribunal, con carácter previo y en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

b) En demasiadas ocasiones fueron utilizados indebidamente factores determinantes de la solvencia de los licitadores como criterio objetivo de adjudicación, contrariamente a lo dispuesto en los artículos 15

y 19 del TRLCAP. En unos casos, fue valorada indebidamente la adscripción de medios materiales o personales a la concreta ejecución del contrato, prevista únicamente como requisito adicional de solvencia en el artículo 15.1 del TRLCAP, mientras que en otros contratos fueron valorados otros factores determinantes de la solvencia de los licitadores como la experiencia, los certificados de garantía de calidad, la organización y los medios materiales y personales de la empresa, o los cursos de formación y perfeccionamiento que las empresas prestaban a su propio personal.

— En este sentido, cabe citar como ejemplo de la incidencia señalada el contrato (20050501 A.S. 9/05) cuyo objeto fue el servicio de instalación, mantenimiento y explotación de cabinas telefónicas del Área Sanitaria de Melilla, en el que fue valorado indebidamente como criterio de adjudicación la presentación

por las empresas de un Certificado de Garantía de Calidad Medioambiental. En este caso además resulta destacable que el pliego de prescripciones técnicas ya había incluido oportunamente y perfectamente detalladas numerosas obligaciones medioambientales para la empresa concesionaria, entre otras, evitar vertidos líquidos, las emisiones contaminantes o el abandono de residuos, obligaciones cuyo incumplimiento podía dar lugar a que el INGESA repercutiera al concesionario el coste económico que tal incumplimiento produjera.

Una vez expuestas las deficiencias más frecuentemente observadas por este Tribunal en el examen de los criterios objetivos de adjudicación, y como síntesis del análisis realizado, a continuación se refleja en el siguiente cuadro núm. 24, un resumen de las principales incidencias señaladas en relación con los concursos celebrados por el INGESA.

CUADRO N.º 24

## Resumen de las incidencias detectadas en los criterios objetivos de adjudicación del INGESA

| Naturaleza                  | Nº de contratos | No acredita informe AS. Jurídica | No garantiza el secreto | Fórmulas inadecuadas | Sin fórmula de valoración | Umbral de saciedad | No prevé baja temeraria | Mejoras Indeterm. | Factores de solvencia | Criterio técnico inconcreción |
|-----------------------------|-----------------|----------------------------------|-------------------------|----------------------|---------------------------|--------------------|-------------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Obras                       | 6               | 1                                | 3                       | 4                    | -                         | 2                  | 4                       | 4                 | 5                     | 4                             |
| C.A.S                       | 12              | 5                                | 2                       | 2                    | 4                         | 1                  | 12                      | 10                | 10                    | 7                             |
| Suministros                 | 8               | 4                                | 5                       | -                    | 8                         | -                  | 7                       | 8                 | -                     | 7                             |
| Adm. Especiales             | 4               | 4                                | 1                       | 1                    | -                         | 1                  | 4                       | 2                 | 3                     | 2                             |
| Privados                    | 1               | 1                                | 1                       | -                    | -                         | 1                  | 1                       | -                 | -                     | -                             |
| Total incidencias en nº y % | 31              | 15<br>48%                        | 12<br>39%               | 7<br>23%             | 12<br>39%                 | 5<br>16%           | 28<br>90%               | 24<br>77%         | 18<br>58%             | 20<br>65%                     |

Como puede observarse del análisis del cuadro anterior, en más del 50% de los contratos examinados este Tribunal ha observado incidencias relacionadas con la indeterminación en el contenido y en el método de valoración de las mejoras, así como otras relativas a la insuficiente concreción en los pliegos del contenido o de la forma de valoración del criterio técnico, a la indebida utilización de factores determinantes de la solvencia de los licitadores, así como a la falta de regulación de la baja temeraria en los concursos a pesar de ser el factor precio uno de los principales criterios objetivos de adjudicación.

#### 2.2.2.5 Análisis específico de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos de servicios de limpieza y en los contratos de seguridad y vigilancia del INGESA

En el presente epígrafe se reflejan los resultados obtenidos por este Tribunal de Cuentas, del análisis comparativo realizado sobre el grado de homogeneidad existente en los criterios objetivos de adjudicación mas

comúnmente utilizados tanto en los contratos de servicios de limpieza, como en los contratos de servicios de seguridad y vigilancia celebrados por el INGESA.

El INGESA celebró, en los ejercicios 2004 y 2005, únicamente 2 contratos de servicios de limpieza y 2 contratos de servicios de seguridad y vigilancia. En el examen realizado de los criterios objetivos de adjudicación aplicados a estos contratos, este Tribunal ha observado las siguientes incidencias:

#### A) Contratos de servicios de limpieza.

— La ponderación del criterio económico prevista en los pliegos de cláusulas fue distinta en los 2 contratos, siendo del 40% en el contrato (200400286 C. P. 1/04), cuyo objeto fue el servicio de limpieza de los centros de salud dependientes de la Gerencia de Atención Primaria de Melilla, y del 60% en el otro contrato (20050084 CA 05/023), cuyo objeto fue el servicio de limpieza del edificio de la c/ Alcalá, 56 de Madrid.

— Asimismo, en los 2 contratos analizados, los pliegos incluyeron como criterio de adjudicación la

valoración de mejoras que mantuvieron indeterminadas. Esta indeterminación supuso que las mejoras fueran necesariamente concretadas y valoradas de forma distinta por la Mesa de Contratación con posterioridad a la apertura de las proposiciones, contrariamente a la transparencia y objetividad que debe regir la contratación administrativa. En este sentido, cabe señalar que en el primer contrato (200400286 C.P. 1/04) fueron valorados la presentación de un plan de previsión de riesgos laborales o las plantillas con personas discapacitadas, mejoras que, sin embargo, en el otro contrato analizado (20050084 CA 05/023) no fueron tenidas en cuenta.

#### B) Contratos de servicios de vigilancia y seguridad.

— La ponderación del criterio económico fue distinta en los 2 contratos analizados, del 40% en el contrato (20040293 C/P 2004) cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad en la Gerencia de Atención Primaria de Melilla, que además no especificó la fórmula o el método de valoración aplicable a este criterio, mientras que en el otro contrato analizado (20050089 CA 05/036), cuyo objeto fue la vigilancia y seguridad interior del edificio de la C/ Alcalá, 56 de Madrid, los pliegos de cláusulas administrativas otorgaron una ponderación al criterio económico del 52%, y, si bien en este caso, sí fue determinada la fórmula de valoración aplicable.

— Asimismo, en los 2 contratos analizados, los pliegos incluyeron como criterio de adjudicación la valoración de mejoras indeterminadas, sin especificar los métodos concretos aplicables para su valoración, limitándose a establecer la puntuación total máxima prevista para las mejoras que pudieran ser ofrecidas por los licitadores, pero sin definir que tipo de mejoras serían valoradas, ni que puntuación concreta les iba a corresponder a cada una de ellas. Esta indeterminación supuso, como en los contratos de servicios de limpieza acabados de analizar, que las mejoras ofertadas por los licitadores fueran distintas en los 2 contratos, y que necesariamente tuvieron que ser concretadas y valoradas por la Mesa de Contratación con posterioridad a la apertura de las ofertas, contrariamente a los principios de transparencia y objetividad que deben regir la contratación administrativa.

Por último, cabe señalar que en el primer contrato citado (20040293 CP 2/04) fueron incluidos como criterios de adjudicación, el plan de prevención de riesgos laborales, el sistema periódico de control del servicio y el sistema de comunicación que, sin embargo, no fueron valorados en el otro contrato (20050089 CA 05/036).

#### 2.3 El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). Análisis de los criterios objetivos utilizados en la contratación celebrada

En el presente apartado del Informe se expone, con carácter previo, una breve referencia al ámbito organizativo del IMSERSO y, posteriormente, este Tribunal analiza los criterios objetivos de adjudicación utilizados en la contratación celebrada por ese Instituto.

##### 2.3.1 Naturaleza y organización del IMSERSO en el ámbito contractual

Durante el primer semestre del ejercicio 2004, el IMSERSO ha estado adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales, con naturaleza de Entidad Gestora de la Seguridad Social y con capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados.

Por Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se red denominó al IMSERSO como Instituto de Mayores y Servicios Sociales, estableciendo dicho Real Decreto su adscripción actual como Entidad Gestora de la Seguridad Social a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Mayores y Discapacidad, asumiendo las funciones que había venido desarrollando hasta ese momento en materia de inmigración, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Posteriormente mediante el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, se estableció que la estructura orgánica del IMSERSO sea la siguiente:

- Órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión: el Consejo General y la Comisión Ejecutiva.
- Órganos de dirección: la Dirección General, la Secretaría General y las Subdirecciones Generales.

El Director General del IMSERSO ostenta la condición de órgano de contratación de la Entidad Gestora, con las limitaciones existentes con relación a los contratos que requieren autorización previa del titular del Ministerio de adscripción (Trabajo y Asuntos Sociales) o del Consejo de Ministros.

##### 2.3.2 Criterios objetivos de adjudicación utilizados en el IMSERSO. Sus métodos de valoración

Para lograr una mayor claridad expositiva en el presente Informe se aborda, en primer término, el examen de los criterios de adjudicación incluidos, en su caso, en los pliegos de modelos tipo aprobados por ese Instituto y, en segundo lugar, se analizarán los concretos criterios incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y utilizados en los contratos celebrados por el IMSERSO. Todo ello referido al período que abarca la presente Fiscalización (ejercicios 2004-2005).

### 2.3.2.1 Establecimiento de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares

A) En los pliegos de modelos tipo de cláusulas administrativas particulares.

Este Tribunal de Cuentas ha analizado el único pliego tipo remitido por el IMSERSO, vigente en el período que abarca la presente Fiscalización, que había sido aprobado por el Director General del IMSERSO e informado por el Servicio Jurídico Central de dicha Entidad Gestora. Este único pliego tipo, aplicable a toda la contratación celebrada por procedimiento abierto y con forma de concurso englobaba, a juicio de este Tribunal, de forma inapropiada, a contratos de muy distinta naturaleza y objetos que podían ser absolutamente heterogéneos.

Los criterios objetivos de adjudicación, informados también por la Asesoría Jurídica, fueron incluidos en distintos «anexos», formando parte de este pliego tipo, para que tuviese lugar su aplicación, en su caso, a los siguientes tipos de contratos:

1. Contratación de obras,
2. Contratos de consultoría y asistencia para la redacción y dirección de proyectos,
3. Contratación de estudios,
4. Contratación de cursos y actividades formativas y,
5. Contratación de servicios de limpieza.

Con respecto a los criterios objetivos de adjudicación cabe destacar, a juicio de este Tribunal, las siguientes incidencias:

a) En primer lugar, cabe señalar, que la fórmula o método de valoración previsto en este pliego tipo para valorar el criterio económico fue inadecuada. En efecto, la fórmula ponderaba respecto de las bajas de las ofertas presentadas y no respecto del precio de licitación, por lo que su aplicación podía dar lugar, a juicio de este Tribunal, en algunos casos, a resultados desproporcionados. Efectivamente, con este sistema pueden obtener una elevada puntuación tanto bajas insignificantes, como otras que supongan verdaderas economías.

No obstante, resulta destacable que para la concreta contratación de cursos y actividades formativas y para la contratación de servicios de limpieza, la fórmula de ponderación del criterio económico respecto de las bajas, que ha sido tradicionalmente tan criticada por este Tribunal, según ha expresado el propio IMSERSO será suprimida en contrataciones futuras y sustituida por otra fórmula que permitiría precisamente «que la proporcionalidad sea más justa».

b) Asimismo, fue incluido indebidamente como uno de los posibles criterios de adjudicación la pre-

sentación de Certificados de Garantía de Calidad, así como los recursos humanos, los medios técnicos y materiales que se pusieran por el licitador a disposición del contrato, elementos todos ellos, que tenían, a juicio de este Tribunal, mejor encaje legal en el artículo 15.1, párrafo 3.º del TRLCAP, y por lo tanto, debieron ser configurados como un medio de acreditación de la solvencia.

Para los demás contratos celebrados por ese el IMSERSO, dado su carácter menos habitual y la diversidad de las materias que constituían su objeto, fueron aplicados los criterios objetivos de adjudicación que consideró oportunos en cada caso el órgano de contratación y, que, por lo tanto, requirieron el informe específico de la Asesoría Jurídica. Los concretos criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y utilizados por el IMSERSO son analizados a continuación.

B) En los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Las principales incidencias observadas por este Tribunal en el análisis de los concretos criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y utilizados en los concursos celebrados por el IMSERSO, han sido las siguientes:

— Con excesiva frecuencia no quedó acreditado en el expediente el cumplimiento del trámite previo del informe de la Asesoría Jurídica, relativo al pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 49.4 del TRLCAP).

— En relación con los concretos criterios objetivos de adjudicación utilizados por el IMSERSO, y que figuran a continuación se exponen sucesivamente las incidencias más comunes observadas por este Tribunal que figuran referidas al criterio económico, al criterio técnico y al criterio de las mejoras, ya analizadas con carácter general en la Sección III, epígrafes 1.2.1, 1.2.2 y 1.2.3, del Informe.

### 2.3.2.2. Análisis del criterio económico

En la contratación celebrada por el IMSERSO y adjudicada por concurso el factor precio ha sido, con carácter general, el criterio objetivo de adjudicación al que se ha dado mayor importancia relativa. Del examen de los contratos realizado cabe señalar las siguientes incidencias principales reflejadas en el cuadro núm. 25 y que, a juicio de este Tribunal, pudieron distorsionar, en mayor o menor medida, al resultado de la adjudicación de los contratos.

CUADRO N.º 25

### Incidencias en la valoración del criterio económico en el IMSERSO (en núm. de contratos)

| Naturaleza Contratos | Nº de contratos | Fórmulas que ponderan respecto de las bajas | Incoherencia en la valoración de las mejoras | Existe umbral de saciedad | No prevé baja temeraria |
|----------------------|-----------------|---|--|---------------------------|-------------------------|
| Obras                | 7               | 7   | ---  | ---                       | 7                       |
| C.A.S                | 36              | 30  | 5  | 6                         | 34                      |
| Suministros          | 6               | 6   | ---  | ---                       | 6                       |
| Gestión              | 1               | 1   | ---  | ---                       | 1                       |
| Privados             | 3               | 3   | ---  | 1                         | 1                       |
| Totales              | 53              | 47  | 5  | 7                         | 49                      |

Como puede comprobarse del examen del cuadro anterior, las principales deficiencias observadas en la valoración del criterio económico fueron las siguientes:

a) En la práctica totalidad de los contratos examinados fueron utilizadas fórmulas inadecuadas para valorar el criterio precio que ponderaban respecto de las bajas de las ofertas, bajas cuya aplicación puede dar lugar a resultados desproporcionados, ya que diferencias mínimas en las bajas de las ofertas pueden dar lugar a grandes diferencias en la puntuación. No obstante, tal y como ya ha quedado señalado anteriormente, el IMSERSO en el transcurso del año 2005 y para la concreta contratación de cursos y actividades formativas, así como para la contratación de los servicios de limpieza, ha suprimido esta fórmula de ponderación del criterio económico.

Ejemplifican la citada incoherencia en la ponderación otorgada a dichos criterios en los pliegos los siguientes contratos:

— En un contrato (20040003 11/04), cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad de CEADAC en Madrid, las ofertas presentadas fueron relativamente homogéneas en cuanto al precio, teniendo en cuenta que la baja económica máxima fue del 2,3%. Sin embargo, el método de valoración aplicado dio lugar a diferencias desproporcionadas de puntuación entre unas y otras ofertas que eran de similar significación económica. Así, la oferta más barata ofertó una baja del 2,3% y fue valorada con 20 puntos mientras que la siguiente oferta supuso una baja del 2% y fue puntuada con un 17,4 puntos (un 13% menos).

— En un contrato (20040031 591/2004), cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad para los Centros de Acogida a Refugiados del IMSERSO en Madrid, Valencia y Sevilla, fueron presentadas ofertas que representaron economías poco significativas sobre el presupuesto de licitación del contrato, en concreto del 1% y del 2%, respectivamente, que, sin embargo, dieron lugar a puntuaciones con diferencias, al ser éstas de 10 y 20 puntos.

— En un contrato, (20040035 846/2004), cuyo objeto fue el servicio de limpieza del Centro de Recuperación de

Minusválidos Físicos (CRMF) de La Rioja, una diferencia económica entre las 2 ofertas presentadas únicamente de un 0,7%, en porcentaje de baja sobre el presupuesto máximo de licitación, dio como resultado una diferencia en puntuación en el criterio del precio del 10,66%.

b) En algunos de los contratos analizados no existió la adecuada coherencia entre la ponderación otorgada en los pliegos de cláusulas administrativas particulares al criterio económico y la ponderación real de dicho criterio resultante de la aplicación del método de valoración establecido para las mejoras.

En efecto, este Tribunal ha observado determinados expedientes en los que, si bien los pliegos configuraron el precio como el criterio de adjudicación de mayor ponderación o importancia relativa, sin embargo la valoración y puntuación de las mejoras cuantificables económicamente era superior a la que correspondería a una baja equivalente en el precio, circunstancia que, además, pudo desincentivar a los licitadores de presentar ofertas más económicas, puesto que obtendrían mayor puntuación ofertando las citadas mejoras y realizando una proposición económica más cara. Asimismo, en algunos casos, como consecuencia de una deficiente práctica administrativa, los pliegos establecieron un umbral de saciedad y regularon simultáneamente la baja temeraria, si bien ésta no tendría eficacia práctica, puesto que la acreditación por parte de los licitadores de la viabilidad de su oferta económica, no daría lugar a una mayor puntuación en el criterio precio (precisamente por la aplicación del umbral de saciedad).

Ejemplifican la deficiencia expuesta los siguientes contratos:

— En un contrato (20040027 357/2004), cuyo objeto fue el Servicio de Gestión Integral del Centro Social de Mayores de Melilla, a pesar de que el criterio económico era un criterio preferente y con una ponderación mayor (de 30 puntos) que el criterio de las mejoras (con 10 puntos), fue más valorada una mejora evaluable económicamente de 20.000 € (hasta con 10 puntos), que una bajada equivalente a ese importe en el precio. En efecto, para que los licitadores pudieran obtener en la valoración del criterio económico una puntuación equivalente a la de las mejoras, hubiera sido

necesaria una baja sobre la mejor oferta realizada próxima a los 140.000 euros.

— En un contrato (20040529 1336/2004), cuyo objeto fue la contratación de los servicios técnicos y logísticos necesarios para la realización de la ceremonia de entrega de los premios IMSERSO «Infanta Cristina» 2004, la ponderación del criterio económico fue de 20 puntos, mientras que las mejoras cuantificables económicamente que presentasen los licitadores tuvieron una ponderación máxima de 10 puntos, puntuando con 5 puntos mejoras de hasta 15.000 € y con 10 puntos mejoras de 15.000 a 30.000 €. Este método de valoración fue incoherente con la ponderación otorgada al criterio precio, ya que fueron más puntuadas las mejoras ofertadas valorables económicamente que una baja por el mismo importe en la proposición económica.

— En un contrato (20040023 759/2004), cuyo objeto fue el servicio de limpieza del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla, considerando únicamente los criterios del precio y el criterio de la renuncia a la revisión de precios, en la hipótesis de que la oferta más barata no hubiese ofertado la renuncia a la revisión de precios, habría obtenido menor puntuación que la oferta más cara (cuyo precio era un 16% mayor que la más barata), pese a ser el precio un criterio de adjudicación preferente.

c) En ocasiones los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecieron umbrales de saciedad o límites máximos en la valoración del criterio económico por encima de los cuales las bajas económicas en las ofertas de los licitadores no serían valoradas, lo cual, a juicio de este Tribunal, fue contrario al principio de economía que debe regir en la contratación administrativa. Estos umbrales de saciedad pueden desincentivar la competencia y resultan todavía menos admisibles si se considera que el TRLCAP, en su artículo 86.3, prevé que en las adjudicaciones mediante concurso público, se establezcan criterios para determinar si una determinada oferta resulta, en principio, desproporcionada o temeraria con el objeto de garantizar el cumplimiento de los contratos.

d) En la mayoría de los contratos del IMSERSO examinados los pliegos de cláusulas administrativas particulares no previeron la posibilidad de que las ofertas económicas de los licitadores incurrieran en baja temeraria, e incluso en algún caso, los pliegos previeron la exclusión automática de las ofertas que incurrieran en baja temeraria sin conceder el preceptivo trámite de audiencia al contratista, incumpliendo con ello el artículo 86.3 en relación con el artículo 83, ambos del TRLCAP.

### 2.3.2.3 Análisis del criterio técnico

En numerosos contratos del IMSERSO este Tribunal ha observado una insuficiente concreción en la determinación del contenido y de la forma de valoración

del criterio técnico en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo cual no resultó acorde con la transparencia y objetividad que deben regir la contratación administrativa. Esta concreción previa, tanto del contenido como de la forma de valoración de los criterios de adjudicación es siempre precisa y conveniente, especialmente en este caso, por tratarse de un criterio que reviste mayor subjetividad.

— Como ejemplo de esta incidencia cabe señalar que en un contrato (20040033 530/2004), cuyo objeto fueron las obras de reforma del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Melilla (CETI), el criterio de adjudicación de la calidad técnica no detalló el método de valoración que se utilizaría para cada uno de los subapartados en los que se dividía el estudio de este criterio, lo que incluyó a juicio de este Tribunal, un margen excesivo de discrecionalidad en la valoración posterior a realizar por la Mesa de Contratación. Asimismo, cabe señalar que en el informe de valoración fue incluido como criterio de adjudicación, a juicio de este Tribunal de forma indebida, el «control de calidad», calificado con un máximo de 6 puntos, que, sin embargo, no estaba recogido como tal criterio en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

— Debe destacarse también que en un contrato (20040004 82/2004), cuyo objeto fueron las obras de construcción de una Residencia para Personas Mayores en Melilla, fue incluida como uno de los criterios de adjudicación la presentación de documentos que formaban parte del contenido mínimo y obligatorio de los proyectos, como es el caso del programa de ejecución y de la memoria constructiva de las obras. A juicio de este Tribunal, no fue adecuada la valoración de elementos obligatorios, cuya no presentación tenía carácter excluyente para los licitadores, sin la suficiente especificación respecto a qué elementos concretos serían valorados por encima del mínimo exigido.

Asimismo, en algunos contratos del IMSERSO no fue acreditada en el expediente de contratación la motivación que justificase suficientemente la valoración atribuida por la Mesa de Contratación al criterio técnico, tal y como exigen los artículos 86 y 88.2 del TRLCAP, y del artículo 54 de la LRJAP y PAC.

— Como ejemplo de insuficiente acreditación para la motivación de la valoración de este criterio cabe citar un contrato (20050010 444/2005), cuyo objeto fue la redacción del proyecto básico de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección facultativa de obras para un Centro del IMSERSO en Salamanca. A juicio de este Tribunal, la valoración por la Mesa de Contratación del criterio técnico de las ofertas careció de la adecuada motivación. Así, por ejemplo, en la valoración del programa de necesidades presentado por las empresas, cabe citar que una de las ofertas fue valorada con 6 puntos, justificando escasamente la puntuación en la «disfuncionalidad crítica en el desarrollo del programa de unidades de residencia», mientras que otra de las

ofertas obtuvo 10 puntos basando la Mesa la valoración otorgada, únicamente, en que se «desarrolla coherentemente el programa de necesidades».

### 2.3.2.4 Análisis del criterio mejoras

Las principales incidencias reseñables relacionadas con el criterio de adjudicación basado en las posibles mejoras propuestas por los licitadores son las siguientes:

a) En numerosos contratos del IMSERSO, casi todos ellos de consultoría y asistencia y de servicios, los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecieron como criterio objetivo de adjudicación mejoras indeterminadas en su contenido, con referencias excesivamente genéricas tales como «otras prestaciones no incluidas en el pliego, los servicios, actuaciones y/o material destinados a mejorar el servicio, ..., el «plan de gestión..., mejoras», etc. Asimismo, fue también frecuente la valoración de este apartado con expresiones como que se valoraría «con un máximo de 15 puntos...», sin establecer mayores especificaciones al respecto en el pliego que, en definitiva, no concretó el reparto de puntos de cada una de las mejoras.

A juicio de este Tribunal, especialmente careció de justificación esta inconcreción en la determinación de las mejoras, en determinados contratos de servicios

(limpieza, vigilancia, mantenimiento, etc), que por su reiteración tienen unas características y particularidades que deberían ser ya perfectamente conocidas por el órgano de contratación.

b) Con excesiva frecuencia fueron tenidos en cuenta, indebidamente, como criterios de adjudicación, factores o requisitos determinantes de la solvencia técnica de los licitadores, como la antigüedad en la empresa de pertenencia, la antigüedad en la categoría, los certificados de calidad, la titulación académica del equipo humano ofertado o la formación en cursos, circunstancias todas ellas que no eran susceptibles de tal valoración. Estos requisitos de solvencia de las empresas, tal y como reiteradamente ha manifestado este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización, no son susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de adjudicación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 15,17,18,19 y 86 del TRLCAP.

Una vez expuestas las deficiencias más frecuentemente observadas por este Tribunal en el examen de los diferentes criterios objetivos de adjudicación, y como síntesis del análisis realizado, a continuación se refleja en el siguiente cuadro núm. 26, un resumen general de las principales incidencias señaladas en relación con los citados criterios aplicados a los concursos celebrados por el IMSERSO:

CUADRO N.º 26

### Resumen general de incidencias en los criterios objetivos de adjudicación del IMSERSO

| Naturaleza                  | Nº de contratos | No acredita informe As. Jurídica | Fórmulas inadecuadas | Incoherencia en la valoración Mejoras | Umbral de saciedad | No prevé baja temeraria | Mejoras indetermin. | Factores de solvencia | Criterio técnico inconcreción |
|-----------------------------|-----------------|----------------------------------|----------------------|---------------------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Obras                       | 7               | 1                                | 7                    | ---                                   | ---                | 7                       | 1                   | ---                   | 2                             |
| C.A.S                       | 36              | 10                               | 30                   | 5                                     | 6                  | 34                      | 12                  | 17                    | 20                            |
| Suministros                 | 6               | 3                                | 6                    | ---                                   | ---                | 6                       | ---                 | ---                   | 6                             |
| Gestión de Servicios        | 1               | ---                              | 1                    | ---                                   | ---                | 1                       | ---                 | 1                     | 1                             |
| Privados                    | 3               | ---                              | 3                    | ---                                   | 1                  | 1                       | ---                 | ---                   | 1                             |
| Total incidencias en nº y % | 53              | 14                               | 47                   | 5                                     | 7                  | 49                      | 13                  | 18                    | 30                            |
|                             |                 | 26%                              | 89%                  | 9%                                    | 13%                | 92%                     | 25%                 | 34%                   | 57%                           |

Como puede observarse del análisis del cuadro anterior, al menos en el 50% de los contratos examinados, este Tribunal ha observado incidencias relativas a la aplicación de fórmulas inadecuadas para la valoración del criterio precio, a la insuficiente concreción en los pliegos en relación con el contenido del criterio técnico, así como en relación con la mínima regulación de la baja temeraria en los concursos, a pesar de ser el precio uno de los principales criterios de adjudicación.

2.3.2.5 Análisis de los criterios de adjudicación utilizados en los contratos para la prestación de servicios de limpieza y en los contratos de los servicios de seguridad y vigilancia del IMSERSO

En el presente epígrafe se reflejan los resultados obtenidos del análisis comparativo realizado por este Tribunal, sobre el grado de homogeneidad existente en cuanto a los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los

contratos de servicios de limpieza y de servicios de seguridad y vigilancia celebrados por el IMSERSO.

#### A) Contratos de servicios de limpieza.

En el examen realizado de los criterios de adjudicación aplicados a estos contratos, este Tribunal ha podido constatar la falta de motivación en la distinta ponderación otorgada por el IMSERSO al criterio económico, que osciló entre el mínimo del 30% y el máximo del 90%.

De igual modo puede afirmarse que en el IMSERSO no ha existido homogeneidad en relación con la ponderación otorgada a este criterio objetivo de adjudicación en los concursos tramitados para la contratación del mismo servicio.

Asimismo, a juicio de este Tribunal, esa falta de homogeneidad también se produjo en el criterio de las posibles mejoras del servicio, como consecuencia, al menos en parte, de la concreción previa observada en los pliegos respecto al contenido y la forma de valoración de este último criterio de adjudicación.

Efectivamente, tal y como ha quedado señalado anteriormente en el presente Informe, en numerosos contratos los pliegos incluyeron como criterio de adjudicación mejoras absolutamente indeterminadas. Esta indeterminación conllevó que las mejoras tuvieran que ser necesariamente concretadas y valoradas por la Mesa de Contratación en un momento posterior a la apertura de las ofertas, contrariamente a lo exigido por la transparencia y objetividad que debe regir la contratación administrativa.

Como ejemplo de la falta de uniformidad señalada cabe destacar que en 2 contratos, con similar objeto el contrato (20040035 846/2004), cuyo objeto fue el servicio de limpieza del Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos en La Rioja (CRMF), y el contrato (20040023 759/2004) cuyo objeto fue el servicio de limpieza del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Melilla (CETT), fueron incluidos distintos criterios de adjudicación sustancialmente distintos.

En efecto, en el primer contrato se valoró el criterio precio, con una ponderación del 53%, así como la calidad de la oferta, la impartición de cursos de formación, el asesoramiento técnico, la renuncia a la revisión de precios y otras variantes, mientras que en el segundo contrato citado, fue incluido el criterio precio con una ponderación distinta, del 40%, así como la valoración de la denominada memoria metodológica, criterio este último que, por su concreción previa, fue posteriormente determinado por la Mesa de Contratación, valorando concretamente a este respecto el conocimiento de las instalaciones, los recursos humanos, los recursos materiales y tecnológicos y los certificados de garantía de la calidad, los cuales además no debieron ser utilizados como tales criterios de adjudicación, por tratarse como ya se ha señalado de factores determinantes de la solvencia de los licitadores.

#### B) Contratos de seguridad y Vigilancia.

En el examen realizado de los criterios de adjudicación, aplicados a este tipo de contratos, este Tribunal ha constatado la falta de motivación de la distinta ponderación otorgada al criterio económico.

Por otra parte, tampoco en este caso ha existido homogeneidad en relación con la ponderación otorgada al criterio económico, que osciló entre el mínimo de ponderación del 33% y el máximo de ponderación del 70%, empleados para la contratación del mismo servicio.

A juicio de este Tribunal, como en el caso analizado de la contratación de los servicios de limpieza, la falta de homogeneidad señalada también se produjo en la aplicación del criterio de mejoras del servicio prestado, favoreciendo esta falta de uniformidad la concreción previa existente en el pliego de cláusulas en relación tanto al contenido como a la forma de valoración de dichas mejoras. En efecto, fue la Mesa de Contratación la que concretó en muchos casos las mejoras valorables ofertadas por los licitadores y su concreta puntuación, restando transparencia al procedimiento.

Como ejemplo de la falta de homogeneidad señalada en la valoración de los criterios de adjudicación cabe destacar que en 2 contratos, el contrato (20040001 C-82/03) cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad del CEAPAT en Madrid, y el contrato (20040003 11/04) cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad en el CEADAC en MADRID, los criterios de adjudicación fueron, en el primer caso, el criterio económico, con una ponderación del 71,4%, así como la «central receptora de alarmas propia» y el «servicio extraordinario de vigilancia hasta 40 horas», mientras que en el segundo contrato citado los criterios de adjudicación fueron, el criterio económico, pero con una ponderación del 33%, significativamente más baja, y otros criterios como el «plan de gestión», la «formación», las «mejoras» y la «renuncia a la revisión de precios».

#### 2.4 El Instituto Social de la Marina (ISM). Análisis de los criterios objetivos utilizados en la contratación celebrada

En este apartado se expone, con carácter previo, una breve referencia al ámbito organizativo del ISM y, posteriormente, los resultados del análisis que este Tribunal ha realizado sobre los criterios objetivos de adjudicación utilizados en la contratación celebrada por el ISM.

##### 2.4.1 Naturaleza y organización del ISM en el ámbito contractual

El ISM es la Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene atribuida tanto la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar como la asistencia a estos últimos trabajadores, en

España y en el extranjero, favoreciendo su formación y promoción profesional, económica y social.

El ISM actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encontrándose adscrito directamente a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. En la actualidad actúa con una doble dimensión en sus competencias: por un lado, como organismo público encargado de la problemática social del Sector marítimo-pesquero y, por otro, como Entidad Gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

La estructura orgánica y las competencias más destacables de los órganos del ISM, a efectos de la presente Fiscalización, son las siguientes:

a) La Dirección General, que asume las funciones de dirección, gestión e inspección de las actividades del Instituto Social de la Marina para el cumplimiento de sus fines. Corresponde a su titular la representación legal del Instituto.

b) La Subdirección General de Administración y Análisis Presupuestario, a quien corresponden las funciones de gestión económica y presupuestaria, administración, régimen interior, inmuebles, obras y suministros, la confección del Anteproyecto de Presupuestos del Instituto y el seguimiento y evolución de los programas de gasto, siendo por tanto, el órgano competente para la tramitación de los expedientes de contratación.

##### 2.4.2 Criterios objetivos de adjudicación utilizados en el ISM. Sus métodos de valoración

En el presente Informe se aborda, en primer término, el examen de los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos de modelos tipo aprobados por el ISM y, en segundo lugar, se analizan los concretos criterios incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y utilizados en los contratos celebrados mediante concurso por el ISM. Todo ello referido al período (ejercicios 2004-2005) que abarca la presente Fiscalización.

##### 2.4.2.1 Establecimiento de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares

A) En los pliegos de modelos tipo de cláusulas administrativas particulares.

Este Tribunal de Cuentas ha analizado los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares remitidos por el ISM utilizados para la contratación por procedimiento abierto y bajo la forma de concurso, vigentes durante el período que abarca la presente Fiscalización, y aprobados por el Director General del ISM e informados por sus Servicios Jurídicos. En concreto, los citados

pliegos tipo remitidos por ese Instituto fueron los siguientes:

Los pliegos aprobados con fecha 29 de enero de 2004 vigentes durante el período inicial fiscalizado fueron:

1. Pliego tipo para los contratos de suministros,
2. Pliego tipo para los contratos de servicios,
3. Pliego tipo para los contratos de consultoría y asistencia, y
4. Pliego tipo para los contratos de gestión del servicio de explotación de bares y cafeterías.

Posteriormente, en el mes de diciembre de 2004 y durante el año 2005, fueron aprobados por el ISM los siguientes nuevos pliegos tipo para la contratación:

1. Pliego tipo para los contratos de suministros, aprobado con fecha 23 de diciembre de 2004,
2. Pliego tipo para los contratos de consultoría, asistencia y servicios, aprobado también con fecha 23 de diciembre 2004,
3. Pliego tipo para los contratos de consultoría y asistencia para la redacción de proyectos y dirección de obras, aprobado con fecha 1 de marzo de 2005.
4. Pliego tipo para los contratos administrativos especiales de explotación de bares y cafeterías y/o restaurantes en instalaciones del ISM, aprobado con fecha 15 de diciembre de 2005.

Con respecto a los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los mencionados pliegos tipo, cabe señalar que fueron remitidos a este Tribunal numerosos anexos a los citados pliegos que contenían diferentes criterios objetivos, si bien según se indicaba en dichos pliegos, su aplicación se formulaba «a modo de ejemplo, y en ningún caso vinculante». Por ello, sin perjuicio de la aplicación de estos criterios, debía ser el órgano de contratación el que determinara los concretos criterios aplicables, en función de las características propias de cada contrato en particular. En este sentido, debe recordarse que en el caso de que fueran criterios de adjudicación «no recogidos en el presente pliego», sería exigible un nuevo informe de la Asesoría Jurídica del ISM.

Con relación a los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares, en especial respecto de los aprobados con fecha 29 de enero de 2004, cabe señalar las siguientes incidencias:

a) En primer lugar, a juicio de este Tribunal, la fórmula o método de valoración previstos para la valoración del criterio económico fue inadecuada. En efecto, la fórmula prevista, criticada en sus Informes reiteradamente por este Tribunal, ponderaba respecto de las bajas de las ofertas presentadas y no respecto del precio de licitación, por lo que su aplicación podía dar lugar a



resultados desproporcionados. Así, con este sistema pueden obtener una elevada puntuación tanto bajas insignificantes, como otras que supongan verdaderas economías, lo que no permitió una adecuada ponderación del criterio precio en relación con los restantes criterios objetivos de adjudicación.

b) Para los contratos de consultoría y asistencia fueron incluidos indebidamente como criterio de adjudicación los cursos de formación y perfeccionamiento que la empresa ofrecía a su propio personal, cursos que son, a juicio de este Tribunal, factores determinantes en realidad de la solvencia técnica de los licitadores, de conformidad con el artículo 19 del TRLCAP.

Por otro lado, con respecto a la regulación de los criterios de adjudicación en los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares aprobados por el Director General del ISM, a partir del 23 de diciembre de 2004 y durante el año 2005, debe destacarse que los criterios únicamente fueron enunciados con carácter general, en una autodenominada «Guía» elaborada por ese Instituto para facilitar a sus órganos gestores la redacción de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de cada contrato.

Asimismo, resulta destacable que en estos nuevos pliegos el ISM prohibiera expresamente la utilización futura como criterios de adjudicación de factores como la experiencia, los certificados de calidad, la valoración del perfil del personal, etc, por tratarse en realidad de criterios de selección o de solvencia técnica de los licitadores y no de criterios de adjudicación, tal y como ha venido señalando reiteradamente este Tribunal de Cuentas.

B) En los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Una vez examinados los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos tipo del ISM, a continuación se exponen las principales incidencias observadas por este Tribunal, en el análisis de los concretos criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y utilizados en los concursos celebrados por ese Instituto.

En primer lugar, con carácter previo al análisis de los criterios de adjudicación, respecto de los pliegos de cláusulas administrativas particulares cabe señalar las siguientes incidencias:

— En algunos de los contratos analizados no quedó acreditado en el expediente el cumplimiento del trámite previo del informe de la Asesoría Jurídica relativo al pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 49.4 del TRLCAP).

— En un contrato (20040317 C-6/05) cuyo objeto fue el suministro de combustible y lubricantes para el buque Hospital Esperanza del Mar, el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares no garantizó el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, al prever la apertura previa al acto público de licitación del sobre que contuviera aspectos técnicos, valorables como criterio de adjudicación, contrariamente a lo establecido en el artículo 79 del TRLCAP, así como contrariamente también a los principios de publicidad y transparencia básicos en la contratación administrativa.

En segundo lugar, y en relación con los criterios objetivos de adjudicación utilizados por ese Instituto, a continuación se exponen las incidencias más frecuentemente observadas por este Tribunal referidas al criterio económico, al criterio técnico y al criterio de las mejoras, incidencias que ya han sido analizadas con carácter general en la Sección III, epígrafes 1.2.1, 1.2.2 y 1.2.3, del presente Informe.

#### 2.4.2.2 Análisis del criterio económico

En la contratación celebrada por el ISM y adjudicada por concurso el factor precio ha sido, con carácter general, el criterio objetivo de adjudicación al que se ha dado mayor importancia relativa.

En el siguiente cuadro núm. 29 se reflejan las incidencias generales observadas en el análisis realizado del criterio económico, que son desarrolladas a continuación:

CUADRO N.º 29

#### Incidencias en la valoración del criterio económico en el ISM (en núm. de contratos)

| Naturaleza Contratos | Nº de contratos | Fórmulas que ponderan respecto de las bajas | Otras fórmulas incorrectas | No prevé fórmula de valoración | Existe umbral de saciedad | No prevé baja temeraria |
|----------------------|-----------------|---|----------------------------|--------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| C.A.S                | 13              | 11  | ---                        | ---                            | 2                         | 2                       |
| Suministros          | 8               | 4   | ---                        | 2                              | ---                       | 4                       |
| Gestión. servicios   | 1               | ---   | 1                          | ---                            | 1                         | 1                       |
| Privados             | 1               | ---   | ---                        | ---                            | 1                         | 1                       |
| Totales              | 23              | 15  | 1                          | 2                              | 4                         | 8                       |

Como puede comprobarse del examen del cuadro anterior, las principales deficiencias observadas en la valoración del criterio económico fueron las siguientes:

a) En la mayoría de los contratos examinados fueron utilizadas fórmulas, que a juicio de este Tribunal resultan inadecuadas, para valorar el criterio precio, ya que ponderaban respecto de las bajas de las ofertas y no respecto del precio de licitación, cuya aplicación, como ya se ha expuesto anteriormente, puede dar lugar a resultados desproporcionados, de forma que mínimas diferencias en las bajas de las ofertas pueden dar lugar a significativas diferencias en las puntuaciones finales.

— Ejemplifica la deficiencia señalada un contrato, (20040090 03/130) cuyo objeto fue la construcción y entrega de un buque de salvamento y asistencia marítima a la flota española que faena en caladeros internacionales, en el que fue utilizada una fórmula de valoración del criterio económico que puntuaba de forma proporcional a las bajas ofertadas.

En este caso, el presupuesto máximo de licitación del contrato fue de 16.800.000 €. Una empresa presentó una oferta económica por importe de 16.775.000 € y la otra empresa por un importe de 16.750.000 €, por tanto, la diferencia entra ambas ofertas económicas fue de 25.000 €, es decir, únicamente del 0,15% del presupuesto de licitación. Sin embargo, esta mínima diferencia, al aplicar el mencionado sistema de valoración, dio lugar a puntuaciones de 5 para la empresa que presentó la oferta mas económica y de 2,5 puntos para la otra. Esta diferencia pudo resultar definitiva en la elección de una u otra proposición, máxime si tenemos en cuenta además que las diferencias en las puntuaciones finales acumuladas fueron mínimas, de 41 y de 37,5 puntos, para cada una de las 2 empresas participantes.

b) En otros 2 contratos, el contrato (20050267 2005C 1019 y 20050268 2005/1020), cuyo objeto fue el suministro de combustible y lubricantes para el buque sanitario de salvamento y asistencia marítima de los buques «Juan de la Cosa» y «Esperanza del Mar» respectivamente, los pliegos de cláusulas administrativas particulares no establecieron una concreta fórmula o método de valoración del criterio económico, lo cual no fue acorde con los principios de transparencia y objetividad que deben regir la contratación pública. En efecto, el pliego de cláusulas administrativas previó, únicamente, que el precio total del combustible ofertado por los licitadores debía resultar de la suma del precio de referencia más la oferta económica expresada en euros/litro, siendo la valoración máxima del citado criterio de 28 puntos, pero no determinó el sistema concreto de distribución de los puntos en función de una fórmula concreta.

c) En algunos contratos los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecieron umbrales de saciedad o límites máximos en la valoración del criterio

económico, por encima de los cuales las bajas económicas en las ofertas de los licitadores no serían valoradas, lo que, a juicio de este Tribunal, fue contrario al principio de economía que debe regir en la contratación administrativa. En efecto, como ya se ha señalado estos umbrales de saciedad pueden desincentivar la competencia y son incluso menos admisibles si se considera que el TRLCAP, en su artículo 86.3, prevé que en las adjudicaciones realizadas mediante concurso público, se establezcan los criterios para determinar si una determinada oferta resulta desproporcionada o temeraria, con el objeto de garantizar el cumplimiento de los contratos.

d) Con frecuencia, los pliegos de cláusulas administrativas no previeron los parámetros para determinar la baja temeraria de las ofertas económicas. Asimismo, en algún caso, y como consecuencia de una deficiente práctica administrativa, los pliegos establecieron un umbral de saciedad y regularon simultáneamente la baja temeraria, si bien esta última no tendría nunca eficacia práctica, puesto que, la acreditación por parte de los licitadores de la viabilidad de su oferta económica, no daría lugar a una mayor puntuación en el criterio precio (precisamente por la aplicación del citado umbral de saciedad).

#### 2.4.2.3 Análisis del criterio técnico

Con excesiva frecuencia, este Tribunal ha observado una insuficiente concreción en la determinación del contenido y de la forma de valoración del criterio técnico en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo cual no resultó acorde con la transparencia y objetividad que deben regir la contratación administrativa. Esta concreción previa del contenido y valoración de los criterios de adjudicación resulta precisa siempre, en la medida de lo posible, y más aun en este caso, por tratarse de un criterio principalmente de carácter subjetivo.

Como ejemplo de la incidencia señalada puede destacarse que en un contrato, ya citado anteriormente (20040090 03/130) celebrado para la construcción y entrega de un buque, fueron valorados sin la suficiente concreción en los pliegos, aspectos como la economía de mantenimiento y operación a lo largo de la vida del buque (con un máximo de 15 puntos) o la belleza de formas de obra muerta y superestructuras (con un máximo de 15 puntos). Esta insuficiente determinación previa dio lugar incluso a que los componentes de la Mesa de Contratación manifestaran posteriormente numerosas discrepancias con respecto a aquellos aspectos técnicos concretos que debían ser los más valorados.

#### 2.4.2.4 Análisis del criterio mejoras

a) Con frecuencia, los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos del ISM incluye-

ron como criterio de adjudicación mejoras indeterminadas en su contenido, con referencias excesivamente genéricas tales como «mejoras ofertadas por la empresa...estudio detallado del servicio...», u otras expresiones análogas que introdujeron, en mayor o menor medida, un excesivo margen de discrecionalidad y subjetividad.

Asimismo, fue también frecuente establecer la valoración de este apartado con expresiones como «mejoras ofertadas 40 puntos...», sin mayores precisiones al respecto en el pliego por lo que, en definitiva, no se concretó el reparto de puntos de cada una de las mejoras, debiendo ser en muchos casos especificadas necesariamente en el informe de valoración posterior, elaborado por la Mesa de Contratación, donde fueron concretados los criterios de reparto y la puntuación correspondiente a cada oferta.

En definitiva, partiendo como referente de una mínima descripción inicial de las mejoras, éstas fueron valoradas posteriormente de manera detallada en el propio informe técnico de valoración de las ofertas pero no, como hubiera sido necesario, a juicio de este Tribunal, con carácter previo en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en aras de la mayor transparencia y objetividad del procedimiento.

En este sentido, y como ejemplo de la incidencia señalada, cabe señalar que en un contrato (20040514 2004 C 1009) cuyo objeto fue el servicio de alojamiento de alumnos que asisten a cursos en el Centro Nacional de Formación Marítima de Isla Cristina, los pliegos incluyeron como criterio objetivo de adjudicación una mejora indeterminada, en concreto las «Mejoras ofertadas por la empresa en relación con la ejecución del contrato...hasta un máximo de 3 puntos», cuya obligada concreción y valoración «a posteriori» por parte de la Mesa de Contratación resultó ser el criterio determinante en la adjudicación definitiva del contrato.

b) En un número significativo de contratos fueron utilizados indebidamente como criterios de adjudicación factores que eran, en realidad, determinantes de la solvencia de los licitadores, previstos en los artículos 15 a 19 del TRLCAP, que regulan los requisitos de solvencia técnica para contratar con la Administración. En efecto, en unos casos fue valorada la adscripción de medios materiales o personales a la concreta ejecución del contrato, prevista como requisito de solvencia adicional en el artículo 15.1 del TRLCAP, mientras que en otros contratos fueron valorados otros factores, también determinantes de la solvencia técnica de los licitadores, como la experiencia, los Certificados de Garantía de Calidad o los cursos de formación y perfeccionamiento que las empresas prestaban a su propio personal.

Finalmente, una vez expuestas las deficiencias más frecuentemente observadas por este Tribunal en el examen de los criterios objetivos de adjudicación, como síntesis del análisis realizado, a continuación se refleja en el siguiente cuadro núm. 30 un resumen de las principales incidencias señaladas en relación con los citados criterios, aplicados a los concursos celebrados por el ISM en los ejercicios 2004 y 2005:

CUADRO N.º 30

Resumen de incidencias en los criterios objetivos de adjudicación del ISM

| Naturaleza                  | Nº de contratos | No acredita informe As. jurídica | No garantiza el secreto | Fórmulas inadecuadas | No prevé fórmula de valoración | Umbral de saciedad | No prevé baja temeraria | Mejoras indeterminadas | Factores de solvencia | Criterio técnico inconcreción |
|-----------------------------|-----------------|----------------------------------|-------------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| C.A.S                       | 13              | 7                                | ---                     | 11                   | ---                            | 2                  | 2                       | 6                      | 2                     | 10                            |
| Suministros                 | 8               | ---                              | 1                       | 4                    | 2                              | ---                | 4                       | 6                      | 5                     | 6                             |
| Gestión de Servicios        | 1               | ---                              | ...                     | 1                    | ---                            | 1                  | 1                       | ---                    | 1                     | 1                             |
| Privados                    | 1               | ---                              | ---                     | ---                  | ---                            | 1                  | 1                       | ---                    | ---                   | ---                           |
| Total incidencias en nº y % | 23              | 7<br>30%                         | 1<br>4%                 | 16<br>70%            | 2<br>9%                        | 4<br>17%           | 8<br>35%                | 12<br>52%              | 8<br>35%              | 17<br>74%                     |

Como puede observarse del análisis del cuadro anterior, en más del 50% de los contratos examinados este Tribunal ha observado incidencias relativas a la insuficiente concreción en los pliegos del contenido del criterio técnico, así como incidencias en relación con la indeterminación en el contenido y el método de valoración del criterio de las mejoras, con la aplicación de fórmulas de valoración del precio inadecuadas y la con la escasa regulación de la baja temeraria. Estas incidencias se produjeron principalmente en los contratos de consultoría y asistencia y en los de servicios.

2.4.2.5 Análisis específico de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en LOS contratos de servicios de limpieza del ISM

En el presente epígrafe, se reflejan los resultados obtenidos por este Tribunal, como fruto del análisis

comparativo realizado sobre el grado de homogeneidad existente en los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos de servicios de limpieza celebrados por el ISM.

En los ejercicios 2004 y 2005, el ISM celebró únicamente 3 contratos de servicios de limpieza. En el examen realizado de los criterios de adjudicación aplicados a estos 3 contratos, este Tribunal ha observado la ausencia de uniformidad en las fórmulas de valoración aplicadas y la falta de motivación de la distinta ponderación otorgada al criterio económico, que osciló entre el mínimo del 40% en un contrato y el máximo del 75% que se otorgó en otro de los contratos tramitados para la contratación del mismo servicio.

Por otra parte, la falta de uniformidad señalada también se produjo en la aplicación del criterio de las posibles mejoras del servicio, como consecuencia, al menos en parte, de la inconcreción previa de los pliegos respecto al contenido y la forma de valoración de este criterio de adjudicación. Esta indeterminación previa fue contraria a la transparencia y objetividad que debe regir la contratación administrativa y conllevó que las mejoras fueran concretadas y puntuadas posteriormente a la apertura de las ofertas por la propia Mesa de Contratación. Así, en un contrato fueron valorados los cursos de formación o las pólizas de responsabilidad civil, en otros contratos el programa de trabajo, el modelo de libro registro, los sistemas de control del servicio, la prestación de horas de servicio gratuitas, etc.

Como ejemplo de la falta de homogeneidad observada en la valoración general de este criterio, cabe destacar 2 contratos, (20050160 2005/C 1018 y 20050161 2005/C 1006) cuyos objetos fueron el servicio de limpieza de las dependencias e instalaciones de la D.P. del ISM en Vigo y en Villagarcía de Arosa, respectivamente, en los que siendo el órgano de contratación el mismo en los 2 contratos, resultó adjudicatario del concurso la misma empresa, pero sin embargo no fueron utilizados iguales criterios objetivos de adjudicación.

Efectivamente, en el primer contrato citado la ponderación del criterio económico fue del 50%, mientras que en el segundo expediente el precio ponderó con un 75% respecto a los demás criterios de adjudicación. En cuanto a las mejoras ofertadas, en un contrato (20050160 2005/C 1018) tuvieron mayor importancia (50%) y fueron concretamente, la calidad de los productos higiénicos ofertados (10%), la calidad de los productos de limpieza (10%), las bolsas de trabajo gratuitas para cubrir imprevistos (10%), el incremento de las frecuencias establecidas como mínimas por el pliego de prescripciones técnicas (10%), y otras mejoras sobre los medios materiales mínimos (10%). Por el contrario, en el otro contrato (20050161 2005/C 1006) fueron tenidas en cuenta otras mejoras distintas y con una ponderación menor (25%), concretamente la calidad y la cantidad de los productos higiénicos y de limpieza ofertados y una memoria detallada

del sistema de recogida y posterior envío a reciclaje del papel utilizado.

De los expuesto se desprende la falta de uniformidad existente en el ISM en relación con los criterios de adjudicación utilizados en estos contratos. Así, para la contratación del mismo servicio, sin embargo ese Instituto aplicó distintos criterios de adjudicación en unos casos y otorgó distinto grado de ponderación a otros criterios que eran iguales.

2.5 La Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Análisis de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en la contratación celebrada

En este apartado del presente Informe se expone, con carácter previo, una breve referencia al ámbito organizativo de la TGSS y, posteriormente, los resultados del análisis que este Tribunal ha realizado sobre los criterios objetivos de adjudicación utilizados en la contratación celebrada por esa Tesorería.

2.5.1 Naturaleza y organización de la TGSS en el ámbito contractual

La TGSS está adscrita en la actualidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. La estructura orgánica y las competencias más destacables de los órganos de la TGSS, a efectos de la presente Fiscalización, son los siguientes:

— La Gerencia de Informática de la Seguridad Social, reestablecida por la Disposición adicional segunda del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, puesto que asume las funciones de la anteriormente existente Subdirección General de Informática que dicho Real Decreto suprime.

— El Director General de la TGSS que es el órgano de contratación de este Servicio Común, sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones previas del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y del Consejo de Ministros, en los casos en que procedan conforme a lo dispuesto por la normativa vigente.

2.5.2 Criterios objetivos de adjudicación utilizados en la TGSS. Sus métodos de valoración

En el presente Informe se aborda, en primer término, el examen de los criterios de adjudicación incluidos en los pliegos de modelos tipo aprobados por la TGSS y, en segundo lugar, se analizarán los concretos criterios incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y utilizados en los contratos celebrados por la TGSS. Todo ello referido al período (ejercicios 2004-2005) que abarca la presente Fiscalización.

### 2.5.2.1 Establecimiento de los criterios objetivos de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares

A) En los pliegos de modelos tipo de cláusulas administrativas particulares.

Este Tribunal de Cuentas ha analizado los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos de modelos tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación por procedimiento abierto y con forma de concurso, vigentes durante el período 2004-2005, aprobados por el Director General de la TGSS e informados por sus Servicios Jurídicos. En concreto, los citados pliegos tipo remitidos por esa Tesorería fueron los siguientes:

1. Pliego Tipo para la contratación de Consultoría, Asistencia y Servicios, uno aprobado con fecha 30/10/2002 y, otro posterior de fecha, 27 de octubre de 2004.
2. Pliego Tipo para la contratación de Obras.
3. Pliego Tipo para la contratación de Consultoría y Asistencia para la Redacción de Proyectos y Dirección y Control de las obras.
4. Pliego Tipo para la contratación de Suministros.
5. Pliego Tipo para la contratación de Arrendamiento de Bienes Inmuebles por la TGSS o cualquier otro Organismo de la Seguridad Social.
6. Pliego Tipo para la contratación de Adquisición de Inmuebles por la TGSS o cualquier otro Organismo de la Seguridad Social.

Con relación a los criterios objetivos de adjudicación concretos incluidos en los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares de la TGSS, cabe señalar, a juicio de este Tribunal, las siguientes incidencias:

a) En primer lugar, para la contratación de obras y para la contratación de los servicios de redacción de proyectos y dirección de obras, el pliego tipo incluyó una fórmula de valoración inadecuada para valorar el criterio económico. En efecto, a juicio de este Tribunal, la fórmula prevista ponderaba respecto de las bajas de las ofertas presentadas y no respecto del precio de licitación, por lo que su aplicación podía dar lugar a resultados desproporcionados, pudiendo obtener una elevada puntuación tanto bajas insignificantes, como otras bajas que supongan verdaderas economías, por lo que, en definitiva, este método de valoración no permite una adecuada ponderación del criterio económico con los demás criterios de adjudicación.

b) Para la contratación de suministros, así como para la contratación de consultorías y servicios los pliegos tipo se limitaron a enunciar los criterios objetivos de adjudicación con carácter general (criterio económico, criterio técnico y criterio de mejoras) y, por lo tanto,

la ponderación, el contenido y la fórmula de valoración de los criterios serían establecidos, en cada caso, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que exigirían por ello el informe previo de la Asesoría Jurídica de la TGSS.

B) En los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Una vez examinados los criterios objetivos de adjudicación incluidos en los pliegos tipo, a continuación se exponen las principales incidencias observadas por este Tribunal en el análisis de los concretos criterios objetivos de adjudicación previstos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, y que, a juicio de este Tribunal, pudieron afectar en mayor o menor medida al resultado de la adjudicación de los contratos.

Sin perjuicio de ello, con carácter previo al análisis de los criterios de adjudicación, y respecto de los pliegos de cláusulas administrativas particulares cabe señalar las siguientes incidencias:

— Con frecuencia en los contratos analizados, no quedó acreditado en el expediente el cumplimiento del trámite previo del informe de la Asesoría Jurídica relativo al pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 49.4 del TRLCAP).

— En algunos contratos, el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares no garantizó el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, al prever la apertura previa al acto público de licitación del sobre que contuviera aspectos técnicos, valorables como criterio de adjudicación, contrariamente a lo establecido en el artículo 79 del TRLCAP, así como contrariamente también a los principios de publicidad y transparencia, básicos en la contratación administrativa.

En segundo lugar, en relación con los criterios objetivos de adjudicación utilizados por la TGSS, a continuación se exponen las incidencias observadas por este Tribunal referidas al criterio económico, al criterio técnico y al criterio de las mejoras, incidencias que ya han sido analizadas con carácter general en la Sección III, epígrafes 1.2.1, 1.2.2 y 1.2.3, del Informe.

#### 2.5.2.2 Análisis del criterio económico

En la contratación celebrada por la TGSS y adjudicada por concurso, el factor precio ha sido, con carácter general, el criterio objetivo de adjudicación de mayor ponderación o importancia relativa.

En el siguiente cuadro núm. 31 se refleja un resumen general de las incidencias observadas en el análisis de este criterio objetivo de adjudicación, incidencias que son desarrolladas a continuación en el presente Informe:

CUADRO N.º 31

#### Incidencias en la valoración del criterio económico en la TGSS (en núm. de contratos)

| Naturaleza Contratos | Nº de contratos | Fórmulas que ponderan respecto de las bajas | Fórmulas de aproximación a la media | Fórmulas con puntuaciones prefijadas | Incoherencia en la valoración de las mejoras | Existe umbral de santidad | No prevé baja temeraria |
|----------------------|-----------------|---|-------------------------------------|--------------------------------------|--|---------------------------|-------------------------|
| Obras                | 5               | 5   | ---                                 | ---                                  | ---  | ---                       | ---                     |
| C.A.S                | 95              | 20  | 6                                   | 2                                    | 2  | 22                        | 32                      |
| Suministros          | 13              | 2   | ---                                 | ---                                  | ---  | 1                         | 4                       |
| Privados             | 6               | ---   | ---                                 | ---                                  | ---  | 4                         | 1                       |
| Adm.Especiales       | 2               | ---   | 1                                   | 1                                    | ---  | ---                       | 6                       |
| Totales              | 121             | 27  | 7                                   | 3                                    | 2  | 27                        | 43                      |

Como puede comprobarse del examen del cuadro anterior, las principales deficiencias observadas en la valoración del criterio económico fueron las siguientes:

a) En un número significativo de los contratos examinados fueron utilizadas determinadas fórmulas para valorar el criterio económico que, a juicio de este Tribunal, pudieron distorsionar en distinta medida, la ponderación atribuida en los pliegos al citado criterio. Estas fórmulas de valoración fueron las siguientes:

— Fórmulas que ponderaron respecto de las bajas de las ofertas y no respecto del precio de licitación, de forma que mínimas diferencias en las bajas de las ofertas podrían provocar significativas diferencias en las puntuaciones, por lo que no permiten una adecuada ponderación del criterio económico con los demás criterios de adjudicación.

— Fórmulas de aproximación a la media aritmética de las ofertas presentadas, criticadas reiteradamente por este Tribunal de Cuentas por resultar antieconómicas, al no otorgar la máxima puntuación a la oferta más económica, sino a la oferta que se aproxime más a la media del conjunto de las ofertas.

— Fórmulas por escalas fijas de porcentajes o puntos, en las que se otorgó una puntuación fija para la mejor oferta, otra puntuación fija para la segunda mejor oferta y otra para el resto de las ofertas presentadas, sin prever ninguna proporcionalidad entre ellas, por lo que su aplicación tampoco permitió una adecuada ponderación con los demás criterios de adjudicación, ya que una mínima diferencia económica en las ofertas podía dar lugar a un resultado desproporcionado en su puntuación.

Como ejemplos de las incidencias señaladas cabe citar los siguientes contratos:

— En un contrato (20040308 2005/2406) cuyo objeto fue la contratación de un servicio de peonaje en los Servicios Centrales de la TGSS, el criterio económico fue valorado mediante una fórmula que

ponderaba respecto de las bajas de las ofertas presentadas, fórmula cuya aplicación tuvo como resultado que una mínima diferencia en la baja económica entre las ofertas de los licitadores, por importe de 11.204 euros (el 4,6% del precio de licitación), reflejara una diferencia en la puntuación de las ofertas de 16,09 puntos.

— En un contrato (20040646 28/2005) cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral de la D. P. de la TGSS en Valencia, la fórmula aplicada para valorar las ofertas económicas, tomó como valor de referencia la desviación de las ofertas de la media aritmética de las ofertas presentadas, por lo que la oferta más económica no fue la mejor valorada.

— En un contrato (20040599 1/2005), cuyo objeto fue el servicio de limpieza de distintos edificios de la TGSS ubicados en Jaén, la fórmula de valoración atribuyó a la oferta más barata la máxima puntuación, el 70%, mientras que la oferta más cara obtendría cero puntos. Esta fórmula de puntuaciones prefijadas fue igualmente incorrecta, puesto que otorgó cero puntos a la oferta más cara, con independencia de que las diferencias entre las economías de las ofertas presentadas por los licitadores fueran de 1 euro o de 10.000 euros.

b) En algunos de los contratos examinados no existió la debida coherencia en la ponderación atribuida en los pliegos al criterio precio y la ponderación real obtenida como consecuencia de la aplicación de los métodos de valoración previstos. Así, en la práctica, era más valorada una mejora valorable económicamente que una baja equivalente de las ofertas en el precio de licitación.

Como ejemplo de esta incidencia, cabe señalar que en un contrato, (20040330 1/2005) cuyo objeto fue el servicio de limpieza de los locales dependientes de la D. P. de Pontevedra, a pesar de que el criterio económico tenía una ponderación del 75%, una posible baja ofertada en el precio 6.005 € se valoraba únicamente con 2,25 puntos, mientras que una mejora propuesta valorable en 2.080 € se valoraba con 4 puntos, por lo que en la práctica era más decisiva una diferencia en el

criterio mejoras valorables económicamente a pesar de ser, sin embargo, el criterio del precio el de mayor importancia.

c) En ocasiones este Tribunal ha constatado la ausencia en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de una concreta fórmula o método para la valoración del criterio económico, contrariamente a la transparencia y objetividad que deben regir la contratación pública.

d) Con excesiva frecuencia fueron establecidos en los pliegos umbrales de saciedad o límites máximos en la valoración del criterio económico, por encima de los cuales las bajas económicas en las ofertas de los licitadores no serían valoradas, lo cual, a juicio de este Tribunal, resultó contrario al principio de economía.

e) Asimismo, en numerosos contratos, y como consecuencia de una deficiente práctica administrativa, los pliegos establecieron un umbral de saciedad y al mismo tiempo regularon simultáneamente la baja temeraria, si bien ésta no tendría eficacia práctica, puesto que la acreditación por parte de los licitadores de la viabilidad de su oferta económica, no daría lugar a una mayor puntuación en el criterio precio (precisamente por la aplicación del citado umbral de saciedad).

Como ejemplos de esta última incidencia señalada cabe citar los siguientes contratos:

— En un contrato, (20040048 04/2402) cuyo objeto fue la asistencia técnica administrativa para la realización de trabajos auxiliares para el tratamiento de la documentación histórica de la TGSS, fue establecido un umbral de saciedad del 85%, por encima del cual las bajadas en la ofertas no serían puntuadas, perdiendo el criterio precio parte de su peso real, lo que produjo como consecuencia una mayor relevancia de la solución técnica ofertada, que fue, en definitiva, la que resultó ser el criterio determinante en la adjudicación. En consecuencia, en este contrato<sup>20</sup>, cuyo objeto llevaba desarrollándose durante años y sus características técnicas debían estar ya perfectamente definidas y, lógicamente, debieron haber sido incorporadas al pliego de prescripciones técnicas particulares, sin embargo, la solución técnica ofertada fue el factor determinante en la adjudicación.

— En un contrato, (20040129 50701/04) cuyo objeto fue la redacción del proyecto y dirección de las obras de construcción de un edificio para ubicar las ofi-

<sup>20</sup> Esta misma incidencia ya fue manifestada por este Tribunal respecto de un contrato anterior, cuyo objeto fue la prestación del servicio de asistencia técnica administrativa para la gestión de documentación histórica de la Seguridad Social sobre afiliación de trabajadores integrados en la misma durante el ejercicio 2002, concretamente en el «Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2002 por las Entidades del Sector Público Estatal sometidas a los procedimientos de contratación establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 25 de enero de 2005.

cinas de la Seguridad Social en Zaragoza, fue incluido un umbral de saciedad o límite de la valoración para las bajas en las ofertas económicas del 30% del precio de licitación. Como consecuencia de este umbral de saciedad del 30%, la mayor parte de las 19 ofertas presentadas se situaron exactamente en dicho límite.

— En un contrato, (20040583 1/05) cuyo objeto fue el servicio de limpieza en la D. P. de la TGSS de Alicante, el método de valoración previsto estableció un sistema de puntuación de acuerdo con una escala que oscilaba entre 186.100 y 180.000 euros. Las ofertas presentadas por debajo de este último importe se considerarían desproporcionadas o temerarias. Es decir, que la cifra de 180.000 euros actuó, no sólo como límite para apreciar las bajas temerarias, sino también como umbral de saciedad, ya que fue el límite valorable más bajo del escalón de todos los previstos.

En consecuencia, este límite supuso permitir una baja máxima puntuable de tan solo el 3,28% del precio de licitación, porcentaje por debajo del cual las mayores economías no fueron valoradas. Así, en la práctica, una oferta que presentó una baja del 7,53% (172.000 euros) se valoró, en el criterio precio, con la misma puntuación que otra que hubiera ofertado por importe de 180.000 euros.

Por otra parte, a juicio de este Tribunal, este escaso margen de baja económica de las ofertas, por debajo del cual estarían incursas en temeridad, y que, lógicamente, cabría justificar en relación con el coste hora fijado por Convenio Colectivo del sector (salario mínimo obligatorio para las empresas), contrasta, sin embargo, con la valoración como subcriterio de adjudicación, sin establecer parámetro alguno de temeridad, del posible incremento de los medios personales ofertados por los licitadores para el cumplimiento del contrato.

f) En la mayoría de los contratos fiscalizados los pliegos de cláusulas administrativas no previeron los parámetros para determinar la existencia de una baja temeraria de las ofertas económicas, mientras que en otros contratos los pliegos de cláusulas sí regularon la temeridad expresamente.

Asimismo, en 2 contratos examinados, el contrato (20050538 2006/001) cuyo objeto fue el servicio de limpieza de los locales dependientes de la D.P. de la TGSS de Granada, y el contrato (20050539 2005/034) cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de los centros de trabajo dependientes de la D.P. de Granada, los pliegos previeron la exclusión automática de aquellas ofertas que incurrieran en baja temeraria sin conceder el preceptivo trámite de audiencia al contratista, incumpliendo con ello el artículo 86.3 en relación con el artículo 83, ambos del TRLCAP.

### 2.5.2.3 Análisis del criterio técnico

Las principales incidencias reseñables relacionadas con el criterio técnico son las siguientes:

a) Con excesiva frecuencia el contenido y la forma de valoración del criterio técnico no fue suficientemente concretado en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, otorgando un excesivo margen de discrecionalidad a los órganos de contratación de la TGSS en cuanto a la valoración de un criterio que ya es, por su propia naturaleza, intrínsecamente subjetivo.

Como ejemplo de la mencionada incidencia cabe citar los siguientes contratos:

— En un contrato, (20040039 03/22701) cuyo objeto fue la redacción del proyecto básico y de ejecución, así como la dirección y el control de las obras de construcción de un inmueble en Huesca, el criterio técnico fue indeterminado, tanto en su contenido como en la forma de valoración, ya que los pliegos se limitaron a atribuir 250 puntos a la solución técnica más flexible, y al resto de las propuestas la puntuación que, técnicamente y en función de la solución aportada, les pudiera corresponder, sin efectuar mayores precisiones al respecto.

— En un contrato, (20040045 2004/2404), cuyo objeto fue el servicio de emisión, manipulado y depósito diario en correos de aproximadamente 2,3 millones de documentos de la TGSS, además de la indeterminación previa en los pliegos del contenido del criterio técnico o «solución técnica propuesta», el método de valoración previsto, el segundo en importancia relativa, no fue el adecuado, ya que su aplicación pudo dar lugar a resultados desproporcionados.

En efecto, la valoración establecida consistió en asignar 20 puntos a la mejor oferta, 10 puntos a la segunda mejor oferta y 5 «al resto de las mejores ofertas». En la práctica, este método de valoración podía tener como consecuencia que una mínima diferencia en la calidad de las ofertas diera como resultado una diferencia significativa en la puntuación y, por lo tanto, a juicio de este Tribunal, no resultó adecuado para la ponderación de este criterio respecto de los demás criterios de adjudicación.

b) En numerosos contratos tanto de obras como de redacción de proyectos y dirección de obras, este Tribunal ha observado la valoración como criterio de adjudicación de la mera presentación por los licitadores del «cumplimiento del programa» o de «la propuesta que mejor resuelva el cumplimiento del Programa de Necesidades». A juicio de este Tribunal, debieron especificarse en los pliegos de cláusulas administrativas de los contratos los aspectos que serían concretamente valorados, por encima de los mínimos exigidos, ya que se trataba de requisitos que se configuraron como obligatorios y excluyentes para los licitadores, en el pliego de prescripciones técnicas particulares.

Como ejemplo de esta incidencia cabe señalar, entre otros, los siguientes contratos:

— En un contrato, (20040044 03/29701) cuyo objeto fue la redacción del proyecto y la dirección y

control de las obras de construcción de un inmueble de la Seguridad Social en Málaga, fue incluido como criterio de adjudicación el cumplimiento del programa<sup>21</sup>, sin mayores precisiones al respecto, a pesar de tratarse del programa cuyo cumplimiento también fue previsto como requisito obligatorio para los licitadores en el pliego de prescripciones técnicas particulares.

— En un contrato, (20040047 03/09701) cuyo objeto fue la redacción del proyecto básico y de ejecución, así como la dirección y control de las obras de construcción de un inmueble destinado a Agencia de la Seguridad Social en Burgos, el pliego de cláusulas incluyó el cumplimiento del programa de necesidades previsto en el pliego de prescripciones técnicas con una valoración de 200 puntos, sin ninguna otra especificación. En este caso, como consecuencia directa de esa falta de concreción, resulta destacable señalar que la totalidad de las 20 ofertas que se presentaron fueron calificadas por igual en este apartado, al «cumplir adecuadamente...» el programa.

c) En numerosos contratos, a juicio de este Tribunal, no quedó suficientemente acreditada en la resolución de adjudicación ni en el expediente de contratación la motivación de la valoración atribuida al criterio técnico, tal y como exigen los artículos 74.3 y 88.2 del TRLCAP y el artículo 54 de la LRJAP y PAC.

Entre estos contratos cabe citar como ejemplo de esta falta de acreditación los siguientes:

— En un contrato, (20040382 123/04) cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento de determinados centros de la D.P. de Almería, el criterio de la solución técnica 22 detalló y concretó en los pliegos los aspectos que serían valorados. Sin embargo, en el expediente no quedó constancia de la motivación de la puntuación otorgada a cada proposición, restando consiguientemente transparencia al procedimiento. En efecto, este Tribunal solicitó los informes técnicos en los que se basó la propuesta de adjudicación de la Mesa y la TGSS

<sup>21</sup> En este sentido, en el propio informe de la Asesoría Jurídica sobre los pliegos de cláusulas administrativas particulares se observó que «...no se puede incluir el cumplimiento del programa como criterio de valoración, si no como un criterio de admisión o de exclusión de los licitadores...».

<sup>22</sup> En este sentido, cabe citar como ejemplo de la importancia de que conste en el expediente de contratación la suficiente motivación del criterio técnico, la Sentencia, de fecha 11 de noviembre de 2002, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, que anuló la Resolución de adjudicación de un contrato de Consultoría y Asistencia Técnica para la redacción del proyecto y dirección de obras de implantación del nuevo edificio para la G.I.S.S. en Madrid, y acordó que «...se retrotraigan las actuaciones y se emita un nuevo informe técnico de valoración debidamente motivado...», ya que en opinión del citado Tribunal «...se deben confeccionar los informes de valoración motivando suficientemente todos y cada uno de los apartados valorativos...». Por ello, la Sentencia exigió que el informe técnico contuviera «...los elementos de análisis suficientes que permitan concretar ese concepto jurídico indeterminado...».

contestó a dicha petición que, «de conformidad con lo previsto en el art. 81.2 del TRLCAP, por la Mesa de Contratación no se vio la necesidad de solicitar informe técnico complementarios relacionados con el objeto del contrato, estimando suficiente la documentación técnica aportada y exigida en los Pliegos de Condiciones. Por tal motivo, por la citada Mesa se propone al Órgano de Contratación la adjudicación a la empresa que ha obtenido la mayor valoración porcentual».

— Por último, en un contrato (20040600 C.P. 3-04), cuyo objeto fue el servicio de limpieza de todas las dependencias de la TGSS en La Coruña, fueron solicitados por este Tribunal los informes técnicos en los que se basó la propuesta de adjudicación, a cuya petición de información esa Tesorería manifestó expresamente que «No se remiten informes técnicos al haberse asumido por los propios componentes de la Mesa de Contratación la valoración técnica de las ofertas presentadas». Por lo que, en definitiva, no quedó acreditada en el expediente la motivación de la valoración dada al criterio técnico.

#### 2.5.2.4 Análisis del criterio mejoras

Las principales incidencias destacables relacionadas con el criterio de adjudicación basado en las posibles mejoras propuestas por los licitadores son las siguientes:

a) En un elevado número de contratos, el pliego de cláusulas administrativas particulares incluyó como criterio de adjudicación las posibles mejoras, pero indeterminadas en su contenido, citándolas con referencias excesivamente genéricas tales como las «propuestas de mejoras ofertadas sobre las condiciones exigidas en el pliego...», otras mejoras que oferte el licitador..., u otras expresiones análogas que introdujeron, en mayor o menor medida, un excesivo margen de discrecionalidad y subjetividad.

Asimismo, fue también frecuente la valoración de este apartado con expresiones como «mejoras ofertadas, 15 puntos...», sin establecer mayores especificaciones en el pliego que, por ello y en definitiva, no especificó el reparto de puntos de cada una de las mejoras, siendo en muchos casos especificadas en el informe de valoración posterior elaborado por la Mesa de Contratación, donde sí fueron concretados los criterios de reparto y la puntuación correspondiente a cada oferta.

En definitiva, partiendo como referente de una mínima descripción de las mejoras, éstas fueron valoradas posteriormente de manera detallada en el propio informe técnico de valoración de las ofertas pero no, como hubiera sido necesario a juicio de este Tribunal, con carácter previo y en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en aras de la mayor transparencia y objetividad del procedimiento.

En este sentido, como ejemplo de la incidencia señalada cabe citar los siguientes contratos:

— En un contrato, (20040268 7/04) cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral de instalaciones y limpieza del edificio de la D.P. de la TGSS de Zaragoza y otras dependencias, el pliego de cláusulas administrativas particulares, además de incluir indebidamente factores determinantes de la solvencia de los licitadores (como estar en posesión de los certificados de garantía de calidad), valoró como criterio de adjudicación mejoras que fueron indeterminadas<sup>23</sup>, en concreto se aludía a «otras mejoras que supongan un beneficio real para el servicio a contratar, a juicio de la Dirección Provincial de la TGSS...siempre que superen los mínimos exigidos en los pliegos». Resulta además destacable que en este contrato, la concreción y valoración posterior de las citadas mejoras fue definitiva en el resultado de la adjudicación a favor de una empresa cuya oferta no era la más económica.

— En un contrato (20040368 1/2005), cuyo objeto fue el servicio de limpieza en las dependencias de la D. P. de Cádiz, el pliego incluyó como criterio de adjudicación mejoras indeterminadas que fueron concretadas y valoradas por la Mesa de Contratación con posterioridad a la apertura de las ofertas. Este criterio introdujo un excesivo grado de discrecionalidad en el procedimiento que, en el presente caso, conllevó además otorgar la máxima valoración a la empresa que venía presentando los servicios con anterioridad y que, lógicamente, era perfectamente conocedora del propio servicio y de las prioridades del órgano de contratación. Cabe resaltar que, de no haber tenido en cuenta este criterio, el resultado de la adjudicación hubiera sido distinto.

— En un contrato (20050277 102/2005), cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento integral de la D. P. de la TGSS de Cádiz, fueron incluidas como posibles mejoras, entre otras, la ampliación del servicio técnico de las distintas instalaciones eléctricas, de seguridad etc., con una puntuación máxima de hasta 25 puntos, sin determinar previamente en los pliegos el método de valoración de cada una de estas mejoras y cuya valoración posterior por la Mesa de Contratación resultó determinante en el resultado de la adjudicación.

<sup>23</sup> En este expediente y respecto a la cláusula del pliego de cláusulas administrativas particulares que valoró con 14 puntos el criterio de adjudicación «otras mejoras que supongan un beneficio real para el servicio a contratar, a juicio de la Dirección Provincial de la TGSS...siempre que superen los mínimos exigidos en los pliegos», cabe destacar que la propia Intervención observó que «no se ajusta a lo establecido en el artículo 86 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas...». Estas observaciones del Interventor Delegado dieron lugar únicamente a la modificación parcial del citado pliego, ya que fue mantenida la valoración de «otras mejoras...», si bien con una puntuación menor, de 7 puntos, en lugar de los 14 puntos iniciales.

b) Con frecuencia fueron utilizados indebidamente como criterio objetivo de adjudicación, factores determinantes de la solvencia de los licitadores, contrariamente a lo dispuesto en los artículos 15 y 19 del TRLCAP. En unos casos, fue valorada indebidamente la adscripción de medios materiales o personales a la concreta ejecución del contrato, prevista como requisito de solvencia en el artículo 15.1 del TRLCAP, mientras que en otros contratos fueron valorados otros factores determinantes de la solvencia de los licitadores como la experiencia, los Certificados de Garantía de Calidad, la organización y los medios materiales y personales de la empresa, o los cursos de formación y perfeccionamiento que las empresas prestaban a su propio personal.

Cabe citar como ejemplo de la incidencia señalada, un contrato (20040326 17/CP-01/2004) cuyo objeto fue el servicio de limpieza de los locales dependientes

de la D. P. de la TGSS y de la D. P. del INSS de Cáceres, que incluyó, indebidamente, como criterio de adjudicación, la presentación de Certificados de Garantía de Calidad por los licitadores. El contrato fue adjudicado a la empresa que aportó los Certificados ISO 14001 (6 puntos) e ISO 9001 (4 puntos). En este caso, si no hubieran sido considerados los citados certificados como criterio de adjudicación, el resultado de la adjudicación hubiera sido favorable a una empresa distinta de la que resultó adjudicataria.

Finalmente, una vez expuestas las deficiencias más frecuentemente observadas por este Tribunal en el examen de los criterios objetivos de adjudicación, como síntesis del análisis realizado, a continuación se refleja en el siguiente cuadro núm. 32, un resumen de las principales incidencias ya señaladas en relación con los citados criterios aplicados por la TGSS.

CUADRO N.º 32

#### Resumen de incidencias en los criterios objetivos de adjudicación de la TGSS

| Naturaleza contratos        | Nº de contratos | No Acreditación informe Asesoría Jurídica | No garantizó el secreto | Fórmulas inadecuadas | Sin fórmula de valoración | Incoherencia en la valoración de las mejoras | Existió umbral de saciedad | No prevé Baja temeraria | Mejoras no determinadas | Se utilizaron Factores de solvencia | Inconcreción criterio técnico |
|-----------------------------|-----------------|---|-------------------------|----------------------|---------------------------|--|----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| Obras                       | 5               | 2   | ---                     | 5                    | ---                       | ---  | ---                        | ---                     | ---                     | ---                                 | 5                             |
| C.A.S                       | 95              | 51  | 3                       | 29                   | 3                         | 2  | 22                         | 31                      | 56                      | 25                                  | 83                            |
| Suministros                 | 13              | 8   | ---                     | 2                    | 2                         | ---  | 1                          | 4                       | 6                       | ---                                 | 13                            |
| Admin.Esp.                  | 2               | 1   | ---                     | 2                    | ---                       | ---  | ---                        | 1                       | 1                       | 1                                   | 2                             |
| Privados                    | 6               | ---                                       | 5                       | ---                  | ---                       | ---  | 4                          | 6                       | 1                       | ---                                 | 2                             |
| Total incidencias en nº y % | 121             | 62  | 8                       | 38                   | 5                         | 2  | 27                         | 42                      | 64                      | 26                                  | 105                           |
|                             |                 | 51%                                       | 7%                      | 31%                  | 4%                        | 2%   | 22%                        | 35%                     | 53%                     | 21%                                 | 87%                           |

Como puede observarse del análisis del cuadro anterior, en más del 50% de los contratos examinados este Tribunal ha observado incidencias relativas a la insuficiente concreción en los pliegos en relación con el contenido del criterio técnico, así como también incidencias referidas a la indeterminación del criterio de las mejoras y deficiencias en relación con la valoración del criterio económico. Asimismo, se han constatado numerosos casos en los que no quedó acreditado el cumplimiento del trámite preceptivo del informe de la Asesoría Jurídica sobre los pliegos de cláusulas administrativas particulares y finalmente algunos contratos en los que no quedó suficientemente garantizado el respeto al carácter secreto de las proposiciones de los licitadores.

#### 2.5.2.5 Análisis específico de los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos de servicios de limpieza y en los contratos de servicios de seguridad y vigilancia de la TGSS

En el presente epígrafe se reflejan los resultados obtenidos por este Tribunal del análisis comparativo

realizado sobre el grado de homogeneidad existente, en los criterios objetivos de adjudicación utilizados en los contratos de servicios de limpieza y en los contratos de servicios de seguridad y vigilancia celebrados por la TGSS, en los ejercicios 2004 y 2005.

#### A) Contratos de servicios de limpieza.

En el examen realizado de los criterios de adjudicación aplicados a estos contratos de servicios de limpieza, se ha observado la aplicación de distintas fórmulas de valoración, como fueron las fórmulas de aproximación a la media, las fórmulas de ponderación respecto de las bajas ofertadas por los licitadores o las fórmulas basadas en escalas o porcentajes prefijados. Asimismo, cabe destacar la falta de motivación en el expediente de contratación respecto de la diferente ponderación otorgada al criterio económico en estos contratos de idéntico objeto, ponderación que osciló entre el mínimo del 45% y el máximo del 85%, tal y como queda reflejado en el siguiente cuadro núm. 33:

## Ponderación criterio económico contratos de servicios de limpieza de la TGSS

| Ejercicio | Ponderación |     |     |     |     |     |     |     | TOTAL |
|-----------|-------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
|           | 45%         | 50% | 60% | 65% | 70% | 75% | 80% | 85% |       |
| 2004      | 1           | 1   | 1   | 2   | 7   | 1   | 1   | 10  | 24    |
| 2005      | ---         | --- | --- | 2   | 4   | 1   | 2   | 1   | 10    |
| TOTAL     | 1           | 1   | 1   | 4   | 11  | 2   | 3   | 11  | 34    |

Como puede observarse en el cuadro anterior, en la TGSS no ha existido homogeneidad en relación con la ponderación otorgada a este criterio objetivo de adjudicación, en expedientes tramitados para la contratación del mismo servicio.

Esta falta de uniformidad también se produjo en relación con la valoración de las mejoras que, si bien en algunos contratos fueron definidas y valoradas en los pliegos, permitiendo, por lo tanto, un escaso margen de discrecionalidad al órgano de contratación, fueron tan diversas como la valoración de los medios materiales y personales de las empresas, la acreditación de Certificados de Garantía de Calidad, o la experiencia (factores que eran además en realidad determinantes de la solvencia de los licitadores), u otras mejoras como las pólizas de responsabilidad civil, la renuncia del licitador a la revisión de precios o la ampliación de la frecuencia del servicio de limpieza.

Asimismo, en otros contratos, el pliego incluyó mejoras del servicio indeterminadas respecto al contenido y la forma de su valoración, como consecuencia de lo cual, al menos en parte, se propició también la falta de uniformidad en la valoración de este criterio. Efectivamente, tal y como ha quedado señalado anteriormente en el presente Informe, en numerosos contratos de la TGSS, los pliegos incluyeron como criterio de adjudicación mejoras indeterminadas ofertadas sobre los servicios mínimos, sin mayores precisiones en relación a que aspectos concretos serían valorados y cómo sería distribuida la puntuación. Esta circunstancia privó a los licitadores de la información necesaria y suficiente e introdujo un excesivo grado de discrecionalidad en el proceso de concurrencia.

Esta indeterminación previa fue contraria a la transparencia y objetividad que debe regir la contratación administrativa puesto que, necesariamente, las mejoras tuvieron que ser concretadas y puntuadas por la Mesa de Contratación, posteriormente a la apertura de las ofertas y de forma diferente según se contratara en una Dirección Provincial u otra o en los Servicios Centrales de la TGSS.

Como ejemplos de la incidencia observada en la valoración general de este criterio, cabe señalar los siguientes contratos:

— En un contrato (20040368 1/2005), cuyo objeto fue el servicio de limpieza en las dependencias de la

D.P. de Cádiz, fue incluido como criterio de adjudicación la «solución propuesta», valorando posteriormente la Mesa de Contratación las mejoras concretas ofertadas por los licitadores. En este caso, la empresa que venía prestando los servicios incluyó mejoras en la solución propuesta valoradas con la máxima puntuación (ya que lógicamente realizó una oferta de mejoras adaptada al servicio que conocía) lo que, a juicio de este Tribunal, resultó determinante en la adjudicación producida a su favor.

— En 2 contratos, el contrato (20050611 3/2006) cuyo objeto fue el servicio de limpieza de la D.P. de la TGSS en Valencia, y el contrato (20050238 2006/2402) cuyo objeto fue el servicio de limpieza, desinfección, desinsectación y desratización de los edificios dependientes de la D.P. de la TGSS de Girona, tanto la fórmula de valoración como la ponderación otorgada al criterio económico en los pliegos fue distinta en ambos contratos. En efecto, en el primer caso el criterio precio ponderó con el 62,5% y fue aplicada una fórmula (incorrecta) de aproximación a la media, mientras que en el segundo contrato esta fórmula no fue empleada y la ponderación del criterio precio fue del 85%.

Por otra parte, en relación con el criterio mejoras cabe señalar que, si bien en ambos contratos fueron valoradas las bolsas de horas adicionales sin coste ofertadas por los licitadores, mientras que en uno de los contratos citados (20050238 2006/2402) únicamente fue valorado por la Mesa de Contratación el suministro gratuito de material relacionado con el servicio, tal y como estaba expresamente previsto en los pliegos, sin embargo en el otro (20050611 3/2006) fueron valorados por la Mesa de Contratación, posteriormente a la apertura de las ofertas, numerosos aspectos no previstos en los pliegos, como la limpieza de graffiti, de alfombras, de rejillas de ventilación, de cristales, de ascensores, etc.

B) Contratos de servicios de vigilancia y seguridad.

Del examen realizado de los criterios de adjudicación aplicados por la TGSS a sus contratos de servicios de vigilancia y seguridad, cabe destacar las mismas incidencias acabadas de señalar respecto a los contratos de servicios de limpieza, en relación con el criterio precio y con el criterio de las posibles mejoras.

Así, fueron aplicadas 3 fórmulas distintas de valoración del criterio precio y tampoco en estos contratos quedó acreditada la motivación en el expediente de contratación de la ponderación otorgada a este criterio

de adjudicación para contratos de objeto idéntico, que osciló entre el mínimo del 40% y el máximo del 85%, tal y como queda reflejado en el siguiente cuadro núm. 34:

CUADRO N.º 34

## Ponderación del criterio económico. Contratos de servicios de vigilancia y seguridad de la TGSS

| Ejercicios | Ponderación |     |     |     | TOTAL |
|------------|-------------|-----|-----|-----|-------|
|            | 40%         | 65% | 80% | 85% |       |
| 2004       | ---         | --- | 1   | 1   | 2     |
| 2005       | 2           | 2   | 1   | --- | 5     |
| TOTAL      | 2           | 2   | 2   | 1   | 7     |

Como puede observarse en el cuadro anterior, tampoco en estos contratos de servicios de seguridad y vigilancia ha existido homogeneidad en relación con la ponderación otorgada a este criterio objetivo de adjudicación, en expedientes tramitados para la contratación del mismo servicio.

Asimismo, en relación con las mejoras, en unos contratos fueron correctamente definidas y valoradas en los pliegos, sin dejar margen alguno de discrecionalidad a la Mesa de Contratación, que valoró exactamente los aspectos previstos en el pliego de cláusulas y no otros, mientras que en otros contratos el pliego incluyó la posibilidad de mejoras del servicio de forma incorrecta respecto al contenido y a la forma de valoración, como consecuencia de lo cual, la Mesa de Contratación realizó la valoración en un momento posterior a la apertura de las ofertas, con un elevado grado de discrecionalidad, en perjuicio de la transparencia y objetividad que deben regir el proceso de concurrencia.

Como ejemplo de estas incidencias cabe señalar que en 2 contratos, el contrato (20050597 2/2006) cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad sin armas para todos los locales dependientes de la D.P. de la TGSS en Valencia y el contrato (20050526 01/10/CP-0001/06) cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad del edificio sede de las Direcciones Provinciales de la TGSS y del INSS de Cáceres, el criterio económico tuvo en un contrato una ponderación del 67% y fue aplicada una fórmula de aproximación a la media, mientras que en el otro esta fórmula no fue empleada y la ponderación del criterio precio fue sólo del 40%.

Asimismo, en el primer contrato (20050597 2/2006) fue incluido como criterio de adjudicación la asignación específica de medios materiales y humanos a la realización del servicio, factor que era en realidad determinante de la solvencia de los licitadores, así como la oferta de mejoras indeterminadas. Concretamente estas mejoras fueron las que pudieran ser ofertadas respecto de los trabajos y servicios contemplados en los

pliegos y sobre los trabajos y servicios no contemplados en los pliegos que mejorasen el servicio exigido, sin mayores especificaciones al respecto.

En consecuencia, en este contrato la Mesa de Contratación fue la que determinó posteriormente cuales eran las mejoras valorables, puntuando específicamente el número de horas de las bolsas de horas de trabajo ofrecidas, el número de detectores portátiles de metales ofertados, la conexión de alarmas, la custodia de llaves y acuda y las grabadoras digitales ofertadas.

Sin embargo en el segundo contrato citado (20050526 01/10/CP-0001/06) los pliegos incluyeron mejoras concretas, como la conexión de los sistemas de seguridad, la instalación y el uso de un sistema de control de rondas o la revisión anual de los medios manuales de extinción de incendios.

3. Especial referencia al procedimiento negociado en el ámbito de las entidades gestoras y de la TGSS.

En los contratos celebrados mediante procedimiento negociado, la adjudicación del contrato recae en el empresario justificadamente elegido por la Administración Pública contratante, previa la oportuna consulta y negociación de los términos del contrato con, al menos, 3 empresarios, siempre que ello resulte posible<sup>24</sup>. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 92 del TRLCAP.

En el siguiente cuadro núm. 35 se reflejan los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado, remitidos por el conjunto de las entidades que integran la Seguridad Social y fiscalizados por este Tribunal de Cuentas, celebrados en los ejercicios 2004 y 2005, distinguiendo aquellos supuestos en que resultaba posible que dichas entidades promovieran la concurrencia de ofertas.

<sup>24</sup> Es decir, siempre que la causa que ampara la elección de este procedimiento de contratación admita la promoción de, al menos, una mínima concurrencia competitiva.



CUADRO N.º 35

**Contratación de la Seguridad Social. Ejercicios 2004 y 2005 contratos adjudicados por procedimiento negociado remitidos y fiscalizados**

| ENTIDAD |                         | No era posible promover concurrencia | Era posible promover concurrencia | TOTAL          |
|---------|-------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------|
| TGSS    | Nº de contratos         | 31                                   | 83                                | 114            |
|         | Importe de adjudicación | 77.741.124,97                        | 82.857.542,42                     | 160.598.667,39 |
| IMSERSO | Nº de contratos         | 33                                   | 3                                 | 36             |
|         | Importe de adjudicación | 23.465.615,74                        | 995.358,60                        | 24.460.974,34  |
| INGESA  | Nº de contratos         | 1                                    | 6                                 | 7              |
|         | Importe de adjudicación | 497.496,00                           | 464.464,47                        | 961.960,47     |
| INSS    | Nº de contratos         | 10                                   | 10                                | 20             |
|         | Importe de adjudicación | 7.281.795,78                         | 11.736.063,51                     | 19.017.859,29  |
| ISM     | Nº de contratos         | 0                                    | 3                                 | 3              |
|         | Importe de adjudicación | 0,00                                 | 801.612,20                        | 801.612,20     |
| TOTAL   | Nº de contratos         | 75                                   | 105                               | 180            |
|         | Porcentaje              | 42%                                  | 58%                               | 100%           |
|         | Importe de adjudicación | 108.986.032,49                       | 96.855.041,20                     | 205.841.073,69 |
|         | Porcentaje              | 53%                                  | 47%                               | 100%           |

Como puede observarse en el anterior cuadro, de los 180 contratos remitidos a este Tribunal y adjudicados a través del procedimiento negociado, en el 58% de los casos, que representaron el 47% del importe total adjudicado por este procedimiento, era posible promover la concurrencia de ofertas, mientras que, en el 42% de los procedimientos negociados, que representaron el restante 53%

del importe total, no resultaba posible realizar la consulta a tres o más empresas.

Asimismo, en el siguiente cuadro núm. 36 se reflejan los contratos adjudicados por procedimiento negociado por las distintas Entidades Gestoras y por la TGSS en los que fue posible la promoción de concurrencia, distinguiendo aquellos contratos en los que, efectivamente, fueron solicitadas varias ofertas.

CUADRO N.º 36

**Contratación de la Seguridad Social. Ejercicios 2004 y 2005 contratos adjudicados por procedimiento negociado con detalle de la efectiva promoción de concurrencia**

| ENTIDAD |                         | Fue posible promover concurrencia | Casos en los que se han solicitado varias ofertas | Casos en los que no se han solicitado varias ofertas |
|---------|-------------------------|-----------------------------------|---|--|
| TGSS    | Nº de contratos         | 83                                | 39  | 44   |
|         | Importe de adjudicación | 82.857.542,42                     | 43.011.859,69                                     | 39.845.682,73  |
| IMSERSO | Nº de contratos         | 3                                 | 3   | 0  |
|         | Importe de adjudicación | 995.358,60                        | 995.358,60  | 0,00   |
| INGESA  | Nº de contratos         | 6                                 | 4   | 2  |
|         | Importe de adjudicación | 464.464,47                        | 0,00  | 464.464,47   |

| ENTIDAD |                         | Fue posible promover concurrencia | Casos en los que se han solicitado varias ofertas | Casos en los que no se han solicitado varias ofertas |
|---------|-------------------------|-----------------------------------|---|--|
| INSS    | Nº de contratos         | 10                                | 3   | 7  |
|         | Importe de adjudicación | 11.736.063,51                     | 1.667.430,12                                      | 10.068.633,39  |
| ISM     | Nº de contratos         | 3                                 | 3   | 0  |
|         | Importe de adjudicación | 801.612,20                        | 801.612,20  | 0,00   |
| TOTAL   | Nº de contratos         | 105                               | 52  | 53   |
|         | Porcentaje              | 100%                              | 50%   | 50%  |
|         | Importe de adjudicación | 96.855.041,20                     | 46.476.260,61                                     | 50.378.780,59  |
|         | Porcentaje              | 100%                              | 48%   | 52%  |

Según se desprende del cuadro anterior, en 53 contratos, de un total de 105, adjudicados mediante procedimiento negociado, que representan algo más del 50% de los procedimientos negociados en los que era posible la promoción de concurrencia y el 52% de su importe, no se promovió la concurrencia de ofertas, o, al menos, no quedó constancia en el expediente de la previa promoción de ofertas entre las empresas. La práctica totalidad de estos contratos fueron de adquisición centralizada, lo que justificó la utilización del procedimiento negociado en virtud de lo dispuesto en los artículos 182, apartado g), y 210, apartado g), del TRLCAP.

En este sentido, tal y como ha venido señalando reiteradamente este Tribunal de Cuentas, la realización de una mínima promoción previa de la concurrencia competitiva, en los términos previstos en el artículo 193.6 del RGLCAP, entre las empresas seleccionadas a través del correspondiente concurso de determinación de tipo, constituye una práctica recomendable en la medida en que con ella las Entidades Gestoras y la TGSS pueden llegar a obtener importantes mejoras económicas o de otro tipo en las ofertas de los licitadores.

En el resto de los contratos examinados que fueron adjudicados mediante procedimiento negociado, que no fueron de adquisición centralizada, este Tribunal ha comprobado que, con carácter general, fue promovida la concurrencia de ofertas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 92 del TRLCAP. No obstante, cabe señalar que en un contrato de la TGSS (20040386 9/2004), cuyo objeto fue la prestación del servicio de vigilancia en las administraciones de la Dirección Provincial de la TGSS en las Islas Baleares, que fue adjudicado mediante procedimiento negociado basándose en el artículo 210, apartado g), del TRLCAP, no fue promovida la concurrencia, lo cual no resultó acorde con lo dispuesto en los mencionados artículos.

Asimismo, cabe señalar que el procedimiento negociado se caracteriza y se diferencia precisamente del concurso público principalmente por las siguientes especialidades:

a) Se trata de un procedimiento excepcional, que sólo procede en aquellos casos taxativamente previstos por el TRLCAP en los que se permite su utilización.

b) Se caracteriza por su escaso formalismo y por la flexibilidad del procedimiento, de tal manera que resultan debilitados los principios de publicidad y concurrencia. Tampoco resulta obligatorio, obviamente, el respeto al carácter secreto de las proposiciones previsto en el artículo 79 del TRLCAP (sin perjuicio, claro está, del respeto al carácter confidencial de los datos que aportan los interesados a las Administraciones Públicas y al deber de sigilo que incumbe a los funcionarios que participen en la tramitación), ni es preceptivo tampoco para el órgano de contratación la constitución de la Mesa de Contratación, aunque, a juicio de este Tribunal, sí resulta aconsejable contar con el asesoramiento de la citada Mesa para facilitar el análisis técnico y económico de las ofertas presentadas.

c) El carácter sumario y antiformalista del procedimiento negociado no significa que la resolución de la adjudicación emitida por el órgano de contratación no deba estar debidamente justificada y suficientemente motivada en el expediente, respetando con ello la Administración Pública contratante el principio de igualdad.

d) Asimismo, el TRLCAP prevé la existencia de una fase de consulta y negociación previa sobre los aspectos económicos y técnicos que sean determinados por la propia Administración contratante. Ahora bien, a juicio de este Tribunal, estos aspectos que vayan a ser objeto de negociación deberán necesariamente ser parámetros objetivos y que hayan sido adecuadamente concretados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, para su previo y oportuno conocimiento por parte de las empresas interesadas. Por lo tanto, esta fase de consulta previa se configura como esencial y de su realización debería quedar constancia en el expediente de contratación, así como de las invitaciones cursadas, de las ofertas recibidas y de los motivos para su aceptación o rechazo.

En el presente Informe este Tribunal de Cuentas ha analizado todos los contratos celebrados y adjudicados mediante procedimiento negociado, en los que procedía la promoción de concurrencia de ofertas, por parte de las Entidades Gestoras y por la TGSS, correspondientes al período fiscalizado (ejercicios 2004 y 2005). Concretamente, el examen ha recaído especialmente

sobre la fase de consulta y negociación previa del procedimiento y sobre su consiguiente acreditación en el expediente, así como sobre el análisis de los aspectos técnicos y económicos que hayan sido objeto de negociación, con la finalidad de lograr mejoras de las ofertas de las empresas licitadoras.

Del examen de los contratos adjudicados por procedimiento negociado por las entidades fiscalizadas, este Tribunal ha observado con carácter general las siguientes incidencias:

— Con excesiva frecuencia, los criterios o «aspectos económicos y técnicos» determinados por la Administración, en los que debía basarse la negociación no fueron mínimamente precisados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares para su oportuno y necesario conocimiento previo por parte de los licitadores.

— Asimismo, muy frecuentemente, las Entidades Gestoras y la TGSS han seguido para la tramitación de los procedimientos negociados en los que fue promovida la concurrencia de ofertas, una práctica administrativa casi idéntica a la establecida para el procedimiento de contratación mediante concurso.

Es decir, las citadas entidades realizaron la petición de ofertas a los empresarios del sector correspondiente y, posteriormente, pero ya sin participación alguna de los licitadores, procedieron a la apertura de la documentación personal y a la apertura de las proposiciones de los licitadores con la oferta económica y técnica para su posterior valoración. Así pues, no llevaron a cabo propiamente la fase de negociación previa con las empresas, o al menos no quedó constancia de tal negociación en el expediente, (mediante las ofertas iniciales y las contraofertas de los empresarios), sino que los contratos fueron adjudicados a aquellas ofertas que resultaron mejor puntuadas en función de la aplicación de los criterios o aspectos establecidos en los pliegos.

En consecuencia, a juicio de este Tribunal, el menor grado de publicidad y de concurrencia competitiva que conlleva la utilización del procedimiento negociado pudo no haber sido suficientemente compensado o correspondido con los beneficios o ventajas que, teóricamente, podrían y debían haber logrado las entidades fiscalizadas, como fruto de la negociación directa y previa con los empresarios seleccionados que permite el procedimiento negociado. Resulta con ello reforzada aún más la necesidad de llevar a cabo unas negociaciones previas rigurosas y de que tenga lugar su adecuada acreditación en el expediente, especialmente si tenemos en cuenta que, en los contratos remitidos y fiscalizados por este Tribunal, la adjudicación mediante procedimiento negociado no se basó en ningún caso en razón a

su escasa cuantía, sino que se trataba de contratos de importe económico significativo.

En efecto, teóricamente mediante la negociación los órganos de contratación pueden realizar una aproximación real al precio de mercado del objeto del contrato para dilucidar si existe o no el suficiente grado de competencia con objeto de, finalmente, realizar una mejor elección del adjudicatario.

En este sentido, y en la medida en que los procedimientos negociados han sido, en la práctica, una especie de concursos en los que los contratos fueron adjudicados a aquellas ofertas que resultaron mejor valoradas en función de la aplicación de los criterios o aspectos establecidos en los pliegos, cabría por ello extender a este tipo de contratos algunas de las incidencias señaladas en el presente Informe, respecto de los criterios objetivos de adjudicación que son utilizados más frecuentemente en los concursos públicos celebrados por las Entidades Gestoras y por la TGSS.

Así, en algunos contratos no fueron incluidos o especificados en los pliegos los criterios o aspectos económicos y técnicos valorables mientras que, en otros casos, si bien fueron correctamente incluidos, sin embargo no fueron adecuadamente definidos en cuanto al contenido o a la forma de valoración. Efectivamente, fueron muy frecuentes las referencias excesivamente genéricas, tan habituales en los concursos, a cuestiones tales como que se valorarían las «Mejoras ofrecidas por las empresas sobre los servicios mínimos que se describen en el PPT», sin mayores especificaciones al respecto.

También en ocasiones se incluyeron indebidamente, a juicio de este Tribunal, elementos que no tenían verdadera relación con el objeto del contrato, como fue el caso de la valoración de la acreditación de las empresas de su experiencia o de estar en posesión de Certificados de Garantía de Calidad, mientras que en otros casos, fueron utilizadas fórmulas de valoración del criterio económico (inadecuadas) semejantes a las aplicadas frecuentemente en los concursos.

Por último, cabe señalar también como ejemplo de la práctica anteriormente descrita que convertía, de facto, los procedimientos negociados tramitados en una especie de concursos, la circunstancia según la cual, en algunos de los contratos analizados estuviese previsto en los pliegos, como resultado de este automatismo administrativo, la regulación de la baja temeraria mediante una remisión expresa a lo dispuesto en el artículo 86.3 del TRLCAP, norma aplicable específicamente a los concursos, en los que, a diferencia de los procedimientos negociados, no existe la posibilidad de una negociación del precio.

Madrid, 26 de abril de 2007.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba**.