

# TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.229

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FREMAP, MUTUA  
COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL  
NÚMERO 61, EJERCICIO 2015**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de julio de 2017, el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61, ejercicio 2015, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



## ÍNDICE

---

|                                                                                                                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>                                                                                                                                        | <b>13</b> |
| <b>I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR .....</b>                                                                                                        | <b>13</b> |
| <b>I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.....</b>                                                                                        | <b>13</b> |
| <b>I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.....</b>                                                                                                                     | <b>14</b> |
| <b>I.4. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....</b>                                                           | <b>15</b> |
| <b>I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES .....</b>                                                                                                                           | <b>15</b> |
| <b>I.6. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL.....</b>                 | <b>16</b> |
| <b>I.7. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FREMAP .....</b>                                                                                         | <b>19</b> |
| <b>I.8. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DE FREMAP.....</b>                                                                                     | <b>22</b> |
| <b>I.9. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS.....</b>                                                                                                             | <b>24</b> |
| <b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>                                                                                                                    | <b>25</b> |
| <b>II.1. INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN .....</b>                                                                                                          | <b>25</b> |
| <b>II.2. CONTRATOS DE OBRAS.....</b>                                                                                                                               | <b>26</b> |
| <b>II.3. CONTRATOS DE SERVICIOS .....</b>                                                                                                                          | <b>32</b> |
| <b>II.4. CONTRATOS DE SUMINISTRO .....</b>                                                                                                                         | <b>37</b> |
| <b>II.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO .....</b>                            | <b>37</b> |
| <b>II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....</b> | <b>38</b> |
| <b>III. CONCLUSIONES.....</b>                                                                                                                                      | <b>39</b> |
| <b>IV. RECOMENDACIONES .....</b>                                                                                                                                   | <b>42</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>                                                                                                                                                | <b>44</b> |
| <b>ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR GERENTE DE FREMAP .....</b>                                                                                              | <b>44</b> |



## **RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

---

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DOUE   | Diario Oficial de la Unión Europea                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| IIC    | Instrucciones Internas de Contratación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| IVA    | Impuesto sobre el Valor Añadido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| LFTCu  | Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| LOTCu  | Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| PCAP   | Pliego de cláusulas administrativas particulares                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| SARA   | Contratos sujetos a regulación armonizada                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| TRLCSP | Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre                                                                                                                                                                                                                                                      |
| TRLGSS | Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, modificado por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre y derogado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la seguridad Social, que entró en vigor el 2 de enero de 2016 |





## **RELACIÓN DE CUADROS**

---

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CUADRO 1 RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FREMAP, EJERCICIO 2015 .....</b> | <b>22</b> |
| <b>CUADRO 2 EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS SUSCRITOS EN EL EJERCICIO 2015 .....</b>    | <b>25</b> |



## RELACIÓN DE GRÁFICOS

---

|                    |    |
|--------------------|----|
| GRAFICO N° 1 ..... | 23 |
| GRAFICO N° 2 ..... | 23 |



## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La “**Fiscalización de la contratación celebrada por FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61, ejercicio 2015**”, se ha realizado a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y figura en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016, aprobado por su Pleno en sesión de 22 de diciembre de 2015. El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 27 de abril de 2016, acordó la iniciación de este procedimiento fiscalizador.

Las Directrices Técnicas de esta fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 22 de julio de 2016.

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

La presente fiscalización se incluye dentro del objetivo estratégico 2.A) de la Planificación de la Actividad Fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en el período 2015-2017, por lo que se procederá a la fiscalización de la contratación de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social más representativas, correspondiendo esta a la mutua que gestiona un mayor volumen de recursos económicos.

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

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo ha constituido FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61.

El ámbito objetivo ha comprendido los contratos formalizados en el ejercicio 2015 y ha abarcado todas sus fases (preparación, adjudicación y formalización, ejecución, modificación, prórroga o extinción).

En relación con el ámbito temporal, la fiscalización se ha extendido a los contratos formalizados por FREMAP durante el ejercicio 2015. Asimismo, se han analizado contratos suscritos en ejercicios anteriores pero cuya ejecución se ha extendido a 2015, cuando ello se ha estimado necesario para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa, por lo que el objetivo genérico de la misma ha consistido en el análisis de los contratos celebrados por FREMAP, verificando si su contratación se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el ejercicio 2015, así como a lo contemplado en las propias Instrucciones Internas de Contratación de la mutua (IIC), y si la gestión contractual se adecua a los principios de eficacia, eficiencia y economía, exigibles en la gestión del gasto público.

### **I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN**

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

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

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

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

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

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

### **I.4.1. Relaciones de contratos**

FREMAP remitió a este Tribunal la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2015, cumpliendo lo dispuesto en la *“Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico”*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013.

### **I.4.2. Expedientes de contratación**

En cuanto al cumplimiento por FREMAP de la obligación, prevista en la mencionada Instrucción General, de remitir, *“...dentro de los tres meses siguientes a la formalización...”*, la totalidad de los extractos de los expedientes de contratación que hubiesen celebrado y que superasen los importes fijados en la propia Instrucción, cabe señalar lo siguiente:

- a) FREMAP no remitió de oficio tres de los veintiocho expedientes de contratación (los números 12, 18 y 21 del anexo I<sup>1</sup>) que figuraban en la relación certificada correspondiente al ejercicio 2015, si bien fueron enviados con posterioridad tras la petición expresa de este Tribunal e incluidos en la muestra de contratos fiscalizados.
- b) En algunos de los expedientes remitidos no se incluyó toda la documentación establecida en la citada Instrucción, que fue posteriormente enviada por la entidad a requerimiento del Tribunal.

## **I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

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

Asimismo, dicho Anteproyecto de Informe fue remitido a la Ministra de Empleo y Seguridad Social y al Secretario de Estado de la Seguridad Social, en su condición de órganos superiores del Ministerio, que también lo fueron durante el período fiscalizado.

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

A la vista de las citadas alegaciones se han efectuado, cuando ha procedido, las oportunas modificaciones en el texto del Informe. En relación con algunas alegaciones que manifiestan su disconformidad al contenido del mismo, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en los siguientes apartados, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

---

<sup>1</sup> Los números de los expedientes de contratación a los que se hace referencia a lo largo del presente Informe se corresponden con los que figuran en el anexo I.

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

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

### **I.6.1. Naturaleza jurídica**

La Ley 35/2014, de 26 de diciembre<sup>2</sup>, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las anteriormente denominadas Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, define las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social como asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social e inscripción en el Registro especial dependiente de este, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social bajo la dirección y tutela del mismo, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecidos en dicha ley. Las mutuas, una vez constituidas, adquieren personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

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

1. La gestión de las prestaciones económicas y de la asistencia sanitaria, incluida la rehabilitación, comprendidas en la protección de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como de las actividades de prevención de las mismas contingencias que dispensa la acción protectora.
2. La gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.
3. La gestión de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural.
4. La gestión de las prestaciones económicas por cese en la actividad de los trabajadores por cuenta propia, en los términos establecidos en la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.
5. La gestión de la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.
6. Las demás actividades de la Seguridad Social que les sean atribuidas legalmente.

A su vez, el artículo 69 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, modificado por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre y derogado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que

---

<sup>2</sup> Esta Ley entró en vigor en 1 de enero de 2015, excepto las reglas contenidas en el apartado 3 del artículo 14 de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, que se aplican en el ejercicio 2016.



se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la seguridad Social, que entró en vigor el 2 de enero de 2016, exige, para la constitución y desarrollo de las mutuas en su colaboración en la gestión de la Seguridad Social, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que concurren un mínimo de cincuenta empresarios, que a su vez deberán contar con un mínimo de treinta mil trabajadores y un volumen de cotización por contingencias profesionales no inferior a 20 millones de euros.
- b) Que limiten su actividad al ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 68 del TRLGSS.
- c) Que presten fianza, en la cuantía que establezcan las disposiciones de aplicación y desarrollo de la Ley General de la Seguridad Social, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.
- d) Que exista autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, previa aprobación de los estatutos de la mutua, e inscripción en el registro administrativo dependiente del mismo.

### **I.6.2. Marco normativo**

La normativa de aplicación a la contratación celebrada por FREMAP durante el ejercicio 2015 se contiene, con carácter general, en las siguientes disposiciones:

1. Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
2. Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
3. Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
4. Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
5. Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
6. Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
7. Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio<sup>3</sup>.
8. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
9. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

---

<sup>3</sup> El Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, fue modificado por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre y posteriormente derogado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que entró en vigor el 2 de enero de 2016.

El Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre fue modificado durante el ejercicio fiscalizado, entre otras, por las siguientes disposiciones:

- Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, que, en lo que se refiere a las obligaciones de presentación de factura electrónica, entró en vigor el 15 de enero de 2015.
- Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.
- Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final novena, de modificación del TRLCSP, entró en vigor el 22 de octubre de 2015 (puntos 1 a 11 de dicha disposición), el 2 abril de 2016 (punto 12 de la mencionada disposición) y el 2 de octubre de 2016 (punto 13 de la citada disposición).

### 1.6.3. Órganos de gobierno y de participación de las mutuas

En virtud de lo dispuesto en el artículo 71 del TRLGSS, los órganos de gobierno de las mutuas son los siguientes:

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

Es competencia de la Junta General, en todo caso, la designación y renovación de los miembros de la Junta Directiva, ser informada sobre las dotaciones y absorción y disolución de la entidad, la designación de los liquidadores y la exigencia de responsabilidad a los miembros de la Junta Directiva.

- b) **La Junta Directiva**: a la que corresponde el gobierno directo de la mutua, estará compuesta por entre diez y veinte empresarios asociados, de los cuales el treinta por ciento corresponderá a aquellas empresas que cuenten con mayor número de trabajadores, determinadas con arreglo a los tramos que se establecerán reglamentariamente, y un trabajador por cuenta propia adherido, todos ellos designados por la Junta General. También formará parte de la Junta el representante de los trabajadores dependientes de la mutua.

Es competencia de la Junta Directiva la convocatoria de la Junta General, la ejecución de los acuerdos adoptados por la misma, la formulación de los anteproyectos de presupuestos y de las cuentas anuales, que deberán ser firmados por el Presidente de la entidad, así como la exigencia de responsabilidad al Director Gerente y demás funciones que se establezcan no reservadas a la Junta General. Reglamentariamente se regulará el régimen de funcionamiento de la Junta Directiva y de exigencia de responsabilidad.

Corresponde al Presidente de la Junta Directiva la representación de la mutua, la convocatoria de las reuniones a la misma y moderar sus deliberaciones. El Director Gerente mantendrá informado al Presidente de la gestión de la mutua y seguirá las indicaciones que el mismo, en su caso, le imparta.

- c) **El Director Gerente:** es el órgano que ejerce la dirección ejecutiva de la mutua y a quien corresponde desarrollar sus objetivos generales y la dirección ordinaria de la entidad, sin perjuicio de estar sujeto a los criterios e instrucciones que, en su caso, le impartan la Junta Directiva y el Presidente.

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

- d) **La Comisión de Control y Seguimiento:** es el órgano de participación de los agentes sociales, a la que corresponde conocer e informar de la gestión que realiza la entidad en las distintas modalidades de colaboración, proponer medidas para mejorar el desarrollo de las mismas en el marco de los principios y objetivos de la Seguridad Social, informar el anteproyecto de presupuestos y las cuentas anuales y conocer los criterios que mantiene y aplica la mutua en el desarrollo de su objeto social.

## I.7. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FREMAP

El artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, señala que son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos al citado texto refundido en la forma y términos previstos en el mismo, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en su artículo 3, que incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, predecesoras de las actuales Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, que deberán ajustar su actividad contractual a las disposiciones de aplicación a los poderes adjudicadores que no revisten el carácter de Administración Pública<sup>4</sup>, contenidas en el propio TRLCSPP y sus normas de desarrollo.

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

---

<sup>4</sup> En términos similares se pronuncia el artículo 74.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social modificado por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, y el artículo 94 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El régimen jurídico específico aplicable a la preparación y adjudicación de los contratos celebrados por la Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social vendrá determinado por si estos están sujetos a regulación armonizada (SARA), si igualan o superan los umbrales cuantitativos<sup>5</sup> establecidos en el propio TRLCSP, o si no están sujetos a dicha regulación por ser su “valor estimado” inferior a dichos umbrales (artículos 13 a 16 del TRLCSP)<sup>6</sup>.

1. Preparación, adjudicación y publicidad de los contratos SARA. Son contratos SARA:

- a) Los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, en todo caso.
- b) Los contratos de obras y concesión de obras públicas cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.186.000 euros.
- c) Los contratos de suministro cuyo valor estimado sea igual o superior a 207.000 euros.
- d) Los contratos de servicios, comprendidos en las categorías 1 a 16 del anexo II del TRLCSP, cuyo valor estimado sea igual o superior a 207.000 euros.

El artículo 137.1 del TRLCSP prevé que la preparación de los contratos SARA o los de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del anexo II del mencionado TRLCSP, de cuantía igual o superior a 207.000 euros, está sujeta a las reglas establecidas en el artículo 117 del TRLCSP para la definición y establecimiento de las prescripciones técnicas, siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 118 a 120 del TRLCSP, que prevén:

- La posibilidad de incluir condiciones especiales de ejecución del contrato, que podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer, entre otras (artículo 118).
- La posibilidad de que el órgano de contratación señale en el pliego el organismo u organismos de los que los licitadores o candidatos pueden obtener la información relativa a las obligaciones fiscales de protección del medio ambiente, condiciones laborales, etc., que son aplicables a los trabajos efectuados en la obra o a los servicios prestados durante la ejecución del contrato (artículo 119).
- La información que deberá facilitar el órgano de contratación a los licitadores sobre las condiciones de subrogación en los contratos de los trabajadores, cuando se imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales (artículo 120).

A su vez, en virtud de lo dispuesto en el artículo 190.1.a) del TRLCSP, la adjudicación de los contratos SARA celebrados por las mutuas está sujeta a las previsiones de los artículos 138 a

---

<sup>5</sup> En la Orden HAP/2425/2013, de 23 de diciembre, vigente hasta el 31 de diciembre de 2015, se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2014. Asimismo, en la Orden HAP/2846/2015, de 29 de diciembre, se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2016.

<sup>6</sup> Debe tenerse en cuenta que para el cálculo del “valor estimado” de los contratos se estará a lo dispuesto en el artículo 88 del TRLCSP.

188 del mismo, con algunas adaptaciones previstas en el mencionado artículo. En concreto, no son obligatorias las siguientes normas del TRLCSP:

- Las establecidas sobre intervención del comité de expertos para la valoración de criterios subjetivos de adjudicación (artículo 150.2).
- Las referentes a criterios para apreciar el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas (artículo 152, puntos 1 y 2).
- Las relativas a la formalización de los contratos (artículo 156, excepto el plazo previsto en el apartado 3 y la prohibición general de iniciar la ejecución del contrato sin su formalización previa que contempla su apartado 5).
- Las relativas al examen de las proposiciones y la propuesta de adjudicación (artículo 160).

Tampoco son de aplicación a las mutuas los supuestos en los que es posible acudir a un procedimiento negociado para adjudicar contratos de gestión de servicios públicos (artículo 172).

Además, en relación con la publicidad de la contratación, el artículo 190.1.b) del TRLCSP señala que no será preciso publicar las licitaciones y adjudicaciones en los diarios oficiales nacionales (a que se refieren el párrafo primero del apartado 1 del artículo 142, y el párrafo primero del apartado 2 del artículo 154), entendiéndose que se satisface el principio de publicidad mediante la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y la inserción de la correspondiente información en la Plataforma de Contratación del Sector Público a que se refiere el artículo 334 del TRLCSP, sin perjuicio de la utilización de medios adicionales con carácter voluntario.

2. Preparación, adjudicación y publicidad de los contratos no SARA: son contratos no SARA los contratos de obras, concesión de obras públicas, suministro y servicios, de las categorías 1 a 16 del anexo II del TRLCSP, cuyo “valor estimado” sea inferior a los precitados umbrales establecidos en la Ley (5.186.000 euros en los contratos de obras y concesión de obras públicas y 207.000 euros en los contratos de suministro y de servicios).

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

En cuanto a la adjudicación de los contratos no SARA, el artículo 191.a) del TRLCSP señala que se regirá, en todo caso, por los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad y no discriminación. Además, dicho artículo establece, en su apartado b), que los órganos competentes deben aprobar unas instrucciones, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de las entidades, en las que se regulen los procedimientos de contratación, de forma que quede garantizada la efectividad de los citados principios y que el contrato se adjudique a quien presente la oferta económicamente más ventajosa. Dichas instrucciones

deben ponerse a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de los contratos regulados por ellas y publicarse en el perfil de contratante de la entidad. En el ámbito del sector público estatal, la aprobación de las citadas instrucciones requerirá el informe previo de la Abogacía del Estado.

En relación con el cumplimiento del principio de publicidad, el artículo 191.c) del TRLCSP establece que se entenderán cumplidas las exigencias derivadas de dicho principio con la inserción de la información relativa a la licitación de los contratos en el perfil de contratante de la entidad, que debe estar integrado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (artículo 334 el TRLCSP), sin perjuicio de que las instrucciones internas de contratación puedan arbitrar otras modalidades, alternativas o adicionales, de difusión.

## I.8. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DE FREMAP

Según los datos que figuran en la relación certificada remitida a este Tribunal de Cuentas, la actividad contractual de FREMAP durante el ejercicio 2015 se resume en el cuadro siguiente:

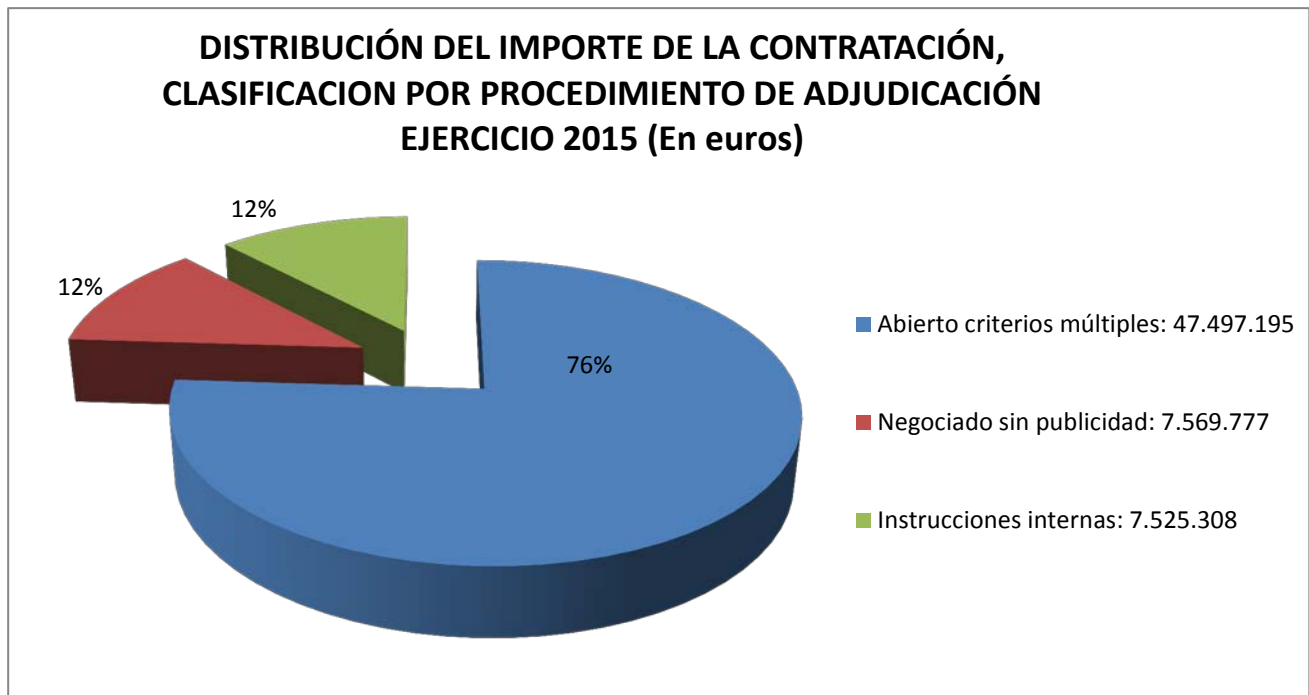
**CUADRO 1**  
**RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FREMAP, EJERCICIO 2015**  
**CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN Y TIPOS DE**  
**CONTRATOS**  
**(Importes en euros, Impuesto sobre el Valor Añadido -IVA- excluido)**

| Procedimiento                                                    | Tipo       | Nº de contratos | %          | Importe           | %          |
|------------------------------------------------------------------|------------|-----------------|------------|-------------------|------------|
| Abierto criterios múltiples                                      | Obras      | 3               | 11         | 334.353           | 1          |
|                                                                  | Servicios  | 18              | 67         | 39.492.980        | 83         |
|                                                                  | Suministro | 6               | 22         | 7.669.862         | 16         |
| <b>Subtotal</b>                                                  |            | <b>27</b>       | <b>11</b>  | <b>47.497.195</b> | <b>76</b>  |
| Negociado sin publicidad                                         | Servicios  | 10              | 83         | 6.950.545         | 92         |
|                                                                  | Suministro | 2               | 17         | 619.232           | 8          |
| <b>Subtotal</b>                                                  |            | <b>12</b>       | <b>5</b>   | <b>7.569.777</b>  | <b>12</b>  |
| Otros procedimientos<br>(Instrucciones Internas de Contratación) | Servicios  | 178             | 87         | 6.529.687         | 87         |
|                                                                  | Suministro | 27              | 13         | 995.621           | 13         |
| <b>Subtotal</b>                                                  |            | <b>205</b>      | <b>84</b>  | <b>7.525.308</b>  | <b>12</b>  |
| <b>TOTAL</b>                                                     |            | <b>244</b>      | <b>100</b> | <b>62.592.280</b> | <b>100</b> |

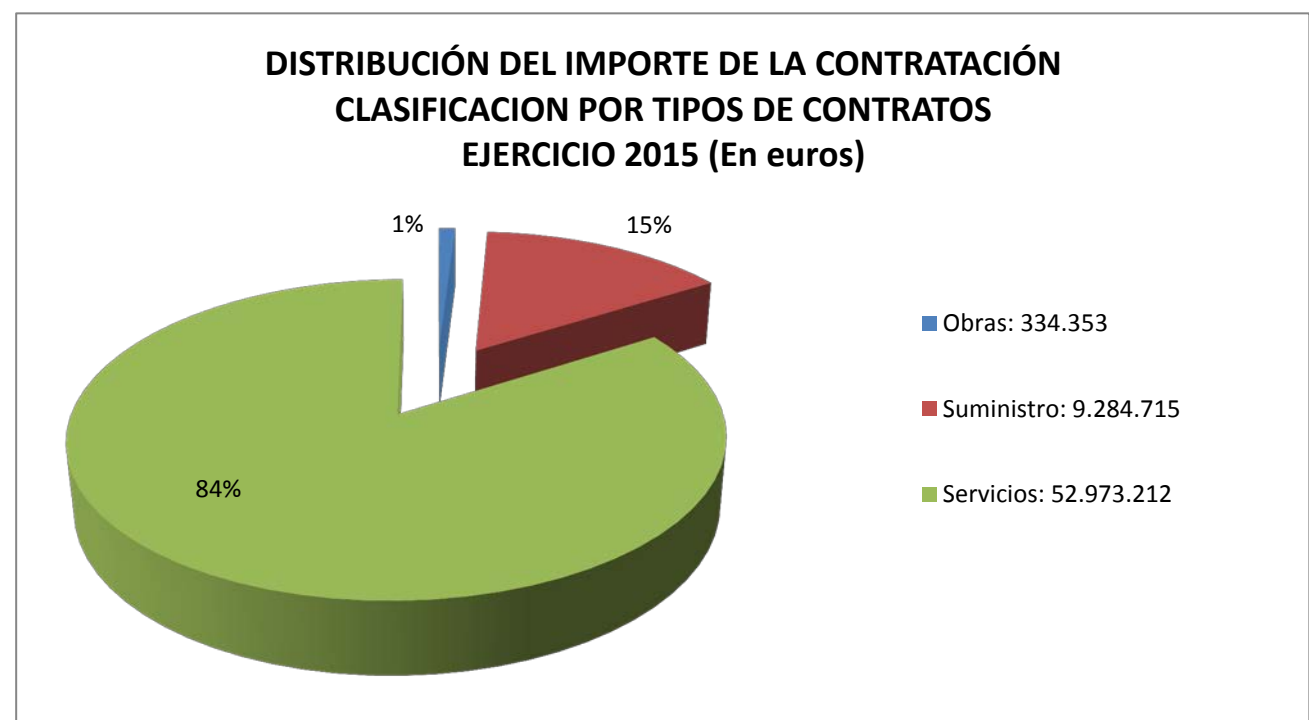
En el ejercicio 2015 FREMAP adjudicó, mediante procedimiento abierto aplicando criterios múltiples, 27 contratos por un importe de 47.497.195 euros, que equivalen al 76% del importe total contratado en dicho ejercicio. Asimismo, la entidad adjudicó durante el citado ejercicio, mediante procedimiento negociado sin publicidad, 12 contratos por importe de 7.569.777 euros (el 12% del total), mientras que 205 contratos, por importe de 7.525.308 euros (el restante 12%), se adjudicaron mediante otros procedimientos establecidos en las propias IIC de la mutua para los contratos no SARA. Por último, debe reseñarse que, según consta en la relación certificada remitida al Tribunal de Cuentas comprensiva de la contratación celebrada por FREMAP, esta no formalizó en el ejercicio 2015 ningún contrato de gestión de servicios públicos.

La distribución del importe de la contratación celebrada se refleja, en porcentajes, en el gráfico número 1, figurando los contratos según el procedimiento de adjudicación utilizado, en el que destaca el abierto con criterios múltiples, con un 76%; y recogiendo en el número 2 los porcentajes en función del tipo de contrato, destacando los contratos de servicios, cuyo volumen (52.973.212 euros) supone el 84% del importe total de los celebrados por la mutua en el ejercicio 2015.

**GRAFICO Nº 1**



**GRAFICO Nº 2**



## I.9. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS

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

1. Se han fiscalizado todos los contratos cuya remisión al Tribunal de Cuentas resulta obligatoria por razón del importe y del tipo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 del TRLCSP y en la *"Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico"*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013.
2. Además de los contratos indicados en el párrafo anterior, se han fiscalizado otros contratos formalizados en el ejercicio 2015, teniendo en cuenta su objeto, habiendo seleccionado contratos de diversa tipología (obras, servicios y suministro) y de diferentes procedimientos de adjudicación (procedimiento abierto criterios múltiples, procedimiento negociado y otros procedimientos previstos en las IIC). Como criterio adicional, se ha considerado su importe individual o conjunto de modo que fuese un porcentaje representativo del total contratado. En particular, se han fiscalizado los siguientes, todos ellos de remisión no obligatoria:
  - a) Todos los contratos de obras y de servicios adjudicados mediante procedimiento abierto, y dos de los seis contratos de suministro adjudicados a través de dicho procedimiento, que suponen el 85% del importe total adjudicado por este procedimiento y tipo de contrato.
  - b) Los dos contratos de suministro celebrados en el ejercicio 2015 y siete de los diez de servicios, adjudicados todos ellos mediante procedimiento negociado, que suponen el 95% del importe total de dichos tipos de contratos celebrados por este procedimiento.
  - c) Una muestra de contratos de distinta tipología adjudicados mediante los procedimientos establecidos en las propias IIC de la mutua (abierto y negociado), que representa el 17% del importe total contratado por FREMAP mediante dichos procedimientos y el 8,7% del importe total de los contratos formalizados por la entidad en el ejercicio 2015.

De acuerdo con estos criterios, en la fiscalización se han analizado 53 expedientes de contratos formalizados en el ejercicio 2015 (que se relacionan en el anexo I), por un importe global de 54.841.427 euros, lo que representa el 88% del importe total de los formalizados; así como dos contratos (los números 54 y 55), suscritos en 2014 y cuya ejecución se ha extendido a 2015. Los datos de los mencionados 53 expedientes fiscalizados se sintetizan, en función del procedimiento de adjudicación, en el cuadro siguiente:



**CUADRO 2**  
**EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS SUSCRITOS EN EL EJERCICIO 2015,**  
**CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y TIPO DE CONTRATO**

| Procedimiento                                                 | Tipo       | Nº de contratos fiscalizados | % contratos fiscalizados sobre total | Importe de contratos fiscalizados | % importe de contratos fiscalizados sobre total |
|---------------------------------------------------------------|------------|------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------|
| Abierto criterios múltiples                                   | Obras      | 3                            | 100                                  | 334.353                           | 100                                             |
|                                                               | Servicios  | 18                           | 100                                  | 39.492.980                        | 100                                             |
|                                                               | Suministro | 2                            | 33                                   | 6.493.701                         | 85                                              |
| <b>Subtotal</b>                                               |            | <b>23</b>                    | <b>85</b>                            | <b>46.321.034</b>                 | <b>97</b>                                       |
| Negociado sin publicidad                                      | Servicios  | 7                            | 70                                   | 6.615.776                         | 95                                              |
|                                                               | Suministro | 2                            | 100                                  | 619.232                           | 100                                             |
| <b>Subtotal</b>                                               |            | <b>9</b>                     | <b>75</b>                            | <b>7.235.008</b>                  | <b>94</b>                                       |
| Otros procedimientos (Instrucciones Internas de contratación) | Servicios  | 15                           | 8                                    | 1.035.478                         | 16                                              |
|                                                               | Suministro | 6                            | 21                                   | 249.907                           | 25                                              |
| <b>Subtotal</b>                                               |            | <b>21</b>                    | <b>10</b>                            | <b>1.285.385</b>                  | <b>17</b>                                       |
| <b>TOTAL</b>                                                  |            | <b>53</b>                    | <b>22</b>                            | <b>54.841.427</b>                 | <b>88</b>                                       |

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### II.1. INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos del análisis de la documentación e información relativa a los contratos formalizados por FREMAP en el ejercicio 2015, conviene hacer referencia al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 191.b) del TRLCSP, que exige a los poderes adjudicadores que no tienen la consideración de Administración Pública la aprobación de unas Instrucciones Internas de Contratación (IIC), de obligado cumplimiento en su ámbito interno. En relación con lo anterior debe señalarse lo siguiente:

1. FREMAP dispone de unas IIC, aprobadas el 14 de enero de 2013 por el Director Gerente, órgano de contratación de la mutua, e informadas por la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social el 10 de enero de 2013.
2. Las IIC de FREMAP regulan los procedimientos de adjudicación de los contratos no SARA, de conformidad con los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación y de la eficiente utilización de los fondos públicos.
3. Las IIC incluyen las reglas necesarias para concretar las adaptaciones establecidas por el artículo 190 del TRLCSP para la adjudicación de los contratos SARA que celebre la entidad. En concreto, los procedimientos de adjudicación de los contratos previstos en las citadas

instrucciones son distintos en función de su cuantía, tal y como, de forma sintética, se expone a continuación:

- a) Si el importe del contrato es igual o superior a 50.000 euros, IVA excluido, se exige la *“...licitación pública, siguiendo el procedimiento pertinente previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”*, según el cual, la adjudicación de los contratos se *“...realizará ordinariamente utilizando el procedimiento abierto o el restringido”* (artículo 138 del TRLCSP).
  - b) Si el importe del contrato es inferior a 50.000 euros, IVA excluido, deberán solicitarse ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible.
4. Las IIC figuran publicadas en el perfil de contratante de la entidad<sup>7</sup>, por lo que se encuentran a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de los contratos regulados por ellas, tal y como se exige en el precitado artículo 191 del TRLCSP.

## II.2. CONTRATOS DE OBRAS

### II.2.1. Preparación, licitación y adjudicación

1. FREMAP adjudicó dos contratos (números 54 y 55, por 1.924.278 y 2.602.879 euros, respectivamente) a la misma empresa, el mismo día (8 de julio de 2014), para la *“...ejecución de las obras de reforma...”* del Hospital de Barcelona, con un valor estimado conjunto de 6.081.631 euros (IVA excluido), adjudicados por un importe global de 4.527.157 euros y respecto de los cuales hay que señalar lo siguiente:
  - a) El objeto de los contratos es, en ambos casos, el mismo (la ejecución de obras para la reforma y adaptación del Hospital de Barcelona), justificándose la necesidad de contratar en los dos expedientes, según consta en las *“memorias”* fechadas el mismo día (11 de febrero de 2014), en la adaptación del hospital y *“gran parte de las instalaciones...a las nuevas necesidades...y...a las modificaciones normativas de obligado cumplimiento producidas en los últimos años”*<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>A través de Internet en el “portal de contratación pública” de FREMAP en la siguiente dirección Web: <https://comprascontratacion.fremap.es/InfoNormativa.aspx>.

<sup>8</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP en las que manifiesta que, a su juicio, el objeto de los contratos no es coincidente, basándose en que el *“...propio título de ambos expedientes difiere...dado que semejanza o similitud no es identidad...”*, cabe señalar que, con independencia del “título” con el que se describa el objeto de los contratos, existe coincidencia en ambos objetos, que son calificados con idéntica nomenclatura CPV8 (Vocabulario Común de Contratación Pública), “45215140-0”, y cuya descripción es la de *“Trabajos de construcción de establecimientos hospitalarios”*, siendo también idéntica la necesidad a satisfacer, puesto que los dos contratos tenían una misma finalidad, esto es, la reforma y rehabilitación del hospital.

En relación con la afirmación del Director Gerente de FREMAP señalando que, en su opinión, cada uno de los expedientes *“...gozan de sustantividad propia que permite una ejecución separada de las prestaciones objeto de cada contrato por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación...tal y como lo define el artículo 86.3 TRLCSP...”*, cabe señalar que en el expediente no consta que a las empresas les fuese requerida una “determinada habilitación”, tal y como prevé el artículo 86.3 del TRLCSP, exigiéndose como requisito de solvencia técnica la acreditación de experiencia en la realización de obras relacionadas con la reforma o construcción de edificios hospitalarios, por lo que, como mínimo, es dudoso que resultase aplicable dicho artículo. De cualquier modo, aún en el

- b) Los criterios de adjudicación valorados son los mismos en ambos contratos y los requisitos de solvencia o aptitud exigidos a las empresas licitadoras también son idénticos, exigiéndose la acreditación de la facturación y de certificaciones de la correcta ejecución de contratos por importe de, al menos, 11.500.000 de euros, exigencia que, por su elevada cuantía, resulta proporcional solo si se tiene en cuenta el importe conjunto de los dos contratos (6.081.631 euros, IVA excluido)<sup>9</sup>.
- c) Las obras se inician el mismo día (6 de agosto de 2014), formalizándose el 23 de abril de 2015 sendos modificados de los contratos, cuyo objeto es el mismo y su justificación idéntica, basada, en ambos casos, en lo dispuesto en el artículo 107.a) del TRLCSP, esto es, en los errores u omisiones en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas.

Teniendo en cuenta estos hechos, el Tribunal de Cuentas considera que la tramitación separada de los precitados expedientes de obras constituye un supuesto de posible fraccionamiento del objeto del contrato (artículo 86.2 del TRLCSP e Instrucción 18ª de las IIC), puesto que la suma conjunta de su importe supera el “valor estimado” de 5.186.000 euros (IVA excluido), previsto en el artículo 14 del TRLCSP para calificar esta tipología como contratos SARA, pudiendo haberse eludido la aplicación de las normas establecidas en el TRLCSP sobre la preparación y adjudicación de los mencionados contratos SARA, y, en particular, la publicidad obligatoria de la convocatoria de la licitación del procedimiento en el DOUE, prevista en el artículo 190. b) del TRLCSP<sup>10</sup>.

---

supuesto de que se cumplieran las condiciones previstas en el mencionado artículo -como indica el Director Gerente de FREMAP-, la mutua no aplicó las normas procedimentales y de publicidad que resultaban procedentes, ya que cuando se contratan separadamente prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en la obra (fraccionamiento legal), dichas normas dependen del valor acumulado del conjunto o de la suma de los lotes que, en este caso, supera el umbral económico de 5.186.000 euros que determina la calificación de los contratos de obras como sujetos a regulación armonizada (SARA).

<sup>9</sup> Respecto a las alegaciones del Director Gerente de FREMAP basadas en el hecho de que hubo empresas que concurrieron a la licitación que sí cumplían los requisitos de solvencia económica exigidos, debe señalarse que, obviamente, aquéllas cuya facturación era inferior a 11.500.000 euros no presentaron ofertas puesto que no serían admitidas.

Por otra parte, como fundamento de las alegaciones se cita la Resolución 206/2014, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), de la que se extractan, entre otras, las siguientes consideraciones: “No existe una fórmula matemática que permita sentar un criterio general en la delimitación de la proporcionalidad entre el objeto del contrato y las condiciones de solvencia exigibles para su ejecución. No es posible afirmar que cualquier cantidad superior al presupuesto del contrato deba calificarse como desproporcionada, ni tampoco establecer un porcentaje determinado que indique la existencia de desproporción será necesario acudir a las circunstancias del caso y tener en cuenta todos los posibles factores que concurran...”. Dicha resolución incluye un criterio que no contradice lo expuesto en el presente Informe.

<sup>10</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP, en las que no considera que exista un posible fraccionamiento basándose en la no coincidencia del objeto de los dos contratos, cabe señalar, como se ha indicado anteriormente, que con independencia del “título” con el que se describa el objeto, existe coincidencia en ambos objetos (“Trabajos de construcción de establecimientos hospitalarios”), siendo también coincidente la necesidad a satisfacer, según consta en las memorias justificativas, de modo que los dos contratos -adjudicados el mismo día y a la misma empresa- constituyen un proyecto global de reforma y rehabilitación del hospital, que debía llevarse a cabo necesariamente de forma simultánea, tal y como manifiesta el propio Director Gerente de FREMAP en distintos apartados de su escrito de alegaciones. Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que las circunstancias concurrentes y los hechos expuestos en el Informe, extraídos del análisis de los expedientes contractuales (contenido de la memoria justificativa de la necesidad de contratar, coincidencia en el objeto de los contratos, coincidencia de fechas, identidad del

Asimismo, en los precitados contratos números 54 y 55, adjudicados mediante procedimiento abierto, no se ha procedido a la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1, 139, 190 y 191 del TRLCSP e Instrucciones 1ª y 33ª de las propias IIC de FREMAP).

2. En el contrato número 33, adjudicado por importe de 99.607 euros, la garantía definitiva exigida por FREMAP a la empresa adjudicataria es inferior al 5% del importe de adjudicación contemplado en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

## **II.2.2. Pliegos de cláusulas administrativas particulares y pliegos de prescripciones técnicas**

1. En los mencionados expedientes números 54 y 55, los medios exigidos a las empresas para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera (aptitud para contratar) no resultan proporcionales al importe de los contratos. En concreto, se exigió a las empresas licitadoras la acreditación de los mencionados requisitos mediante la *“declaración responsable de haber facturado en cada uno de los tres ejercicios (2011-2013) un importe no inferior a 11.500.000 € en obras de construcción o reforma de edificios...”*.

Asimismo, para la acreditación de la solvencia técnica o profesional se requirió aportar *“...certificados de correcta ejecución de las obras de construcción o reforma realizadas en cada uno de los últimos tres años (2011-2013)...La suma de los importes de las certificaciones debe ser igual al menos a 11.500.000 €,..., siendo imprescindible que al menos el 25% (2.875.000 €) de la facturación aportada esté relacionada con la reforma o construcción de edificios hospitalarios”,* justificando la entidad que la elección se debe a la necesidad de seleccionar *“...empresas con... una solvencia importante y...con implantación en el ámbito hospitalario”*.

En relación con lo anterior debe señalarse que si bien los criterios de solvencia son elegidos discrecionalmente por el órgano de contratación, estos deben resultar proporcionales (artículo 62.2 del TRLCSP). En ese sentido, este Tribunal considera que la exigencia a las empresas licitadoras de acreditar el volumen de la facturación anual, así como de los certificados de la correcta ejecución de su importe de, al menos, 11.500.000 de euros, resulta desproporcionada<sup>11</sup> teniendo en cuenta el valor estimado de los contratos (2.923.819 y 3.157.812 euros, respectivamente), lo que supone que se exige a las empresas acreditar una cantidad 3,9 veces superior al valor estimado del primer contrato y 3,6 veces superior al del segundo, lo que puede restringir el principio de concurrencia al no permitir el acceso al procedimiento de licitación a empresas del sector de menor dimensión económica.

Dicha desproporción no se hubiera producido si, tal y como se pone de manifiesto en el apartado II.2.1 del presente Informe, FREMAP hubiera suscrito un único contrato que comprendiese la obra completa, en lugar de tramitar dos expedientes separadamente, ya que por su importe conjunto (6.081.631 euros, IVA excluido), los medios de acreditación de la

---

adjudicatario), constituyen suficiente evidencia documental para poner de manifiesto el riesgo del posible incumplimiento del artículo 86.2 del TRLCSP.

<sup>11</sup> En la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, con efecto a partir del 18 de abril de 2016, se prevé que, con carácter general, la exigencia del volumen anual de negocios exigido en el pliego como requisito mínimo de solvencia *“...no excederá del doble del valor estimado del contrato...”*.

solvencia económica y financiera exigidos para garantizar la aptitud del contratista no hubieran resultado excesivos<sup>12</sup>.

2. En los expedientes números 31, 32, 33, 54 y 55, adjudicados por 134.944, 99.800, 99.607, 1.924.278 y 2.602.879 euros, respectivamente, se valora como criterio de adjudicación la reducción en el "*plazo de entrega o ejecución*" de las obras respecto del previsto en los PCAP, justificándose la selección de dicho criterio en la necesidad de realizar las obras en "*...el menor tiempo posible*". No obstante, la utilización de dicho criterio resultó en la práctica ineficaz, ya que en todos los casos se incumplió el plazo de ejecución ofertado, generándose retrasos en la finalización de las obras y ampliaciones del plazo previsto, habiendo obtenido las empresas contratistas la máxima puntuación en la valoración de dicho criterio, por lo que hubiera podido resultar más conveniente establecer en los propios pliegos, si ello fuera posible, un plazo menor de ejecución de las obras en lugar de valorarlo como criterio de adjudicación.

En relación con lo anterior cabe añadir que en los expedientes no consta que FREMAP impusiese a las empresas las penalidades económicas<sup>13</sup> previstas en los PCAP, en su caso, en los supuestos de incumplimiento del plazo de ejecución, tal y como se indica en el subepígrafe II.3.2 del presente Informe<sup>14</sup>.

Además en el precitado expediente número 33, el método de valoración de los criterios de adjudicación a aplicar de forma automática no resulta adecuado, ya que consistió en asignar una puntuación fija para cada uno de los tramos de los criterios sin establecer proporción alguna entre los distintos valores previstos, puesto que, con este tipo de fórmulas, las empresas licitadoras obtienen la misma puntuación por ofertar el valor mínimo y el máximo de un tramo determinado. A modo de ejemplo, el criterio "*plan de ejecución de obra*" es valorado por tramos con hasta un máximo de 16 puntos en función del número de unidades de obra de cada capítulo que se detallen en dicho plan. Así, si el número de unidades de obra detalladas oscila

---

<sup>12</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP, basadas en que el principio de proporcionalidad en el establecimiento de los medios de solvencia exigidos a los licitadores se recoge en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, cuya transposición al ordenamiento jurídico español aún no se ha producido, cabe indicar que en el presente Informe se recoge un criterio interpretativo que resulta acorde con la citada Directiva, que, aunque surtió efectos a partir del 18 de abril de 2016, fue publicada el 28 de marzo de 2014.

<sup>13</sup> Respecto de la no imposición de penalidades a las empresas contratistas, el Director Gerente de FREMAP formula una alegación de carácter general, indicando que, una vez analizadas las circunstancias concurrentes en los expedientes, "*...se entendió procedente no aplicar...*" las penalidades previstas en los PCAP, añadiendo la alegación que, en estos casos, "*...la Dirección Facultativa de la obra... analiza la procedencia o no de la...*" necesidad de ampliar el plazo de ejecución, "*...emitiendo un informe al respecto*". No obstante, el Gerente de la Mutua no aporta documentación adicional a la que consta en los expedientes remitidos.

<sup>14</sup> Respecto a las alegaciones del Director Gerente en las que, en relación con la utilización de la reducción del plazo como criterio de adjudicación, manifiesta que el hecho de permitir "*...a cada empresa ofertar por sí misma un plazo de ejecución...*" posibilita "*...lograr una oferta económicamente más ventajosa en su conjunto...*", debe señalarse que dicha finalidad no se logró ya que, en la práctica, los plazos no fueron cumplidos, lo que repercutió negativamente en la eficiencia en la gestión retrasando la entrega de la obra al uso público. Además, este Tribunal entiende que las empresas contratistas deben cumplir, en todo caso, las condiciones establecidas en los pliegos, entre ellas el plazo de ejecución, como también debe cumplirse la proposición ofertada en todos los términos en los que ha sido valorada, por lo que no existe el mayor o menor grado de "compromiso" en su cumplimiento indicado por el Director Gerente de FREMAP, ya que el cumplimiento del plazo constituye una obligación de carácter contractual.

Por otra parte, este Tribunal considera que podría desvirtuar el principio de igualdad y concurrencia el hecho de que las empresas que no ofertan la posibilidad de dicha reducción en el plazo previsto no obtengan puntuación alguna, mientras que los licitadores que sí ofertan reducir dicho plazo obtienen la máxima puntuación, aunque posteriormente incumplen su compromiso sin que ello genere consecuencias negativas.

entre el 0 y el 24% del total, las empresas licitadoras obtendrían 0 puntos en la valoración de este criterio; si oscila entre el 25% y el 49%, obtendrían 8 puntos; y si el nivel de desglose se sitúa entre el 50% y el 100%, obtendrían 16 puntos; sin que fuera posible puntuar eventuales proposiciones que se encuentren en valores intermedios.

No obstante, la valoración de este criterio no tuvo efectos en el resultado de la adjudicación, ya que, en este caso, aquella recayó en la empresa cuya oferta fue más valorada en el criterio precio, lo que, no obstante, no desvirtúa la incidencia señalada.

### II.2.3. Ejecución, extinción y pago

En todos los contratos de obras fiscalizados se producen demoras en el plazo inicial de ejecución, motivadas por la concurrencia de circunstancias que reflejan deficiencias en la planificación<sup>15</sup> y en el control de su ejecución, con el consiguiente retraso en su entrega al uso público. Además, debe tenerse en cuenta que, tal y como se ha indicado anteriormente, la reducción del plazo de ejecución ofertado por las empresas fue valorada como criterio de adjudicación y que, en ninguno de los casos analizados, consta la imposición de penalidades económicas a los adjudicatarios por el incumplimiento de dichos plazos<sup>16</sup>. A continuación se exponen las circunstancias concurrentes en cada caso:

1. En el expediente número 31, adjudicado por 134.944 euros, las obras se iniciaron el 15 de junio de 2015 con un plazo de ejecución de 6 semanas, por lo que la fecha de finalización del contrato sería el 27 de julio de 2015. Tres días antes de dicha fecha, es decir, el 24 de julio de 2015, se amplía "... el plazo de ejecución... hasta el día 10 de agosto de 2015", motivado, según consta en el expediente, en el "retraso" en la entrega de un suministro imprescindible "...para terminar todas las actuaciones que estaban previstas...", circunstancia que no resulta imputable a FREMAP. El certificado final de obra y el acta de recepción fueron emitidos el 2 y el 5 de octubre de 2015, respectivamente, es decir, 8 semanas después del plazo<sup>17</sup> ya ampliado.

Asimismo, en el expediente consta un documento denominado "*Memoria modificado*", elaborado el 6 de octubre de 2015, es decir, con posterioridad a la fecha del certificado final de obra y del acta de recepción, en el que se indica que la "...diferencia entre el importe de adjudicación y la suma de las diferentes certificaciones abonadas..." se justifica en la

---

<sup>15</sup> Las alegaciones del Director Gerente de FREMAP, en las que señala, genéricamente, que los retrasos en el plazo de ejecución de las obras se debieron, en la "casi totalidad" de los casos, a "...la demora en los tiempos de respuesta, de los Organismos pertinentes, encargados de expedir las oportunas licencias...", no contradicen lo expuesto en el Informe, que refleja una insuficiente planificación y preparación de los contratos.

<sup>16</sup> Las alegaciones del Director General de FREMAP, en las que, respecto de la imposición, o no, de penalidades, formula una consideración de carácter general, indicando que debe analizarse "...caso por caso...", no contradicen lo señalado en el presente Informe, en el que se refleja el hecho cierto de que en ninguno de los expedientes de obras fiscalizados se impusieron penalidades, a pesar de que este Tribunal de Cuentas considera que, tras el análisis de los expedientes de contratación, las circunstancias concurrentes en cada caso no fueron imputables a FREMAP ni justificadas en causa de fuerza mayor.

<sup>17</sup> Las alegaciones del Director General de FREMAP, en las que manifiesta que "...la obra estaba finalizada en plazo..." siendo la demora en su recepción debida a "...problemas con la empresa adjudicataria en la liquidación final...", no desvirtúan el retraso en el plazo indicado en el presente Informe. Asimismo, se adjuntan con las alegaciones dos certificados de las "instalaciones térmicas en edificios" y de la "instalación eléctrica de baja tensión", entregados por la empresa contratista a FREMAP como requisito previo a la recepción, lo que no contradice el hecho de que el acta de recepción provisional, en la que consta la fecha de finalización efectiva de la obra, fuera emitida 8 semanas después del plazo ya ampliado.

*“Existencia de necesidades en la ejecución de obra que no fueron detectadas en el proyecto...”*, por un importe de 6.443 euros del precio primitivo del contrato.

2. En el expediente número 32, adjudicado por 99.800 euros, se produjo un retraso<sup>18</sup> de una semana respecto del plazo inicialmente previsto (un mes y medio a contar desde el 27 de octubre de 2015). Además, el acta de recepción provisional de las obras fue emitida con reservas, debido principalmente, según consta en aquella, a la necesidad de llevar a cabo la *“finalización de los trabajos”* por parte de la empresa contratista para la subsanación de las deficiencias observadas, ya que no se habían realizado algunas de las prestaciones incluidas en el objeto del contrato dentro del plazo inicialmente previsto, circunstancias que no resultan imputables a FREMAP. Cabe añadir que en el expediente no queda acreditado que se recibieran las obras de conformidad<sup>19</sup> ni su importe total.
3. En el expediente número 33, adjudicado por importe de 99.607 euros, se incrementó el plazo de ejecución de la obra en cuatro semanas con respecto al inicialmente previsto -dos meses y medio-, debido, según consta en el expediente, a la *“...existencia de necesidades en la ejecución de obra que no fueron detectadas en las memorias descriptivas...”*, y a la *“...imposibilidad de realizar los cortes de suministro...en los tiempos exigidos por la adjudicataria...”*. En opinión de este Tribunal, las causas que justificaron la ampliación del plazo inicial evidencian deficiencias en la preparación del contrato y en la redacción del proyecto, manifestando la propia mutua la existencia de necesidades *“...que no fueron detectadas en las memorias descriptivas...”*. Tras la ampliación del plazo de finalización de las obras, este se fijó el 12 de febrero de 2016; sin embargo, en el acta de recepción se certifica la terminación de las obras el 24 de febrero de 2016, es decir, casi dos semanas después del plazo máximo establecido.
4. En los expedientes números 54 y 55, adjudicados por importes de 1.924.278 y 2.602.879 euros, respectivamente, la finalización de las obras se retrasó casi un año<sup>20</sup>, teniendo en cuenta que la fecha de finalización prevista era el 6 de octubre de 2015 y el certificado de final de obra es de 30 de septiembre de 2016. Además, ambos contratos fueron objeto de modificación debido a *“...un error en las especificaciones técnicas...”* que no hacían referencia al capítulo relativo a la seguridad y salud en la obra, por lo que las empresas licitadoras no pudieron *“...ofertar cantidad alguna...”* por este concepto, lo que evidencia la existencia de deficiencias en la preparación del expediente debido a errores u omisiones en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas, lo que justificó la necesidad de llevar a cabo los modificados (artículo 107.a) del TRLCSP). El incremento en el precio de los contratos consecuencia de dichos modificados fue de 24.774,45 euros y 32.840,55 euros, IVA excluido, respectivamente.

<sup>18</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP indicando que el retraso del plazo de ejecución previsto *“...vino motivado por las gestiones realizadas con el Canal Isabel II, toda vez que las obras se realizaban sobre superficie afectada por el uso del Canal”*, debe señalarse que dicha circunstancia debería haber sido conocida previamente por la mutua, lo que confirma la deficiencia en la planificación de las obras.

<sup>19</sup> En relación con las alegaciones en las que el Director Gerente de FREMAP manifiesta que se entendió suficiente que, una vez *“...elaborada el Acta de recepción provisional de las referidas obras...”* se comprobase posteriormente la subsanación de *“... las incidencias puestas de manifiesto, a través del seguimiento de la obra...”*, debe señalarse que no se ha remitido a este Tribunal el acta de conformidad que acredite la subsanación de dichas incidencias.

<sup>20</sup> Las alegaciones del Director Gerente de FREMAP, indicando que *“...la Dirección Facultativa...pudo confirmar reiteradamente en las visitas de obra el volumen de trabajos no finalizados...”*, debido a la *“...complejidad de los mismos así como por las diferentes composiciones de estructura y niveles de altura de los edificios donde se realizaron las actuaciones...”*, no contradicen lo señalado en el presente Informe, en el que se refleja el retraso entre la fecha de finalización prevista y la del certificado final de obra.

Por otra parte, cabe señalar que en el análisis del cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 22ª, apartado 3, de las IIC, que establece la obligación de abonar el precio de los contratos en el plazo máximo de treinta días desde la fecha de presentación de la factura, no se han detectado incidencias significativas.

## II.3. CONTRATOS DE SERVICIOS

### II.3.1. Preparación, licitación y adjudicación

1. En el expediente número 21, adjudicado por importe de 476.102 euros, no se justifica suficientemente la elección del procedimiento de adjudicación (negociado sin publicidad ni concurrencia), basándose, fundamentalmente, en que el edificio está “...*enclavado en un recinto propiedad de un tercero...*”, por lo que, para garantizar la “...*unidad de actuación...*”, se considera oportuno contratar el servicio de control de accesos con la misma empresa que ya lo prestaba en las restantes dependencias del polígono industrial.

Dicha justificación está basada en razones de oportunidad y conveniencia en la gestión, por lo que no concurre la circunstancia requerida en el artículo 170.d) del TRLCSP, que contempla la adjudicación de los contratos con un “*único proveedor*” cuando, “...*por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato solo pueda encomendarse a un empresario determinado...*”. En términos similares, la Instrucción 11ª de las IIC prevé la posibilidad de utilizar dicho procedimiento en supuestos relacionados con “la *protección de derechos de exclusiva*”, en los que solo pueda suscribirse el contrato con un único empresario<sup>21</sup>.

Asimismo, en el precitado expediente número 21, en el documento de formalización del contrato no figura la firma mancomunada del Director Regional, tal y como se requiere en que el caso de que su cuantía supere 60.000 euros, como es el supuesto analizado, según consta en el “*Poder notarial*” de 22 de febrero de 2008, otorgado en virtud de acuerdo de la Junta Directiva de FREMAP de 16 de Febrero de 2008, remitido a este Tribunal de Cuentas.

2. En los expedientes números 20 y 29, adjudicados por importes de, 529.630 y 185.300 euros, respectivamente, el “*Informe en materia económico-presupuestaria*” es de fecha posterior al documento de formalización del contrato, lo que resulta contrario a la Instrucción 28ª.b) de las IIC, que exige que, en todo caso, los contratos deben ir precedidos,- como parte de la documentación preparatoria-, de “*Un informe económico, en el que se reflejará la existencia de crédito suficiente para realizar la contratación proyectada...*”.
3. En los expedientes números 2, 5, 7, 8, 9, 10,13, 14, 19, 23, 24, 27 y 30, adjudicados por importes de 9.175.869, 2.543.040, 1.759.068, 1.314.536, 1.314.262, 1.065.000, 732.028, 728.836, 552.000, 379.931, 346.562, 272.955 y 153.352 euros, respectivamente, mediante

---

<sup>21</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP, en las que justifica la adjudicación directa mediante procedimiento negociado de un contrato para la prestación del servicio de “control de accesos” y “servicios auxiliares” en lo dispuesto en el artículo 80 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, según el cual, cuando los “servicios de seguridad” se llevan a cabo en una dependencia ubicada en un polígono industrial propiedad de un tercero, deben prestarse -en la vías de uso común- por una única empresa, debe señalarse que, según consta en el propio expediente, el citado artículo “...*no es exactamente nuestro caso, ya que el contrato que tiene suscrito FREMAP no es de vigilancia sino de “control de accesos”*”. Por ello, este Tribunal considera que se realiza una interpretación extensiva por analogía de la aplicación del citado reglamento contraria al principio de concurrencia, al señalar que se puede aplicar “...*en sentido análogo el mismo criterio: debe ser una sola empresa la que lleve a cabo el control de accesos...*”.



procedimiento abierto con criterios múltiples, no se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1, 139, 190 y 191 del TRLCSP e Instrucciones 1ª y 33ª de las IIC de FREMAP).

4. En los expedientes números 4, 12, 15, 20 y 22, adjudicados por importes de 3.843.204, 797.266, 647.834, 529.630 y 415.102 euros, respectivamente, FREMAP no publicó la formalización del contrato en el DOUE, siendo esta obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 154.2 del TRLCSP. Además, en los expedientes números 15 y 20 no se publicó la formalización del contrato en el perfil de contratante (artículo 154.1 del TRLCSP).
5. En los expedientes números 16, 17, 19 y 23, adjudicados por importes de 633.860, 623.604, 552.000 y 379.931 euros, respectivamente, no se publicó la licitación de la convocatoria ni la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado, siendo esta obligatoria en virtud de lo dispuesto en la Instrucción 34ª, apartado 2, y en la 42ª de las IIC.

Asimismo, en el precitado expediente número 21 no consta que se haya realizado la comunicación obligatoria de la adjudicación del contrato a la Comisión Europea, prevista en el artículo 154.3 del TRLCSP, que se contempla para el caso de los contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del anexo II del TRLCSP y de cuantía igual o superior a 207.000 euros, supuesto en el que está comprendido el contrato de referencia.

### **II.3.2. Pliegos de cláusulas administrativas particulares y pliegos de prescripciones técnicas**

1. En el expediente número 2, adjudicado por importe de 9.175.869 euros, el PCAP estableció un "*umbral de saciedad*" o límite máximo en la valoración del criterio económico del 25% en el lote 1 y del 20% en los lotes 2 y 3, por encima del cual las mayores bajas económicas que pudieran ofertar las empresas licitadoras no serían mejor puntuadas, lo que no resulta acorde con los principios de economía y eficiencia que deben regir en la contratación del sector público. En la práctica, las empresas o bien ajustaron sus ofertas económicas al importe del umbral de saciedad o se encontraban muy próximas al importe de dicho límite, conscientes de que, a partir del citado umbral, las bajas ofertadas no serían valoradas.

El establecimiento de umbrales de saciedad en la valoración del criterio precio no resulta adecuado, puesto que el órgano de contratación renuncia automáticamente y con carácter previo a la posibilidad de obtener una mayor economía, sin comprobar, en su caso, la viabilidad de las ofertas. Este Tribunal considera que, si lo que se pretende con este tipo de límites es garantizar el cumplimiento adecuado del contrato, cabe la posibilidad de regular en el PCAP la baja temeraria y, en los casos en los que las empresas realicen ofertas anormalmente bajas, proceder a verificar, tras el correspondiente trámite de audiencia, si la propuesta realizada es viable al precio ofertado.

2. En el expediente número 5, adjudicado por importe de 2.543.040 euros, el criterio de adjudicación previsto en el PCAP, consistente en la "*renovación de secadores de manos para aseos*" (2,5 puntos), no tiene relación directa con el objeto del contrato, que consiste en la prestación del servicio de limpieza del edificio (artículo 150.1 del TRLCSP e Instrucción 29ª, apartado 3, de las IIC). No obstante, en este caso concreto su valoración no tuvo incidencia en

el resultado de la adjudicación, que recayó en la empresa mejor valorada en el criterio precio, lo que, sin embargo, no desvirtúa la incidencia señalada<sup>22</sup>.

3. En el expediente número 10, adjudicado por importe de 1.065.000 euros, se exigió a las empresas licitadoras acreditar su experiencia con un mínimo de nueve referencias de contratos análogos al que se licita *“...realizados en el período 2012-2014 de volumen mayor o igual a 250.000 euros desarrollados en un ámbito geográfico que comprenda al menos 14 Comunidades Autónomas...”*, debiendo acreditarse, entre las nueve referencias, *“al menos dos instalaciones de cada una de las siguientes tecnologías: “instalaciones y mantenimiento de sistemas de cableado estructurado de los fabricantes System o Brand-rex”, “instalaciones y mantenimiento de equipamiento de red de los fabricantes Cisco Systems o HP”, “instalaciones y mantenimiento de equipamiento de red inalámbrica”*. Además, se requiere que dichas empresas estén en posesión de determinados certificados de fabricantes concretos, justificándolo en la necesidad de *“probar el conocimiento”* de las empresas en las mencionadas tecnologías.

Este Tribunal de Cuentas considera que dichas exigencias podrían ser indicativas de cierta cautividad tecnológica derivada de la solución inicial adoptada por FREMAP (en este caso de la *“infraestructura y equipamiento de red”* para las comunicaciones), que no resulta favorecedora de la concurrencia en la medida en que puede condicionar las contrataciones futuras en favor de determinadas marcas comerciales, excluyendo a los posibles licitadores que no estén certificados por los fabricantes para realizar el servicio. En este caso, únicamente se presentaron dos empresas al procedimiento de licitación, resultando adjudicataria la que ya venía prestando el servicio.

4. En los expedientes números 9 y 16, adjudicados por importes de 1.314.262 y 633.860 euros, respectivamente, el PCAP estableció como criterio de adjudicación la impartición de horas de *“formación de vigilantes”* (0,5 puntos) y de *“formación servicios auxiliares”* (0,5 puntos) y la *“Mejora del Plan de Formación Permanente para el personal adscrito al contrato”* (8 puntos), que hubieran tenido mejor encaje legal como requisitos de solvencia, al estar relacionados con la cualificación profesional del personal adscrito a la ejecución del contrato<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP respecto de la falta de vinculación directa del precitado criterio de adjudicación en las que, principalmente, se reitera la justificación que consta en la “Memoria del expediente”, basándose en el estado de los *“... equipos existentes en el hospital que precisan renovación, su relación directa con los consumibles higiénicos...”*, debe indicarse que, según consta en el PPT, el objeto del contrato es la limpieza *“...que se realiza diariamente en las distintas áreas para mantener un grado de limpieza e higiene óptimas...”*; la llevada a cabo *“...periódicamente y que incluye todos los elementos de la limpieza de rutina más aquellos otros fijos o móviles, que se puedan desmontar y/o desplazar...”*; y la realizada *“...tras la ejecución de algún proceso que, por sus características, determina la necesidad de una limpieza a fondo de un área o zona concreta...”*; prestaciones que no guardan relación directa con el citado criterio de adjudicación.

Cabe citar, al respecto, el Informe 9/09, de 31 de marzo de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en el que se indica un criterio acorde con lo expresado en el presente Informe, al señalarse que *“...la vinculación directa con el objeto del contrato...es decisiva a la hora de determinar qué criterios se pueden utilizar en la valoración de las ofertas”* de modo que *“...la vinculación directa exige que el criterio de valoración afecte a aspectos intrínsecos de la propia prestación, a cuestiones relativas al procedimiento de ejecución o a las consecuencias directa derivadas de la misma...”*, por lo que *“...No puede afectar a cuestiones contingentes cuya alteración en nada altere ni la forma de ejecutar la prestación ni los resultados de la misma...”*.

<sup>23</sup> Respecto a las alegaciones del Director Gerente de FREMAP en las que manifiesta que la valoración de la *“formación de vigilantes”* y de la *“formación servicios auxiliares”* como criterios de adjudicación *“...cumplen todos y cada uno de los requisitos legales...”*, debe señalarse que, con carácter general, la suficiente formación del personal encargado de la ejecución del contrato constituye una condición previa que debe tenerse en cuenta en la fase de selección de las empresas licitadoras, en la que se determina su aptitud y capacidad para la correcta prestación del servicio. En ese sentido, el propio PPT aplicable al contrato establece, como obligaciones de la empresa adjudicataria, *“... proporcionar al*

Asimismo en el precitado expediente número 16, el PCAP estableció como criterio de adjudicación el *“Plazo de inicio de la prestación del servicio”*, valorado hasta un máximo de 6 puntos, puntuando con *“...0,2 puntos cada día natural que se reduzca el plazo de 45 días...”* previsto para el inicio de la ejecución del contrato desde su formalización. La elección de este criterio se justificó por la importancia de *“...la fecha exacta del inicio de la prestación del servicio, a fin de que se produzca una adecuada transición del mismo y no haya interrupciones en el transporte sanitario...”*.

En relación con ello debe señalarse que la fecha de inicio de la prestación prevista en el pliego fue el 1 de octubre de 2015, mientras que la vigencia del contrato anterior finalizaba el 31 de agosto de 2015. Por ello, si se pretendía garantizar la continuidad del servicio sin interrupciones, de modo que comenzase a prestarse al finalizar el plazo de vigencia del contrato anterior, dicha circunstancia debería haberse previsto en el pliego, en lugar de valorar como criterio de adjudicación la reducción del plazo de inicio fijado, que, además, no está vinculado con el objeto del contrato<sup>24</sup> (Instrucción 29ª, apartado 3, de las IIC).

5. En los expedientes números 23 y 24, adjudicados por importes de 379.931 y 346.562 euros, respectivamente, los PCAP exigieron a las empresas, como requisito de acreditación de su solvencia, estar en posesión de una determinada clasificación (Instrucción 23ª de las IIC), y, adicionalmente, que acreditaran la solvencia técnica con otros medios de entre los previstos en el artículo 78 del TRLCSP, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 62.1 del TRLCSP, que contempla que en el caso de que se exija una determinada clasificación para contratar, esta sustituye la exigencia de otros medios de acreditación de la solvencia previstos en el artículo 78 del TRLCSP.
6. En los expedientes números 12, 15, 20, 21, 28 y 29, adjudicados por importes de 797.266, 647.834, 529.630, 476.102, 197.437 y 185.300 euros, respectivamente, adjudicados mediante procedimiento negociado (único proveedor), no se elaboraron los correspondientes pliegos (artículo 137 del TRLCSP e Instrucción 29ª de las IIC).
7. En el expediente número 51, adjudicado por importe de 28.890 euros, cuyo objeto consiste en la prestación del servicio de muestreo microbiológico en distintos centros hospitalarios, consta el documento de petición de ofertas a las cuatro empresas invitadas a participar en la licitación, en el que FREMAP no concretó la importancia relativa o ponderación asignada a cada uno de los criterios que se valoraron en la adjudicación, que se precisó con posterioridad tras la recepción de las proposiciones remitidas por las empresas licitadoras. Asimismo, se incluyó

---

*personal los cursos de reciclaje y actualización necesarios para la mejora de la prestación del servicio”* así como que *“El personal asignado deberá poseer la cualificación y formación técnica necesaria para la prestación del servicio...”*. Asimismo, este Tribunal considera que la formación del personal de la empresa tiene encaje legal en lo dispuesto en el artículo 78.e) del TRLCSP, que incluye como medio de acreditación de la solvencia: *“Las titulaciones académicas y profesionales del empresario y del personal directivo de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato”*.

<sup>24</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP respecto a la utilización del *“Plazo de inicio de la prestación del servicio”* como criterio de adjudicación, en las que indica que dicho criterio *“...cumple con todas las exigencias de la normativa...”*, y justifica su utilización en la necesidad de que exista *“...un tiempo mínimo necesario para realizar la transición de la prestación contratada así como los ajustes necesarios de puesta en marcha del servicio”*, debe señalarse que la fecha de finalización del plazo de vigencia del contrato era conocida desde su firma, de modo que una adecuada planificación de las necesidades a satisfacer supone que se consideren todas las circunstancias posibles que puedan retrasar la tramitación del expediente, como es la indicada, a título de ejemplo, por FREMAP de que la licitación sea objeto de recurso especial.

como criterio de adjudicación las mejoras ofertadas por las propias empresas sin concretar al menos qué aspectos serían valorados y como serían evaluados.

Esta indeterminación previa privó a los licitadores de la información necesaria en el momento de realizar sus ofertas, lo que resulta contrario al principio de transparencia y pudo favorecer, además, a la empresa que venía prestando el servicio hasta ese momento, ya que probablemente era conocedora de las necesidades del servicio y de las preferencias del órgano de contratación.

En la práctica, la valoración de la periodicidad ofertada en el número de “*visitas*” y de “*muestras*” de control por encima de las mínimas exigidas fueron criterios determinantes en el resultado de la adjudicación, justificándose la mayor puntuación de estos criterios, según consta en el único informe de valoración que se adjunta al expediente (referido al centro hospitalario de Majadahonda), en que el número de muestras ofertadas resulta de “*vital importancia*”, de modo que “*es importantísimo que tomen el mayor nº de muestras posibles y de distintos puntos...*”.

En relación con lo anterior debe señalarse que si la prestación de dicho servicio es una necesidad de vital importancia, con unas características y particularidades propias sobradamente conocidas, no se justifica el hecho de que no se informase de ello previamente a todas las empresas participantes en la licitación.

Cabe reseñar, además, la escasa ponderación asignada al criterio precio (un 5%) que tampoco se concretó previamente. En relación con ello debe tenerse en cuenta que, en los casos en los que se considere más de un criterio de adjudicación, con carácter general debe asignarse mayor puntuación al criterio precio y a los que sean valorables económicamente (Instrucción 29ª, apartado 4, de las IIC), por lo que, en este caso en particular, se trata de una información relevante que las empresas licitadoras deberían haber conocido previamente para poder presentar sus ofertas con cierta coherencia y acordes con los intereses de la mutua.

### II.3.3. Ejecución, extinción y pago

1. En los expedientes números 2, 4, 19, 34, 36, 43, 45 y 49, adjudicados por importes de 9.175.869, 3.843.204, 552.000, 49.968, 49.829, 41.808, 40.834 y 30.137 euros, respectivamente, FREMAP certificó la conformidad con los servicios prestados en el mes de diciembre los días 21, 2, 29, 18, 15, 15, 14 y 22, es decir, con anterioridad a la finalización de la prestación de aquellos, lo que no resulta acorde con lo previsto en la Instrucción 22ª de las IIC y en los propios PCAP aplicables a los contratos, que contemplan que “*...el adjudicatario emitirá facturas por los servicios efectivamente prestados...*” y que “*...FREMAP efectuará el pago de las facturas, mediante transferencia bancaria..., una vez declaradas conformes por la Mutua, en un plazo de 30 días desde su recepción*”. Además, en todos los expedientes señalados, con la única excepción del número 19, FREMAP abonó el importe de las facturas los días 23, 9, 28, 17, 18, 17 y 29, respectivamente, es decir, antes de que finalizase la prestación, incumpliendo lo previsto en los pliegos de cláusulas y en los contratos aplicables, que prevén efectuar el pago por los “*servicios prestados*”, así como la Instrucción 22ª de las IIC que establece que FREMAP efectuará el pago por “*...la obra, servicio y suministro realizado...*”, circunstancia que no se había producido respecto de la totalidad del mes, que aún no había finalizado.
2. En el expediente número 47, adjudicado por importe de 38.016 euros, FREMAP abonó el importe de facturas con anterioridad a que finalizase la prestación del servicio, a pesar de que en el documento de formalización del contrato se indica que el pago se realizaría por

“...trimestres vencidos”. En concreto, las fechas de abono de las facturas que constan en el expediente son: el 29 de mayo de 2015 respecto de los servicios prestados durante los meses de abril, mayo y junio de 2015; el 21 de septiembre de 2015 respecto de los servicios prestados durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2015; y 16 de diciembre de 2015 respecto de los servicios prestados durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015.

En el análisis del cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 22ª, apartado 3, que establece la obligación de abonar el precio de los contratos en el plazo máximo de treinta días desde la fecha de presentación de la factura, no se han detectado incidencias significativas.

## **II.4. CONTRATOS DE SUMINISTRO**

### **II.4.1. Preparación, licitación y adjudicación**

1. En los expedientes números 3 y 18, adjudicados por importes de 5.873.401 y 620.300 euros, respectivamente, mediante procedimiento abierto con distintos criterios de adjudicación, no se realizó la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia (artículos 1, 139, 190 y 191 del TRLCSP e Instrucciones 1ª y 33ª de las IIC).

Asimismo en el expediente número 18, FREMAP incumplió el plazo máximo de 48 días previsto en el artículo 154.2 del TRLCSP para el envío del anuncio al DOUE, publicándose la formalización con posterioridad a la petición expresa de la acreditación de la realización de dicho anuncio por este Tribunal de Cuentas, esto es, un año y nueve meses después de su adjudicación.

2. En el expediente número 25, adjudicado por importe de 343.950 euros, sujeto a regulación armonizada, FREMAP no publicó la formalización del contrato en el DOUE (artículo 154.2 del TRLCSP).

### **II.4.2. Pliegos de cláusulas administrativas particulares y pliegos de prescripciones técnicas**

En el expediente número 25, adjudicado por importe de 343.950 euros mediante procedimiento negociado con un único proveedor, no se elaboraron los correspondientes pliegos (artículo 137 del TRLCSP e Instrucción 29ª de las IIC), deficiencia que ha sido subsanada en los expedientes tramitados en el ejercicio 2016.

### **II.4.3. Ejecución, extinción y pago**

En el análisis del cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 22ª, apartado 3, que establece la obligación de abonar el precio de los contratos en el plazo máximo de treinta días desde la fecha de presentación de la factura, no se han detectado incidencias significativas.

## **II.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

El artículo 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala que las disposiciones previstas en dicha Ley serán de aplicación, entre otras, a “*Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las*

*mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social*” (actualmente denominadas Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social).

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

En relación con ello, debe señalarse que el Tribunal ha comprobado que FREMAP publica, a través del perfil de contratante<sup>25</sup>, con el correspondiente enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, datos relativos a los contratos adjudicados, tales como el número de referencia del expediente, el objeto del contrato, el tipo contractual, el procedimiento de adjudicación, la fecha e importe de adjudicación, la razón social de la empresa adjudicataria, así como un hipervínculo que permite obtener información adicional sobre otros aspectos de los contratos.

Además, en la página Web de la mutua se publican los datos estadísticos<sup>26</sup> sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público, de conformidad con lo exigido en la Ley.

## **II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

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

En relación con ello cabe señalar que en algunos de los PCAP y documentos de formalización de los contratos figuran consideraciones de carácter general que ponen de manifiesto el compromiso de FREMAP de velar por la promoción de la igualdad efectiva entre hombre y mujeres, si bien no se ha hecho uso de las posibilidades previstas, con carácter potestativo, en la citada Ley Orgánica 3/2007, a través de las cuales pueden instrumentarse medidas de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en la contratación del sector público, tales como la inclusión de condiciones especiales de ejecución del contrato dirigidas a eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo o la preferencia, en caso de igualdad en la valoración de los criterios de adjudicación, de las proposiciones de las empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

---

<sup>25</sup> Fuente: <https://comprascontratacion.fremap.es/>

<sup>26</sup> Fuente: <https://comprascontratacion.fremap.es/VisualizarTransparenciaCTTVolumen.aspx>

### III. CONCLUSIONES

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

1. En cuanto a la obligación de remisión de los extractos de los expedientes de contratación, FREMAP no envió de oficio tres de los veintiocho expedientes, a pesar de resultar obligatorio de conformidad con lo dispuesto en la *“Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico”*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013, si bien dichos expedientes fueron enviados con posterioridad a requerimiento expreso de este Tribunal (epígrafe I.4.2).

#### III.2. CONTRATOS DE OBRAS

2. En los contratos números 54 y 55 se ha observado lo siguiente:
  - a) Existe un posible supuesto de fraccionamiento indebido del objeto del contrato (artículo 86.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, e Instrucción 18ª de las Instrucciones Internas de Contratación de la mutua), al contratarse separadamente dos expedientes de obras para llevar a cabo la reforma y rehabilitación del Hospital de Barcelona, adjudicados el mismo día y a la misma empresa, cuyo importe conjunto asciende a 6.081.631 euros (Impuesto sobre el Valor Añadido excluido). Según consta en las *“memorias”* -fechadas el mismo día-, en los dos casos coincide la justificación de la necesidad de contratar, así como los criterios de adjudicación y los requisitos de solvencia exigidos a las empresas. Además, la ejecución de las obras comenzó el mismo día y, en ambos casos, se aprobaron modificados de los respectivos proyectos de obras con idéntica justificación, basada en la existencia de errores en su redacción.

Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias y que el importe conjunto de dichos contratos supera el *“valor estimado”* de 5.186.000 euros (Impuesto sobre el Valor Añadido excluido), previsto en el artículo 14 del citado Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público para calificar estos contratos como sujetos a regulación armonizada, este Tribunal de Cuentas considera que con la contratación separada de dichas obras pudo haberse eludido la aplicación de las normas relativas a la preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada, y, en particular, la publicidad obligatoria de la convocatoria de la licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea (epígrafe II.2.1).
  - b) No se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento -artículos 1, 139, 190 y 191 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público e Instrucciones 1ª y 33ª de las Instrucciones Internas de Contratación de FREMAP- (epígrafe II.2.1).
  - c) Los medios exigidos a las empresas licitadoras para acreditar la solvencia económica o financiera y técnica y profesional, como condición de aptitud mínima necesaria para contratar, pudieron resultar restrictivos de la concurrencia, en la medida en que no resultan

proporcionales con el importe del contrato; desproporción que no se hubiera producido si se hubiera tramitado un único contrato que comprendiese la obra completa en lugar de tramitar dos expedientes separadamente, ya que por su importe conjunto (6.081.631 euros, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido), los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera exigidos para garantizar la aptitud del contratista no hubieran resultado excesivos (epígrafe II.2.2).

3. En los criterios de adjudicación utilizados en los contratos de obras se han detectado diversas deficiencias, entre las que cabe señalar las siguientes (epígrafe II.2.2):
  - a) En todos los contratos se valora como criterio de adjudicación la reducción en el "*plazo de entrega o ejecución*" respecto del previsto en los pliegos, justificándose en la necesidad de realizar las obras en un plazo menor. No obstante, esta práctica resultó ineficaz ya que en todos los casos se incumplió el plazo de ejecución ofertado, ocasionándose retrasos en la finalización de las obras y ampliaciones del plazo previsto, habiendo obtenido las empresas contratistas la máxima puntuación en la valoración de dicho criterio.
  - b) En el contrato número 33 se aplicó una fórmula inadecuada de valoración de los criterios de adjudicación automáticos, y que consistió en asignar una puntuación fija para cada uno de los tramos previstos en cada uno de los criterios, sin establecer proporción alguna entre los valores máximos y mínimos.
4. En los contratos números 31, 32, 33, 54 y 55 se han ocasionado demoras en el plazo inicial de ejecución, motivadas en la concurrencia de circunstancias que reflejan deficiencias en la planificación y en el control de su ejecución, sin que conste, en ninguno de los casos, la imposición de penalidades económicas a los adjudicatarios como consecuencia del incumplimiento de dichos plazos (epígrafe II.2.3).

### III.3. CONTRATOS DE SERVICIOS

5. En el contrato número 21, FREMAP no justifica la elección del procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia, basándose en razones de oportunidad y conveniencia en la gestión, circunstancias que no están previstas en el artículo 170.d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público ni en la Instrucción 11ª de las Instrucciones Internas de Contratación, que únicamente prevén la posibilidad de utilizar dicho procedimiento en los supuestos relacionados con la protección de derechos de exclusiva (epígrafe II.3.1).
6. En los expedientes números 20 y 29, el "*Informe en materia económico-presupuestaria*" que refleja la existencia de crédito suficiente para contratar es de fecha posterior a la del documento de formalización del contrato, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en la Instrucción 28ª.b) de las Instrucciones Internas de Contratación (epígrafe II.3.1).
7. En los contratos números 2, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 19, 23, 24, 27 y 30, adjudicados mediante procedimiento abierto, no se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1, 139, 190 y 191 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, e Instrucciones 1ª y 33ª de las Instrucciones Internas de Contratación de FREMAP) (epígrafe II.3.1).



8. En los expedientes números 4, 12, 15, 20 y 22, FREMAP no ha dado cumplimiento a las exigencias previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en sus propias Instrucciones Internas de Contratación, puesto que no publicó la formalización de los contratos en el Diario Oficial de la Unión Europea. Asimismo, en otros cuatro expedientes de contratación (números 16, 17, 19 y 23), FREMAP no publicó la licitación de la convocatoria ni la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado (epígrafe II.3.1).
9. En el contrato número 10 se exigió a las empresas licitadoras, como medios para acreditar la solvencia económica o financiera y técnica y profesional, la acreditación de determinados certificados de fabricantes para la prestación de un contrato de servicios de mantenimiento, lo que podría ser indicativo de cierta cautividad tecnológica derivada de la solución técnica inicial adoptada por la mutua (epígrafe II.3.2).
10. En los criterios de adjudicación utilizados en los contratos de servicios se han detectado diversas deficiencias, entre las que cabe señalar las siguientes (epígrafe II.3.2):
  - a) En el contrato número 2 se estableció un “*umbral de saciedad*” o límite máximo en la valoración del criterio económico, por encima del cual las mayores bajas económicas que pudieran ofertar las empresas licitadoras no serían mejor puntuadas, lo que resulta contrario al principio de economía puesto que las empresas licitadoras habitualmente tienden a no sobrepasar en las bajas de sus ofertas económicas dichos umbrales máximos, ya que con ello no obtienen mayor puntuación en el criterio precio, como de hecho sucedió en este caso.
  - b) En los contratos números 9 y 16 se establecieron como criterios de adjudicación la impartición de formación al personal adscrito a la ejecución del contrato, que hubieran tenido mejor encaje legal como requisito de solvencia, al estar relacionados con la cualificación profesional del personal.
  - c) En el contrato número 51 no se concretó previamente la importancia relativa o ponderación asignada a cada uno de los criterios de adjudicación, que fue detallada con posterioridad a la recepción de las ofertas de las empresas licitadoras. Esta indeterminación previa resultó contraria a la transparencia del procedimiento de licitación y privó a las empresas licitadoras de disponer de la información necesaria para conocer antes de presentar sus ofertas que aspectos serían más valorados por FREMAP.
11. En los contratos números 2, 4, 19, 34, 36, 43, 45, 47 y 49 se han detectado diversas deficiencias que afectan a la ejecución, en su práctica totalidad durante el mes de diciembre, consistentes en la certificación de la conformidad con anterioridad a que finalizase la prestación del servicio en dicho mes, así como el abono del importe de la factura con anterioridad a que finalizase la prestación del servicio durante el mes facturado (epígrafe II.3.3).

#### III.4. CONTRATOS DE SUMINISTRO

12. En los contratos números 3 y 18, adjudicados mediante procedimiento abierto, no se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1, 139, 190 y 191 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, e Instrucciones 1ª y 33ª de las Instrucciones Internas de Contratación de FREMAP) (epígrafe II.4.1).

13. En el contrato número 25, FREMAP no publicó la formalización del mismo en el Diario Oficial de la Unión Europea, a pesar de tratarse de un contrato sujeto a regulación armonizada, tal y como se prevé en el artículo 154.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (epígrafe II.4.1).

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

14. Aunque en algunos pliegos de cláusulas administrativas particulares se contempla el compromiso de la entidad por velar por la promoción de la igualdad efectiva entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo, no se han ejercitado las posibilidades previstas potestativamente en la mencionada Ley Orgánica 3/2007, arbitrando medidas de fomento de dicha igualdad en la contratación, tales como la inclusión de condiciones especiales de ejecución del contrato dirigidas a eliminar desigualdades o la preferencia, en caso de igualdad en la valoración de los criterios de adjudicación, de las proposiciones de las empresas que, en la acreditación de su solvencia técnica, incluyan medidas que promuevan la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (subapartado II.6).

## **IV. RECOMENDACIONES**

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

1. Implantar los procesos de control interno necesarios que garanticen que el envío al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación se efectúe en el plazo previsto e incluya toda la documentación señalada en la *“Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico”*, aprobada por el Pleno del Tribunal en sesión de 28 de noviembre de 2013, favoreciendo la fiscalización de dichos contratos en tiempo y forma.
2. Establecer, en aras de la máxima transparencia de los procedimientos, los mecanismos de control que aseguren que se lleve a cabo la publicidad de la convocatoria de las licitaciones, así como la publicidad de la formalización de los contratos.
3. Implantar las medidas tendentes a que los medios de acreditación de la solvencia económica, financiera, técnica y profesional exigidos en los pliegos y los criterios de selección aplicables en función de dichos medios, permitan garantizar la aptitud y capacidad de las empresas licitadoras para llevar a cabo el cumplimiento del contrato, evitando exigencias excesivas que puedan resultar limitativas de la concurrencia.
4. Velar por una mayor concreción previa en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, del contenido y el método de valoración o puntuación de cada uno de los criterios de adjudicación utilizados que deben estar, en todo caso, relacionados con el objeto del contrato. Y ello con la finalidad de que los licitadores dispongan de la información necesaria y previa sobre cómo va a ser valorada su proposición, en aras de la transparencia del procedimiento de licitación.

5. Valorar la posibilidad de proceder a la modificación de las instrucciones internas de contratación de modo que prevean expresamente que, en los supuestos en los que se valoran distintos criterios de adjudicación, se proceda a la apertura en sesión pública -y previa a la de las ofertas económicas presentadas-, de las proposiciones que contengan aspectos técnicos cuya valoración depende de un juicio de valor, en aras de lograr la mayor transparencia y objetividad en la contratación.
6. Llevar a cabo un mayor seguimiento y control de la ejecución de los contratos de obras y del cumplimiento de los plazos, imponiendo, en caso de incumplimiento, las penalidades que procedan.
7. Valorar la necesidad de aplicar las previsiones legales tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres a través de la contratación del sector público, en consonancia con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, sin perjuicio de su carácter potestativo.

Madrid, 27 de julio de 2017

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ramón Á. de Miranda García', with a horizontal line underneath.

Ramón Álvarez de Miranda García



## **ANEXOS**



## **RELACIÓN DE ANEXOS**

---

|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ANEXO I RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS .....</b> | <b>37</b> |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|





**CONTRATACIÓN FREMAP, EJERCICIO 2015**

**ANEXO I**  
**RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS**  
**(Importes en euros, IVA excluido)**

| Nº | Expediente            | Objeto                                                                                                            | Tipo contrato | Importe adjudicación |
|----|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------|
| 1  | LICT/99/031/2014/0024 | Servicio de mantenimiento de aplicaciones corporativas de FREMAP                                                  | Servicios     | 14.846.313           |
| 2  | LICT/99/032/2014/0027 | Servicios profesionales para la asistencia técnica informática a FREMAP                                           | Servicios     | 9.175.870            |
| 3  | LICT/99/115/2014/0016 | Suministro de Botiquines, Dotaciones y Elementos Unitarios Autorizados para FREMAP                                | Suministro    | 5.873.401            |
| 4  | NEG/91/03/2015/0001   | Servicios de asistencia técnica, mantenimiento de programas, servicios y procesos informáticos                    | Servicios     | 3.843.205            |
| 5  | LICT/99/115/2014/0028 | Contratación del servicio de limpieza del Complejo Hospitalario de FREMAP en Sevilla                              | Servicios     | 2.543.040            |
| 6  | LICT/99/024/2014/0039 | Servicio de mantenimiento integral y eficiencia energética de las instalaciones en Sevilla                        | Servicios     | 2.124.831            |
| 7  | LICT/99/114/2014/0046 | Servicio de Restauración Colectiva para el Hospital de FREMAP en Sevilla y en Barcelona                           | Servicios     | 1.759.068            |
| 8  | LICT/99/029/2014/0010 | Servicio de Gestión de los Fondos Documentales de FREMAP                                                          | Servicios     | 1.314.537            |
| 9  | LICT/99/115/2014/0015 | Contratación del Servicio de Vigilancia y Servicios Auxiliares para el Complejo de FREMAP en Majadahonda (Madrid) | Servicios     | 1.314.262            |
| 10 | LICT/99/032/2014/0044 | Contratación del servicio de Evolución y Mantenimiento Integral de la Red de Datos de los centros de FREMAP       | Servicios     | 1.065.000            |

| Nº | Expediente            | Objeto                                                                                                                                                      | Tipo contrato | Importe adjudicación |
|----|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------|
| 11 | LICT/99/029/2014/0034 | Servicio de transporte sanitario individual y colectivo de los Centros Asistenciales Ambulatorios de FREMAP en la provincia de León                         | Servicios     | 926.928              |
| 12 | 28-99/US/30/12/2015   | Servicios de mantenimiento y reparación de equipos para procesos de la información                                                                          | Servicios     | 797.266              |
| 13 | LICT/99/017/2014/0045 | Servicio de Comedor de la Sede Social de FREMAP                                                                                                             | Servicios     | 732.029              |
| 14 | LICT/99/115/2014/0032 | Servicio de Reprografía para la Sede Social de FREMAP                                                                                                       | Servicios     | 728.836              |
| 15 | 28-99/SQ/01/01/2015   | Servicios de mantenimiento y reparación de equipos médicos para Hospitales                                                                                  | Servicios     | 647.835              |
| 16 | LICT/99/029/2015/0010 | Servicio de transporte sanitario para el Centro Asistencial de FREMAP en la calle A S/N, 8040 Barcelona                                                     | Servicios     | 633.861              |
| 17 | LICT/99/029/2014/0029 | Servicio de transporte sanitario individual y colectivo de determinados Centros de FREMAP en la provincia de Valencia                                       | Servicios     | 623.604              |
| 18 | LICT/99/115/2014/0018 | Suministro de vestuario para personal sanitario y lencería de Centros Asistenciales y Hospitalarios de FREMAP                                               | Suministro    | 620.300              |
| 19 | LICT/99/115/2015/0011 | Servicio de Vigilancia del Hospital de FREMAP en Barcelona                                                                                                  | Servicios     | 552.000              |
| 20 | 28-99/SX/1/4/2015     | Servicios de mantenimiento y reparación de equipos médicos                                                                                                  | Servicios     | 529.630              |
| 21 | 50-3/SS/27/2/2015     | Servicios de control de accesos y auxiliares de seguridad                                                                                                   | Servicios     | 476.102              |
| 22 | LICT/99/129/2015/0035 | Servicio de mantenimiento de la solución informática COFRE: Contratación FREMAP.                                                                            | Servicios     | 415.102              |
| 23 | LICT/99/115/2014/0038 | Contratación del servicio de lavandería y limpieza en seco para el Hospital de FREMAP en Majadahonda y los Centros Asistenciales de la provincia de Madrid. | Servicios     | 379.932              |

## Anexo 1

| Nº | Expediente                     | Objeto                                                                                                                             | Tipo contrato | Importe adjudicación |
|----|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------|
| 24 | LICT/99/115/2015/0019          | Servicio de lavandería y limpieza en seco para Hospital de FREMAP en Barcelona, y para Centros en dicha provincia                  | Servicios     | 346.562              |
| 25 | 28-99/UQ/30/12/2015            | Suministros de fungibles para equipos médicos hospitalarios                                                                        | Suministro    | 343.950              |
| 26 | 28-99/1/9/2015-E30/2012/L3/CD1 | Suministros de arrendamientos equipos para procesos de información                                                                 | Suministro    | 275.282              |
| 27 | LICT/99/024/2014/0042          | Servicio de mantenimiento integral de las instalaciones de FREMAP en Barcelona                                                     | Servicios     | 272.955              |
| 28 | 28-99/SQ/15/12/2015            | Servicios de mantenimiento y reparación de equipos médicos                                                                         | Servicios     | 197.438              |
| 29 | 28-99/SQ/30/12/2015            | Servicios de mantenimiento y reparación de equipos médicos                                                                         | Servicios     | 185.300              |
| 30 | LICT/99/115/2014/0020          | Servicio de valija entre los Centros de FREMAP                                                                                     | Servicios     | 153.353              |
| 31 | LICT/99/024/2014/0026          | Obra para la instalación de una Resonancia Magnética Nuclear en Hospital de FREMAP en Avd. Jerez s/n (Sevilla)                     | Obras         | 134.945              |
| 32 | LICT/99/024/2015/0001          | Obra de construcción de un parking en la sede social de FREMAP en Majadahonda                                                      | Obras         | 99.801               |
| 33 | LICT/99/024/2014/0031          | Obra para la sustitución de las tuberías de distribución de vapor, ACS y AFS en el Hospital y Sede Social de FREMAP en Majadahonda | Obras         | 99.607               |
| 34 | CTRO/28/09/2015/0013           | Servicios de limpieza                                                                                                              | Servicios     | 49.968               |
| 35 | DREG/28/80/2015/0006           | Suministros de material de laboratorio                                                                                             | Suministro    | 49.901               |
| 36 | CTRO/36/00/2015/0014           | Servicios de limpieza                                                                                                              | Servicios     | 49.829               |
| 37 | CTRO/47/00/2015/0093           | Servicios de limpieza                                                                                                              | Servicios     | 49.400               |
| 38 | CTRO/29/08/2015/0007           | Servicios de limpieza                                                                                                              | Servicios     | 48.720               |
| 39 | CTRL/28/99/2015/0255           | Suministros de instrumental y pequeño utillaje sanitario para centros y hospitales                                                 | Suministros   | 48.191               |

| Nº                                                                                                        | Expediente            | Objeto                                                                             | Tipo contrato | Importe adjudicación |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------|
| 40                                                                                                        | CTRO/36/00/2015/0021  | Suministros de material de ortopedia                                               | Suministro    | 45.916               |
| 41                                                                                                        | CTRO/33/01/2015/0002  | Servicios de limpieza                                                              | Servicios     | 45.600               |
| 42                                                                                                        | CTRL/28/99/2014/0508  | Servicios de vigilantes de seguridad y servicios auxiliares                        | Servicios     | 45.582               |
| 43                                                                                                        | CTRO/28/08/2015/0009  | Servicios de limpieza                                                              | Servicios     | 41.808               |
| 44                                                                                                        | DREG/28/80/2015/0002  | Suministros de material sanitario de parafarmacia Hospitalaria                     | Suministro    | 40.958               |
| 45                                                                                                        | CTRO/31/00/2015/0017  | Servicios de limpieza                                                              | Servicios     | 40.835               |
| 46                                                                                                        | CTRO/36/81/2015/0041  | Suministros de material de ortopedia                                               | Suministros   | 39.411               |
| 47                                                                                                        | CCAA/29/04/2014/0003  | Servicios de alarmas                                                               | Servicios     | 38.016               |
| 48                                                                                                        | CTRO/08/12/2015/0019  | Servicios de vigilantes de seguridad                                               | Servicios     | 33.232               |
| 49                                                                                                        | CTRO/28/02/2015/0019  | Servicios de limpieza                                                              | Servicios     | 30.138               |
| 50                                                                                                        | CTRO/33/00/2015/0021  | Servicios de limpieza                                                              | Servicios     | 29.357               |
| 51                                                                                                        | DREG/28/80/2015/0011  | Servicios de muestreo microbiológico (Evaluación Medioambiental)                   | Servicios     | 28.890               |
| 52                                                                                                        | CTRL/28/99/2015/0165  | Servicios de mantenimiento y reparación de equipos para procesos de la información | Servicios     | 28.000               |
| 53                                                                                                        | DREG/28/80/2015/0007  | Suministros de material de laboratorio                                             | Suministro    | 25.530               |
| SUMA                                                                                                      |                       |                                                                                    |               | <b>54.841.427</b>    |
| CONTRATOS FISCALIZADOS, SUSCRITOS EN EL EJERCICIO 2014 Y CUYA EJECUCIÓN SE HA EXTENDIDO AL EJERCICIO 2015 |                       |                                                                                    |               |                      |
| 54                                                                                                        | LICT/99/024/2014/0011 | Obra de reforma del Hospital de FREMAP en Barcelona                                | Obras         | 1.924.278            |
| 55                                                                                                        | LICT/99/024/2014/0012 | Obras de reforma de las instalaciones del Hospital de FREMAP de Barcelona          | Obras         | 2.602.879            |
| SUMA                                                                                                      |                       |                                                                                    |               | <b>4.527.157</b>     |
| TOTAL                                                                                                     |                       |                                                                                    |               | <b>59.368.584</b>    |

## **ALEGACIONES FORMULADAS**



**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR GERENTE DE FREMAP**





**ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FREMAP, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 61, EJERCICIO 2015”.**

## ÍNDICE:

|                                                                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                           | 4  |
| I.4.2 Expedientes de contratación.....                                                                                                                       | 4  |
| II.2. CONTRATOS DE OBRAS .....                                                                                                                               | 5  |
| II.2.1 Preparación, Licitación y Adjudicación.....                                                                                                           | 5  |
| II.2.2 Pliegos de cláusulas administrativas particulares y Pliegos de prescripciones técnicas....                                                            | 21 |
| II.2.3 Ejecución, extinción y pago .....                                                                                                                     | 32 |
| II.3. CONTRATOS DE SERVICIOS.....                                                                                                                            | 38 |
| II.3.1 Preparación, licitación y adjudicación .....                                                                                                          | 38 |
| II.3.2 Pliegos de cláusulas administrativas particulares y Pliegos de prescripciones técnicas....                                                            | 50 |
| II.3.3 Ejecución, extinción y pago .....                                                                                                                     | 62 |
| II.4. CONTRATOS DE SUMINISTRO .....                                                                                                                          | 67 |
| II.4.1 Preparación, licitación y adjudicación.....                                                                                                           | 67 |
| II.4.2 Pliegos de cláusulas administrativas particulares y Pliegos de prescripciones técnicas....                                                            | 71 |
| II.4.3 Ejecución, extinción y pago .....                                                                                                                     | 71 |
| II.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. ....                             | 71 |
| II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....  | 72 |
| III. CONCLUSIONES .....                                                                                                                                      | 73 |
| III.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....                                                          | 73 |
| III.2. CONTRATOS DE OBRAS .....                                                                                                                              | 73 |
| III.3. CONTRATOS DE SERVICIOS.....                                                                                                                           | 80 |
| III.4. CONTRATOS DE SUMINISTRO .....                                                                                                                         | 86 |
| III.5. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES..... | 88 |
| IV. RECOMENDACIONES.....                                                                                                                                     | 89 |
| ANEXO 1 .....                                                                                                                                                | 93 |
| “Certificado de Instalaciones Térmicas en Edificios (RD. 1027/2007)” .....                                                                                   | 93 |
| ANEXO 2 .....                                                                                                                                                | 96 |
| “Dirección Técnica de Instalación Eléctrica” .....                                                                                                           | 96 |

|                                                                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ANEXO 3 .....                                                                                                                                                            | 99  |
| “Actas de recepción provisional (de Obra Civil y de Instalaciones)” .....                                                                                                | 99  |
| ANEXO 4 .....                                                                                                                                                            | 104 |
| “Poder notarial de 22 de febrero de 2008 otorgado a diferentes directores y directivos de la Mutua” .....                                                                | 104 |
| ANEXO 5 .....                                                                                                                                                            | 105 |
| “LICT/99/032/2014/0044 “Informe en materia económico-presupuestaria” de 4 de Marzo de 2015 e “Informe en materia económico-presupuestaria” de 31 de Julio de 2015” ..... | 105 |
| ANEXO 6 .....                                                                                                                                                            | 114 |
| “Alta ante la Autoridad Competente” .....                                                                                                                                | 114 |

## INTRODUCCIÓN

A lo largo del presente documento de alegaciones se hace referencia, en repetidas ocasiones, a COFRE (COntratación FREmap). COFRE es un gestor documental –aplicación informática- de la Mutua, donde se tramitan todas las contrataciones que realiza FREMAP, de obras, servicios y suministros –al amparo de lo establecido en la normativa de contratación pública-. La citada aplicación está integrada con la informática corporativa de la Mutua, en concreto con las aplicaciones de Presupuestos-Retención de Crédito, Contabilidad y Calidad así como con el Perfil del Contratante de FREMAP ([www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es)) –mediante integración sistémica- y la página web de FREMAP ([www.fremap.es](http://www.fremap.es)).

### I.4.2 Expedientes de contratación

- a) FREMAP no remitió de oficio tres expedientes de contratación (los números 12, 18 y 21 del anexo I) que figuraban en la relación certificada correspondiente al ejercicio 2015, si bien fueron enviados con posterioridad tras la petición expresa de este Tribunal.*

Es conforme la consideración vertida por el Tribunal de Cuentas (en adelante TC) en su informe y la misma no obedece a ninguna causa especial que no sea la producida por un error en la incorporación de estos expedientes en el envío trimestral de documentación que, como bien señala el TC en su informe, figuraban en la relación anual certificada de expedientes por lo que queda acreditada la no intencionalidad de omitir su envío, pues el mismo que se ha realizado tan pronto como fue solicitado por el TC, al detectar el error producido.

- b) En algunos de los expedientes remitidos no se incluyó toda la documentación establecida en la citada Instrucción, que fue posteriormente enviada por la entidad a requerimiento del Tribunal.*

Como se ha señalado en el apartado anterior se trata de una omisión involuntaria al preparar la documentación objeto de envío a ese TC en una primera remisión. No obstante lo anterior, la deficiencia fue subsanada inmediatamente a requerimiento de ese Tribunal, siendo en todo momento un objetivo prioritario de esta Mutua el cumplimentar

adecuadamente, en cuanto a requerimientos y exigencias técnicas, lo indicado en la referida Instrucción General relativa a la remisión telemática al TC.

## **II.2. CONTRATOS DE OBRAS**

### **II.2.1 Preparación, Licitación y Adjudicación.**

1. *FREMAP adjudicó dos contratos (números 54 y 55, por 1.924.278 y 2.602.879 euros, respectivamente) a la misma empresa, el mismo día (8 de julio de 2014), para la "... ejecución de las obras de reforma..." del Hospital de Barcelona, con un valor estimado conjunto de 6.081.631 euros (IVA excluido), adjudicados por un importe global de 4.527.157 euros y respecto de los cuales hay que señalar lo siguiente:*

*a.) El objeto de los contratos es, en ambos casos, el mismo (la ejecución de obras para la reforma y adaptación del Hospital de Barcelona), justificándose la necesidad de contratar en los dos expedientes, según consta en las "memorias" fechadas el mismo día (11 de febrero de 2014), en la adaptación del hospital y "gran parte de las instalaciones... a las nuevas necesidades...y...a las modificaciones normativas de obligado cumplimiento producidas en los últimos años".*

**Los expedientes referidos a los contratos señalados son los siguientes:**

- **LICT/99/024/2014/0011 Contratación de la Obra de Reforma del Hospital de FREMAP, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social nº61 sito en la Calle Madrazo nº8 de Barcelona (OBRA CIVIL).**
- **LICT/99/024/2014/0012 Contratación de la Obra de Reforma de las Instalaciones del Hospital de FREMAP, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social nº61 sito en la Calle Madrazo nº8 de Barcelona (INSTALACIONES).**

**El procedimiento de adjudicación utilizado para ambos expedientes ha sido el Procedimiento Abierto, de carácter ordinario, y en línea a favorecer el mayor grado de concurrencia. Dicha utilización, a su vez, se fundamenta en**

las Instrucciones Internas de Contratación de la Mutua (en adelante I.I.), en concreto, la Instrucción 38ª.

Los expedientes señalados, al no ser Sujetos a Regulación Armonizada (en adelante SARA), fueron objeto de publicación en el Perfil del Contratante de FREMAP ([www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es)) y, de acuerdo con las propias I.I. (Instrucción 34.2), también fueron publicados en el BOE y la página web de la Mutua ([www.fremap.es](http://www.fremap.es)).

Por lo que respecta al objeto y lo señalado por el TC, de que dicho objeto es el mismo en ambos expedientes, FREMAP no puede estar conforme con dicha apreciación y ello por lo siguiente:

- El propio título de ambos expedientes difiere, dejando claro, desde ese aspecto inicial, que la naturaleza de ambas contrataciones no es la misma pues no cabe interpretar que el objeto es el mismo en ambos expedientes dado que semejanza o similitud no es identidad, de modo que las prestaciones de uno y otro contrato no han de identificarse ni completa ni parcialmente, pues cada una tiene una naturaleza singular y sustantividad propia (artículo 86.3 TRLCSP), por ello, sólo cabe concluir que la empresa que llevó a cabo los trabajos tiene capacidad suficiente para ejecutar las prestaciones de cada expediente.

En concreto, el expediente LICT/99/024/2014/0011, tiene por título: *“Contratación de la **Obra de Reforma del Hospital** de FREMAP, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social nº61 sito en la Calle Madrazo nº8 de Barcelona **(OBRA CIVIL)**”* mientras que, por su parte, el expediente LICT/99/024/2014/0012 se refiere a: *“Contratación de la **Obra de Reforma de las Instalaciones del Hospital** de FREMAP, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social nº61 sito en la Calle Madrazo nº8 de Barcelona **(INSTALACIONES)**”*.

- Si atendemos al propio objeto de los citados expedientes, nuevamente no existe coincidencia entre ambos, puesto que mientras que el expediente LICT/99/024/2014/0011 se refiere a

la “Contratación de la **Obra de Reforma de Hospital de Fremap**, sito en la Calle Madrazo nº 8 de Barcelona **(OBRA CIVIL)**” el expediente LICT/99/024/2014/0012 tiene por objeto la “Contratación de la **Obra de Reforma de las Instalaciones** de Hospital de FREMAP, sito en la Calle Madrazo 8 de Barcelona **(INSTALACIONES)**”.

Los aspectos señalados en los puntos C.4.1 y 2 se pueden verificar en el perfil del contratante de la Mutua: [www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es).

- Adicionalmente, y toda vez que el TC hace alusión a las Memoria de ambos expedientes, nuevamente en las mismas se puede apreciar que el objeto difiere. Así, en la Memoria del expediente LICT/99/024/2014/0011, se establece que el objeto lo constituye la “**Obra de reforma** del hospital de c/Madrado 8 (Barcelona)”, mientras que, en la Memoria del expediente LICT/99/024/2014/0012, se señala como objeto de la contratación la “**Obra de reforma de las instalaciones** del hospital de FREMAP en c/Madrado 8 Barcelona”.

**Conclusión:** En base a los argumentos señalados en los puntos precedentes, FREMAP, considera que queda acreditado que ambos expedientes gozan, cada uno de ellos, de sustantividad propia que permite una ejecución separada de las prestaciones objeto de cada contrato – OBRA CIVIL e INSTALACIONES-, tal y como lo define el artículo 86.3 del TRLCSP.

*b.) Los criterios de adjudicación valorados son los mismo en ambos contratos y los requisitos de solvencia o aptitud exigidos a las empresas licitadoras también son idénticos, exigiéndose la acreditación de la facturación y de certificaciones de la correcta ejecución de contratos por importe de, al menos, 11.500.000 de euros, exigencia que, por su elevada cuantía, resulta proporcional solo si se tiene en cuenta el importe conjunto de los dos contratos (6.081.631 euros, IVA excluido).*

En relación a este aspecto indicado por el TC señalar lo siguiente:

Por cuanto se refiere a los **criterios de adjudicación valorados** y, tal y como se desprende de los “Informes de Valoración” de ambos expedientes, la valoración de los mismos se centra en los aspectos de cada licitación, Obra civil por un lado, Instalaciones por otro. Por lo tanto, si bien son coincidentes en cuanto a los títulos de los respectivos criterios y su puntuación, no lo son en cuanto a la valoración de los mismos y, en todo caso, están vinculados a su respectivo objeto del contrato.

A modo de ejemplo, mientras que el criterio del “Plan de ejecución y planificación de los trabajos, Diagrama de Gantt” se refiere a los capítulos y partidas que componen el proyecto de Obra Civil (LICT/99/024/2014/0011), por su parte, el citado criterio del “Plan de ejecución y planificación de los trabajos, Diagrama de Gantt” en el expediente de Instalaciones (LICT/99/024/2014/0012) se refiere a los capítulos y partidas que componen el proyecto de instalaciones.

La razón de coincidencia de los títulos de los criterios de ambas licitaciones ha sido la homogenización que FREMAP ha buscado en cuanto al establecimiento de “Pliegos Tipo” para la realización de sus obras, tanto las relativas a Obra Civil como las correspondientes a Instalaciones, pero se puede comprobar de forma clara la diferencia entre ambos expedientes señaladas en sus respectivos “Informes de Valoración”.

Por lo que se refiere a los **requisitos de solvencia y aptitud**, nuevamente FREMAP muestra su no conformidad al argumento de que “sean idénticos” por lo siguiente:

- Por lo que se refiere a la solvencia económico-financiera, en el expediente LICIT/99/024/2014/0011 se establece, en el PCAP, la siguiente:

*“SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA (artículo 75 del TRLCSP)*

*Se acreditará mediante la exigencia de determinados parámetros económicos:*

*1.*

*a.) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a*



*participar en el procedimiento y en los Pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.*

*Criterios de solvencia:*

*Declaración responsable del licitador de haber facturado en cada uno de los últimos tres ejercicios (2011-2013) un importe no inferior a 11.500.000 € en obras de construcción o reforma de edificios, siendo imprescindible que al menos el 25% (2.875.000 €) lo haya sido en edificios hospitalarios".*

**Por su parte, en el expediente LICT/99/024/2014/0012 la solvencia económico-financiera queda configurada, en el PCAP, del siguiente modo:**

*"SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA (artículo 75 del TRLCSP)*

*Se acreditará mediante la exigencia de determinados parámetros económicos:*

*1.*

*a.) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los Pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.*

*Criterios de solvencia:*

*Declaración responsable del licitador de haber facturado en cada uno de los últimos tres ejercicios (2011-2013) un importe no inferior a 11.500.000 € en obras de construcción o reforma de edificios, siendo imprescindible que al menos el 25% (2.875.000 €) lo haya sido en obras de reforma de instalaciones de edificios hospitalarios".*

**Por lo tanto se demuestra como ambos requisitos son distintos y vinculados, respectivamente, a la distinta naturaleza de cada contratación.**

- **Por lo que se refiere a la solvencia técnica o profesional, en el expediente LICT/99/024/2014/0011 se establece, en el PCAP, la siguiente:**

*“SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL (artículo 76 del TRLCSP)*

*a.) Relación de las obras ejecutadas en el curso de los diez últimos años, avalada por certificados de buena ejecución para las obras más importantes; estos certificados indicarán el importe, las fechas y el lugar de ejecución de las obras y se precisará si se realizaron según las reglas por las que se rige la profesión y se llevaron normalmente a buen término; en su caso, dichos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.*

*A estos efectos, las obras ejecutadas por una sociedad extranjera filial del contratista de obras tendrán la misma consideración que las directamente ejecutadas por el propio contratista, siempre que este último ostente directa o indirectamente el control de aquélla en los términos establecidos en el artículo 42 del Código de Comercio. Cuando se trate de obras ejecutadas por una sociedad extranjera participada por el contratista sin que se cumpla dicha condición, solo se reconocerá como experiencia atribuible al contratista la obra ejecutada por la sociedad participada en la proporción de la participación de aquél en el capital social de ésta.*

*Criterios de solvencia:*

*Deberá aportarse por el licitador certificados de correcta ejecución de las obras de construcción o reforma realizadas en cada uno de los últimos tres años (2011-2013). Dicha certificación deberá estar debidamente firmada por responsable de la propiedad del edificio o del negocio, en que se hayan realizado las obras.*

*La suma de los importes de las certificaciones debe ser igual al menos a 11.500.000 €, en concordancia con lo que se exige en el apartado a) del punto 1 de este anexo, siendo imprescindible que*

al menos el 25 % (2.875.000 €) de la facturación aportada esté relacionada con la reforma o construcción de edificios hospitalarios”.

**Por su parte, en el expediente LICT/99/024/2014/0012 la solvencia técnica o profesional queda configurada, en el PCAP, del siguiente modo:**

*“SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL (artículo 76 del TRLCSP)*

*a.) Relación de las obras ejecutadas en el curso de los diez últimos años, avalada por certificados de buena ejecución para las obras más importantes; estos certificados indicarán el importe, las fechas y el lugar de ejecución de las obras y se precisará si se realizaron según las reglas por las que se rige la profesión y se llevaron normalmente a buen término; en su caso, dichos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.*

*A estos efectos, las obras ejecutadas por una sociedad extranjera filial del contratista de obras tendrán la misma consideración que las directamente ejecutadas por el propio contratista, siempre que este último ostente directa o indirectamente el control de aquélla en los términos establecidos en el artículo 42 del Código de Comercio. Cuando se trate de obras ejecutadas por una sociedad extranjera participada por el contratista sin que se cumpla dicha condición, solo se reconocerá como experiencia atribuible al contratista la obra ejecutada por la sociedad participada en la proporción de la participación de aquél en el capital social de ésta.*

*Criterios de solvencia:*

*Deberá aportarse por el licitador certificados de correcta ejecución de las obras de construcción o reforma realizadas en cada uno de los últimos tres años (2011-2013). Dicha certificación deberá estar debidamente firmada por responsable de la propiedad del edificio o del negocio, en que se haya realizado las obras.*

*La suma de los importes de las certificaciones debe ser igual al menos a 11.500.000 €, en concordancia con lo que se exige en el apartado a) del punto 1 de este anexo, siendo imprescindible que al menos el 25 % (2.875.000 €) lo haya sido en obras de reforma de instalaciones de edificios hospitalarios".*

Por lo tanto se demuestra como ambos requisitos de solvencia o aptitud exigidos a las empresas licitadoras no son idénticos, quedando acreditado en los propios PCAP que son específicos para cada contratación.

Respecto a la exigencia de acreditación de una facturación y de certificaciones de la correcta ejecución de contratos por importe de, al menos, 11.500.000 de euros y su aparente falta de proporcionalidad señalada por el TC indicar lo siguiente:

- Los expedientes LICT/99/024/2014/0011 y LICT/99/024/2014/0012 fueron objeto de publicación en el mes de Marzo de 2014, sin que ningún posible licitante o interesado en la licitación plantease al buzón de licitaciones de la Mutua consulta alguna a este respecto.
- Adicionalmente indicar que la solvencia exigida, en ambos expedientes, no ha limitado la concurrencia, toda vez que a la licitación LICT/99/024/2014/0011 (OBRA CIVIL) acudieron un total de 9 empresas y, en la licitación LICT/99/024/2014/0012 (INSTALACIONES) concurrieron un total de 12 empresas.
- Finalmente señalar que la normativa de contratación, en la fecha de publicación de los citados expedientes, no establecía ninguna regla concreta para apreciar la proporcionalidad o no proporcionalidad en cuanto a la cantidad exigida para acreditar la solvencia, habiéndose pronunciado tanto el TACRC como la JCCA, sobre la necesidad de analizar cada caso y, a título ejemplificativo, se extracta la Resolución 206/2014 –coetánea a las fechas de publicación de ambos expedientes- en la que el TACRC señala:

*“No existe una fórmula matemática que permita sentar un criterio general en la delimitación de la proporcionalidad entre el objeto*

*del contrato y las condiciones de solvencia exigibles para su ejecución. No es posible afirmar que cualquier cantidad superior al presupuesto del contrato deba calificarse como desproporcionada, ni tampoco establecer un porcentaje determinado que indique la existencia de desproporción. **Cuando se plantee esta cuestión será necesario acudir a las circunstancias del caso y tener en cuenta todos los posibles factores que concurran.***

*Sin duda, un elemento central que habrá de tenerse en consideración para definir la cifra de solvencia será la naturaleza de la prestación que se haya de realizar pues, como ya hemos dicho, no puede perderse de vista que la solvencia económica trata de asegurar que el contratista pueda cumplir el objeto del contrato y, por esta razón, una cifra excesivamente baja podría llegar a ser tan perniciosa como una excesivamente elevada.*

*En el presente caso no parece que la cifra establecida pueda considerarse como desproporcionada. Hay varias razones para entender que esto es así. En primer lugar, porque **aunque es 6 veces más elevada que la prestación anual que debe realizarse en el contrato, esta cifra no es irrazonable o desproporcionada atendiendo a su objeto.** En segundo lugar, porque aunque la **ley española actualmente no establece una cifra máxima de solvencia económica que pueda ser incluida en los Pliegos**, lo cierto es que previsiblemente sí lo hará en el futuro. En la Directiva comunitaria sobre contratación, aprobada el 15 de enero de 2014, concretamente en el artículo 58.3 párrafo tercero, se contempla la posibilidad de que el órgano de contratación exija una cifra de negocios anual que pueda exceder hasta en dos veces del valor estimado del contrato, cantidad inferior de lo que ha ocurrido en el presente supuesto. Evidentemente esta **no es una norma aplicable en la actualidad porque no ha sido objeto de transposición...**".*

**Recordemos que, el efecto directo de la Directiva 2014/24/UE, es el 18 de Abril de 2016, más de 2 años después de la publicación de estos expedientes.**

En los expedientes que nos ocupan, el TC indica que se exige a las empresas acreditar una cantidad 3,9 veces superior al valor estimado del primer contrato y 3,6 veces superior al de segundo.

Lo anterior ratifica que ambos expedientes han sido objeto de análisis individualizado y que si bien es coincidente el importe exigido no lo es su proporcionalidad, adaptándolo FREMAP a cada contratación.

Como hemos señalado anteriormente, no cabe concluir de forma automática, la apreciación de falta de proporcionalidad y, así tal y como se ha expuesto, en el supuesto analizado por el TACRC, para una cuantía 6 veces superior al importe de la prestación del contrato, dicha proporción se ha considerado adecuada.

**Conclusión:** En base a los argumentos señalados en los puntos precedentes, FREMAP, considera que queda acreditado que los criterios de adjudicación valorados no son los mismos en ambos contratos, que tampoco son los mismos los requisitos de solvencia o aptitud exigidos a las empresas y que, finalmente, la no proporcionalidad aludida por el TC no puede ser calculada de forma automática, sino que debe analizarse para cada caso concreto (Resolución 206/2014 TACRC), sin que quepa que la misma restrinja la concurrencia, lo cual queda acreditado que en los expedientes analizados no se ha producido la misma dada la concurrencia de licitadores que ha existido.

*c.) Las obras se inician el mismo día (6 de agosto de 2014), formalizándose el 23 de abril de 2015 sendos modificados de los contratos, cuyo objeto es el mismo y su justificación idéntica, basada, en ambos casos, en lo dispuesto en el artículo 107.a) del TRLCSP, esto es, en los errores u omisiones en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas.*

Por lo que respecta a lo señalado por el TC, de que dicho objeto es el mismo en ambos expedientes, FREMAP no puede estar conforme con dicha apreciación y ello por lo siguiente:

- Con respecto a la fecha de inicio de la obra y su coincidencia – el mismo día-, en ambos expedientes, ello obedece a que, desde el

punto de vista técnico, al realizarse las actuaciones – independientes- tanto la de Obra Civil como la de Obra de Instalaciones (ambas adjudicadas a la oferta económicamente más ventajosa, que ha sido la de la empresa OHL, en ambos expedientes) sobre un mismo edificio, es imprescindible que las mismas comenzaran en la misma fecha, además de necesario por razones operativas, de gestión y coordinación de las actuaciones a realizar en ambos contratos.

- En relación a los modificados de los contratos, la naturaleza de los mismos se debió a un error en las especificaciones técnicas del fichero, facilitado por FREMAP, en el que los licitadores realizaron su oferta económica del capítulo referido a la seguridad y salud en la obra por lo que estos no pudieron ofertar cantidad alguna por el citado concepto, según se detectó en fase de ejecución de los respectivos contratos.

Como se puede comprobar en los documentos de “Novación Modificativa” de cada contrato, el importe del modificado y su % difiere y se adecúa a cada contratación, 1,23% en el caso del expediente LICT/99/024/2014/0011 y un 1,26% en el caso del expediente LICT/99/024/2014/0012 cuantía, en todo caso referida, a sus respectivos importes de adjudicación –que también difieren-.

**Conclusión:** por razones técnicas, y como no puede ser de otro modo, razones operativas de gestión y seguimiento de la Obra Civil y de la Obra de Instalaciones, el inicio de las distintas actuaciones de ambos expedientes comenzaron en la misma fecha.

Por lo que a los modificados se refiere, las mismas si bien obedecen a un error que afecta a ambos proyectos –Obra e Instalaciones- tuvieron un tratamiento diferenciado y, en todo caso, ajustado a cada licitación.

*Teniendo en cuenta estos hechos, el Tribunal de Cuentas considera que la tramitación separada de los precitados expedientes de obras constituye un supuesto de posible fraccionamiento del objeto del contrato (artículo 86.2 del TRLCSP e Instrucción 18ª de las IIC), puesto que la suma conjunta*

*de su importe supera el “valor estimado” de 5.186.000 euros (IVA excluido), previsto en el artículo 14 del TRLCSP para calificar esta tipología como contratos SARA, pudiendo haberse eludido la aplicación de las normas establecidas en el TRLCSP sobre la preparación y adjudicación de los mencionados contratos SARA, y, en particular, la publicidad obligatoria de la convocatoria de la licitación del procedimiento en el DOUE, prevista en el artículo 190.b) del TRLCSP.*

**A la visto de lo expuesto por esta Mutua en los apartados precedentes, no cabe inferir de ningún modo un posible fraccionamiento del objeto del contrato toda vez que, el objeto del contrato es propio, particular y específico de cada uno de los expedientes que configuraron cada una de las licitaciones señaladas (OBRA CIVIL e INSTALACIONES) y, como se ha señalado anteriormente, la propia normativa de contratación permite la contratación separada de prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra, cuando dichas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada, tal y como establece el artículo 86.3 TRLCSP.**

**Adicionalmente, refuerza el argumento anterior, la utilización por FREMAP, como procedimiento de adjudicación de ambas contrataciones, del procedimiento abierto, lo cual carecería de sentido si lo que se pretendiera por esta Mutua fuera fraccionar el contrato para minimizar la concurrencia cuando, en realidad, el objetivo perseguido –y conseguido, como se ha venido señalando y se detallará más adelante- fue el contrario, es decir, favorecer la concurrencia y que empresas con habilitación suficiente para la ejecución de los respectivos trabajos (OBRA CIVIL e INSTALACIONES) pudieran concurrir.**

**A mayor abundamiento, esta Entidad en cumplimiento de los principios generales de la contratación y, en especial, de la Publicidad de estas contrataciones procedió a publicar las mismas en el Perfil del Contratante ([www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es)), Boletín Oficial del Estado y Página Web de FREMAP. Indicar que no se procedió a la publicación de las citadas contrataciones en el DOUE, toda vez que ni la licitación de Obra Civil ni la licitación de Instalaciones reunían los requisitos exigidos para hacer efectiva la publicación, al no tratarse de expedientes sujetos a regulación armonizada (SARA).**



**Finalmente indicar que en aras a potenciar la concurrencia, FREMAP mantuvo publicados los expedientes señalados por encima del mínimo exigido en la normativa de contratación, para expedientes (NO SARA). En concreto:**

- **OBRA CIVIL** se publicó el 24/03/2014 y la recepción de ofertas fue 23/04/2014, por lo tanto 30 días naturales.
- **OBRA INSTALACIONES** se publicó el 25/03/2014 y la recepción de ofertas fue el 28/04/2014, por lo tanto 34 días naturales.

**Conclusión:** Tal y como se ha venido señalando en los apartados precedentes no existe un fraccionamiento indebido en los expedientes analizados:

- Su objeto difiere, Obra Civil en un caso e Instalaciones en otro, amparándose dicha división en la propia normativa de contratación, al ser prestaciones diferenciadas y con sustantividad propia que permiten una ejecución separada (artículo 86.3 TRLCSP).
- El procedimiento seguido en ambas contrataciones ha sido el procedimiento abierto, a efectos de favorecer el mayor grado de concurrencia posible, objetivo que se cumplió.
- FREMAP procedió a dar publicidad, de ambos expedientes, no sólo en su Perfil del Contratante ([www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es)) , sino también en el BOE y por tiempo superior al mínimo legalmente establecido, a efectos de favorecer la participación.
- No se publicaron los expedientes en el DOUE al no ser SARA.

*Asimismo, en los precitados contratos números 54 y 55, adjudicados mediante procedimiento abierto, no se ha procedido a la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1, 139,190 y 191 del TRLCSP e Instrucciones 1ª y 33ª de las propias IIC de FREMAP).*

**En relación a este aspecto señalado por el TC, respecto a la tramitación de los expedientes referidos, FREMAP, en su condición de Poder Adjudicador no Administración Pública, procedió a la apertura previa y valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor de los**

expedientes referenciados, con carácter previo al resto de criterios e informando en acto público el resultado de dicha valoración, en el momento posterior de la apertura –en acto público- de la oferta económica, al entender que dicha actuación se ajustaba a los requerimientos de la normativa de contratación pública, en todos sus extremos y actuando, en todo momento, en los términos y condiciones establecidos en los PCAP, los cuáles no fueron impugnados por ningún licitador y, en consecuencia, estando conformes con el procedimiento seguido por esta Entidad, el cual, se ha basado en:

- Garantizar la presentación separada e independiente de la documentación que contenga la proposición del licitador, en cuanto a los criterios evaluables mediante fórmulas y los que dependan de un juicio de valor.
- Realizar la apertura pública de las ofertas económicas, dándose a conocer en dicho acto, con carácter previo a la apertura el resultado de la valoración realizada sobre los criterios sujetos a un juicio de valor.
- Finalmente acudir a lo que dispongan los PCAP en cuanto a la apertura, en su caso, de resto de la documentación que integra la proposición del licitador.

La fundamentación jurídica de las actuaciones llevadas a cabo por FREMAP, la encontramos en el artículo 150.2 TRLCSP que obliga a realizar la evaluación de los criterios que dependan de un juicio de valor con carácter previo al resto de criterios que tengan una naturaleza distinta, dejando constancia documental, haciendo referencia la norma a un posterior desarrollo de los supuestos y condiciones en que deba hacerse pública tal evaluación.

Tal desarrollo reglamentario lo podemos encontrar en el artículo 30 del RD 817/2009, el cual en su apartado 2, obliga a que la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará siempre con posterioridad a la de aquellos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor y, en su apartado 3, señala que la ponderación asignada a los criterios dependientes de un juicio de valor se dará a conocer en el acto público de apertura del resto de la documentación que integre la

proposición, salvo que en los PCAP se disponga otra cosa en cuanto al acto en que deba hacerse pública.

Asimismo, el artículo 160.1 del TRLCSP sí que obliga expresamente a la apertura en acto público de la oferta económica, aspecto que se ha respetado en los expedientes objeto de análisis por el TC.

Por lo tanto, si atendemos no sólo al articulado sino también al clausulado de los propios PCAP, la actuación de FREMAP ha cumplido expresamente con lo señalado en la normativa de contratación.

No obstante lo anterior, señalar que FREMAP ha modificado su actuación, en lo que a la apertura pública de criterios de valoración sujetos a juicio de valor se refiere, a raíz del recurso especial en materia de contratación, recibido por esta Mutua, contra el expediente LICT/99/115/2014/0025 (Resolución 702/2015) en el que a juicio del TACRC, más allá de la literalidad del artículo 160.1 del TRLCSP en virtud del cual *“En todo caso, la apertura de la oferta económica se realizará en acto público, salvo cuando se prevea que en la licitación puedan emplearse medios electrónicos”* también debe recaer la mayor transparencia posible en el resto de fases del procedimiento y, específicamente, en lo que a la apertura de los criterios de valoración sujetos a juicio de valor se refiere, publicidad que FREMAP está realizando, en todos los expedientes de licitación publicados, con posterioridad a la recepción del recurso, en aras a potenciar la transparencia del proceso.

**Conclusión:** En relación a los expedientes referidos, FREMAP ha procedido a la tramitación de los mismos adaptándose, escrupulosamente al clausulado de la normativa de contratación pública, esto es, garantizando la presentación, apertura y evaluación separada de los criterios que dependen de un juicio de valor, con carácter previo, del resto de criterios y, a su vez, realizando la apertura en acto público de la oferta económica, dando lectura y poniendo a disposición de los licitadores la valoración realizada de los citados criterios dependientes de un juicio de valor.

No obstante lo anterior, a raíz de la Resolución del TACRC (Resolución 702/2015), desfavorable para FREMAP, en la que el TACRC analiza esta

**cuestión y se pronuncia en un sentido no literal a la propia normativa, sino que realiza una interpretación basada en los principios generales, esta Mutua ha procedido a adaptar sus procedimientos de contratación procediendo a la apertura pública de los criterios sujetos a juicio de valor, a partir de notificación de la citada Resolución.**

- 2. En el contrato número 33, adjudicado por importe de 99.607 euros, la garantía definitiva exigida por FREMAP a la empresa adjudicataria es inferior al 5% del importe de adjudicación contemplado en el Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).*

**En relación al aspecto indicado por el TC con respecto al contrato número 33, señalar que el importe de la garantía definitiva se calculó, por error, sobre el importe correspondiente al Presupuesto de Ejecución Material del licitador que presentó la oferta económicamente más ventajosa en su conjunto, sin tener en cuenta el % establecido por FREMAP para los Gastos Generales y el Beneficio Industrial (5% respectivamente para cada uno de ellos). En consecuencia, en lugar de fijar como importe de adjudicación el que englobaría los tres elementos: (Presupuesto de Ejecución Material, Gastos Generales y Beneficio Industrial) y que ascendía a la cuantía de 99.607,37 euros IVA no incluido, se adjudicó por un importe de 90.552,15 euros IVA no incluido, importe únicamente referido al Presupuesto de Ejecución Material.**

**En base al error señalado en el párrafo precedente, el requerimiento al licitador de la citada garantía definitiva a constituir se hizo con respecto al referido importe del Presupuesto de Ejecución Material (90.552,15 euros IVA no incluido), el pasado 14 de Septiembre de 2015.**

**Posteriormente, tuvo lugar una nueva publicación de este expediente en el perfil del contratante de FREMAP (PLACE actualmente PLACSP), el 9 de Octubre de 2015, en la cual, advertido el error expuesto, se señaló que el importe correcto de adjudicación ascendía a 99.607,37 euros IVA no incluido, no habiéndose solicitado al adjudicatario la actualización de la garantía definitiva ya constituida, la cual en lugar del importe de 4.527,61 euros constituido, debía ser por 4.980,37 euros, existiendo en consecuencia, una diferencia de 452,76 euros, en aras a evitar al adjudicatario los gastos financieros inherentes a la operación, dado que el error no era achacable al mismo y que finalmente, en todo caso, repercutiría en el coste total a soportar por la Mutua.**

A título informativo se adjunta extracto de la oferta presentada por el licitador que resultó adjudicatario, donde se puede apreciar el importe que dio lugar a la confusión, pudiendo apreciar las partidas de: Presupuesto de Ejecución Material, Gastos Generales (G.G.) y Beneficio Industrial (B.I.):

|    |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |      |            |             |
|----|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|-------------|
| 09 | 09.01    | SEGURIDAD Y SALUD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |      |            |             |
|    | 09.01.01 | SEGURIDAD Y SALUD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |      |            |             |
|    |          | Justificación del cumplimiento para la seguridad y salud de obra, incluye elaboración de documento específico de Evaluación de Riesgos para la validación del CSE, apertura de CDT en la Aut. Laboral y aporte de todos los medios necesarios para el cumplimiento de la seguridad y salud durante la fase de ejecución de las obras. | 1,00 | 660,00 €   | 660,00 €    |
|    |          | Total 09.01                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |      |            | 660,00 €    |
|    |          | TOTAL 09                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |      |            | 660,00 €    |
|    |          | TOTAL P.E.M.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |      |            | 90.552,15 € |
|    |          | G.G. (5 %)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |      | 4.527,61 € |             |
|    |          | B.I. (5 %)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |      | 4.527,61 € |             |

**Conclusión:** Tal y como se puede comprobar en la información y documentación existente en COFRE y en el Perfil del Contratante de FREMAP, la publicación del importe de adjudicación solo contempló, por error, el Presupuesto de Ejecución Material. En Octubre de 2015 se corrigió el error mediante una nueva publicación, en la cual se indicó el importe correcto de la adjudicación.

## II.2.2 Pliegos de cláusulas administrativas particulares y Pliegos de prescripciones técnicas.

1. En los mencionados expedientes números 54 y 55, los medios exigidos a las empresas para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera (aptitud para contratar) no resultan proporcionales al importe de los contratos. En concreto, se exigió a las empresas licitadoras la acreditación de los mencionados requisitos mediante la “declaración responsable de haber facturado en cada uno de los tres ejercicios (2011-2013) un importe no inferior a 11.500.000 € en obras de construcción o reforma de edificios....”.

Asimismo, para la acreditación de la solvencia técnica o profesional se requirió aportar “... certificados de correcta ejecución de las obras de construcción o reforma realizadas en cada uno de los últimos tres años (2011-2013)... La suma de los importes de las certificaciones debe ser

*igual al menos a 11.500.000 €, siendo imprescindible que al menos el 25% (2.875.000 €) de la facturación aportada esté relacionada con la reforma o construcción de edificios hospitalarios”, justificando la entidad que la elección se debe a la necesidad de seleccionar “...empresas con...una solvencia importante y... con implantación en el ámbito hospitalario”.*

*En relación con lo anterior debe señalarse que si bien los criterios de solvencia son elegidos discrecionalmente por el órgano de contratación, estos deben resultar proporcionales (artículo 62.2 del TRLCSP). En ese sentido, este Tribunal considera que la exigencia a las empresas licitadoras de acreditar el volumen de la facturación anual, así como de los certificados de la correcta ejecución de su importe de, al menos, 11.500.000 de euros, resulta desproporcionada teniendo en cuenta el valor estimado de los contratos (2.923.819 y 3.157.812 euros, respectivamente), lo que supone que se exige a las empresas acreditar una cantidad 3,9 veces superior al valor estimado del primer contrato y 3,6 veces superior al del segundo, lo que puede restringir el principio de concurrencia al no permitir el acceso al procedimiento de licitación a empresas del sector de menor dimensión económica.*

*Dicha desproporción no se hubiera producido si, tal y como se pone de manifiesto en el apartado II.2.1 del presente Informe, FREMAP hubiera suscrito un único contrato que comprendiese la obra completa, en lugar de tramitar dos expedientes separadamente, ya que por su importe conjunto (6.081.631 euros, IVA excluido), los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera exigidos para garantizar la aptitud del contratista no hubieran resultado excesivos.*

**En relación al aspecto indicado por el TC y, adicionalmente a lo señalado en los apartados precedentes para estos mismos aspectos advertidos, añadir las siguientes alegaciones:**

- El TC señala en su nota a pie de página nº8 una referencia a la Directiva 2014/24 UE que, como se ha señalado, tiene efectos directos 2 años después (Abril de 2016) de la publicación (24 de Marzo de 2014) de los citados expedientes, no siendo, por tanto, de aplicación a los mismos.

- Llama la atención que, por un lado, se ponga en duda la concurrencia por los criterios de solvencia establecidos por FREMAP –a juicio del TC desproporcionados- y que, por otro lado, se proponga la realización de los trabajos bajo un único contrato. En este sentido señalar que la estrategia de contratación seguida por FREMAP, articulando dos expedientes distintos, uno para la Obra Civil y otro para las Instalaciones, no tiene otro objetivo que el de posibilitar y permitir la concurrencia del mayor número de empresas en ambos expedientes de contratación, lo cual queda acreditado a la vista del elevado número de empresas en ambas contrataciones. En concreto:

**LICT/99/024/2014/0011 Contratación de la Obra de Reforma del Hospital de FREMAP, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social nº61 sito en la Calle Madrazo nº8 de Barcelona (OBRA CIVIL):**

| Tipo licitador | Nombre                                                                      | CIF       |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| En UTE         | COBRA INSTALACIONES Y SERVICIOS S.A. Y VILLA- REYES INDUSTRIAL CONSTRUCTORA | A46146387 |
| Individual     | TEYCO S.L.                                                                  | B08156572 |
| Individual     | AGRUPACION GUINOVART OBRAS Y SERVICIOS HISPANIA S.A.                        | A79488847 |
| Individual     | SACYR CONSTRUCCION S.A.                                                     | A78366382 |
| Individual     | FERROVIAL AGROMAN S.A.                                                      | A28019206 |
| Individual     | CONSTRUCTORA SAN JOSE S.A.                                                  | A36006666 |
| Individual     | OBRASCON HUARTE LAIN S.A.                                                   | A48010573 |
| Individual     | COPCISA S.A.                                                                | A08190696 |
| En UTE         | ACSA OBRAS E INFRAESTRUCTURA S.A. Y ELECTROMECANICA SOLER S.L.              | A08112716 |

**Total Licitadores: 9**

**LICT/99/024/2014/0012 Contratación de la Obra de Reforma de las Instalaciones del Hospital de FREMAP, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social nº61 sito en la Calle Madrazo nº8 de Barcelona (INSTALACIONES).**

| Tipo licitador | Nombre                                               | CIF       |
|----------------|------------------------------------------------------|-----------|
| Individual     | FULTON S.A.                                          | A46035770 |
| Individual     | IMTECH SPAIN S L                                     | B83175380 |
| Individual     | ATRIAN TECHNICAL SERVICES S.A.                       | A58567033 |
| Individual     | CONSTRUCTORA SAN JOSE S.A.                           | A36006666 |
| Individual     | AGRUPACION GUINOVART OBRAS Y SERVICIOS HISPANIA S.A. | A79488847 |
| Individual     | OBRASCON HUARTE LAIN S.A.                            | A48010573 |
| Individual     | COBRA INSTALACIONES Y SERVICIOS S.A.                 | A46146387 |
| En UTE         | COPCISA S.A. Y ISTEM S.L.                            | A08190696 |
| Individual     | EMTE S.L.U.                                          | B64381072 |
| Individual     | COFELY ESPAÑA, S.A.U                                 | A28368132 |
| En UTE         | ACSA S.A. Y ELECTROMECHANICA SOLER S.L.              | A08112716 |
| Individual     | ABANTIA INSTALACIONES S.A.                           | A08385965 |

**Total Licitadores: 12**

Empresas que, como se puede observar, en determinados supuestos, están especializadas para el objeto contractual de cada uno de los expedientes. Así, en la Obra Civil se presentan empresas habilitadas en construcción -9 licitadores- mientras que, en las Instalaciones, se presentan empresas habilitadas en la prestación exigida, en este caso la de Instalaciones, a la que concurren 12 licitadores.

Cabe destacar que, en ambos casos, determinadas empresas han tenido que constituirse en UTE para poder presentarse a ambos contratos, situación que se produce en 6 de las empresas que participan en el expediente de Obra Civil y en el de Instalaciones, quedando solo 3 empresas que se presentan a la licitación de Obra Civil exclusivamente y 6 empresas que acuden únicamente a la de Instalaciones, lo que de nuevo pone de manifiesto la naturaleza distinta de las actuaciones de cada expediente.

Adicionalmente y como ya se ha expuesto, FREMAP, en cumplimiento de la normativa y de sus propias I.I tramitó ambos expedientes por



Procedimiento Abierto para favorecer, en todo momento, por un lado la concurrencia y, por otro lado, una adecuada especialización, que a tenor del texto normativo no es otra que la referida a que gozasen de una sustantividad propia que permitiera realizar una correcta ejecución del contrato y un eficiente uso de los recursos económicos. Esta Mutua entiende que todos y cada uno de los objetivos señalados se han cumplido como puede verificarse en el análisis del procedimiento seguido.

- Un argumento adicional que refuerza el planteamiento seguido por FREMAP y que ha quedado demostrado por las consideraciones previas realizadas, lo encontramos en la propia normativa de contratación pública, en este caso, el TRLCSP el cual señala:

*“Artículo 86.3. ... podrán contratarse separadamente prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra, tal y como ésta es definida en el artículo 6, cuando dichas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada, por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación”.*

Por lo tanto, en el propio TRLCSP encontramos la fundamentación jurídica de la estrategia de contratación seguida por FREMAP.

**Conclusión:** Tal y como queda acreditado en lo señalado en el presente apartado, FREMAP, no sólo ha utilizado criterios de solvencia proporcionales y adaptados a cada tipología de contrato (Obra Civil e Instalaciones) sino que, en todo momento, ha respetado la normativa de contratación y la propia doctrina del TACRC. Por otro lado, no cabe como pretende el TC esgrimir la supuesta vulneración por esta Mutua de la Directiva 2014/24/UE, Directiva que no ha sido transpuesta en la fecha actual y cuyos efectos directos se producen en Abril de 2016 o, lo que es lo mismo, 2 años después de la publicación de los expedientes señalados.

Adicionalmente FREMAP, en los términos indicados en la propia normativa de contratación (artículo 86.3 TRLCSP), ha procedido a la contratación, de forma separada de prestaciones diferenciadas dirigidas

a integrarse en una obra (Obra Civil e Instalaciones), al tener sustantividad propia, lo cual ha quedado también probado por la distinta tipología de empresas que han concurrido. Ello dentro de la estrategia seguida por esta Entidad, dada la complejidad de las prestaciones a realizar, tanto en materia de Obra Civil como de Instalaciones, que afectaban a 5 edificios de distinta antigüedad y estructura, de favorecer la concurrencia de empresas especializadas en ambas tipologías de prestaciones diferenciadas.

Unido a lo anterior, es de destacar la búsqueda de la optimización económica perseguida que, en el caso de agrupar ambos expedientes en uno sólo, como propone el TC, podría no producirse por existir una restricción de la concurrencia, únicamente en empresas que pudieran realizar ambas actuaciones –que como hemos podido verificar reduciría, de forma importante, los licitadores concurrentes-.

2. *En los expedientes número 31,32, 33, 54 y 55, adjudicados por 134.944, 99.800, 99.607, 1.924.278 y 2.602.879 euros, respectivamente, se valora como criterio de adjudicación la reducción en el “plazo de entrega o ejecución” de las obras respecto del previsto en los PCAP, justificándose la selección de dicho criterio en la necesidad de realizar las obras en “... el menor tiempo posible”. No obstante, la utilización de dicho criterio resultó en la práctica ineficaz, ya que en todos los casos se incumplió el plazo de ejecución ofertado, generándose retrasos en la finalización de las obras y ampliaciones de dicho plazo previsto, habiendo obtenido las empresas contratistas la máxima puntuación en la valoración de dicho criterio, por lo que hubiera podido resultar más conveniente establecer en los propios Pliegos, si ellos fuera posible, un plazo menor de ejecución de las obras en lugar de valorarlo como criterio de adjudicación.*

En relación al criterio de valoración “*plazo de entrega o ejecución*” debe reseñarse, en primer lugar, que el mismo se ajusta a los requerimientos establecidos en la normativa de contratación, estando vinculado al objeto del contrato y, encontrándose recogido en la propia enumeración del artículo 150 del TRLCSP y, finalmente, siendo valorable de forma objetiva.

Por lo tanto, FREMAP en la fase de preparación del contrato ha actuado valorando aquellos aspectos del objeto del contrato que, a criterio técnico,

eran más relevantes para la selección de oferta económicamente más ventajosa en su conjunto.

Con respecto a la eficacia del criterio, en la fase posterior de ejecución, habrá de estarse al análisis de los motivos que hayan ocasionado la demora en la entrega de los trabajos, en el plazo inicialmente previsto en la oferta.

La propuesta que hace el TC de establecer un plazo menor de ejecución en los propios PCAP, no minimiza el riesgo a que, en fase posterior de ejecución, puedan acaecer acontecimientos específicos de esa contratación que impidan lograr el plazo de ejecución establecido en los PCAP. En este sentido, FREMAP ha estimado más conveniente, a efectos de evitar las citadas demoras, establecer un criterio que permita a cada empresa ofertar por sí misma un plazo de ejecución, no sólo para lograr una oferta económicamente más ventajosa en su conjunto, sino al entender más sólido el compromiso adquirido por el licitador al presentar su oferta, en lugar de ser esta Mutua la que determine dicha duración mínima que, por otro lado pudiera restringir la concurrencia al existir empresas que no fueran capaces de ajustarse al plazo establecido. En este sentido indicar que, no en todos los expedientes de obras donde se utiliza este criterio, las empresas participantes ofertan una reducción de plazo de ejecución de los trabajos.

**Conclusión:** El criterio de reducción de *“plazo de entrega o de ejecución”* se ajusta a los requerimientos de la normativa de contratación (artículo 150 del TRLCSP), siendo un aspecto relevante desde el punto de vista técnico a efectos de valoración de las ofertas (en fase de preparación y de adjudicación).

Con respecto a la eficacia del criterio, en fase de ejecución, deberá analizarse, caso por caso, los motivos de la demora en el plazo inicialmente ofertado.

Finalmente, la propuesta del TC de ajustar el plazo directamente en los PCAP, no sólo no minimiza el riesgo de que la demora pueda producirse en fase de ejecución, sino que adicionalmente puede llegar a reducir la concurrencia, pues no todas las empresas ofertan dicha reducción de plazo.

*En relación con lo anterior cabe añadir que en los expedientes no consta que FREMAP impusiese a las empresas las penalidades económicas previstas en los PCAP, en su caso, en los supuestos de incumplimiento del plazo de ejecución, tal y como se indica en el subepígrafe II.3.2 del presente informe.*

**En relación a las posibles penalidades mencionadas en este punto y, en concordancia con lo señalado con el punto anterior, FREMAP ha actuado en consonancia a lo indicado en los PCAP, en los cuales la penalidad no opera de forma automática sino únicamente en aquellos supuestos en los que no concurran “caso de fuerza mayor” o “causa justificada a juicio de FREMAP”, aspectos que, para cada contratación, son objeto de estudio y análisis individualizado y que en los contratos señalados, se entendió procedente no aplicar.**

**En este sentido señalar que, cuando una empresa adjudicataria expone la necesidad de aumentar el plazo de ejecución de los trabajos, la causa que justifica dicha ampliación es analizada por la Dirección Facultativa de la obra de que se trate –con carácter general integrada por un tercero ajeno a FREMAP-, la cual analiza la procedencia o no de la misma, emitiendo un informe al respecto.**

**Pasamos a continuación a analizar cada expediente señalado por el TC:**

- **LICT/99/024/2014/0026 Obra para la instalación de una Resonancia Magnética Nuclear en el Hospital de FREMAP sito en Avd. Jerez s/n (Sevilla)**

**En este caso, la fecha de finalización de la obra, inicialmente prevista, no pudo cumplirse, debido al retraso en la llegada del imán de la RMN, retraso no imputable a la empresa adjudicataria (INSBESA), siendo un retraso justificado del proveedor de la RMN.**

- **LICT/99/024/2015/0001 Obra de construcción de un parking en la sede social de FREMAP sita en Carretera de Pozuelo 61, Majadahonda (Madrid)**

En este caso el retraso en la ejecución de la obra vino motivado por las gestiones realizadas con el Canal Isabel II, toda vez que las obras se realizaban sobre superficie afectada por el uso del Canal. Inicialmente esta Mutua consideró que era posible la utilización de parte de la citada superficie para acometer los trabajos asociados a la obra al entender FREMAP que existía una servidumbre de paso al respecto, si bien, posteriormente, en las gestiones con el Canal, la citada Entidad aportó documentación acreditativa de la expropiación del citado terreno, donde se debían acometer los trabajos asociados a la obra.

Lo anterior ha motivado la necesidad de realizar un replanteamiento de la obra del parking en general que ha provocado la demora de las actuaciones.

En ningún caso, la demora asociada a la ejecución de los trabajos ha sido imputable al adjudicatario.

- LICT/99/024/2014/0031 Contratación de la obra para la sustitución de las tuberías de distribución de vapor, ACS y AFS en el Hospital y Sede Social de FREMAP sito en la Carretera de Pozuelo nº 61 de Majadahonda (Madrid).

En el expediente de referencia, el error que motiva la necesidad de modificar los términos del contrato inicialmente suscrito fue debido a la existencia de necesidades en la ejecución de la obra que no fueron detectadas en las memorias descriptivas que figuraban en los Pliegos de la licitación. En concreto, tuvo lugar un error de mediciones, ya que en el momento de redacción del proyecto y dadas las características de la obra (instalaciones que no estaban accesibles), se realizaron mediciones que, en algunos casos, no se adecuaban a la realidad encontrada, posteriormente, en la fase de ejecución.

En ningún caso, la demora asociada a la ejecución de los trabajos ha sido imputable al adjudicatario.

- **LICT/99/024/2014/0011 Contratación de la Obra de Reforma del Hospital de FREMAP, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social nº61 sito en la Calle Madrazo nº8 de Barcelona (OBRA CIVIL)**

En relación al expediente de la Obra Civil, en el seguimiento llevado a cabo por la Dirección Facultativa, las demoras en la ejecución de los trabajos fueron analizadas pormenorizadamente por la referida Dirección Facultativa y, conocida su valoración de acuerdo con lo contractualmente regulado, FREMAP no consideró el aplicar las penalidades, en los términos y condiciones establecidas en los Pliegos.

- **LICT/99/024/2014/0012 Contratación de la Obra de Reforma de las Instalaciones del Hospital de FREMAP, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social nº61 sito en la Calle Madrazo nº8 de Barcelona (INSTALACIONES).**

Al igual que en caso anterior, en el expediente de Instalaciones, en el seguimiento llevado a cabo por la Dirección Facultativa, las demoras en la ejecución de los trabajos fueron analizadas pormenorizadamente por la referida Dirección Facultativa y, conocida su valoración de acuerdo con lo contractualmente regulado, FREMAP no consideró el aplicar las penalidades, en los términos y condiciones establecidas en los Pliegos.

**Conclusión:** Tal y como se ha señalado a lo largo del presente apartado, FREMAP en sus licitaciones contempla, con carácter habitual, la existencia de penalidades, en los términos y condiciones señalados por la normativa de contratación pública. Ahora bien, y entrando a analizar los supuestos indicados por el TC, las penalidades en estos casos no operaban de forma automática sino únicamente en aquellos supuestos en los que no derivasen de: “caso de fuerza mayor” o “causa justificada a juicio de FREMAP”, aspectos que, para cada contratación, fueron objeto de estudio y análisis individualizado y que en los contratos señalados, se entendió procedente no aplicar, en base a las razones expuestas anteriormente.

*Además, en el precitado expediente número 33, el método de valoración de los criterios de adjudicación a aplicar de forma automática no resulta adecuado, ya que consistió en asignar una puntuación fija para cada uno de los tramos de los criterios sin establecer proporción alguna entre los distintos valores previstos, puesto que, con este tipo de fórmulas, las empresas licitadoras obtienen la misma puntuación por ofertar el valor mínimo y el máximo de un tramo determinado. A modo de ejemplo, el criterio “plan de ejecución de obra” es valorado por tramos con hasta un máximo de 16 puntos en función del número de unidades de obra de cada capítulo que se detallen en dicho plan. Así, si el número de unidades de obra detalladas oscila entre el 0 y el 24% del total, las empresas licitadoras obtendrían 0 puntos en la valoración de este criterio; si oscila entre el 25% y el 49%, obtendrían 8 puntos; y si el nivel de desglose se sitúa entre el 50% y el 100%, obtendrían 16 puntos, sin que fuera posible puntuar eventuales proposiciones que se encuentren en valores intermedios.*

*No obstante, la valoración de este criterio no tuvo efectos en el resultado de la adjudicación, ya que, en este caso, aquella recayó en la empresa cuya oferta fue más valorada en el criterio precio, lo que, no obstante, no desvirtúa la incidencia señalada.*

**En relación al método de valoración utilizado en el expediente de referencia, FREMAP considera que el mismo se ajusta a lo establecido en la normativa de contratación, concretamente en el artículo 150.4 del TRLCSP el cual permite la fijación de una banda de valores con una amplitud adecuada.**

**Lo que se persigue con este criterio es, desde el punto de vista técnico, que los licitadores ofrezcan, al menos, un plan que desglose un 25% de las unidades de obra, en aquellos capítulos con más de 3 unidades de obra –los de mayor complejidad–, toda vez que, según se detalla en la Memoria, cuanto mayor es el nivel de detalle del plan de ejecución más facilidad existirá para el control de la correcta ejecución de la misma.**

**Finalmente en la línea señalada por el TC en su informe, la adjudicación de los expedientes referenciados recayó en la oferta económicamente más ventajosa, sin que lo referido en cuanto a los tramos de valoración tuvieran incidencia en cuanto a la selección del adjudicatario.**

**Conclusión:** El criterio del “plan de ejecución de obra” se ajusta a la normativa de contratación, no sólo en cuanto a la naturaleza del mismo, sino también en cuanto a la metodología de valoración utilizada fijando una banda de valores con una amplitud adecuada, tal y como prevé la normativa de contratación (artículo 150.4 del TRLCSP)

### **II.2.3 Ejecución, extinción y pago**

*En todos los contratos de obras fiscalizados se producen demoras en el plazo inicial de ejecución, motivadas por la concurrencia de circunstancias que reflejan deficiencias en la planificación y en el control de su ejecución, con el consiguiente retraso en su entrega al uso público. Además, debe tenerse en cuenta que, tal y como se ha indicado anteriormente, la reducción del plazo de ejecución ofertado por las empresas fue valorada como criterio de adjudicación y que, en ninguno de los casos analizados, consta la imposición de penalidades económicas a los adjudicatarios por el incumplimiento de dichos plazos. A continuación se exponen las circunstancias concurrentes en cada caso:*

**En relación a las demoras a las que, con carácter general, manifiesta en el informe el TC respecto a la fecha prevista de inicio de las actuaciones, señalar que las mismas no necesariamente obedecen a deficiencias en la planificación y en el control de la ejecución, sino que, en la casi totalidad de las ocasiones en las que la demora se produce, viene motivada por la demora en los tiempos de respuesta, de los Organismos pertinentes, encargados de expedir las oportunas licencias que, en cada caso correspondan, y que, como no puede ser de otra forma, impactan en los tiempos de planificación y ejecución de los trabajos.**

**Por otro lado y en cuanto se refiere a la valoración, como criterio de adjudicación, de “la reducción del plazo de ejecución ofertado por las empresas”, tal y como se ha señalado anteriormente, el citado criterio se ajusta a los requerimientos establecidos en la normativa de contratación, estando vinculado al objeto del contrato, encontrándose recogido en la propia enumeración del artículo 150 del TRLCSP y, finalmente, siendo valorable de forma objetiva por lo que, a juicio de FREMAP, no existe razón para su no utilización. En este sentido, no cabe confundir, como parece está haciendo el TC la fase de preparación y adjudicación de los contratos, con la fase de**



**ejecución de los mismos, en la que habrá de analizarse, caso de producirse demoras, las causas que han motivado las mismas, sin que necesariamente deban catalogarse como deficiencias en la planificación o en el control de la ejecución.**

**Finalmente señalar, en lo que a la imposición de penalidades se refiere que, las mismas están exentas en 3 supuestos: causa no imputable al contratista, fuerza mayor, o causa justificada a juicio de FREMAP. En definitiva, tal y como se ha señalado anteriormente, no aplican de forma automática como parece haber entendido el TC, debiéndose analizar cada caso concreto la imposición o no de penalidad.**

- 1. En el expediente número 31, adjudicado por 134.944 euros, las obras se iniciaron el 15 de junio de 2015 con un plazo de ejecución de 6 semanas, por lo que la fecha de finalización del contrato sería el 27 de julio de 2015. Tres días antes de dicha fecha, es decir, el 24 de julio de 2015, se amplía "... el plazo de ejecución... hasta el día 10 de agosto de 2015", motivado, según consta en el expediente, en el "retraso" en la entrega de un suministro imprescindible "... para terminar todas las actuaciones que estaban previstas...", circunstancia que no resulta imputable a FREMAP. El certificado final de obra y el acta de recepción fueron emitidos el 2 y el 5 de octubre de 2015, respectivamente, es decir, 8 semanas después del plazo ya ampliado.*

*Asimismo, en el expediente consta un documento denominado "Memoria modificado", elaborado el 6 de octubre de 2015, es decir, con posterioridad a la fecha del certificado final de obra y del acta de recepción, en el que se indica que la "... diferencia entre el importe de adjudicación y la suma de las diferentes certificaciones abonadas..." se justifica en la "Existencia de necesidades en la ejecución de obra que no fueron detectadas en el proyecto...", por un importe de 6.443 euros del precio primitivo del contrato.*

**En relación al expediente indicado, el 7 de agosto de 2015 la obra estaba ya finalizada –habiéndose realizado las pruebas necesarias para la certificación de la instalación de climatización que, al resultar satisfactorias, permitieron obtener el "Certificado de Instalaciones Térmicas en Edificios (RD. 1027/2007)" que se acompaña como ANEXO 1.**

A su vez, las pruebas de instalación eléctrica de baja tensión, también han merecido la conformidad, quedando acreditado que la instalación se encuentra totalmente terminada y ejecutada y verificada de conformidad, quedando plasmada la autorización de dichas instalaciones en el certificado emitido por el Colegio Oficial de Peritos Técnicos e Industriales de Málaga (dirección técnica de instalación eléctrica) el 14 de agosto de 2015 que se adjunta como ANEXO 2.

La recepción con posterioridad viene motivada por problemas con la empresa adjudicataria en la liquidación final de obra, existiendo un error administrativo en la fecha de fin de obra tal y como queda acreditado en lo señalado anteriormente y la documentación que se acompaña como Anexo.

Por cuanto se refiere a la denominada “*Memoria Modificado*” esta se ha confeccionado una vez que obraban en poder de la Mutua todos los adicionales firmados a fin de obra por la Dirección Facultativa y, como no puede ser de otro modo, con la conformidad expresa de la citada Dirección, amparando los referidos adicionales la tramitación del pertinente modificado.

2. *En el expediente número 32, adjudicado por 99.800 euros, se produjo un retraso de una semana respecto del plazo inicialmente previsto (un mes y medio a contar desde el 27 de octubre de 2015). Además, el acta de recepción provisional de las obras fue emitida con reservas, debido principalmente, según consta en aquella, a la necesidad de llevar a cabo la “finalización de los trabajos” por parte de la empresa contratista para la subsanación de las deficiencias observadas, y a que no se habían realizado algunas de las prestaciones incluidas en el objeto del contrato dentro del plazo inicialmente previsto, circunstancias que no resultan imputables a FREMAP. Cabe añadir que en el expediente no queda acreditado que se recibieran las obras de conformidad ni su importe total.*

En el expediente número 32, el retraso en el plazo de ejecución vino motivado por las gestiones que fue necesario realizar con el Canal de Isabel II, tal y como se ha señalado con anterioridad en el presente documento, sin que la causa fuera imputable a la empresa adjudicataria.

Por lo que se refiere a la recepción de las obras de conformidad, señalar que, en esta obra, la Dirección Facultativa no fue externa sino que fue FREMAP directamente –Área de Infraestructuras- la que llevó a cabo el control y seguimiento de la misma, motivo por el que se entendió conforme, una vez que elaborada el Acta de recepción provisional de las referidas obras (en la que se reflejaron las reservas, en su momento existentes), se pudo comprobar que se subsanaron la incidencias puestas de manifiesto, a través del seguimiento de la obra, como condición necesaria para proceder a la liquidación de fin de obra.

Finalmente señalar que, el importe total de la obra asciende a 81.826,18 euros, según consta en la certificación final de la obra, importe que es conforme a la facturación recibida de la empresa y abonada por FREMAP. El referido importe es inferior al de adjudicación, como consecuencia de pequeñas actuaciones que han quedado sin realizar, por inicialmente plantearse las mismas, en el terreno expropiado por el Canal de Isabel II como anteriormente se ha señalado.

3. *En el expediente número 33, adjudicado por importe de 99.607 euros, se incrementó el plazo de ejecución de la obra en cuatro semanas con respecto al inicialmente previsto –dos meses y medio-, debido, según consta en el expediente, a la “...existencia de necesidades en la ejecución de obra que no fueron detectadas en las memorias descriptivas...”, y a la “... imposibilidad de realizar los cortes de suministro... en los tiempos exigidos por la adjudicataria...”. En opinión de este Tribunal, las causas que justificaron la ampliación del plazo inicial evidencian deficiencias en la preparación del contrato y en la redacción del proyecto, manifestando la propia mutua la existencia de necesidades”... que no fueron detectadas en las memorias descriptivas...”. Tras la ampliación del plazo de finalización de las obras, este se fijó el 12 de febrero de 2016; sin embargo, en el acta de recepción se certifica la terminación de las obras el 24 de febrero de 2016, es decir, casi dos semanas después del plazo máximo establecido.*

En relación al incremento del plazo de ejecución de la obra de referencia sobre el plazo inicialmente establecido, el mismo fue debido a los motivos que señala el TC y que constan en el expediente, no siendo imputables a la empresa que resultó adjudicataria de los trabajos.

**Cabe señalar que, por la naturaleza de la obra –sustitución de tuberías- en instalaciones que no estaban accesibles, las mediciones no se ajustaron en algunos casos a la realidad encontrada en fase de ejecución.**

**En el seguimiento realizado por la Dirección Facultativa se consideró adecuada la ampliación del plazo de ejecución sobre el inicialmente previsto, tanto en un primer momento como en el finalmente necesario para terminar las actuaciones.**

- 4. En los expedientes número 54 y 55, adjudicados por importes de 1.924.278 y 2.602.879 euros, respectivamente, la finalización de las obras se retrasó casi un año, teniendo en cuenta que la fecha de finalización prevista era el 6 de octubre de 2015 y el certificado de final de obra es de 30 de septiembre de 2016. Además, ambos contratos fueron objeto de modificación debido a “... un error en las especificaciones técnicas...” que no hacían referencia al capítulo relativo a la seguridad y salud en la obra, por lo que las empresas licitadoras no pudieron “...ofertar cantidad alguna...” por este concepto, lo que evidencia la existencia de deficiencias en la preparación del expediente debido a errores u omisiones en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas, lo que justificó la necesidad de llevar a cabo los modificados (artículo 107 a.) del TRLCSP). El incremento en el precio de los contratos consecuencia de dichos modificados fu de 24.774,45 euros y 32.840,55 euros, IVA excluido, respectivamente.*

**En relación a los expedientes señalados, la Dirección Facultativa de los mismos, pudo confirmar reiteradamente en las visitas de obra el volumen de trabajos no finalizados, sobre los que realizó un estudio pormenorizado de cual/es son el/los motivos por los que se ha producido la demora en la finalización que, de forma resumida viene motivada por la complejidad de los mismos así como por las diferentes composiciones de estructura y niveles de altura de los edificios donde se realizaron las actuaciones, y así determinar la necesidad de ampliar el plazo para su finalización que, inicialmente se estableció en la fecha de 21 de febrero de 2016 en las que se han firmado sendas actas de recepción provisional (de Obra Civil y de Instalaciones que se acompañan como ANEXO 3), quedando pendiente la entrega de documentación escrita general de Obra Civil y de Instalaciones (fichas técnicas, certificados, ensayos realizados, planos “as built”, manual**

de uso y mantenimiento de todos los materiales...), la cual fue entregada antes de la fecha límite fijada -30 de abril de 2016-.

Por parte de la empresa adjudicataria, de las respectivas contrataciones, se ha producido la entrega de la documentación escrita general de ambos expedientes y FREMAP, el 17 de Mayo de 2016, una vez que se ha dado cumplimiento al abono de la totalidad de certificaciones y liquidación de los contratos (del de Obra Civil y del de Instalaciones) procedió a la devolución del 5% de las retenciones realizadas y el 5% restante (hasta cubrir el 10%) se han sustituido por sendos avales, uno para la Obra Civil y otro para las Instalaciones que estarán en vigor hasta el 31 de Julio de 2018.

A la vista de lo expuesto y, con independencia de la fecha de firma del acta de recepción definitiva, se puede comprobar que la obra quedó concluida el 21 de febrero de 2016, quedando pendiente –como se expuesto- lo relativo a la documentación indicada, necesaria para hacer frente a la devolución de las retenciones.

En consecuencia y tal como se ha expuesto en los párrafos precedentes, FREMAP, atendiendo al seguimiento realizado por las respectivas Direcciones Facultativas, ha entendido justificado el tiempo de ampliación del plazo concedido.

En relación a los modificados de los contratos, la naturaleza de los mismos –tal y como se ha señalado en el presente documento de contestación- se debió a un error en las especificaciones técnicas del fichero, facilitado por FREMAP, en el que los licitadores realizaron su oferta económica del capítulo referido a la seguridad y salud en la obra por lo que estos no pudieron ofertar cantidad alguna por el citado concepto, según se detectó en fase de ejecución de los respectivos contratos.

Dicho error, se considera por FREMAP que se encuentra dentro de los supuestos que la normativa de contratación pública contempla para la realización, en su caso, de un posible modificado (artículo 107.1.a) que, en el caso del expediente LICT/99/024/2014/0011 (Obra Civil) representó un 1,23% del importe de adjudicación y, en el caso del expediente LICT/99/024/2014/0012 (Instalaciones) representó un 1,26% del importe de adjudicación no superando, en ninguno de los dos casos, el 10% del

importe de adjudicación, no alterando, en consecuencia, las condiciones esenciales de las licitaciones.

**Conclusión:** Tal y como se ha detallado en todos y cada uno de los expedientes analizados en el presente apartado, se puede concluir que las demoras en el plazo inicial de ejecución no necesariamente reflejan deficiencias en la planificación y en el control de ejecución sino que más bien obedecen, a circunstancias ajenas a FREMAP, por estar pendiente de la pertinente autorización de ejecución de los trabajos, o en su caso, a sucesos que se presentaron en la fase de ejecución, difícilmente previsibles.

## **II.3. CONTRATOS DE SERVICIOS**

### **II.3.1 Preparación, licitación y adjudicación**

- 1. En el expediente número 14, adjudicado por importe de 728.836 euros, el importe del valor estimado (1.800.000 euros, IVA excluido) no incluye la cuantía de las posibles modificaciones del contrato previstas en el Pliego (“un 10% del consumo estimado del servicio de digitalización”), establecidas en el artículo 88.1 del TRLCSP, que señala que, “ en el caso de que... se haya previsto en los Pliegos... la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que éste pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones previstas”.*

**En relación a la no inclusión, dentro del importe del valor estimado (1.800.000 euros, IVA excluido) en el expediente número 14 del importe correspondiente a los modificados señalar lo siguiente:**

**Conforme a lo establecido en el apartado 3.2.5. Volúmenes del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) “De conformidad con lo establecido en la disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP, dado que la contratación licitada se refiere a servicios con presupuesto limitativo, en los que hay que entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario, en el caso de que, durante la vigencia del contrato las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, FREMAP tramitará la correspondiente modificación del contrato como**

**consecuencia de tal circunstancia, antes de que se agote el presupuesto aprobado, reservándose a tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades que se indica a continuación:**

- **Aumento de las necesidades de impresión del servicio de reprografía al aumentar la plantilla que aumenta que hace uso directo del servicio de reprografía.**
- **Aumento de las necesidades de copias al incrementarse la formación impartida por la Entidad.**
- **Aumento de comunicaciones masivas a realizar a empresas mutualistas, Colaboradores,...**

**El importe a que asciende la modificación señalada (un 10% del consumo estimado en el servicio de reprografía excluyendo “precio mensual del servicio de reprografía”) queda comprendido dentro del valor estimado de la presente licitación”.**

Por lo tanto, en el propio PPT se recoge expresamente que el importe a que asciende la modificación queda comprendido dentro del valor estimado de la presente licitación.

Por otro lado, si analizamos el Anexo XI del Pliego de Cláusulas Administrativas –MODELO DE OFERTA ECONÓMICA- el mismo incluye la siguiente tabla donde los licitadores debían formular su oferta:

|                                                      | Estimación<br>cantidad<br>anual | Precio Unitario<br>Ofertado<br>(impuestos indirectos<br>no incluidos)<br>B | Precio Unitario<br>Máximo<br>(impuestos indirectos<br>no incluidos)<br>C | Precio Total<br>(impuestos<br>indirectos no<br>incluidos)<br>D=A x B |
|------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
|                                                      | A                               |                                                                            |                                                                          |                                                                      |
| Precio mensual<br>del servicio de<br>reprografía (*) | 12                              | X €                                                                        | 7.600 €                                                                  | D=A x B €                                                            |
| Precio unitario<br>copia color (**)                  | 621.000                         | 0,0XXX €                                                                   | 0,0330 €                                                                 | D=A x B €                                                            |
| Precio unitario<br>copia blanco /<br>negro (**)      | 483.000                         | 0,00XX €                                                                   | 0,0045 €                                                                 | D=A x B €                                                            |
| Precio por<br>imagen<br>digitalizada                 | 3.000.000                       | 0,0XXX €                                                                   | 0,0550 €                                                                 | D=A x B €                                                            |
| Sumatorio Total Anual                                |                                 |                                                                            |                                                                          | - €                                                                  |

Pues bien, si multiplicamos la “*Estimación cantidad anual*” por el “*Precio Unitario Máximo (impuestos indirectos no incluidos)*” de cada una de las prestaciones objeto de contratación obtendremos el siguiente importe:

|                                                  | Estimación<br>cantidad<br>anual<br>A | Precio Unitario<br>Máximo (Impuestos<br>indirectos no incluidos)<br>B | TOTAL ANUAL<br>(A x B) |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Precio mensual<br>del servicio de<br>reprografía | 12                                   | 7.600 €                                                               | 91.200,00 €            |
| Precio unitario<br>copia color                   | 621.000                              | 0,0330 €                                                              | 20.493,00 €            |
| Precio unitario<br>copia<br>blanco/negro         | 483.000                              | 0,0045 €                                                              | 2.173,50 €             |
| Precio por<br>imagen<br>digitalizada             | 3.000.000                            | 0,0550 €                                                              | 165.000,00 €           |
| Sumatorio Total Anual                            |                                      |                                                                       | 278.866,50 €           |

El valor estimado de la presente licitación asciende, como se ha señalado anteriormente, a 1.800.000 €. Pues bien, el cálculo de su valor en atención al contenido de los Pliegos y a lo aquí expuesto es el siguiente:

- Duración inicial:  $278.866,50 \times 4 = \dots\dots\dots 1.115.466,00 \text{ €}$
- Prórrogas:  $278.866,50 \times 2 = \dots\dots\dots 557.733,00 \text{ €}$
- Modificados:  $18.766,65 \times 6 = \dots\dots\dots 112.599,90 \text{ €}$ 
  - $278.866,50 - 91.200 = 187.666,50 \text{ €}$
  - $187.666,50 \times 10\% = 18.766,65 \text{ €}$
- TOTAL:  $\dots\dots\dots 1.785.798,90 \text{ €}$

Cifra que se transcribió a los Pliegos, una vez fijado el procedimiento de cálculo, por un valor redondeado de 1.800.0000 € y que como queda acreditado recoge el importe de las modificaciones previstas en los Pliegos.



**Conclusión:** Tal y como queda acreditado en las apreciaciones y cálculos realizados en el presente apartado, por parte de FREMAP, se puede constatar por el TC que, la licitación objeto de análisis, sí incluyó el importe correspondiente a los modificados, en los términos y condiciones –y con el alcance económico- señalado en los Pliegos de la citada contratación.

2. *En el expediente número 21, adjudicado por importe de 476.102 euros, no se justifica suficientemente la elección del procedimiento de adjudicación (negociado sin publicidad ni concurrencia), basándose, fundamentalmente, en que el edificio está "...enclavado en un recinto propiedad de un tercero...", por lo que, para garantizar la "... unidad de actuación...", se considera oportuno contratar el servicio de control de accesos con la misma empresa que ya lo prestaba en las restantes dependencias del polígono industrial.*

*Dicha justificación está basada en razones de oportunidad y conveniencia en la gestión, por lo que no concurre la circunstancia requerida en el artículo 170.d) del TRLCSP, que contempla la adjudicación de los contratos con un "único proveedor" cuando, "... por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato solo pueda encomendarse a un empresario determinado...". En términos similares, la Instrucción 11ª de las IIC prevé la posibilidad de utilizar dicho procedimiento en supuestos relacionados con "la protección de derechos de exclusiva", en los que solo pueda suscribirse el contrato con un único empresario.*

**En relación a lo manifestado por el TC de que no concurren las circunstancias requeridas en el artículo 170.d), que contempla la adjudicación de los contratos con un "único proveedor" cuando (...) señalar la especial singularidad de esta contratación que si bien, no cumple los requerimientos fijados en el citado precepto, tampoco permite abrir a concurrencia la citada contratación, toda vez que la referida singularidad se produce por ubicarse el centro, en el que el servicio de asistencia sanitaria debe prestarse, dentro del Polígono Industrial en el que se encuentran las instalaciones propiedad de la empresa General Motors (GM), debe contemplar, a su vez, lo establecido en el Reglamento**

de Seguridad Privada que, en su artículo 80, señala *“1. El servicio de seguridad en vías de uso común pertenecientes a polígonos industriales o urbanizaciones aisladas será prestado por una sola empresa de seguridad...”* lo que pone de manifiesto la imposibilidad de esta Mutua de poder abrir a concurrencia, como es su proceder ordinario, esta contratación.

Por otro lado, y tal y como se establece en el apartado 3 del citado precepto *“... los titulares de los bienes que integren el polígono o urbanización podrán concertar con distintas empresas de seguridad la protección de sus respectivos locales, edificios o instalaciones, pero en este caso los vigilantes de seguridad desempeñarán sus funciones en el interior de los indicados locales, edificios o instalaciones”*, cabría abrir a licitación el servicio de vigilancia si el mismo se realizara exclusivamente en el interior del local utilizado por FREMAP, situación no compatible con el objeto del contrato y sus requerimientos, lo que impediría realizar de forma adecuada, en atención a las necesidades de FREMAP, el control de accesos a sus instalaciones que se realiza en el Polígono de Entrerríos S/N Figueruelas (Puerta 5 de acceso al Polígono).

**Conclusión:** Tal y como queda acreditado en lo señalado en los párrafos precedentes, la especial singularidad en lo que afecta a la localización en la que el servicio debe prestarse, así como la normativa específica aplicable al citado servicio (Reglamento de Seguridad Privada, artículo 80 apartados 1 y 3) implican que únicamente la empresa con la que FREMAP suscribió el contrato pueda realizar las actuaciones referidas en el contrato.

*Asimismo, en el precitado expediente número 21 no consta acreditado que el Director Gerente de FREMAP otorgase poder de representación a la persona que suscribe el documento de formalización del contrato, tal y como se prevé en la Instrucción 23ª, apartado 3, de las IIC, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51.2 del TRLCSP, reconocen la posibilidad del Director Gerente de FREMAP de otorgar poderes de representación para la celebración de contratos.*

**Se acompaña como ANEXO 4 poder notarial de 22 de febrero de 2008 otorgado a diferentes directores y directivos de la Mutua, entre los que**

se encuentra el firmante del contrato referenciado, en virtud de acuerdo de la Junta Directiva de FREMAP, de 16 de Febrero de 2008, que es el Órgano de Gobierno de la Entidad que apodera a los directores y directivos antes indicados.

3. *En los expedientes números 10, 20 y 29 adjudicados por importes de 1.065.000, 529.630 y 185.300 euros, respectivamente, el “Informe en materia económico-presupuestaria” es de fecha posterior al documento de formalización del contrato, lo que resulta contrario a la Instrucción 28ª.b) de las IIC, que exige que, en todo caso, los contratos deben ir precedidos, -como parte de la documentación preparatoria-, de “Un informe económico, en el que se reflejará la existencia de crédito suficiente para realizar la contratación proyectada...”.*

En relación al expediente número 10 (LICT/99/032/2014/0044 Contratación del servicio de Evolución y Mantenimiento Integral de la Red de Datos de los centro de FREMAP) señalar que dicho expediente se tramitó a través de la aplicación COFRE, en la cual, se procede de forma electrónica a la retención del crédito correspondiente a través de la tarea de la aplicación establecida al efecto (Tarea de Validación Informe Económico-Presupuestario). Dicha retención se realizó con fecha 4 de Marzo de 2015, con carácter previo a la formalización del contrato. Además, en la citada tarea de la aplicación se generó el correspondiente “Informe en materia económico-presupuestaria”, de fecha 4 de Marzo de 2015, que acredita la existencia de crédito suficiente para realizar la contratación proyectada y que se acompaña como ANEXO 5 al presente documento.

A este respecto señalar que, con fecha 31 de Julio de 2015 se procedió a la emisión de un nuevo “Informe en materia económico-presupuestaria” que si bien no altera el importe del crédito asignado a la contratación proyectada, si lleva a cabo un reajuste del referido importe en relación a los conceptos económicos afectados por la misma, dado que en el informe inicial se interpretó que sólo afectaba a un único concepto presupuestario.

En todo caso, el citado informe de fecha 31 de Julio de 2015 es anterior a la entrada en vigor del citado contrato que se produjo el 01 de Agosto de 2015.

En relación a los expedientes números 20 (28-99/SX/1/4/2015 Servicios de mantenimiento y reparación de equipos médicos) y 29 (28-99/SQ/30/12/2015 Servicios de mantenimiento y reparación de equipos médicos) conviene informar de los hechos que han dado lugar a que los referidos “Informes en materia económico-presupuestaria” tengan una fecha posterior a la de formalización de los contratos, lo cual no significa que no existiera una comprobación previa de la existencia de crédito y ello por lo siguiente:

- En primer lugar, señalar que a la fecha de tramitación de los citados expedientes, todavía estaba en fase de implantación en COFRE el procedimiento en base al cual se tramitaron los mismos.
- Por ello, la tramitación hubo de realizarse al margen de la citada aplicación, verificando en primer lugar la existencia de crédito, con carácter previo al compromiso de gasto asumido en el contrato y, posteriormente, documentar el compromiso adquirido a través de la elaboración del correspondiente “Informe en materia económico-presupuestaria” para generar, de forma manual, la retención de crédito definitiva, al no poder realizarse de forma automática desde COFRE por no tener implantado el procedimiento.
- Asimismo, es destacable que todos los pagos asociados a ambos contratos se han efectuado, desde el inicio de la prestación, con cargo a la Retención de Crédito correspondiente, lo que avala y acredita la existencia de crédito para acometer las prestaciones contratadas.

**Conclusión:** Tal y como queda acreditado en lo señalado en los párrafos precedentes, FREMAP verifica la existencia de crédito presupuestario necesaria para la contratación a realizar con carácter previo a la formalización del contrato.

4. *En los expedientes números 2,5,7,8,9,10,13,14,19,23,24,27 y 30, adjudicados por importes de 9.175.869, 2.543.040, 1.759.068, 1.314.536, 1.314.262, 1.065.000, 732.028, 728.836, 552.000, 379.931, 346.562, 272.955 y 153.352 euros, respectivamente, mediante procedimiento abierto con criterios múltiples, no se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1,139,190 y 191 del TRLCSP e Instrucciones 1ª y 33ª de las IIC de FREMAP).*

**En relación a este aspecto y tal y como se ha indicado anteriormente, para los expedientes 54 y 55, FREMAP, en su condición de Poder Adjudicador no Administración Pública, procedió a la apertura previa y valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor de los expedientes referenciados, con carácter previo al resto de criterios e informando en acto público el resultado de dicha valoración, en el momento posterior de la apertura –en acto público- de la oferta económica, al entender que dicha actuación se ajustaba a los requerimientos de la normativa de contratación pública, en todos sus extremos y actuando, en todo momento, en los términos y condiciones establecidos en los PCAP, los cuáles no fueron impugnados por ningún licitador y, en consecuencia, estando conformes con el procedimiento seguido por esta Entidad, el cual, se ha basado en:**

- **Garantizar la presentación separada e independiente de la documentación que contenga la proposición del licitador, en cuanto a los criterios evaluables mediante fórmulas y los que dependan de un juicio de valor.**
- **Realizar la apertura pública de las ofertas económicas, dándose a conocer en dicho acto, con carácter previo a la apertura el resultado de la valoración realizada sobre los criterios sujetos a un juicio de valor.**
- **Finalmente acudir a lo que dispongan los PCAP en cuanto a la apertura, en su caso, de resto de la documentación que integra la proposición del licitador.**

La fundamentación jurídica de las actuaciones llevadas a cabo por FREMAP, tal y como se manifestó en los expedientes 54 y 55, se basó en el artículo 150.2 TRLCSP, el artículo 30 del RD 817/2009, apartados 2 y 3 y, finalmente, el artículo 160.1 del TRLCSP. Adicionalmente, el clausulado de los propios PCAP, señalaba la tramitación que se iba a seguir por la Mutua, sin que ningún licitador de los expedientes aludidos señalara objeción al respecto.

No obstante lo anterior, y como también se ha indicado previamente, FREMAP ha modificado su actuación, en lo que a la apertura pública de criterios de valoración sujetos a juicio de valor se refiere, a raíz del recurso especial en materia de contratación, recibido por esta Mutua, contra el expediente LICT/99/115/2014/0025 (Resolución 702/2015) en el que a juicio del TACRC, más allá de la literalidad del artículo 160.1 del TRLCSP en virtud del cual *“En todo caso, la apertura de la oferta económica se realizará en acto público, salvo cuando se prevea que en la licitación puedan emplearse medios electrónicos”* también debe recaer la mayor transparencia posible en el resto de fases del procedimiento y, específicamente, en lo que a la apertura de los criterios de valoración sujetos a juicio de valor se refiere, publicidad que FREMAP está realizando, en todos los expedientes de licitación publicados, con posterioridad a la recepción del recurso, en aras a potenciar la transparencia del proceso.

**Conclusión:** En relación a los expedientes referidos, FREMAP ha procedido a la tramitación de los mismos adaptándose, escrupulosamente al clausulado de la normativa de contratación pública, esto es, garantizado la presentación, apertura y evaluación separada de los criterios que dependen de un juicio de valor, con carácter previo, del resto de criterios y, a su vez, realizando la apertura en acto público de la oferta económica, dando lectura y poniendo a disposición de los licitadores la valoración realizada de los citados criterios dependientes de un juicio de valor (artículo 150.2 TRLCSP, el artículo 30 del RD 817/2009, apartados 2 y 3 y el artículo 160.1 del TRLCSP).

No obstante lo anterior, a raíz de la Resolución del TACRC (Resolución 702/2015), desfavorable para FREMAP, en la que el TACRC analiza esta cuestión y se pronuncia en un sentido no literal a la propia normativa, sino que realiza una interpretación basada en los principios generales, esta

**Mutua ha procedido a adaptar sus procedimientos de contratación realizando en acto público la apertura de los criterios sujetos a juicio de valor.**

5. *En los expedientes números 4, 12,15,20 y 22, adjudicados por importes de 3.843.204, 797.266, 647.834, 529.630 y 415.102 euros, respectivamente, FREMAP no publicó la formalización del contrato en el DOUE, siendo esta obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 154.2 del TRLCSP. Además, en los expedientes números 15 y 20 no se publicó la formalización del contrato en el perfil de contratante (artículo 154.1 del TRLCSP).*

**En relación a lo señalado por el TC respecto de los referidos expedientes, informar que a medida que se han ido implementando los procedimientos de tramitación de expedientes en el aplicativo COFRE, en el que como se ha informado en apartados anteriores se incorpora la gestión integral de los mismos, desde la detección de la necesidad, preparación, publicación, adjudicación, formalización y ejecución, se ha contemplado e implementado también la integración sistémica con el Perfil del Contratante de la Mutua ([www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es)).**

**La integración sistémica consiste en la publicación mediante servicios web de los Anuncios de Información Previa, Licitación, Pliegos, Adjudicaciones y Formalización que permiten el envío de documentos en formato CODICE.**

**La referida integración permite, además, los envíos simultáneos de dichos documentos al BOE y al DOUE que, por el momento sólo están operativos para la Administración General del Estado. No obstante esta Mutua está en contacto directo y permanente con la Plataforma de Contratación del Sector Público a efectos de poder lograr una plena integración sistémica en todo su alcance.**

**Conclusión: FREMAP a través de la aplicativo COFRE y sus integraciones con el Perfil del Contratante de la Mutua [www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es) ha impulsado medidas de control interno para garantizar que todas las publicaciones que recoge la normativa de contratación, se realicen en tiempo y forma.**

6. *En los expedientes números 16,17,19 y 23, adjudicados por importes de 633.860,623.604,552.000 y 379.931 euros, respectivamente, no se publicó la licitación de la convocatoria ni la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado, siendo esta obligatoria en virtud de lo dispuesto en la Instrucción 34ª, apartado 2 y en la 42ª de las IIC.*

**Tal y como señala el TC, FREMAP incluye en sus I.I. la necesidad de publicar sus contratos, tanto los SARA como los NO SARA, en la página web de FREMAP y página web de la Plataforma de Contratación del Estado (actualmente Plataforma de Contratación del Sector Público), en el Boletín Oficial del Estado, así como en un Diario de difusión nacional.**

**En los inicios de la adaptación de FREMAP a la normativa de contratación, esta Mutua procedía a dar publicidad utilizando principalmente el Boletín Oficial del Estado y un Diario de difusión nacional, repercutiendo los costes asociados a los licitadores.**

**A medida que FREMAP implementó en los procesos de contratación la gestión electrónica de los mismos, a través de COFRE y, principalmente, tras la integración sistémica de COFRE con la Plataforma de Contratación del Estado (actualmente Plataforma de Contratación del Sector Público), este ha sido canal principal para dar publicidad a las contrataciones de la Mutua, al ser inmediato y sin conllevar coste alguno ni para FREMAP ni, posteriormente, para el posible adjudicatario. Adicionalmente, COFRE ha permitido la publicación on-line en la página web de la Mutua ([www.fremap.es](http://www.fremap.es)), estando actualmente en gestiones con la Plataforma para conseguir la plena integración sistémica y consiguiente publicación en el BOE y en el DOUE de forma automática.**

**Asimismo, informarles que los motivos expuestos y otros derivados de cambios en la normativa de contratación serán recogidos en la actualización de las Instrucciones que FREMAP está abordando en estos momentos para su remisión a la DGOSS y a la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social para la emisión del pertinente informe.**



**Conclusión:** FREMAP, a efectos de adaptarse a los procesos de contratación pública que le son de aplicación, viene realizando una permanente actualización de sus procedimientos, incorporando en los mismos las soluciones tecnológicas que posibilitan la integración sistémica entre COFRE y la Plataforma de Contratación del Estado (actualmente Plataforma de Contratación del Sector Público) apostando firmemente por la publicación y gestión electrónica de todos sus contratos.

En paralelo se está procediendo a la revisión y actualización de sus Instrucciones a estos efectos.

*Asimismo, en el precitado expediente número 21 no consta que se haya realizado la comunicación obligatoria de la adjudicación del contrato a la Comisión Europea, prevista en el artículo 154.3 del TRLCSP, que se contempla para el caso de los contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del anexo II del TRLCSP y de cuantía igual o superior a 207.000 euros, supuesto en el que está comprendido el contrato de referencia.*

En relación al contrato de referencia y por las razones ya expuestas de localización y especial singularidad del expediente número 21, FREMAP entendió que no procedía comunicar la adjudicación a la Comisión Europea, indicando si estima procedente su publicación, toda vez que los orígenes de la necesidad de esta contratación así como la propia contratación, no fueron objeto de publicación dado que, en cumplimiento de la normativa fijada por el Reglamento de Seguridad Privada, sólo un único proveedor podía realizar los servicios objeto de la contratación, en la localización en la que estos debían prestarse.

- 7. En el expediente número 47, adjudicado por importe de 38.016 euros, para la prestación de servicios de alarmas, la empresa contratista no ha dado cumplimiento a la obligación que contempla el artículo 20 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, prevista en el documento de formalización del contrato y consistente en "...comunicar la formalización de los ANEXOS relativos a cada Centro, así como sus posibles modificaciones, a la autoridad competente... asimismo, ... entregar a FREMAP documentación acreditativa de haber cumplido con esta*

*obligación en el plazo máximo de 5 días contados desde la fecha en que hayan realizado la comunicación y siempre con carácter previo al inicio de cada expediente”.*

**Se adjuntan como ANEXO 6 los documentos acreditativos de haber cumplido con la obligación de comunicar la formalización de los contratos.**

**En el fichero denominado “Alta Centros contrato Andalucía” se contiene el modelo que utiliza el contratista adjudicatario de este servicio (PROSEGUR) para dar de alta, vía web, dicho servicio ante la Autoridad competente.**

**Adicionalmente, se acompañan como ANEXO la inscripción realizada de forma presencial, en 4 instalaciones que no han podido ser cumplimentadas vía web.**

**Conclusión: Se adjunta como ANEXO documentación acreditativa de la presentación (vía web o presencial) de la documentación relativa a cada Centro, a los efectos que establece el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, ante la Autoridad Competente.**

### **II.3.2 Pliegos de cláusulas administrativas particulares y Pliegos de prescripciones técnicas**

- 1. En el expediente número 2, adjudicado por importe de 9.175.869 euros, el PCAP estableció un “umbral de saciedad” o límite máximo en la valoración del criterio económico del 25% en el lote 1 y del 20% en los lotes 2 y 3, por encima del cual las mayores bajas económicas que pudieran ofertar las empresas licitadoras no serían mejor puntuadas, lo que no resulta acorde con los principios de economía y eficiencia que deben regir en la contratación del sector público. En la práctica, las empresas o bien ajustaron sus ofertas económicas al importe del umbral de saciedad o se encontraban muy próximas al importe de dicho límite, conscientes de que, a partir del citado umbral, las bajas ofertadas no serían valoradas.*

*El establecimiento de umbrales de saciedad en la valoración del criterio precio no resulta adecuado, puesto que el órgano de contratación renuncia automáticamente y con carácter previo a la posibilidad de*

*obtener una mayor economía, sin comprobar, en su caso, la viabilidad de las ofertas. Este Tribunal considera que, si lo que se pretende con este tipo de límites es garantizar el cumplimiento adecuado del contrato, cabe la posibilidad de regular en el PCAP la baja temeraria y, en los casos en los que las empresas realicen ofertas anormalmente bajas, proceder a verificar, tras el correspondiente trámite de audiencia, si la propuesta realizada es viable al precio ofertado.*

**En relación a la contratación de referencia, señalar al respecto que FREMAP, dada la criticidad de la citada contratación, realizó un estudio en profundidad de contrataciones análogas tramitadas por otros Organismos, a efectos de determinar los criterios de valoración a utilizar.**

**En este sentido, se observó por esta Mutua que el establecimiento de umbrales de saciedad era práctica común en las contrataciones de los citados Organismos, por ello, dada la criticidad del servicio contratado, se optó por la inclusión del citado umbral de saciedad para garantizar el cumplimiento adecuado del contrato.**

**No obstante lo anterior, señalar que FREMAP, en vista de las posteriores resoluciones del TACRC, relacionadas con esta cuestión ha desechado la utilización de umbrales de saciedad en sus contrataciones posteriores.**

|                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Conclusión: FREMAP analizados los pronunciamientos del TACRC ha dejado de utilizar, incluso de forma excepcional como en el supuesto que nos ocupa –y que por su criticidad se entendió oportuno–, umbrales de saciedad en sus contrataciones.</b></p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- 2. En el expediente número 5, adjudicado por importe de 2.543.040 euros, el criterio de adjudicación previsto en el PCAP, consistente en la “renovación de secadores de manos para aseos” (2,5 puntos), no tiene relación directa con el objeto del contrato, que consiste en la prestación del servicio de limpieza del edificio (artículo 150.1 del TRLCSP e Instrucción 29ª, apartado 3, de las IIC). No obstante, en este caso concreto su valoración no tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación, que recayó en la empresa mejor valorada en el criterio precio, lo que, sin embargo, no desvirtúa la incidencia señalada.*

En relación a la supuesta *“falta de relación directa con el objeto del contrato...”* del criterio consistente en la *“renovación de secadores de manos para aseo”*, indicar que, al contrario de lo que afirma el TC, el mismo sí guarda relación con el objeto del contrato, toda vez que si atendemos a lo señalado en la Memoria del expediente de referencia, en lo que a la justificación de este concreto criterio de valoración se refiere, en la misma se indica lo siguiente: *“dado el estado actual de los equipos existentes en el hospital que precisan renovación, su relación directa con los consumibles higiénicos y la potencia de ahorro en consumo de los mismos, hemos optado por incluir esta entre las prestaciones adicionales”*.

Pues bien, como se señala en la página 25 del Pliego de Prescripciones Técnicas *“será responsabilidad de la empresa que resulte adjudicataria el suministro y reposición de los consumibles higiénicos, para todos los aseos del complejo y para los vestuarios de uso público de las zonas de rehabilitación del hospital, durante toda la duración del contrato y sus posibles prórrogas. En el caso de que los elementos actuales fuesen incompatibles con los productos higiénicos a suministrar o en caso de rotura o deterioro de los existentes, el adjudicatario proveerá al Hospital de Sevilla de dispensadores de jabón de manos, de dispensadores de papel de WC, de dispensadores de papel secamanos”*.

En consecuencia, tal y como se detalla en los párrafos precedentes y al contrario de lo que señala el TC, el criterio de *“renovación de secadores de manos para aseo”*, guarda relación directa con el objeto del contrato al influir directamente en el consumo del papel secamanos, aspecto este que forma parte de la prestación objeto de contratación.

**Conclusión:** FREMAP considera que sí existe relación directa entre el criterio empleado y el objeto del contrato, atendiendo a lo señalado en la justificación del citado criterio que consta en la Memoria del Expediente, y en relación a lo también indicado en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

3. En el expediente número 10, adjudicado por importe de 1.065.000 euros, se exigió a las empresas licitadoras acreditar su experiencia con un mínimo de nueve referencias de contratos análogos al que se licita *“...realizados en el período 2012-2014 de volumen mayor o igual a 250.000 euros desarrollados en un ámbito geográfico que comprenda al*

*menos 14 Comunidades Autónomas...”, debiendo acreditarse, entre las nueve referencias, “al menos dos instalaciones de cada una de las siguientes tecnologías: “instalaciones y mantenimiento de sistemas de cableado estructurado de los fabricantes System o Brand-rex”, “instalaciones y mantenimiento de equipamiento de red de los fabricantes Cisco Systems o HP”, “instalaciones y mantenimiento de equipamiento de red inalámbrica”. Además, se requiere que dichas empresas estén en posesión de determinados certificados de fabricantes concretos, justificándolo en la necesidad de “probar el conocimiento” de las empresas en las mencionadas tecnologías.*

*Este Tribunal de cuentas considera que dichas exigencias podrían ser indicativas de cierta cautividad tecnológica derivada de la solución inicial adoptada por FREMAP (en este caso de la “infraestructura y equipamiento de red” para las comunicaciones), que no resulta favorecedora de la concurrencia en la medida en que puede condicionar las contrataciones futuras en favor de determinadas marcas comerciales, excluyendo a los posibles licitadores que no estén certificados por los fabricantes para realizar el servicio. En este caso, únicamente se presentaron dos empresas al procedimiento de licitación, resultando adjudicataria la que ya venía prestando el servicio.*

**En relación a lo indicado por el TC y tal y como se señala en la justificación de los criterios de solvencia existentes en la Memoria del citado expediente, dada la criticidad de la contratación, “es necesario determinar si el licitador tiene la capacidad técnica necesaria para la prestación del servicio”.**

**En este sentido, la solvencia requerida no sólo resultaba proporcional al objeto de la contratación, sino que se situaba por debajo las exigencias, en cuanto a experiencia en instalaciones multi-región, de la propia realidad de la contratación referenciada, la cual afectaba a la totalidad de Centros de la Mutua, en todo el territorio nacional (Península, Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla), es decir, más de 250 Centros.**

**Por otro lado, y de cara a garantizar la correcta ejecución del contrato, FREMAP exigió a los licitadores que desearan concurrir, una “formación mínima en el mantenimiento de las soluciones de cableado de las que dispone la Mutua”, como no puede ser de otro modo, de cara a garantizar**

una correcta ejecución del contrato. Es decir, se trataba de garantizar un adecuado mantenimiento de la tecnología que, en este ámbito, dispone FREMAP –siendo este, y no otro como parece pretender el TC el objeto de la contratación- pues la tecnología con la que cuenta esta Mutua, en materia de Red de Datos era la que era en la fecha, y no otra, y era necesaria la contratación de su mantenimiento.

Finalmente indicar que el Procedimiento utilizado por FREMAP en la contratación de referencia fue el Abierto, prueba de que la intención de esta Mutua era la de abrir el mayor grado posible de concurrencia, bajo los requisitos mínimos necesarios y exigibles para garantizar una correcta prestación de un servicio tan crítico.

**Conclusión:** El objeto de la contratación era mantener en perfecto estado de usabilidad y funcionamiento la Red de Datos de los Centros de FREMAP, para lo cual era necesario que los licitadores acreditaran experiencia, formación y conocimientos acreditados en la tecnología que soportaba la Red de Datos de la Muta.

4. *En los expedientes números 9 y 16, adjudicados por importes de 1.314.262 y 633.860 euros, respectivamente, el PCAP estableció como criterio de adjudicación la impartición de horas de “formación de vigilantes” (0,5 puntos) y de “formación servicios auxiliares” (0,5 puntos) y la “Mejora del Plan de Formación Permanente para el personal adscrito al contrato” (8 puntos), que hubieran tenido mejor encaje legal como requisitos de solvencia, al estar relacionados con la cualificación profesional del personal adscrito a la ejecución del contrato.*

**En relación a los criterios indicados para el expediente número 9, en concreto, “formación de vigilantes” y de “formación servicios auxiliares” indicar que los mismos cumplen todos y cada uno de los requisitos legales que repetidamente se han expuesto en el presente documento (relación con el objeto del contrato, objetividad, proporcionalidad, etc.).**

**El “mejor encaje legal” que alude el TC de utilizarlos como requisitos de solvencia, no resulta posible toda vez que, además del discutible encaje**

**dentro de los taxativos supuestos recogidos en el artículo 78 TRLCSP en cuanto a la solvencia, los mismos –los criterios de solvencia- se refieren a un momento temporal concreto: el de selección de los licitadores.**

**Ahora bien, de la lectura de la Memoria del Expediente y la justificación de los citados criterios, lo que se pretende es que en fase de ejecución del contrato –donde la solvencia ya no aplica, pues ya se ha seleccionado la oferta económicamente más ventajosa y la adjudicación se ha producido- sí aplique el compromiso que, en su caso, el adjudicatario haya podido realizar respecto de dotar, al personal adscrito en ejecución, de formación adicional –que deberá realizarse, como no puede ser de otro modo y como pretendió FREMAP- en el momento de ejecución del contrato y en la tareas que comprenden la prestación del servicio contratado.**

**Lo anterior, aplica de igual modo al criterio “Mejora del Plan de Formación Permanente para el personal adscrito al contrato” del expediente número 16 también señalado por el TC. En el cual, como puede comprobar en el PCAP el TC, FREMAP exige en fase de solvencia una serie de titulaciones para el personal ofertado, que nada tienen que ver con la formación futura que se valora en fase de adjudicación y que se realizará, en su caso –si el adjudicatario lo ha ofertado- en la ejecución del contrato.**

**Conclusión: Los criterios de valoración utilizados en los expedientes indicados se ajustan a la normativa de contratación pública, sin que quepa, como parece pretender el TC confundir la fase de solvencia (de acuerdo a los taxativos supuestos recogidos en el artículo 78 TRLCSP) con la fase de adjudicación y, posterior, ejecución del contrato.**

*Asimismo, en el precitado expediente número 16, el PCAP estableció como criterio de adjudicación el “Plazo de inicio de la prestación del servicio”, valorado hasta un máximo de 6 puntos, puntuando con “... 0,2 puntos cada día natural que se reduzca el plazo de 45 días...” previsto para el inicio de la ejecución del contrato desde su formalización. La elección de este criterio se justificó por la importancia de “... la fecha exacta del inicio de la prestación del servicio, a fin de que se produzca una adecuada transición del mismo y no haya interrupciones en el transporte sanitario...”.*



*En relación con ello debe señalarse que la fecha de inicio de la prestación prevista en el Pliego fue el 1 de octubre de 2015, mientras que la vigencia del contrato anterior finalizaba el 31 de agosto de 2015. Por ello, si se pretendía garantizar la continuidad del servicio sin interrupciones, de modo que comenzase a prestarse al finalizar el plazo de vigencia del contrato anterior, dicha circunstancia debería haberse previsto en el Pliego, en lugar de valorar como criterio de adjudicación la reducción del plazo de inicio fijado, que, además, no está vinculado con el objeto del contrato (Instrucción 29ª, apartado 3, de las IIC).*

**Nuevamente FREMAP entiende que el criterio de valoración señalado por el TC referido al “Plazo de inicio de la prestación del servicio” cumple con todas las exigencias de la normativa de contratación pública, toda vez que en el Pliego de Prescripciones Técnicas se establecía que “El inicio de la prestación del servicio se realizará en el plazo máximo de 45 días naturales, contados desde la fecha de firma del contrato...”. En consecuencia, lo que se valora, es la reducción del citado plazo al existir, por la naturaleza de la actividad, un tiempo mínimo necesario para realizar la transición de la prestación contratada así como los ajustes necesarios de puesta en marcha del servicio.**

**Lo anterior nada tiene que ver con la vigencia del contrato precedente ni el inicio del nuevo contrato, ya que se trata de contrataciones independientes, cada una con su clausulado propio.**

**Adicionalmente, no tendría sentido la pretendida vinculación, pues un posible Recurso Especial, falta de concurrencia -declaración de desierto, no aportar por el adjudicatario la documentación requerida o, simplemente, una demora en la tramitación del expediente referido - también hubiera impedido garantizar “la continuidad del servicio sin interrupciones, de modo que comenzase a prestarse al finalizar el plazo de vigencia del contrato anterior”. Los aspectos que el TC pretende contemplar como previstos en los Pliegos, en la práctica, son del todo imprevisibles.**



**Conclusión: Nada tiene que ver el criterio de valoración utilizado, cuyo fin no es otro que reducir un tiempo máximo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, para el inicio de la prestación, con la vinculación que realiza el TC entre el expediente anterior, el referido expediente número 16 y el vencimiento e inicio de los respectivos contratos.**

5. *En los expedientes números 23 y 24, adjudicados por importes de 379.931 y 346.562 euros, respectivamente, los PCAP exigieron a las empresas, como requisito de acreditación de su solvencia, estar en posesión de una determinada clasificación (Instrucción 23ª de las IIC), y, adicionalmente, que acreditaran la solvencia técnica con otros medios de entre los previstos en el artículo 78 del TRLCSP, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 62.1 del TRLCSP, que contempla que en el caso de que se exija una determinada clasificación para contratar, esta sustituye la exigencia de otros medios de acreditación de la solvencia previstos en el artículo 78 del TRLCSP.*

**En relación a los expedientes indicados y la exigencia conjunta tanto de clasificación como de otros criterios de solvencia técnica, señalar que tanto el TACRC (ej. Resolución 027/2011) como la doctrina se han pronunciado en repetidas ocasiones señalando que la clasificación no exime del cumplimiento de determinados aspectos de solvencia técnica, principalmente los asociados al cumplimiento de una determinada norma de garantía de la calidad, que es lo que sucede en el caso de los expedientes señalados.**

**No obstante lo anterior, como indica el TC, FREMAP utilizó un criterio que, si bien, se ajusta a los requerimientos de la normativa de contratación, podría haber entrado en conflicto con la exigencia de clasificación, en concreto el indicado como Solvencia Técnica apartado a.), referido a la experiencia de los licitadores en contrataciones similares al objeto del contrato, si bien, esta circunstancia no fue objeto recurso por parte de ningún interesado ni dio lugar a exclusión.**

**Conclusión:** como se ha señalado, la normativa de contratación, doctrina y jurisprudencia (ej. Resolución 027/2011) se han pronunciado afirmativamente en el uso acumulativo de la clasificación y de determinados criterios de solvencia técnica, sin que como señala el TC, sean excluyentes.

6. *En los expedientes números 12,15,20,21,28 y 29, adjudicados por importes de 797.266,647.834,529.630,476.102,197.437 y 185.300 euros, respectivamente, adjudicados mediante procedimiento negociado (único proveedor), no se elaboraron los correspondientes Pliegos (artículo 137 del TRLCSP e Instrucción 29ª de las IIC).*

En relación a los expedientes indicados, la totalidad de los mismos, a excepción del expediente número 21, todos ellos se basan en la exclusividad del proveedor del servicio en cuestión, sustentada en el correspondiente certificado acreditativo de la misma.

El procedimiento de tramitación de estos expedientes, -todos ellos de mantenimiento y de reparación de equipos (RMN, RX, Software) con los que FREMAP lleva a cabo la gestión de la información, el tratamiento y pruebas a pacientes, etc...,- se inicia con la comprobación de que necesariamente el servicio que debe prestarse con las condiciones y requerimientos específicos del equipo en cuestión, con el software adecuado y realizado, en su caso, por personal con cualificación y formación específica, avalado todo ello por el fabricante.

Lo anterior trae como consecuencia que el servicio sólo puede ser ejecutado por una empresa, la titular de la exclusividad del mismo, en los términos y condiciones estipulados en las condiciones técnicas fijadas, para cada equipo y caso concreto, por el fabricante.

Las citadas condiciones han sido objeto de negociación entre FREMAP y los respectivos proveedores, fijándose en las estipulaciones de los respectivos contratos, los acuerdos alcanzados, hasta tanto esta Entidad no ha implantado en la solución COFRE, el procedimiento negociado que, como no puede ser de otro modo, lleva implícito una gestión integral del expediente, desde la detección la necesidad, pasando por todas las fases

de Preparación (incluyendo elaboración de Memoria, Informe en Materia Económico-Presupuestaria, Pliegos, etc.), Publicación (salvo en el supuesto de exclusividad, artículo 170.d), Adjudicación, Formalización y Ejecución.

Por otro lado y por cuanto se refiere al expediente número 21, tal y como se ha manifestado anteriormente, se trata de un expediente en el que si bien no concurren las circunstancias requeridas en el artículo 170.d), aplicables a los expedientes anteriores, que contemplan la adjudicación de los contratos con un “único proveedor”, hay que señalar que la especial singularidad de esta contratación que si bien, no cumple los requerimientos fijados en el citado precepto, tampoco permite abrir a concurrencia la citada contratación, toda vez que la referida singularidad que se produce por ubicarse el centro, en el que el servicio de asistencia sanitaria debe prestarse, dentro del Polígono Industrial en el que se encuentran las instalaciones propiedad de la empresa General Motors (GM), debe contemplar, a su vez, lo establecido en el Reglamento de Seguridad Privada que, en su artículo 80, señala *“1. El servicio de seguridad en vías de uso común pertenecientes a polígonos industriales o urbanizaciones aisladas será prestado por una sola empresa de seguridad...”* lo que pone de manifiesto la imposibilidad de esta Mutua de poder abrir a concurrencia, como es su proceder ordinario, esta contratación.

Por otro lado, y tal y como se establece en el apartado 3 del citado precepto *“... los titulares de los bienes que integren el polígono o urbanización podrán concertar con distintas empresas de seguridad la protección de sus respectivos locales, edificios o instalaciones, pero en este caso los vigilantes de seguridad desempeñarán sus funciones en el interior de los indicados locales, edificios o instalaciones”*, cabría abrir a licitación el servicio de vigilancia si el mismo se realizara exclusivamente en el interior del local utilizado por FREMAP, situación no compatible con el objeto del contrato y sus requerimientos, lo que impediría realizar de forma adecuada, en atención a las necesidades de FREMAP, el control de accesos a sus instalaciones que se realiza en el Polígono de Entrerríos S/N Figueruelas (Puerta 5 de acceso al Polígono).

Al igual que en los expedientes anteriores, la especial singularidad expuesta dio lugar a que las condiciones de prestación de servicio

hubieran de adaptarse a la localización de la realización de las actuaciones, reflejándose las mismas en el clausulado del contrato, de acuerdo a las negociaciones realizadas con la única empresa que, a tenor de lo expuesto anteriormente, podía realizar el servicio.

**Conclusión:** Los contratos realizados al amparo bien de la exclusividad (artículo 170.d) TRLCSP) manifestada en los correspondientes certificados o, en el caso del expediente número 21, de la especial singularidad en la localización en la que el servicio debe prestarse (Reglamento de Seguridad Privada, artículo 80 apartados 1 y 3), incorporan en su clausulados las condiciones en las que el servicio ha de prestarse, como resultado de la negociación llevada a cabo entre FREMAP y las empresas prestadoras del servicio.

Desde la implementación en COFRE de la gestión integral del procedimiento negociado, quedan recogidas en la aplicación todas las fases de tramitación de este tipo de expedientes, desde la detección de la necesidad hasta la ejecución.

7. *En el expediente número 51, adjudicado por importe de 28.890 euros, cuyo objeto consiste en la prestación del servicio de muestreo microbiológico en distintos centros hospitalarios, consta el documento de petición de ofertas a las cuatro empresas invitadas a participar en la licitación, en el que FREMAP no concretó la importancia relativa o ponderación asignada a cada uno de los criterios que se valoraron en la adjudicación, que se precisó con posterioridad tras la recepción de las proposiciones remitidas por las empresas licitadoras. Asimismo, se incluyó como criterio de adjudicación las mejoras ofertadas por las propias empresas sin concretar al menos qué aspectos serían valorados y como serían evaluados.*

*Esta indeterminación previa privó a los licitadores de la información necesaria en el momento de realizar sus ofertas, lo que resulta contrario al principio de transparencia y pudo favorecer, además, a la empresa que venía prestando el servicio hasta ese momento, ya que probablemente era conocedora de las necesidades del servicio y de las preferencias del órgano de contratación.*

*En la práctica, la valoración de la periodicidad ofertada en el número de “visitas” y de “muestras” de control por encima de las mínimas exigidas fueron criterios determinantes en el resultado de la adjudicación, justificándose la mayor puntuación de estos criterios, según consta en el único informe de valoración que se adjunta al expediente (referido al centro hospitalario de Majadahonda), en que el número de muestras ofertadas resulta de “vital importancia”, de modo que “es importantísimo que tomen el mayor nº de muestras posibles y de distintos puntos...”.*

*En relación con lo anterior debe señalarse que si la prestación de dicho servicio es una necesidad de vital importancia, con unas características y particularidades propias sobradamente conocidas, no se justifica el hecho de que no se informase de ello previamente a todas las empresas participantes en la licitación.*

*Cabe reseñar, además, la escasa ponderación asignada al criterio precio (un 5%) que tampoco se concretó previamente. En relación con ello debe tenerse en cuenta que, en los casos en los que se considera más de un criterio de adjudicación, con carácter general debe asignarse mayor puntuación al criterio precio y a los que sean valorables económicamente (Instrucción 29ª, apartado 4, de las IIC), por lo que, en este caso en particular, se trata de una información relevante que las empresas licitadoras deberían haber conocido previamente para poder presentar sus ofertas con cierta coherencia y acordes con los intereses de la mutua.*

**En relación a la contratación de referencia, FREMAP procedió a invitar a un número superior al mínimo exigido en sus I.I., fijando en la invitación cursada las características y los requisitos mínimos que las empresas debían tener en cuenta a la hora de confeccionar y cumplimentar su oferta.**

**Posteriormente, una vez recibidas las ofertas, las mismas fueron analizadas y valoradas bajo los mismos criterios y peso de ponderación asignada a los mismos a efectos de determinar la oferta económicamente más ventajosa en su conjunto.**

**Conclusión:** Las invitaciones cursadas para la presentación de ofertas, si bien contenían las características y requisitos de presentación no especificaban la ponderación o peso de los criterios de valoración utilizados.

### **II.3.3 Ejecución, extinción y pago**

- 1. En los expedientes números 2,4,19,34,36,43,45 y 49, adjudicados por importes de 9.175.869,3.843.204,552.000,49.968,49.829, 41.808,40.834 y 30.137 euros, respectivamente, FREMAP certificó la conformidad con los servicios prestados en el mes de diciembre los días 21,2,29,18,15,15,14 y 22, es decir, con anterioridad a la finalización de la prestación de aquellos, lo que no resulta acorde con lo previsto en la Instrucción 22ª de las IIC y en los propios PCAP aplicables a los contratos, que contemplan que “... el adjudicatario emitirá facturas por los servicios efectivamente prestados...” y que “... FREMAP efectuará el pago de las facturas, mediante transferencia bancaria..., una vez declaradas conformes por la Mutua, en un plazo de 30 días desde su recepción”. Además, en todos los expedientes señalados, con la única excepción del número 19, FREMAP abonó el importe de las facturas los días 23, 9, 28,17,18, 17 y 29, respectivamente, es decir, antes de que finalizase la prestación, incumpliendo lo previsto en los Pliegos de cláusulas y en los contratos aplicables, que prevén efectuar el pago por los “servicios prestados”, así como la Instrucción 22ª de las IIC que establece que FREMAP efectuará el pago por “... la obra, servicio y suministro realizado...”, circunstancia que no se había producido respecto de la totalidad del mes, que aún no había finalizado.*

**Respecto de los expedientes que han sido objeto de conformidad y pago con anterioridad a la finalización de la prestación del servicio, (concretamente los que refiere el TC relativos al mes de Diciembre) señalar que para estos expedientes, del referido mes, en lo que la prestación se realiza en base a horas de servicio contratadas, la forma de proceder consistió en realizar un abono a cuenta, –en los términos señalados en la I.I. 22ª punto 2-, de las horas previstas para que el servicio se prestase en las condiciones y precio fijado en el contrato, siempre que contase con la conformidad de la Mutua, –Instrucción 22ª**

punto 3-, conformidad de la que se deja constancia en la factura, al efecto emitida, si la estimación se ajusta a las previsiones del contrato.

Lo descrito en el párrafo anterior, dio lugar a que en el siguiente mes – Enero del año posterior- se procediera a verificar la bondad de la estimación realizada y ajustar, en su caso, las horas de prestación de servicio efectivamente realizadas, regularizando sí procedía la facturación realizada en Diciembre.

En aquellos casos en los que la prestación del servicio es una prestación de tracto sucesivo, el pago realizado en el mes de Diciembre tuvo su origen en prestar la conformidad, de forma anticipada, con anterioridad a la efectiva finalización del servicio. Lo anterior en base a no demorar los pagos asociados a la facturación electrónica recibida, en esta fase inicial de implantación de la misma, sin que a la fecha se advirtiese incumplimiento alguno respecto a la prestación del servicio. En todo caso, cualquier alteración o incumplimiento en la citada prestación del servicio daría lugar, a la pertinente regularización en la facturación del mes siguiente, circunstancia que no se ha producido.

No obstante lo anterior, la dinámica de FREMAP en lo que a la gestión de pago de un servicio se refiere, implica verificar que el mismo se ha prestado de conformidad, de acuerdo a los requisitos y exigencias del contrato.

**Conclusión:** Los pagos realizados en el mes de Diciembre, por las prestaciones a que se refieren los expedientes señalados por el TC, tienen la consideración de abonos a cuenta y los mismos se contemplan en las I.I. de FREMAP (Instrucción 22ª).

**Señalar adicionalmente** que la dinámica de FREMAP en lo que a la gestión de pago de un servicio se refiere, implica verificar que el mismo se ha prestado de conformidad, de acuerdo a los requisitos y exigencias del contrato.

2. *En el expediente número 47, adjudicado por importe de 38.016 euros, FREMAP abonó el importe de facturas con anterioridad a que finalizase la prestación del servicio, a pesar de que en el documento de formalización del contrato se indica que el pago se realizaría por “...trimestres*

*vencidos”. En concreto, las fechas de abono de las facturas que constan en el expediente son: el 29 de mayo de 2015 respecto de los servicios prestados durante los meses de abril, mayo y junio de 2015; el 21 de septiembre de 2015 respecto de los servicios prestados durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2015; y 16 de diciembre de 2015 respecto de los servicios prestados durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015.*

**En este supuesto se trata de una prestación del servicio de tracto sucesivo, en la que el abono tiene carácter trimestral, realizándose el pago a la recepción de la factura emitida por el proveedor con anterioridad a la finalización del servicio.**

**Advertida esta práctica que no se ajusta a lo establecido en contrato, ni a las exigencias de FREMAP en lo que a gestión del pago se refiere, que implican verificar que el servicio se ha prestado de conformidad, de acuerdo a los requisitos y exigencias del contrato, la situación indicada por el TC se ha corregido en el presente ejercicio.**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Conclusión: Advertida la incidencia en la fecha de pago señalada por el TC, que no se ajusta a lo establecido en contrato, ni a las exigencias de FREMAP en lo que a gestión del pago se refiere, que implican verificar que el servicio se ha prestado de conformidad, de acuerdo a los requisitos y exigencias del contrato, dicha situación se ha corregido en el presente ejercicio.</b></p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

3. *En el contrato número 51, adjudicado por importe de 28.890 euros, FREMAP efectuó el pago por adelantado de la mitad del importe de los servicios contratados, sin que en el documento de formalización del contrato estuviera prevista dicha posibilidad, lo que no resulta acorde con la Instrucción 15ª de las IIC, que exige que las “condiciones de pago” figuren como contenido mínimo de los contratos. Asimismo, la Instrucción 22ª de las IIC prevé que el abono del precio al contratista se realiza “... por la obra, servicio o suministro realizado, en los plazos y condiciones establecidos en el contrato”, por lo que dicho pago anticipado no resulta acorde con la regla general aplicable a cualquier procedimiento de ejecución del gasto público, según la cual, de conformidad con los*



*principios de buena gestión, el pago debe realizarse tras la recepción del suministro, de la obra o la conformidad de la prestación del servicio.*

**En relación a lo indicado por el TC este apartado, FREMAP ha procedido a revisar la documentación por ustedes solicitada, respecto del contrato número 51, y no comparte la manifestación vertida en su informe de que esta Mutua efectuó el pago por adelantado de la mitad del importe de los servicios contratados.**

**A estos efectos, se ha revisado y verificado la facturación asociada la contratación de referencia para el ejercicio 2015 y el ejercicio 2016 y se ha podido comprobar que, en el ejercicio 2015 se ha procedido al pago de la facturación emitida por los servicios prestados, a partir del mes de Junio del referido año, quedando pendiente de pago la facturación correspondiente a los meses de Mayo y Diciembre de 2015 que, se hizo efectiva, en el año 2016 al igual que el resto de facturación del año 2016 tal y como consta en el detalle que se adjunta, en el que asimismo se incluyen los pagos realizados en el actual ejercicio 2017 y la situación económica del expediente, impuestos incluidos (28.890 + 21% IVA):**

#### Resumen económico del contrato DREG/28/80/2015/0011 (RC: 2015/28/80/000245)

Importe total del contrato: 34.958,98€  
Importe consumido: 13.780,69€  
Porcentaje consumido: 39,42%

| Ejercicio | Presupuestado | Consumido | Porcentaje |
|-----------|---------------|-----------|------------|
| 2015      | 2.116,29€     | 2.116,29€ | 100,00%    |
| 2016      | 8.990,30€     | 8.990,30€ | 100,00%    |
| 2017      | 9.647,37€     | 2.674,10€ | 27,72%     |
| 2018      | 9.647,37€     | 0,00€     | 0,00%      |
| 2019      | 4.557,65€     | 0,00€     | 0,00%      |

#### Detalle de facturas

| Ejercicio de imputación | Número factura | Fecha factura | Importe           |
|-------------------------|----------------|---------------|-------------------|
| 2015                    | 20151893       | 31/07/2015    | 568,70€           |
| 2015                    | 20151894       | 31/07/2015    | 399,30€           |
| 2015                    | 20152168       | 31/08/2015    | 579,59€           |
| 2015                    | 20152427       | 30/09/2015    | 568,70€           |
| 2016                    | 20151217       | 31/05/2015    | 568,70€           |
| 2016                    | 20153290       | 31/12/2015    | 568,70€           |
| 2016                    | 20160119       | 31/01/2016    | 568,70€           |
| 2016                    | 20160120       | 31/01/2016    | 399,30€           |
| 2016                    | 20160400       | 29/02/2016    | 568,70€           |
| 2016                    | 20160712       | 31/03/2016    | 568,70€           |
| 2016                    | 20160990       | 30/04/2016    | 568,70€           |
| 2016                    | 20160991       | 30/04/2016    | 399,30€           |
| 2016                    | 20161308       | 31/05/2016    | 568,70€           |
| 2016                    | 20161719       | 30/06/2016    | 568,70€           |
| 2016                    | 20162048       | 31/07/2016    | 568,70€           |
| 2016                    | 20162049       | 31/07/2016    | 399,30€           |
| 2016                    | 20162373       | 31/08/2016    | 568,70€           |
| 2016                    | 20162661       | 30/09/2016    | 568,70€           |
| 2016                    | 20162959       | 31/10/2016    | 568,70€           |
| 2016                    | 20162960       | 31/10/2016    | 399,30€           |
| 2016                    | 20163248       | 30/11/2016    | 568,70€           |
| 2017                    | 20163537       | 31/12/2016    | 568,70€           |
| 2017                    | 20170137       | 31/01/2017    | 399,30€           |
| 2017                    | 20170136       | 31/01/2017    | 568,70€           |
| 2017                    | 20170424       | 28/02/2017    | 568,70€           |
| 2017                    | 20170745       | 31/03/2017    | 568,70€           |
|                         |                | <b>Total</b>  | <b>13.780,69€</b> |

**Conclusión:** La manifestación señalada por el TC de que FREMAP efectuó el pago por adelantado de la mitad del importe de los servicios contratados no se ajusta a la situación real de los pagos producidos que, como queda acreditado, se están realizando de acuerdo a la ejecución de los trabajos y una vez que el servicio prestado ha merecido conformidad.

## **II.4. CONTRATOS DE SUMINISTRO**

### **II.4.1 Preparación, licitación y adjudicación**

- 1. En los expedientes números 3 y 18, adjudicados por importes de 5.873.401 y 620.300 euros, respectivamente, mediante procedimiento abierto con distintos criterios de adjudicación, no se realizó la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia (artículos 1, 139,190 y 191 del TRLCSP e Instrucciones 1ª y 33ª de las IIC).*

*Asimismo en el expediente número 18, FREMAP incumplió el plazo máximo de 48 días previsto en el artículo 154.2 del TRLCSP para el envío del anuncio al DOUE, publicándose la formalización con posterioridad a la petición expresa de la acreditación de la realización de dicho anuncio por este Tribunal de Cuentas, esto es, un año y nueve meses después de su adjudicación.*

**En relación a este aspecto señalado por el TC, respecto a la tramitación de los expedientes referidos, FREMAP, tal y como se ha señalado en apartados anteriores, en su condición de Poder Adjudicador no Administración Pública, procedió a la apertura previa y valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor de los expedientes referenciados, con carácter previo al resto de criterios e informando en acto público el resultado de dicha valoración, en el momento posterior de la apertura –en acto público- de la oferta económica, al entender que dicha actuación se ajustaba a los requerimientos de la normativa de contratación pública, en todos sus extremos y actuando, en todo momento, en los términos y condiciones establecidos en los PCAP, los cuáles no fueron impugnados por ningún licitador y, en consecuencia, estando conformes con el procedimiento seguido por esta Entidad, el cual, se ha basado en:**

- Garantizar la presentación separada e independiente de la documentación que contenga la proposición del licitador, en**

cuanto a los criterios evaluables mediante fórmulas y los que dependan de un juicio de valor.

- Realizar la apertura pública de las ofertas económicas, dándose a conocer en dicho acto, con carácter previo a la apertura el resultado de la valoración realizada sobre los criterios sujetos a un juicio de valor.
- Finalmente acudir a lo que dispongan los PCAP en cuanto a la apertura, en su caso, de resto de la documentación que integra la proposición del licitador.

La fundamentación jurídica de las actuaciones llevadas a cabo por FREMAP, la encontramos en el artículo 150.2 TRLCSP que obliga a realizar la evaluación de los criterios que dependan de un juicio de valor con carácter previo al resto de criterios que tengan una naturaleza distinta, dejando constancia documental, haciendo referencia la norma a un posterior desarrollo de los supuestos y condiciones en que deba hacerse pública tal evaluación.

Tal desarrollo reglamentario lo podemos encontrar en el artículo 30 del RD 817/2009, el cual en su apartado 2, obliga a que la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará siempre con posterioridad a la de aquellos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor y, en su apartado 3, señala que la ponderación asignada a los criterios dependientes de un juicio de valor se dará a conocer en el acto público de apertura del resto de la documentación que integre la proposición, salvo que en los PCAP se disponga otra cosa en cuanto al acto en que deba hacerse pública.

Asimismo, el artículo 160.1 del TRLCSP sí que obliga expresamente a la apertura en acto público de la oferta económica, aspecto que se ha respetado en los expedientes objeto de análisis por el TC.

Por lo tanto, si atendemos no sólo al articulado sino también al clausulado de los propios PCAP, la actuación de FREMAP ha cumplido expresamente con lo señalado en la normativa de contratación.

No obstante lo anterior, señalar que FREMAP ha modificado su actuación, en lo que a la apertura pública de criterios de valoración sujetos a juicio de valor se refiere, a raíz del recurso especial en materia de contratación, recibido por esta Mutua, contra el expediente LICT/99/115/2014/0025 (Resolución 702/2015) en el que a juicio del TACRC, más allá de la literalidad del artículo 160.1 del TRLCSP en virtud del cual *“En todo caso, la apertura de la oferta económica se realizará en acto público, salvo cuando se prevea que en la licitación puedan emplearse medios electrónicos”* también debe recaer la mayor transparencia posible en el resto de fases del procedimiento y, específicamente, en lo que a la apertura de los criterios de valoración sujetos a juicio de valor se refiere, publicidad que FREMAP está realizando, en todos los expedientes de licitación publicados, con posterioridad a la recepción del recurso, en aras a potenciar la transparencia del proceso.

Por otro lado, y tal y como señala el TC una vez advertida la no publicación en el DOUE de la formalización del contrato número 18, esta Mutua procedió a la subsanación mediante su publicación.

**Conclusión:** En relación a los expedientes referidos, FREMAP ha procedido a la tramitación de los mismos adaptándose, escrupulosamente al clausulado de la normativa de contratación pública, esto es, garantizado la presentación, apertura y evaluación separada de los criterios que dependen de un juicio de valor, con carácter previo, del resto de criterios y, a su vez, realizando la apertura en acto público de la oferta económica, dando lectura y poniendo a disposición de los licitadores la valoración realizada de los citados criterios dependientes de un juicio de valor (artículo 150.2 TRLCSP, el artículo 30 del RD 817/2009, apartados 2 y 3 y el artículo 160.1 del TRLCSP).

No obstante lo anterior, a raíz de la Resolución del TACRC (Resolución 702/2015), desfavorable para FREMAP, en la que el TACRC analiza esta cuestión y se pronuncia en un sentido no literal a la propia normativa, sino que realiza una interpretación basada en los principios generales, esta Mutua ha procedido a adaptar sus procedimientos de contratación procediendo a la apertura pública de los criterios sujetos a juicio de valor, a partir de notificación de la citada Resolución.

2. En el expediente número 25, adjudicado por importe de 343.950 euros, sujeto a regulación armonizada, FREMAP no publicó la formalización del contrato en el DOUE (artículo 154.2 del TRLCSP).

En relación a lo señalado por el TC respecto del expediente número 25, y tal y como se ha señalado anteriormente, de nuevo informamos que a medida que se han ido implementando los procedimientos de tramitación de expedientes en el aplicativo COFRE, en el que como se ha informado en apartados anteriores se incorpora la gestión integral de los mismos, desde la detección de la necesidad, preparación, publicación, adjudicación, formalización y ejecución, se ha contemplado e implementado también la integración sistémica con el Perfil del Contratante de la Mutua ([www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es)).

La integración sistémica consiste en la publicación mediante servicios web de los Anuncios de Información Previa, Licitación, Pliegos, Adjudicaciones y Formalización que permiten el envío de documentos en formato CODICE.

La referida integración permite, además, los envíos simultáneos de dichos documentos al BOE y al DOUE que, por el momento sólo están operativos para la Administración General del Estado. No obstante esta Mutua está en contacto directo y permanente con la Plataforma de Contratación del Sector Público a efectos de poder lograr una plena integración sistémica en todo su alcance.

Señalar que el citado expediente se tramitó con anterioridad a la implantación en COFRE del procedimiento negociado, actualmente implantado y que ha supuesto una mejora en los mecanismos de control interno para evitar que estas situaciones se produzcan.

**Conclusión:** FREMAP a través de la aplicativo COFRE y sus integraciones con el Perfil del Contratante de la Mutua [www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es) ha impulsado medidas de control interno para garantizar que todas las publicaciones que recoge la normativa de contratación, se realicen en tiempo y forma.

#### **II.4.2 Pliegos de cláusulas administrativas particulares y Pliegos de prescripciones técnicas**

*En el expediente número 25, adjudicado por importe de 343.950 euros mediante procedimiento negociado con un único proveedor, no se elaboraron los correspondientes Pliegos (artículo 137 del TRLCSP e Instrucción 29ª de las IIC), deficiencia que ha sido subsanada en los expedientes tramitados en el ejercicio 2016.*

**Tal como indica el TC y como se ha señalado en apartados anteriores, desde la implementación en COFRE de la gestión integral del procedimiento negociado, quedan recogidas en la aplicación todas las fases de tramitación de este tipo de expedientes, desde la detección de la necesidad hasta la ejecución, por lo que en el año 2016 esta tipología de expedientes vienen acompañados de sus correspondientes Pliegos.**

#### **II.4.3 Ejecución, extinción y pago**

*En el análisis del cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 22ª, apartado 3, que establece la obligación de abonar el precio de los contratos en el plazo máximo de treinta días desde la fecha de presentación de la factura, no se han detectado incidencias significativas.*

**Lo comentado en este apartado, para los contratos de Suministros, lo mantiene el informe del TC tanto en los contratos de Obras como en los de Servicios sin que esta Mutua haya realizado, a lo largo del presente documento, manifestación alguna al respecto y por ello muestra, en este apartado, su conformidad a lo indicado por el TC.**

#### **II.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.**

**Adicionalmente a lo manifestado por el TC en el presente apartado al señalar que FREMAP ha cumplido con lo dispuesto en la normativa referenciada, esta Mutua, en aras a fomentar la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, además de las exigencias señaladas en la normativa, procede a la publicación en la web de la Mutua ([www.fremap.es](http://www.fremap.es)), de forma on-line, dentro del Portal de Transparencia, la información relativa a todas y cada una de sus contrataciones, con independencia del importe de las mismas.**

## **II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.**

Efectivamente FREMAP, para dar cumplimiento a la normativa señalada contempla en sus Pliegos (PCAP) la siguiente previsión:

*“FREMAP es una Entidad comprometida con los derechos consagrados en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en los principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas, además es una entidad comprometida con la promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, promoción de la integración de la mujer y promoción de la igualdad de oportunidades y accesibilidad Universal de las personas con discapacidad; de tal modo que todo tercero que contrate con FREMAP respetará los citados principios y derechos.*

*Por tanto, FREMAP y el adjudicatario se obligarán a velar porque no se produzcan ninguna conducta que suponga una vulneración de los citados derechos. Además el adjudicatario en el caso que estuviese obligado legalmente a tener implantado un plan de igualdad, se compromete a disponer del mismo y cumplirlo durante toda la duración del contrato”.*

En este sentido, y a pesar del carácter potestativo de las posibilidades previstas en la norma, esta Mutua viene realizando un seguimiento de la doctrina y jurisprudencia que, en esta materia, están publicando los distintos Tribunales y, específicamente el TACRC y, asimismo, está valorando la posible inclusión –tal y como señala el TC- de medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres dentro del encaje que permite la normativa de contratación, más allá de lo indicado en el clausulado del PCAP.



### **III. CONCLUSIONES**

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

1. *En cuanto a la obligación de remisión de los extractos de los expedientes de contratación, FREMAP no envió de oficio tres expedientes, a pesar de resultar obligatorio de conformidad con lo dispuesto en la “Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico”, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013, si bien dichos expedientes fueron enviados con posterioridad a requerimiento expreso de este Tribunal (epígrafe I.4.2).*

**Tal y como se ha señalado en el presente documento, la omisión en el envío de oficio de tres expedientes no obedece a ninguna causa especial que no sea la producida por un error en la incorporación de estos expedientes en el envío trimestral de documentación que, como bien señala el TC en su informe, figuraban en la relación anual certificada de expedientes por lo que queda acreditada la no intencionalidad de omitir su envío, pues el mismo se ha realizado tan pronto como fue solicitado por el TC, al detectar el error producido.**

#### **III.2. CONTRATOS DE OBRAS**

2. *En los contratos números 54 y 55 se ha observado lo siguiente:*
  - a.) *Existen indicios de haberse producido un supuesto de posible fraccionamiento indebido del objeto del contrato (artículo 86.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, e Instrucción 18ª de las Instrucciones Internas de Contratación de la mutua), al contratarse separadamente dos expedientes de obras para llevar a cabo la reforma y rehabilitación del Hospital de Barcelona, adjudicados el mismo día y a la misma empresa, cuyo importe conjunto asciende a 6.081.631 euros (Impuesto sobre el Valor Añadido*

*excluido). Según consta en las “memorias”-fechadas el mismo día-, en los dos casos coincide la justificación de la necesidad de contratar, así como los criterios de adjudicación y los requisitos de solvencia exigidos a las empresas. Además, la ejecución de las obras comenzó el mismo día y, en ambos casos, se aprobaron modificados de los respectivos proyectos de obras con idéntica justificación, basada en la existencia de errores en su redacción.*

*Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias y que el importe conjunto de dichos contratos supera el “valor estimado” de 5.186.000 euros (Impuesto sobre el Valor Añadido excluido), previsto en el artículo 14 del citado Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público para calificar estos contratos como sujetos a regulación armonizada, este Tribunal de Cuentas considera que con la contratación separada de dichas obras pudo haberse eludido la aplicación de las normas relativas a la preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada, y , en particular, la publicidad obligatoria de la convocatoria de la licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea (epígrafe II.2.1).*

**En base a los argumentos señalados en este documento, FREMAP, considera que queda acreditado que ambos expedientes gozan, cada uno de ellos, de sustantividad propia que permite una ejecución separada de las prestaciones objeto de cada contrato – OBRA CIVIL e INSTALACIONES-, tal y como lo define el artículo 86.3 del TRLCSP.**

**Adicionalmente y tal y como se ha expuesto ha quedado acreditado que los criterios de adjudicación valorados no son los mismos en ambos contratos, que tampoco son los mismos los requisitos de solvencia o aptitud exigidos a las empresas y que, finalmente, la no proporcionalidad aludida por el TC no puede ser calculada de forma automática, sino que debe analizarse para cada caso concreto, sin que quepa que la misma restrinja la concurrencia. En este sentido, esta Mutua entiende que a la vista de la concurrencia de licitadores que ha existido en cada uno de los expedientes, se pone de manifiesto que dicha desproporción no ha existido en ningún momento.**

A su vez, es importante destacar, como también se ha expuesto en detalle que por razones técnicas, y como no puede ser de otro modo, razones operativas de gestión y seguimiento de la Obra Civil y de la Obra de Instalaciones, el inicio de las distintas actuaciones de ambos expedientes comenzaron en la misma fecha.

Por lo que a los modificados se refiere, si bien obedecieron a un error que afectó a ambos proyectos –Obra e Instalaciones- tuvieron un tratamiento diferenciado y, en todo caso, ajustado a cada licitación.

En definitiva, y en relación a los expedientes aludidos, número 54 y 55, podemos señalar que:

- Su objeto fue diferente, Obra Civil en un caso e Instalaciones en otro, amparándose dicha división en la propia normativa de contratación, al ser prestaciones diferenciadas y con sustantividad propia que permiten una ejecución separada (artículo 86.3 TRLCSP).
- El procedimiento seguido en ambas contrataciones fue el procedimiento abierto, a efectos de favorecer el mayor grado de concurrencia posible, objetivo que se cumplió.
- FREMAP procedió a dar publicidad, de ambos expedientes, no sólo en su Perfil del Contratante ([www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es)), sino también en el BOE y por tiempo superior al mínimo legalmente establecido, a efectos de favorecer la participación.
- No se publicaron los expedientes en el DOUE al no ser SARA.

*b.) No se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento –artículos 1, 139, 190 y 191 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público e Instrucciones 1ª y 33ª de las Instrucciones Internas de Contratación de FREMAP – (epígrafe II.2.1).*

**FREMAP en lo que se refiere a la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor ha actuado,**

**escrupulosamente, de acuerdo al clausulado de la normativa de contratación pública entre otros:**

- **Artículo 150.2 TRLCSP, que obliga a realizar la evaluación de los criterios que dependan de un juicio de valor con carácter previo al resto de criterios que tengan una naturaleza distinta.**
- **Artículo 30 del RD 817/2009, el cual en su apartado 2, obliga a que la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará siempre con posterioridad a la de aquellos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor y, en su apartado 3, señala que la ponderación asignada a los criterios dependientes de un juicio de valor se dará a conocer en el acto público de apertura del resto de la documentación que integre la proposición, salvo que en los PCAP se disponga otra cosa en cuanto al acto en que deba hacerse pública.**
- **Artículo 160.1 del TRLCSP sí que obliga expresamente a la apertura en acto público de la oferta económica.**

**En definitiva, garantizado la presentación, apertura y evaluación separada de este tipo de criterios (que dependen de un juicio de valor), con carácter previo, del resto de criterios y, a su vez, realizando la apertura en acto público de la oferta económica, dando lectura y poniendo a disposición de los licitadores la valoración realizada de los citados criterios dependientes de un juicio de valor.**

**No obstante lo anterior, a raíz de la Resolución del TACRC (Resolución 702/2015), en la que el TACRC analiza esta cuestión y se pronuncia en un sentido no literal a la propia normativa, sino que realiza una interpretación basada en los principios generales, esta Mutua ha procedido a adaptar sus procedimientos de contratación procediendo a la apertura pública de los criterios sujetos a juicio de valor, a partir de notificación de la citada Resolución.**

*c.) Los medios exigidos a las empresas licitadoras para acreditar la solvencia económica o financiera y técnica y profesional, como condición de aptitud mínima necesaria para contratar, pudieron resultar restrictivos de la concurrencia, en la medida en que no*

*resultan proporcionales con el importe del contrato; desproporción que no se hubiera producido si se hubiera tramitado un único contrato que comprendiese la obra completa en lugar de tramitar dos expedientes separadamente, ya que por su importe conjunto (6.081.631 euros, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido), los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera exigidos para garantizar la aptitud del contratista no hubieran resultado excesivos (epígrafe II.2.2).*

**FREMAP, no sólo ha utilizado criterios de solvencia proporcionales y adaptados a cada tipología de contrato (Obra Civil e Instalaciones) sino que, en todo momento, ha respetado la normativa de contratación y la propia doctrina del TACRC (Resolución 206/2014 TACRC). Por otro lado, la referencia que, en materia de fijar los parámetros de proporcionalidad de la solvencia económico-financiera, realiza TC a la Directiva 2014/24/UE, carece de fundamentación en el momento temporal en que los expedientes objeto de análisis fueron tramitados (Marzo del 2014), toda vez que la citada Directiva que no ha sido transpuesta en la fecha actual y el efecto directo de parte de su articulado se ha producido el pasado mes de Abril de 2016 o, lo que es lo mismo, 2 años después de la publicación de los expedientes señalados.**

**Adicionalmente FREMAP, en los términos indicados en la propia normativa de contratación (artículo 86.3 TRLCSP), ha procedido a la contratación, de forma separada de prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra (Obra Civil e Instalaciones), al tener sustantividad propia, lo cual ha quedado también probado por la distinta tipología de empresas que han concurrido. Ello dentro de la estrategia seguida por esta Entidad, dada la complejidad de las prestaciones a realizar, tanto en materia de Obra Civil como de Instalaciones, que afectaban a 5 edificios de distinta antigüedad y estructura, de favorecer la concurrencia de empresas especializadas en ambas tipologías de prestaciones diferenciadas.**

**Unido a lo anterior, es de destacar la búsqueda de la optimización económica perseguida que, en el caso de agrupar ambos expedientes en uno sólo, como propone el TC, podría no producirse por existir una**

restricción de la concurrencia, únicamente en empresas que pudieran realizar ambas actuaciones –que como hemos podido verificar reduciría, de forma importante, los licitadores concurrentes-.

Finalmente indicar que el éxito de la estrategia seguida por FREMAP, en lo que a potenciar la concurrencia se refiere, lo encontramos no sólo en el número de licitadores (9 en el caso de la Obra Civil y 12 en el caso de Instalaciones), sino también, en las distintas empresas que finalmente concurrieron.

3. *En los criterios de adjudicación utilizados en los contratos de obras se han detectado diversas deficiencias, entre las que cabe señalar las siguientes (epígrafe II.2.2):*

*a.) En todos los contratos se valora como criterio de adjudicación la reducción en el “plazo de entrega o ejecución” respecto del previsto en los Pliegos, justificándose en la necesidad de realizar las obras en un plazo menor. No obstante, esta práctica resultó ineficaz ya que en todos los casos se incumplió el plazo de ejecución ofertado, ocasionándose retrasos en la finalización de las obras y ampliaciones del plazo previsto, habiendo obtenido las empresas contratistas la máxima puntuación en la valoración de dicho criterio.*

*De todo lo anterior se desprende que, en estos casos, podría resultar más conveniente establecer en los propios Pliegos, si ellos resulta posible, un plazo menor de ejecución de las obras, en lugar de valorarlo como criterio de adjudicación.*

**El criterio de reducción de “plazo de entrega o de ejecución” se ajusta a los requerimientos de la normativa de contratación (artículo 150 del TRLCSP), siendo un aspecto relevante desde el punto de vista técnico a efectos de valoración de las ofertas (en fase de preparación y de adjudicación).**

**Con respecto a la eficacia del criterio, en fase de ejecución, deberá analizarse, caso por caso, los motivos de la demora en el plazo inicialmente ofertado.**

**Finalmente, la propuesta del TC de ajustar el plazo directamente en los PCAP, no sólo no minimiza el riesgo de que la demora pueda producirse en fase de ejecución, sino que adicionalmente puede llegar a reducir la concurrencia, pues no todas las empresas ofertan dicha reducción de plazo.**

*b.) En el contrato número 33 se aplicó una fórmula inadecuada de valoración de los criterios de adjudicación automáticos, y que consistió en asignar una puntuación fija para cada uno de los tramos previstos en cada uno de los criterios, sin establecer proporción alguna entre los valores máximos y mínimos.*

**El criterio del “plan de ejecución de obra”, tal y como se ha analizado de forma pormenorizada en este documento, se ajusta a la normativa de contratación, no sólo en cuanto a la naturaleza del mismo, sino también en cuanto a la metodología de valoración utilizada fijando una banda de valores con una amplitud adecuada de acuerdo a lo establecido en el artículo 150.4 del TRLCSP.**

*4. En los contratos números 31, 32, 33,54 y 55 se han ocasionado demoras en el plazo inicial de ejecución, motivadas en la concurrencia de circunstancias que reflejan deficiencias en la planificación y en el control de su ejecución, sin que conste, en ninguna de los casos, la imposición de penalidades económicas a los adjudicatarios como consecuencia del incumplimiento de dichos plazos (epígrafe II.2.3).*

**Tal y como se ha detallado en todos y cada uno de los expedientes analizados en el presente documento, se puede concluir que las demoras en el plazo inicial de ejecución no necesariamente reflejan deficiencias en la planificación y en el control de ejecución sino que más bien obedecen, a circunstancias ajenas a FREMAP, por estar pendiente de la pertinente autorización de ejecución de los trabajos, o en su caso, a sucesos que se presentaron en la fase de ejecución, difícilmente previsibles.**

### **III.3. CONTRATOS DE SERVICIOS**

5. *En el contrato número 21, FREMAP no justifica la elección del procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia, basándose en razones de oportunidad y conveniencia en la gestión, circunstancias que no están previstas en el artículo 170.d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público ni en la Instrucción 11ª de las Instrucciones Internas de Contratación, que únicamente prevén la posibilidad de utilizar dicho procedimiento en los supuestos relacionados con la protección de derechos de exclusiva (epígrafe II.3.1).*

**En relación a la contratación referenciada y tal y como se ha detallado pormenorizadamente, la especial singularidad en lo que afecta a la localización en la que el servicio debe prestarse, dentro del Polígono Industrial en el que se encuentran las instalaciones propiedad de la empresa General Motors (GM), así como la normativa específica aplicable al citado servicio, fundamentalmente las exigencias del Reglamento de Seguridad Privada (artículo 80 apartados 1 y 3), han motivado que únicamente la empresa con la que FREMAP suscribió el contrato fuera la única que podía realizar las actuaciones referidas en el contrato.**

**Tal y como señala la normativa específica de aplicación citada en el párrafo precedente – el Reglamento de Seguridad Privada-, sí cabría abrir a licitación el servicio de vigilancia si el mismo se realizara exclusivamente en el interior del local utilizado por FREMAP, situación no compatible con el objeto del contrato analizado por el TC y los requerimientos del mismo, lo que impediría realizar de forma adecuada, en atención a las necesidades de FREMAP, el control de accesos a sus instalaciones que se realiza en el Polígono de Entrerríos S/N Figueruelas (Puerta 5 de acceso al Polígono).**

6. *En los expedientes números 10, 20 y 29, el “Informe en materia económico-presupuestaria” que refleja la existencia de crédito suficiente para contratar es de fecha posterior a la del documento de formalización del contrato, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en la Instrucción 28ª.b) de las Instrucciones Internas de contratación (epígrafe II.3.1).*



En los expedientes analizados por el TC, quedó acreditado que FREMAP verificó la existencia de crédito presupuestario necesaria para la contratación a realizar con carácter previo a la formalización del contrato, emitiendo el correspondiente “Informe en materia Económico-Presupuestaria” que, en el expediente tramitado por COFRE (número 10) fue necesario modificar posteriormente –previo al inicio del contrato- a efectos de realizar un reajuste en relación a los conceptos económicos afectados.

*7. En los contratos números 2,5,7,8,9,10,13,14,19,23,24,27 y 30, adjudicados mediante procedimiento abierto, no se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1,139,190 y 191 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, e Instrucciones 1ª y 33ª de las Instrucciones Internas de Contratación de FREMAP) (epígrafe II.3.1).*

**FREMAP, tal y como se ha señalado en el presente documento y en las conclusiones del mismo (conclusión 2 b) en lo que se refiere a la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor ha actuado, escrupulosamente, de acuerdo al clausulado de la normativa de contratación pública entre otros:**

- **Artículo 150.2 TRLCSP, que obliga a realizar la evaluación de los criterios que dependan de un juicio de valor con carácter previo al resto de criterios que tengan una naturaleza distinta.**
- **Artículo 30 del RD 817/2009, el cual en su apartado 2, obliga a que la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará siempre con posterioridad a la de aquellos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor y, en su apartado 3, señala que la ponderación asignada a los criterios dependientes de un juicio de valor se dará a conocer en el acto público de apertura del resto de la documentación que integre la**

proposición, salvo que en los PCAP se disponga otra cosa en cuanto al acto en que deba hacerse pública.

- Artículo 160.1 del TRLCSP sí que obliga expresamente a la apertura en acto público de la oferta económica.

En definitiva, garantizado la presentación, apertura y evaluación separada de este tipo de criterios (que dependen de un juicio de valor), con carácter previo, del resto de criterios y, a su vez, realizando la apertura en acto público de la oferta económica, dando lectura y poniendo a disposición de los licitadores la valoración realizada de los citados criterios dependientes de un juicio de valor.

No obstante lo anterior, a raíz de la Resolución del TACRC (Resolución 702/2015), en la que el TACRC analiza esta cuestión y se pronuncia en un sentido no literal a la propia normativa, sino que realiza una interpretación basada en los principios generales, esta Mutua ha procedido a adaptar sus procedimientos de contratación procediendo a la apertura pública de los criterios sujetos a juicio de valor, a partir de notificación de la citada Resolución.

8. *En los expedientes números 4,12,15,20 y 22, FREMAP no ha dado cumplimiento a las exigencias previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en sus propias Instrucciones Internas de Contratación, puesto que no publicó la formalización de los contratos en el diario Oficial de la Unión europea. Asimismo, en otros cuatro expedientes de contratación (números 16,17,19 y23), FREMAP no publicó la licitación de la convocatoria ni la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado (epígrafe II.3.1).*

FREMAP, a medida que se han ido implementando los procedimientos de tramitación de expedientes en el aplicativo COFRE, en el que como se ha informado en apartados anteriores se incorpora la gestión integral de los mismos, desde la detección de la necesidad, preparación, publicación, adjudicación, formalización y ejecución, se ha contemplado e implementado también la integración sistémica con el Perfil del Contratante de la Mutua ([www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es)), estando esta Mutua está en contacto directo y permanente con la Plataforma de

**Contratación del Sector Público a efectos de poder lograr una plena integración sistémica en todo su alcance para realizar desde la misma las publicaciones en BOE y DOUE.**

**Por otro lado esta Mutua ha impulsado medidas de control interno para garantizar que todas las publicaciones que recoge la normativa de contratación, se realicen en tiempo y forma, realizando en paralelo, una revisión y actualización de sus Instrucciones a estos efectos.**

- 9. En el contrato número 10 se exigió a las empresas licitadoras, como medios para acreditar la solvencia económica o financiera y técnica y profesional, la acreditación de determinados certificados de fabricantes para la prestación de un contrato de servicios de mantenimiento, lo que podría ser indicativo de cierta cautividad tecnológica derivada de la solución técnica inicial adoptada por la mutua (epígrafe II.3.2).*

**Tal y como se ha expuesto de forma pormenorizada, el objeto de la contratación era mantener en perfecto de usabilidad y funcionamiento la Red de Datos de los Centros de FREMAP, para lo cual era necesario que los licitadores acreditaran experiencia, formación y conocimientos acreditados en la tecnología que soportaba la Red de Datos de la Mutua que era la que era en esos momentos, y no otra.**

**Adicionalmente y para potenciar la concurrencia y optimización económica, en el expediente referido FREMAP optó por utilizar el Procedimiento Abierto para que cualquier licitador que reuniera el mínimo de solvencia establecido y pudiera ofrecer un servicio de mantenimiento óptimo pudiera presentar su oferta.**

- 10. En los criterios de adjudicación utilizados en los contratos de servicios se han detectado diversas deficiencias, entre las que cabe señalar las siguientes (epígrafe II.3.2):*

- a.) En el contrato número 2 se estableció un “umbral de saciedad” o límite máximo en la valoración del criterio económico, por encima del cual las mayores bajas económicas que pudieran ofertar las empresas*

*licitadora no serían mejor puntuadas, lo que resulta contrario al principio de economía puesto que las empresas licitadoras habitualmente tienden a no sobrepasar en las bajas de sus ofertas económicas dichos umbrales máximos, ya que con ello no obtienen mayor puntuación en el criterio precio, como de hecho sucedió en este caso.*

**FREMAP analizados los pronunciamientos del TACRC, en lo referido al establecimiento de umbrales de saciedad en las contrataciones, ha dejado de utilizar los mismos, incluso de forma excepcional como en el supuesto que nos ocupa –y en el que por su criticidad se entendió oportuno- por el riesgo que como se entendía podría entrañar una oferta que por su ajuste económico pudiera provocar problemas en fase de ejecución, con las consecuencias que –dada la criticidad señalada- pudieran ser del todo graves para la correcta prestación del servicio por parte de esta Mutua.**

*b.) En los contratos número 9 y 16 se establecieron como criterios de adjudicación la impartición de formación al personal adscrito a la ejecución del contrato, que hubieran tenido mejor encaje legal como requisitos de solvencia, al estar relacionados con la cualificación profesional del personal.*

**Los criterios de valoración utilizados en los expedientes indicados se ajustaban a la normativa de contratación pública, sin que quepa, como parece pretender el TC confundir la fase de solvencia (en la que además de poder ser discutible su encaje dentro de los taxativos supuestos recogidos en el artículo 78 TRLCSP, dicha fase se refiere a un momento temporal concreto: el de selección de los licitadores) con la fase de adjudicación y, posterior, ejecución del contrato siendo referidas a esta fase y a las tareas que comprendían la prestación del servicio contratado los criterios que se valoraban y que afectan al personal que iba a ejecutar el servicio contratado por esta Mutua.**

*c.) En el contrato número 51 no se concretó previamente la importancia relativa o ponderación asignada a cada uno de los criterios de*

*adjudicación, que fue detallada con posterioridad a la recepción de las ofertas de las empresas licitadoras. Esta indeterminación previa resultó contraria a la transparencia del procedimiento de licitación y privó a las empresas licitadoras de disponer de la información necesaria para conocer antes de presentar sus ofertas que aspectos serían más valorados por FREMAP.*

**En relación al contrato indicado y tal y como se ha expuesto, las invitaciones cursadas para la presentación de ofertas, si bien contenían las características y requisitos de presentación no especificaban la ponderación o peso de los criterios de valoración utilizados.**

**Esta situación se ha revertido en el presente ejercicio toda vez que ya figuran implementados en COFRE los flujos de gestión de esta tipología de expedientes, incluyendo –como no puede ser otro modo- los preceptivos Pliegos incorporando: criterios de valoración y peso y ponderación de los mismos.**

*11. En los contratos números 2,4, 19, 34,36, 43, 45,47 y 49 se han detectado diversas deficiencias que afectan a la ejecución, en su práctica totalidad durante el mes de diciembre, consistentes en la certificación de la conformidad con anterioridad a que finalizase la prestación del servicio en dicho mes, así como el abono del importe de la factura con anterioridad a que finalizase la prestación del servicio durante el mes facturado (epígrafe II.3.3).*

**Las deficiencias producidas en los pagos realizados en el mes de Diciembre se produjeron por diferentes casuísticas (estimación de las horas de servicio a facturar, facturas electrónicas recibidas anticipadamente, etc.) que dieron lugar a realizar el abono y conformidad del servicio con anterioridad a la finalización efectiva del mismo. No obstante lo anterior, con posterioridad se verificó la adecuación de lo facturado con el servicio prestado, realizándose las regularizaciones que, en su caso, fueron necesarias en la facturación siguiente.**

**Manifestar, a estos efectos, que la dinámica de FREMAP en lo que a la gestión de pago de un servicio se refiere, implica verificar que el mismo se**

ha prestado de conformidad, de acuerdo a los requisitos y exigencias del contrato.

### **III.4. CONTRATOS DE SUMINISTRO**

*12. En los contratos números 3 y 18, adjudicados mediante procedimiento abierto, no se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1, 139, 190 y 191 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, e Instrucciones 1ª y 33ª de las Instrucciones Internas de Contratación de FREMAP) (epígrafe II.4.1).*

**FREMAP, tal y como se ha señalado en el presente documento y en las conclusiones del mismo (conclusión 2 b –Obras- y conclusión 7-Servicios-) en lo que se refiere a la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor ha actuado, escrupulosamente, de acuerdo al clausulado de la normativa de contratación pública entre otros:**

- **Artículo 150.2 TRLCSP, que obliga a realizar la evaluación de los criterios que dependan de un juicio de valor con carácter previo al resto de criterios que tengan una naturaleza distinta.**
- **Artículo 30 del RD 817/2009, el cual en su apartado 2, obliga a que la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará siempre con posterioridad a la de aquellos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor y, en su apartado 3, señala que la ponderación asignada a los criterios dependientes de un juicio de valor se dará a conocer en el acto público de apertura del resto de la documentación que integre la proposición, salvo que en los PCAP se disponga otra cosa en cuanto al acto en que deba hacerse pública.**
- **Artículo 160.1 del TRLCSP sí que obliga expresamente a la apertura en acto público de la oferta económica.**

En definitiva, garantizado la presentación, apertura y evaluación separada de este tipo de criterios (que dependen de un juicio de valor), con carácter previo, del resto de criterios y, a su vez, realizando la apertura en acto público de la oferta económica, dando lectura y poniendo a disposición de los licitadores la valoración realizada de los citados criterios dependientes de un juicio de valor.

No obstante lo anterior, a raíz de la Resolución del TACRC (Resolución 702/2015), en la que el TACRC analiza esta cuestión y se pronuncia en un sentido no literal a la propia normativa, sino que realiza una interpretación basada en los principios generales, esta Mutua ha procedido a adaptar sus procedimientos de contratación procediendo a la apertura pública de los criterios sujetos a juicio de valor, a partir de notificación de la citada Resolución.

*13. En el contrato número 25, FREMAP no publicó la formalización del mismo en el Diario Oficial de la Unión Europea, a pesar de tratarse de un contrato sujeto a regulación armonizada, tal y como se prevé en el artículo 154.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (epígrafe II.4.1).*

FREMAP tal y como se ha indicado pormenorizadamente en el presente escrito y en las conclusiones a través de la aplicativo COFRE y sus integraciones con el Perfil del Contratante de la Mutua [www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es) ha impulsado medidas de control interno para garantizar que todas las publicaciones que recoge la normativa de contratación, se realicen en tiempo y forma, estando esta Mutua está en contacto directo y permanente con la Plataforma de Contratación del Sector Público a efectos de poder lograr una plena integración sistémica en todo su alcance para realizar desde la misma las publicaciones en BOE y DOUE.

Por otro lado esta Mutua ha impulsado medidas de control interno para garantizar que todas las publicaciones que recoge la normativa de contratación, se realicen en tiempo y forma, realizando en paralelo, una revisión y actualización de sus Instrucciones a estos efectos.

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

*14. Aunque en algunos Pliegos de cláusulas administrativas particulares se contempla el compromiso de la entidad por velar por la promoción de la igualdad efectiva entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo, no se ha ejercitado las posibilidades previstas potestativamente en la mencionada Ley Orgánica 3/2007, arbitrando medidas de fomento de dicha igualdad en la contratación, tales como la inclusión de condiciones especiales de ejecución del contrato dirigidas a eliminar desigualdades o la preferencia, en caso de igualdad en la valoración de los criterios de adjudicación, de las proposiciones de las empresas que, en la acreditación de su solvencia técnica, incluyan medidas que promuevan la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (subapartado II.6).*

**FREMAP, es una Entidad comprometida con la promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y la promoción de la integración de la mujer y la igualdad de oportunidades. En este sentido, y a pesar del carácter potestativo de las posibilidades previstas en la norma, esta Mutua viene realizando un seguimiento de la doctrina y jurisprudencia que, en esta materia, están publicando los distintos Tribunales y, específicamente el TACRC y, asimismo, está valorando la posible inclusión –tal y como señala el TC- de medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres dentro del encaje que permite la normativa de contratación, más allá de lo indicado en el clausulado del PCAP.**



#### **IV. RECOMENDACIONES**

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

- 1. Implantar los procesos de control interno necesario que garanticen que el envío al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación se efectúe en el plazo previsto e incluya toda la documentación señalada en la “Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico”, aprobada por el Pleno del Tribunal en sesión de 28 de noviembre de 2013, favoreciendo la fiscalización de dichos contratos en tiempo y forma.*

**En la actualidad, FREMAP tiene implantados todos los procesos dirigidos a garantizar el envío al TC de los extractos de los expedientes de contratación, de acuerdo a los requerimientos exigidos, tanto para la documentación de envío trimestral, como para la de envío anual.**

- 2. Garantizar los principios de publicidad exigibles en la contratación de la mutua, en aras de la máxima transparencia de los procedimientos.*

**FREMAP, a fecha de formulación de estas alegaciones, tiene implementados los procedimientos de tramitación de expedientes en el aplicativo COFRE, en el que como se ha informado en apartados anteriores se incorpora la gestión integral de los mismos, desde la detección de la necesidad, preparación, publicación, adjudicación, formalización y ejecución. Adicionalmente se ha contemplado e implementado la integración sistémica con el Perfil del Contratante de la Mutua ([www.contrataciondelestado.es](http://www.contrataciondelestado.es)).**

**La integración sistémica consiste en la publicación mediante servicios web de los Anuncios de Información Previa, Licitación, Pliegos, Adjudicaciones y Formalización que permiten el envío de documentos en formato CODICE.**

La referida integración permite, además, los envíos simultáneos de dichos documentos al BOE y al DOUE que, por el momento sólo están operativos para la Administración General del Estado. No obstante esta Mutua está en contacto directo y permanente con la Plataforma de Contratación del Sector Público a efectos de poder lograr una plena integración sistémica en todo su alcance.

3. *Implantar las medidas tendentes a que los medios de acreditación de la solvencia económica, financiera, técnica y profesional exigidos en los Pliegos y los criterios de selección aplicables en función de dichos medios, permitan garantizar la aptitud y capacidad de las empresas licitadoras para llevar a cabo el cumplimiento del contrato, evitando exigencias excesivas que puedan resultar limitativas de la concurrencia.*

Esta Mutua ha observado con rigor los requerimientos de la normativa de contratación que le son de aplicación en materia de acreditación de la solvencia, de los criterios de selección aplicables, etc. y, específicamente, aquellos relativos a la proporcionalidad de la solvencia exigida, siendo voluntad de FREMAP, como así señala en sus propias Instrucciones Internas, garantizar, en todo momento, el mayor grado de concurrencia posible.

4. *Concretar, en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares, en aras de la mayor transparencia, el contenido y método de valoración o puntuación de cada uno de los criterios de adjudicación utilizados que deben estar, en todo caso, relacionados con el objeto del contrato. Y ello, con la finalidad de que los licitadores dispongan de la información necesaria y previa sobre cómo va a ser valorada su proposición.*

Una vez implementados en COFRE todos los procedimientos de contratación se entienden garantizados tanto la elaboración de Pliegos para la totalidad de los procedimientos, como la definición de criterios y su ponderación, toda vez que estos aspectos revisten carácter obligatorio a efectos de poder tramitar los expedientes en la citada

**aplicación y con ello garantizar la publicidad y transparencia necesaria para que los licitadores dispongan de la información necesaria.**

- 5. Proceder, en los supuestos en los que se valoran distintos criterios de adjudicación, a la apertura en sesión pública-y previa a la de las ofertas económicas presentadas-, de las proposiciones que contengan aspectos técnicos cuya valoración depende de un juicio de valor, en aras de lograr la mayor transparencia y objetividad en la contratación.*

**Tal y como se ha manifestado, reiteradamente en estas alegaciones, FREMAP ha procedido a la apertura pública y evaluación separada de los criterios que dependen de un juicio de valor, con carácter previo, del resto de criterios y, posteriormente, en el acto público de la oferta económica, ha dado lectura del resultado de los mismos, poniendo a disposición de los licitadores la valoración realizada de los citados criterios dependientes de un juicio de valor.**

**No obstante lo anterior, FREMAP a raíz de la Resolución del TACRC (Resolución 702/2015), que analizó esta cuestión pronunciándose en un sentido no literal a la propia normativa, sino que realizó una interpretación basada en los principios generales que aconsejan dotar del mayor grado de transparencia a la contratación pública, modificó sus procedimientos de contratación y desde ese momento realiza, en acto público, la apertura de los criterios sujetos a juicio de valor.**

- 6. Llevar a cabo un mayor seguimiento y control de la ejecución de los contratos de obras y del cumplimiento de los plazos, imponiendo, en caso de incumplimiento, las penalidades que procedan.*

**FREMAP realiza un seguimiento exhaustivo de las obras que lleva a cabo, en coordinación con la Dirección Facultativa de cada Proyecto y, en aquellos supuestos en los que, del análisis realizado se entienda procedente la imposición de penalidades, estas se ejecutan en los términos contenidos en los Pliegos y en el contrato –no operando, por tanto, de forma automática-.**

7. *Valorar la necesidad de aplicar las previsiones legales tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres a través de la contratación del sector público, en consonancia con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, sin perjuicio de su carácter potestativo.*

**FREMAM contempla en sus Pliegos (PCAP) su compromiso con la promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la integración de la mujer y la igualdad de oportunidades.**

**Asimismo, esta Mutua viene realizando un seguimiento de la doctrina y jurisprudencia que, en esta materia, están publicando los distintos Tribunales y, específicamente el TACRC y está valorando (a pesar del carácter potestativo de la norma), la posible inclusión –tal y como señala el TC- de medidas adicionales tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres dentro del encaje que permite la normativa de contratación, más allá de lo indicado en el clausulado del PCAP.**