

---

INFORME DEFINITIVO DE FISCALIZACIÓN

**CONTRATACIÓN DEL IDEPA CON APSA  
PARA EL AMUEBLAMIENTO DEL EDIFICIO  
DE LA FICYT Y LA FISCALIZACIÓN DE LOS  
CONTRATOS DE LA CONSEJERÍA DE  
SANIDAD CON LAS EMPRESAS  
CORRESPONDIENTES AL GRUPO DE LA  
PRODUCTORA**

EJERCICIOS 2007-2010



Sindicatura de Cuentas  
del Principado de Asturias

El Consejo de la Sindicatura de Cuentas en ejercicio de su función fiscalizadora establecida en el artículo 6 de la Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, ha aprobado en sesión de 24 de abril de 2015 el Informe Definitivo de Fiscalización sobre "contratación del IDEPA con APSA para el amueblamiento del edificio de la FICYT y la fiscalización de los contratos de la Consejería de Sanidad con las empresas correspondientes al Grupo de la Productora". Asimismo ha acordado su elevación a la Junta General para su tramitación parlamentaria y su remisión a las entidades objeto de fiscalización, según lo previsto en el artículo 15 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas.

# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
I.1. Iniciativa de fiscalización .....	5
I.2. Ámbito subjetivo y temporal .....	5
I.2.1. Ámbito subjetivo.....	5
I.2.2. Ámbito temporal.....	5
I.3. Objetivos y alcance.....	6
I.4. Marco normativo.....	6
<b>II. CONCLUSIONES</b> .....	<b>8</b>
II.1. Contratos del IDEPA con APSA para el amueblamiento de FICYT .....	8
II.2. Contratos de la Consejería de Sanidad con el Grupo La Productora.....	8
II.2.1. Conclusiones generales a la contratación con el Grupo de la Productora .....	8
II.2.2. Conclusiones relativas a los expedientes de contratación fiscalizados .....	8
<b>III. RECOMENDACIONES</b> .....	<b>11</b>
<b>IV. CONTRATOS DEL IDEPA CON APSA PARA EL AMUEBLAMIENTO DE FICYT</b> .....	<b>13</b>
<b>V. CONTRATOS DE LA CONSEJERIA DE SANIDAD CON LAS EMPRESAS DEL GRUPO DE LA PRODUCTORA</b> .....	<b>14</b>
V.1. Grupo de empresas de La Productora.....	14
V.1.1. Definición de grupo de empresas.....	14
V.1.2. Identificación de las empresas grupo .....	16
V.1.3. Contratos de la Consejería de Sanidad con el Grupo de Empresas La Productora .....	18
V.2. Contratos con Inter Infancia y Territorio SL.....	18
V.2.1. Consideraciones generales.....	18
V.2.2. Análisis de los contratos fiscalizados .....	20
V.3. Contratos con DPS .....	33
V.3.1. Consideraciones Generales .....	33
V.3.2. Análisis de los contratos fiscalizados .....	34

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

APA	Administración del Principado de Asturias
APSA	Almacenes Pumarín SA
BOIAC	Boletín Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
Cco	Código del Comercio
CFC	Centros de Formación al Consumo
DPS	Desarrollo de Programas y Servicios la Productora SL
Expdte/Expdtes	Expediente/expedientes
FICYT	Fundación para el Fomento en Asturias de la Investigación Científica Aplicada y la Tecnología
IDEPA	Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias
JCCA	Junta Consultiva de Contratación del Ministerio de Hacienda y AAPP
JGPA	Junta General del Principado de Asturias
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LSC	Ley de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias
Núm.	Número
PA	Principado de Asturias
PCAP	Pliegos de clausulas administrativas particulares.
PGC	Plan General Contable
PNSP	Procedimiento negociado sin publicidad
PPTP	Pliego de prescripciones técnicas particulares
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
SC	Sindicatura de Cuentas
TCu	Tribunal de Cuentas
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. Iniciativa de fiscalización

De conformidad con lo establecido en el artículo 12.2 de la LSC, podrá interesar la actividad fiscalizadora de la SC el Pleno de la Junta General o su comisión competente en materia de asuntos económicos y presupuestarios, respecto de cualquiera de los integrantes del sector público autonómico, o de los perceptores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo.

El Pleno de la JGPA aprobó la Resolución 94/IX, de 26 de julio de 2013, relativa a las conclusiones del Dictamen de la Comisión de Investigación conocido como el "Caso Marea". El apartado III.B).4.2 de la misma considera necesario la emisión de un informe relativo a los contratos adjudicados por la Consejería de Sanidad y el IDEPA durante los años 2007 a 2010. A tales efectos la parte resolutive dispone:

"...

C. Fiscalice la contratación del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA) con APSA para el amueblamiento del edificio de la Fundación de Investigación Científica y Técnica (FICYT).

D. Fiscalice los contratos de la Consejería de Sanidad con las empresas pertenecientes al grupo La Productora (Productora e Inter Infancia)."

Esta solicitud fue comunicada a la SC el 26 de marzo de 2014. En virtud de la misma, el Consejo de la SC en su sesión de 11 de junio de 2014 acordó modificar el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2014 incluyendo la realización del Informe de "Fiscalización de la contratación del IDEPA con APSA para el amueblamiento del edificio del FICYT y la fiscalización de los Contratos de la Consejería de Sanidad con las empresas correspondientes al Grupo de La Productora (Productora e Inter Infancia)".

### I.2. Ámbito subjetivo y temporal

#### I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de esta fiscalización ya está acotado en el propio título del informe y se referirá a la contratación efectuada por el IDEPA y por la Consejería de Sanidad.

#### I.2.2. Ámbito temporal

La fiscalización a realizar se refiere a los ejercicios 2007 a 2010. No obstante, y de conformidad con lo establecido en las Normas de Auditoría del Sector Público, también podrán ser objeto de análisis las operaciones acontecidas con anterioridad a los citados ejercicios cuyo contenido repercuta en los mismos y aquellas otras realizadas hasta la fecha de finalización de los trabajos y emisión del Informe Provisional, enmarcando estas últimas actuaciones en el análisis de los hechos posteriores.

### **I.3. Objetivos y alcance**

La fiscalización a realizar tendrá como objetivos generales los siguientes:

- Conocer y analizar la actividad contractual del IDEPA para el amueblamiento de FICYT con APSA así como la contratación de la Consejería de Sanidad con el grupo de empresas de La Productora.
- Verificar la regularidad en la contratación efectuada tanto por el IDEPA con APSA, como por la Consejería de Sanidad con el grupo de empresas de la Productora. Dentro de ella se analizará todo el procedimiento de contratación, desde el inicio del expediente hasta, en lo posible, la realidad de la prestación.
- Comprobar la adecuación a la legalidad de los contratos adjudicados.

Por lo tanto este trabajo constituye una fiscalización de cumplimiento.

Todos los importes numéricos que figuran en el presente Informe están expresados en euros sin decimales y por lo tanto las sumas de los sumandos de cada columna pudiera no coincidir exactamente con el total reflejado consecuencia de desprestigiar visualmente las fracciones decimales.

El trabajo se ha realizado según las Normas Técnicas de Auditoría del Sector Público.

### **I.4. Marco normativo**

La principal regulación administrativa, contractual, presupuestaria y contable en la Comunidad Autónoma del PA en el periodo a fiscalizar es la siguiente:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
- Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.
- Ley del Principado de Asturias 2/2002, de 12 de abril, del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias.
- Ley del Principado de Asturias 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la Competencia.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, que aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias.

- Real Decreto de 22 de agosto de 1885, por el que se publica el Código del Comercio
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público.
- Decreto 14/2007, de 12 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma.
- Decreto 147/2007, de 1 de agosto, de estructura orgánica básica de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios.
- Decreto 34/2008, de 26 de noviembre, del Presidente del Principado de Asturias de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma.
- Decreto 125/2008, de 27 de noviembre, de estructura orgánica básica de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios.
- Resolución de 28 de junio de 2004, de la Consejería de Industria y Empleo por la que se regula la estructura orgánica del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias.
- Resolución de 9 septiembre 2008, de la Consejería de Industria y Empleo, regula la estructura orgánica del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias.

## II. CONCLUSIONES

### II.1. Contratos del IDEPA con APSA para el amueblamiento de FICYT

Durante el transcurso de la fiscalización se ha obtenido certificación negativa del IDEPA dónde se constata que no se ha efectuado ninguna contratación cuyo objeto fuese el amueblamiento del edificio de FICYT.

### II.2. Contratos de la Consejería de Sanidad con el Grupo La Productora

#### II.2.1. Conclusiones generales a la contratación con el Grupo de la Productora

1. En el ámbito temporal de fiscalización el Grupo de La Productora estaba constituido por cuatro empresas, de las cuáles se ha constatado la existencia de contratos de la Consejería de Sanidad con únicamente dos de ellas. El montante global de los mismos asciende a 1.049.753 euros según el siguiente desglose:

Adjudicatario	Núm. de contratos	Importe
Inter, Infancia y Territorio SL	8	1.000.126
Desarrollo de Programas y Servicios SL	6	49.627
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>1.049.753</b>

2. Las irregularidades e incidencias detectadas en la tramitación de los expedientes de contratación analizados (véanse conclusiones del apartado II.2.2), estarían propiciando una posición de ventaja a favor de una de las empresas del Grupo La Productora que venía prestando el servicio desde el ejercicio 2002.
3. Con carácter general se aprecia una falta de control sobre la ejecución de los contratos analizados que implica, no sólo un desconocimiento de los términos en los que se ha llevado a cabo la actividad contratada sino la formalización en el mismo período de tiempo de contratos con objetos iguales y/o muy similares.

#### II.2.2. Conclusiones relativas a los expedientes de contratación fiscalizados

Durante el trabajo de fiscalización se han revisado todos los contratos ejecutados en el ámbito temporal del informe con el Grupo de la Productora. De su análisis se han constatado las siguientes incidencias:

##### A) *Generales a todos los contratos*

1. La documentación preparatoria de los expedientes de contratación adolece de falta de motivación tanto de la necesidad del mismo como de la justificación de los diferentes aspectos que lo definen, limitándose, en cumplimiento de la normativa contractual vigente en cada momento, a incluir un "informe justificativo" de la necesidad que no justifica la insuficiencia de medios sino que sólo la ponen de manifiesto.



2. En ningún expediente se hace la valoración económica del coste del servicio. Se desconoce por tanto por esta Sindicatura de Cuentas, el criterio utilizado para la determinación de los importes de licitación.
3. Con carácter general se ha constatado una falta de concurrencia y de negociación real. La consecuencia es que sobre un importe total licitado de 1.050.313 euros, se obtiene una rebaja de 560 euros, concentrada además en tres de los ocho contratos analizados.

**B) Procedimiento restringido y abierto**

1. Los dos contratos de mayor importe y de carácter plurianual (el AT 1/04 y AT 03/08) se tramitan por la vía de urgencia. En ambos casos, la justificación de la tramitación urgente del expediente no se considera correcta, ya que es consecuencia del retraso de la administración en la planificación de sus licitaciones.
2. El contrato principal (AT 1/2004) es objeto de una modificación, que incrementa su importe en un 23,34%. Se aprecia falta de motivación tanto de la modificación como de la valoración económica de la misma, ya que se basa en la apreciación de necesidades nuevas que no son tales, pues ya estaban contempladas en los pliegos del contrato original, siendo obligaciones propias del adjudicatario.
3. El análisis de los expedientes refleja ausencia de control en la ejecución de los contratos por parte de los funcionarios/técnicos responsables. En este sentido, no se ha podido constatar la existencia de los programas de trabajo de obligatoria elaboración y presentación por parte de la empresa ni su correspondiente aprobación por parte de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo. Tampoco consta en el expediente, la memoria con el balance económico y las actividades desarrolladas en cada centro, así como de las tareas de coordinación realizadas para la dinamización de los mismos.

**C) Negociados sin publicidad**

1. En tres de los contratos analizados se propone se soliciten ofertas a las tres mismas empresas, estando dos de ellas vinculadas al Grupo de La Productora. Esto contraviene la aplicación de los principios de proposición única, concurrencia e igualdad propiciando la aparición de pactos colusorios que entorpecerían el propósito de la licitación de obtener la mejor oferta.
2. No existe documentación acreditativa de la negociación en ninguno de los expedientes analizados, ni consta que se hayan derivado beneficios de una negociación no formalizada.
3. Se aprecia indicios de fraccionamiento en la tramitación de tres de los expedientes de contratación tramitados por la Consejería de Sanidad.
4. Se ha constatado que existe duplicidad entre el objeto de tres de los cuatro contratos tramitados bajo el procedimiento negociado sin publicidad y el objeto

del contrato principal; estos contratos han sido ejecutados en el mismo período de tiempo (de marzo de 2007 a mayo del 2008).

5. Con carácter general, se ha constatado que la ejecución de los contratos no queda justificada adecuadamente. En este sentido, si bien consta en todos ellos acta de recepción, no se ha obtenido documentación que acredite la efectiva realización de la prestación en tres de los cuatro expedientes analizados, pese así requerirla los pliegos.

#### D) *Contratos menores*

1. Los contratos menores analizados, si bien cumplen con la normativa aplicable, no se consideran suficientemente justificados; como consecuencia, se observa duplicidad en el contrato relativo a la "celebración del día mundial del consumidor", en cuanto que las prestaciones de éste ya estaban incluidas en la ejecución del contrato AT 01/04.

### III. RECOMENDACIONES

#### A) *Generales*

1. A la hora de decidir sobre el procedimiento de adjudicación, la administración debería considerar las consecuencias que dicha elección tiene para la preservación de los principios contractuales, así como para la obtención de los mejores resultados de la licitación. En caso de no optar por el procedimiento abierto, el más respetuoso con el principio de concurrencia, debe motivar su decisión de forma clara y suficiente.
2. En aras de una mayor transparencia, el órgano de contratación no debería limitarse a indicar el precepto aplicable para la elección de un procedimiento u otro, sino que, sobre todo en el caso del procedimiento negociado, sería deseable motivar el porqué de su elección, atendiendo a las ventajas que de la negociación se derivan y al interés público demandado.
3. Sería imprescindible que existiese una planificación previa y adecuada, concretada en el caso de formación al consumo en un programa anual aprobado por la administración, que implique en todo momento conocer las necesidades y objetivos que se pretenden cubrir. Se evitaría de esta forma las duplicidades en los objetos de los contratos o posibles modificaciones por necesidades ya cubiertas.
4. Los criterios de valoración utilizados por la administración deberían reflejar claramente los objetivos específicos cuya satisfacción se pretenda puntuar, evitándose incluir conceptos subjetivos e indeterminados entre los mismos.

Asimismo, la importancia que se dé a aquellas variables diferentes al precio, no deberían mermar la prioridad que debería de darse a éste último, teniendo en cuenta que, salvo casos excepcionales, es el criterio objetivo y económicamente cuantificable que mejor revela el grado de eficiencia de los licitadores, cuando se compara entre ofertas técnicamente homogéneas.

5. Con el fin de evitar los pactos colusorios entre las empresas que se presentan a una licitación, debería la administración entre otras medidas: tender a la utilización del procedimiento abierto, en defecto de otros más restrictivos para la competencia; garantizar la igualdad en el acceso a la información por parte de los licitadores y solicitar información sobre la situación jurídica de los oferentes para verificar su autonomía de decisión y las relaciones societarias entre ellos.
6. La Administración debería evitar aquellos actos que limitan la posible concurrencia tales como la ponderación excesiva de criterios de selección que favorezcan a empresas ya establecidas; la extrema concreción en la redacción de las condiciones técnicas que limita la posible oferta de otros proveedores o la utilización indiscriminada de la tramitación urgente; así mismo, debería potenciar aquellos casos que la favorecen como, diversificar las empresas invitadas a participar en los procedimientos negociados siempre que ello fuese posible.
7. Se considera ineludible aumentar el control durante la ejecución de los contratos en aras de verificar que las prestaciones se realizan en las condiciones pactadas y

porque ello contribuiría a conseguir que la prestación del servicio se realizase en mejores condiciones.

**B) *Sobre la contratación por procedimiento negociado***

1. Con el objeto de conseguir una efectiva negociación con al menos tres empresas, es deseable que la administración compruebe la capacidad e independencia de las mismas con carácter previo a su invitación.
2. En virtud del principio de buena administración, el órgano de contratación debería desarrollar todas las actuaciones necesarias para promover eficazmente el principio de concurrencia y no limitarse a cumplir con la formalidad de invitar a tres empresas, sobretodo, si estas comparten órganos de administración y dirección.
3. Para conseguir una negociación real y efectiva, sería conveniente que existiese una comisión negociadora, que realizase reuniones con los licitadores en la sede de la administración, levantase acta de las mismas y dejase constancia documental en el expediente.

**C) *Sobre la contratación menor***

1. En relación con la tramitación de los contratos menores, sería deseable que el órgano de contratación optase por aquellas prácticas que contribuyen a favorecer la competencia y la transparencia en los procedimientos de licitación. En particular, dictando instrucciones internas que obliguen a publicar en el perfil del contratante de la Administración del Principado de Asturias la relación actualizada de contratos menores para los cuales se pueden presentar ofertas por parte de los interesados, así como la relación trimestral de contratos menores celebrados cuando superen un determinado umbral.

#### **IV. CONTRATOS DEL IDEPA CON APSA PARA EL AMUEBLAMIENTO DE FICYT**

Con el objeto de conocer el volumen de contratación que suponen los contratos de amueblamiento de FICYT, se ha realizado un requerimiento de información al Director General del IDEPA, solicitando la relación de contratos relativos al amueblamiento del edificio de la citada fundación. Como contestación al mismo, se recibe oficio en la SC con certificación negativa del Director General sobre la existencia de contratos con ese objeto.

A lo largo de la fiscalización se ha podido constatar la existencia de adquisiciones de mobiliario con APSA por parte del IDEPA para otras entidades que no son objeto de la presente fiscalización; a este respecto, cabe recordar que el objeto de la misma está claramente delimitado en la Resolución 94/IX de la Junta General de fecha 26 de julio de 2013 citada al inicio del presente informe; es por ello que, por extralimitar el objeto del presente informe, no se ha procedido al análisis de los mismos.

## V. CONTRATOS DE LA CONSEJERIA DE SANIDAD CON LAS EMPRESAS DEL GRUPO DE LA PRODUCTORA

### V.1. Grupo de empresas de La Productora

Para poder delimitar los contratos formalizados por parte de la Consejería de Sanidad con el grupo de empresas de "La Productora" tal y como solicita la JGPA en su Resolución 94/IX de julio de 2013, es necesario determinar cuáles son las empresas que podrían conformar el denominado grupo; para ello se analiza en el presente epígrafe qué es grupo de empresas y su posterior aplicación a las empresas identificadas como del grupo.

#### V.1.1. Definición de grupo de empresas

Ante la dispersión en el ordenamiento jurídico español de la normativa específica acerca del concepto de grupo desde un punto de vista jurídico-mercantil, la SC ha acudido a la definición de grupo de empresas a la que remite la propia LCSP en su artículo 129, que es la definición contemplada en el artículo 42.1 del Cco.

En virtud del citado artículo "existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras" y matiza que, en particular, "se presumirá que existe control cuando una sociedad, que se calificará como dominante, se encuentre en relación con otra sociedad, que se calificará como dependiente, en alguna de las siguientes situaciones:

- *Posea la mayoría de los derechos de voto.*
- *Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.*
- *Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto.*
- *Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración, que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas consolidadas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del órgano de administración o altos directivos de la sociedad dominante o de otra dominada por ésta....."*

Otra serie de normas, dispersas en diferentes leyes mercantiles y normativa contable aplicable, regulan con mayor detalle las combinaciones de negocios y consolidación de estados contables. Concretando alguna de ellas, el BOICAC en su consulta número 83/2010 diferencia dos tipos de sociedades:

- Las vinculadas por una clara relación de subordinación derivada de la posesión de la mayoría de votos.
- Las denominadas "entidades de propósito especial" en las que el control se puede ejercer sin participación, para cuya identificación uno de los aspectos más

relevantes a considerar será la participación de una sociedad en los riesgos y beneficios de otra.

Para poder identificar este tipo de relaciones el artículo 2.2 de las Normas para la Formulación de las Cuentas Anuales Consolidadas aprobadas por el Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre, desarrolla el concepto de "control sin participación" en los siguientes términos:

*..." puede darse en una sociedad sobre otra cuando aquella posea la mitad o menos de los derechos de voto incluso cuando apenas posea o no posea participación alguna en el capital de otras sociedades o empresas, o cuando no se haya explicitado el poder de dirección, como en el caso de las denominadas entidades de propósito especial.*

*....Para valorar si dichas entidades forman parte del grupo se tomará en consideración, entre otros elementos, la participación del grupo en los riesgos y beneficios de la entidad, así como su capacidad para participar en las decisiones de explotación y financieras de las mismas".*

Por otro lado, en el ámbito comunitario, el artículo 63.2 de la Directiva 2004/18/CE contiene una definición de empresas vinculadas que determina " (...) Se entenderá por «empresa vinculada» cualquier empresa en la que el concesionario pueda ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante, o cualquier empresa que pueda ejercer una influencia dominante en el concesionario o que, del mismo modo que el concesionario, esté sometida a la influencia dominante de otra empresa por razón de propiedad, participación financiera o normas que la regulan.

Se trata de una definición más amplia al permitir considerar empresa vinculada cuando se den, entre otras, las siguientes características:

- la existencia de un control o la simple posibilidad jurídica de poder influir en las decisiones de la sociedad dominada o filial por parte de la sociedad matriz y,
- la dirección unitaria o efectiva de la sociedad matriz o su influencia directa sobre las sociedades dominadas o filiales.

Como resumen a todo lo anterior y de cara al objetivo del presente informe, se considerarán del grupo aquellas empresas en las que además de existir un claro control societario, se pueda probar la existencia de situaciones que impliquen control, tales como dirección única, poder dirigir la política financiera y de explotación de negocio y dirigir la existencia de lucro.

Es decir, existen posibilidades efectivas de que las sociedades tengan la posibilidad de ostentar el control sobre otras sociedades, cuando ambas tengan los mismos socios y/o administradores (control horizontal).

## V.1.2. Identificación de las empresas grupo

### V.1.2.1. Grupo de empresas de La Productora

Durante el trabajo de fiscalización para identificar quien constituye el grupo se ha partido de la relación de empresas que consta en el convenio colectivo común (publicado en el BOPA N°82 del 8 de abril de 2006) así como de diversa documentación solicitada a tal efecto al Registro Mercantil. Del análisis de la misma se concluye que el grupo así como las empresas vinculadas, lo constituyen el siguiente conjunto de empresas:



La relación entre ellas, en la que se constata la dependencia y por la que se concluye su pertenencia al grupo, es la siguiente:

- Relación entre La Productora Cooperativa e Inter, Infancia y Territorio SL

El 4 de julio de 2000, La Productora Cooperativa crea a Inter Infancia y Territorio SL. De acuerdo con el artículo 7 de los estatutos de esta entidad, cada participación da derecho entre otros, a un voto en las Juntas Generales de Socios y a una participación en los beneficios; asimismo, es competencia de la Junta General de Socios el nombramiento y separación del órgano de administración. En cuanto a la participación en el capital social, en la constitución de la sociedad consta la división del capital social (3.010 euros) en 10 participaciones alicuotas, por tanto La Productora Cooperativa no tiene mayoría de capital ni de votos no obstante, si puede disponer de ellos en virtud de acuerdos celebrados con terceros. En cualquier caso, a partir del 16 de enero de 2002, la Productora Cooperativa se convierte en la única accionista de Inter Infancia y Territorio, SL.

- Relación entre La Productora Cooperativa y La Productora SAL

La Productora Cooperativa acuerda crear en 2004 la Productora SAL siendo la socia mayoritaria. Por tanto, la Cooperativa tiene una clara posición de control sobre la SAL.

Con carácter posterior al ámbito temporal de este informe, en el ejercicio 2011 La Productora SAL fusiona por absorción a la Productora Cooperativa, de manera que ésta se extingue y sus actuaciones y activos pasan a ser propios de la Productora, entre ellas la participación en Inter Infancia y Territorio SL.



De las relaciones expuestas entre estas tres empresas, se desprende una clara posición de control de la Productora Cooperativa sobre Inter Infancia y Territorio SL, como sobre la Productora SAL; es por ello que las tres se consideran empresas del grupo en virtud del artículo 42 del Cco mencionado en el epígrafe anterior.

- Relación entre DPS La Productora y La Productora Cooperativa

En el ejercicio 1998, tres de los cinco socios fundadores de la Productora Cooperativa, crean la empresa DPS La Productora con dos socios más, que en el futuro se convertirán en socios y/o administradores de la primera. Es decir, hasta siete personas simultanearán cargos o participaciones en ambas entidades durante el período objeto de fiscalización.

Por tanto, de la relación entre DPS y La Productora Cooperativa si bien no se desprende una participación clara de dominio efectivo de una sobre la otra, existen claros indicios de vinculación y de dirección única, lo que implica, en virtud de lo expuesto en el epígrafe anterior, su inclusión en el ámbito subjetivo del presente informe.

A mayores, aparte de las relaciones anteriores, es destacable el hecho de que las cuatro empresas identificadas tienen el mismo convenio colectivo.

#### **V.1.2.2. Otras empresas identificadas**

Durante el trabajo de fiscalización y con el objeto de obtener información de otras posibles empresas vinculadas al grupo, se solicitó información al Registro Mercantil de todas aquellas empresas en las que las personas identificadas como socios o administradores, figurasen también como tal.

Del análisis de la documentación recibida, se ha constatado que con carácter adicional a las empresas identificadas en el epígrafe anterior, existen otras que tienen en común administradores y/o socios con las entidades que conforman el Grupo La Productora; no obstante, la presencia de administradores en ninguno de los casos es tan mayoritaria como en el caso de DPS La Productora, ni se han obtenido evidencias adicionales que permitan concluir sobre su pertenencia al citado grupo.

En conclusión, el Grupo La Productora en el ámbito temporal de fiscalización queda limitado a las cuatro empresas citadas en el epígrafe V.1.2.1.

Adicionalmente, se ha revisado por esta SC la posible existencia de pagos realizados por la Consejería de Sanidad a la relación de las empresas que tiene algún socio o administrador común con el grupo, no habiéndose identificado pagos a este respecto.

### V.1.3. Contratos de la Consejería de Sanidad con el Grupo de Empresas La Productora

De las cuatro empresas identificadas como del grupo se han formalizado contratos en el período objeto de fiscalización únicamente con dos de ellas, tal y como indica el siguiente cuadro.

Empresa Grupo	Núm. De contratos	Importe Adjudicación
Inter, Infancia y Territorio SL	8	1.000.126
DPS La Productora	6	49.627
La Productora Cooperativa	-	-
La Productora SAL	-	-
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>1.049.753</b>

Durante el desarrollo de la fiscalización se ha obtenido certificación negativa del Secretario General de Sanidad relativa a la formalización de contratos con las dos empresas que figuran sin importe en el cuadro anterior. Asimismo, se ha contrastado ese dato con una consulta al sistema informático del PA, obteniendo evidencia de que en efecto en el período analizado, no se han realizado pagos a las mismas.

## V.2. Contratos con Inter Infancia y Territorio SL

### V.2.1. Consideraciones generales

De conformidad con el Decreto 147/2007, de 1 de agosto, de estructura orgánica básica de la Consejería de Servicios Sanitarios se regulan las funciones y estructura de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo dentro de la que se ubica el Servicio de Consumo. A este servicio le corresponde, entre otros, la gestión y coordinación de los Centros de Formación del Consumidor (CFC). En los mismos términos se recoge en el Decreto 125/2008, de 27 de noviembre, de estructura orgánica básica de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios (actual Consejería de Sanidad).

Los CFC se contemplan como unas instalaciones integradas por áreas y talleres en las que las personas usuarias se instruyen de forma práctica en materia de consumo adaptándose a las demandas e intereses generales de la sociedad asturiana. La red de centros la constituyen cinco: Ribadesella, Blimea, Tineo, Vegadeo y Lugones.

Según la información facilitada, la Dirección General de Salud Pública durante el período objeto de fiscalización, tenía en ejecución ocho contratos con Inter Infancia y Territorio S.L, todos ellos orientados a realizar la organización formativa CFC.

En cuanto al objeto de Inter infancia y Territorio SL, este es muy amplio, abarcando según sus estatutos el "desarrollo de actividades diversas de servicios a la infancia, recreativos, deportivos, bibliotecas, archivos, museos y otras instituciones culturales, artísticas y de espectáculos y formación permanente y de enseñanza".

La relación de contratos, clasificados por procedimiento de adjudicación, han sido los siguientes:

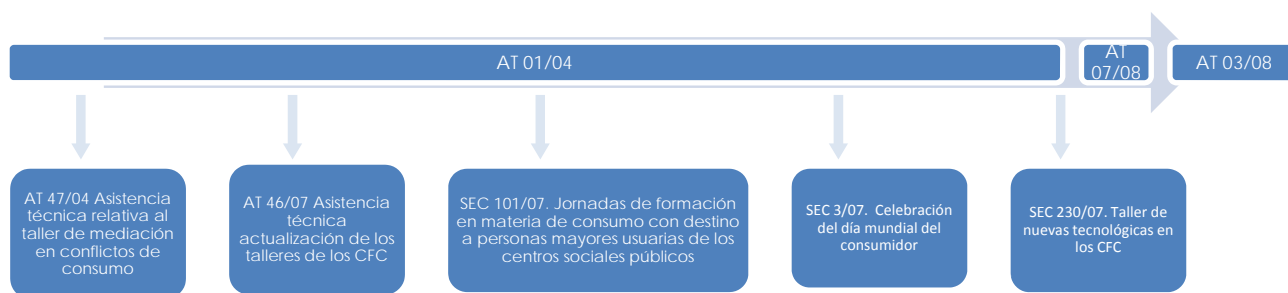
Núm.	Expdte.	Objeto	Procedimiento adjudicación	Plazo	Precio del contrato
1	AT 1/04	Asistencia técnica en la organización de los CFC de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo	Restringido	2 años + prórroga 2 años: Del 4/5/2004 al 30/04/2008	670.618
<b>Total Procedimiento Restringido</b>					<b>670.618</b>
2	AT 03/08	Organización formativa para los CFC	Abierto	del 23/05/2008 al 23/05/2009	205.297
<b>Total Procedimiento Abierto</b>					<b>205.297</b>
3	AT 47/07	Asistencia técnica relativa al taller de mediación en conflictos de consumo	Negociado sin publicidad	1 mes. Fin 17/04/2008	30.000
4	AT 46/07	Asistencia técnica actualización de los talleres de los CFC	Negociado sin publicidad	1 mes. Fin 26/04/2008	22.500
5	SEC 230/07	Taller de nuevas tecnologías en los CFC	Negociado sin publicidad	1 mes. Fin 7/05/2008	29.900
6	SEC 101/07	Jornadas de formación en materia de consumo con destino a personas mayores usuarias de los centros sociales públicos	Negociado sin publicidad	Desde el 4/07/2007 al 31/12/2007	25.745
<b>Total PNSP</b>					<b>108.145</b>
7	AT 07/08	Asistencia formativa para los CFC	Menor	2 al 23/05/2008	11.831
8	SEC 3/07	Celebración del día mundial del consumidor	Menor	1 día	4.235
<b>Total Contratación Menor</b>					<b>16.066</b>
<b>Total</b>					<b>1.000.126</b>

Con carácter previo al análisis de estos contratos, manifestar que si bien estos son los contratos formalizados o en ejecución durante el ámbito temporal del informe y, por tanto, objeto de la presente fiscalización, se ha constatado que esta misma empresa es la que lleva desarrollando la gestión de los centros de formación al consumo, mediante contratos con la Consejería de Sanidad desde mayo del ejercicio 2002.

En cuanto a la relación de contratos del cuadro anterior, tal y como se desprende del mismo, los dos primeros expedientes (junto con el contrato menor AT 07/08) tienen un mismo objeto global que consiste en diseñar, elaborar y desarrollar actividades de formación para el consumo en los cinco CFC. Tienen una continuidad temporal desde el 4 de mayo de 2004 al 23 de mayo de 2009.

Por otro lado, durante el plazo de ejecución del primero de los contratos, se adjudicaron cinco contratos adicionales que, salvo uno de ellos (que es considerado por el órgano de contratación como menor, el SEC 3/07), se tramitan por procedimiento negociado sin publicidad. Todos ellos tienen objetos relacionados con la actualización de los talleres de formación que se están llevando a cabo en los CFC.

El esquema temporal de los contratos formalizados, que se plasma a continuación, permite visualizar cronológicamente la realización en el tiempo de todos los contratos mencionados anteriormente:



A la vista del ámbito temporal mencionado, el marco normativo contractual aplicable está comprendido principalmente, tanto por el TRLCAP como por la LCSP.

## V.2.2. Análisis de los contratos fiscalizados

Durante el trabajo de fiscalización, se han solicitado y revisado los expedientes de todos los contratos citados anteriormente.

Se analizan primero los dos contratos principales, que difieren en el procedimiento de adjudicación pero tienen un mismo objeto (la organización formativa de los CFC); posteriormente se analiza la contratación formalizada durante el transcurso del primero de los contratos que han sido tramitados por el procedimiento negociado sin publicidad y por último, los dos contratos menores.

### V.2.2.1. Contratos relativos a la organización formativa en los CFC

Tras la revisión de los contratos 1 y 2, se ha constatado que ambos siguen un esquema de tramitación sustancialmente similar y que adolecen de las mismas carencias.

#### A) Inicio del expediente

El inicio de los expediente adolece de falta de motivación suficiente tanto de la necesidad del mismo como de la justificación de los diferentes aspectos que lo definen.

Ambos expedientes (AT1/04 y AT 03/08), se inician con un informe-propuesta del Director de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo en el que únicamente se solicita el inicio del expediente e identifica la partida presupuestaria y la distribución por anualidades. Se acompañan de un informe de la jefatura de servicio de consumo denominado "informe de insuficiencia de medios" a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 202.1 del TRLCAP.

El citado artículo establece que se ha de justificar debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato; sin embargo, los informes que constan en los expedientes no justifican la insuficiencia de medios, sino que sólo la ponen de manifiesto.

En ningún momento se explica la determinación del precio, ni se cuantifica el "elevado coste" que supondría para la administración la realización de las necesidades a satisfacer.

## B) *Tramitación expediente y adjudicación*

### a) *Procedimiento de adjudicación*

La Consejería de Sanidad utiliza el procedimiento restringido con tramitación urgente para la adjudicación del contrato AT 1/04, con una duración de dos años prorrogable por dos años más.

En el procedimiento restringido, al amparo de la normativa contractual sólo podrán presentar ofertas aquellas empresas que lo soliciten y, una vez acreditada su solvencia en base a los criterios establecidos en los pliegos, sean invitadas a hacerlo por el órgano de contratación, que podrá limitar su número a cinco.

#### - Justificación de la elección del procedimiento restringido

En el expediente se justifica la elección de este procedimiento en la cláusula I.3 del PCAP en la necesidad de seleccionar a una empresa especializada en materia de consumo, argumento lícito siempre que lo que se pretenda sea limitar el número de participantes a aquellos que cuenten con unos criterios de solvencia determinados con carácter previo en los pliegos.

#### - Criterios de selección

El procedimiento restringido implica que previamente se hayan establecido los criterios objetivos de solvencia de entre los señalados en los artículos 16 al 19 del TRLCAP, con arreglo a los cuáles se seleccionarán a los candidatos que serán invitados.

En el contrato objeto de análisis, para determinar los licitadores que pueden presentar proposición, se valorarán los requisitos establecidos en el apartado E del cuadro resumen de los PCAP. Estos son: la experiencia del personal técnico y/o directivo de la empresa en la realización de tareas de dirección y coordinación semejantes a las que son objeto del contrato, en trabajos relacionados con la educación al consumo y en trabajos relacionados con la gestión de servicios socioculturales similares al objeto del contrato; además, las empresas deberán haber ejecutado en los dos últimos años contratos cuyo objeto esté relacionado con el del presente contrato y de un importe al menos igual a éste.

En primer lugar, no es adecuado que estos criterios vayan preferentemente dirigidos a valorar la capacidad y/o experiencia del personal destinado a la ejecución del contrato cuando la cláusula VIII.8 b) de los propios PCAP prevé la subrogación del personal adscrito a los CFC.

Tampoco pueden calificarse de objetivos. No sólo no está especificada la forma de valorar sino que además los términos "similar", "semejante" o "relacionado" son conceptos subjetivos e indeterminados.

Se aprecia que la elección de estos criterios pone en posición de ventaja a la empresa que venía prestando los servicios.

Asimismo, la redacción del último de estos criterios dispone en su apartado d) "haber ejecutado en los dos últimos años contratos cuyo objeto esté relacionado con el del presente contrato y de un importe al menos igual a éste". Este apartado contraviene el artículo 19.b) del TRLCAP, en virtud del cual la solvencia técnica ha de acreditarse entre otros medios por...." *Una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los tres últimos años que incluya importe, fechas y beneficiarios....*". Es decir, son necesarios al menos tres años para la acreditación de la solvencia técnica.

Este incumplimiento legal en los pliegos pudo ser a su vez limitativo de la concurrencia, en el sentido de que si las empresas atendían de forma literal a los criterios recogidos en los PCAP y únicamente sumaban dos años, podían no llegar al presupuesto de licitación (300.257 euros). No obstante, y pese a no requerirlo en los pliegos, la empresa Inter Infancia y Territorio S.L, presentó tres anualidades que superaban el importe mínimo exigido.

Anualidad	Importe
Mayo 2001-2002	84.500
Mayo 2002-2003	87.800
Mayo 2003-2004	136.702
<b>Total anualidades 2001-2004</b>	<b>309.002</b>
<b>Total anualidades 2002-2004</b>	<b>224.502</b>

- Tramitación urgente

El órgano de contratación opta también por la tramitación urgente del expediente, con el objeto de "dar continuidad a la prestación formativa a partir del 1 de Mayo".

El artículo 71 del TRLCAP permite la tramitación urgente del expediente en caso de "contratos cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación y debidamente motivada."

Es por ello necesario que esta tramitación se aplique únicamente tras una justificación rigurosa de por qué concurren las causas que motivan el necesario acortamiento de los plazos. Salvo justificación en contra, el servicio de formación al consumo no parece un servicio esencial que no pueda ser interrumpido hasta la adjudicación de un nuevo contrato.

El Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de octubre de 1992, recogida posteriormente en otras como la de 19 de noviembre de 2004, considera que *"la urgencia debe tener carácter objetivo y basarse en razones palmarias y suficientes, de modo que no puede ser producto de la negligencia o voluntariedad de la Administración (...)"*. El retraso de la administración en la planificación de sus licitaciones no puede ser causa de la restricción de la competencia en la licitación pública.

En definitiva, la decisión de la Consejería de Sanidad de tramitar este expediente por procedimiento restringido y tramitación urgente, no está debida ni suficientemente justificada. Esto sumado a la elección de unos criterios de solvencia objetivos, confusos y poco adecuados, afectó a la concurrencia en la licitación y la no obtención de mejoras sustanciales para la prestación del servicio.

- Expediente AT 03/08

En cuanto al expediente AT 03/08, a diferencia del contrato anterior se tramita por procedimiento abierto y no restringido. Teniendo en cuenta la falta de concurrencia en la licitación anterior, esta elección es la adecuada desde el punto de vista del fomento de la participación (manifestar no obstante, que según consta en la certificación del registro únicamente se ha presentado una oferta).

Sin embargo en la tramitación urgente ha vuelto a constatarse, al igual que en el anterior, una inadecuada justificación de la urgencia basada en la falta de previsión administrativa para realizar la licitación.

**b) Criterios de Adjudicación**

Los criterios de adjudicación del concurso de los dos expedientes AT 01/04 y AT 03/08, según los PCAP, son los siguientes:

Criterios AT 01/04	Puntuación
<b>Criterios técnicos:</b>	80 puntos
50% punto de vista cualitativo: proyecto pedagógico, finalidad y programación anual de acuerdo con los objetivos de los CFC, así como la aportación de nuevos proyectos de desarrollo de áreas temáticas relacionadas con el consumo	
50% punto de vista cuantitativo: número de horas de servicio al público en realización de talleres	
<b>Criterios económicos</b>	30 puntos
Criterios AT 03/08	Puntuación
<b>Criterios técnicos:</b>	100 puntos
40 puntos valor cualitativo: proyecto pedagógico, finalidad didáctica, objetivos y programación anual para cada CFC, horario y distribución de los distintos talleres así como propuestas de nuevos proyectos para el desarrollo de áreas temáticas relacionadas con el consumo.	
40 puntos valor cuantitativo: horario distribución del mismo y el número ofertado para la realización de los talleres, temario y configuración de la información ofrecida en los mismos.	
20 puntos oferta de otras prestaciones: nuevos proyectos pedagógicos talleres y áreas temáticas, así como horario y distribución siempre que supere el mínimo exigido en los pliegos	
<b>Criterios económicos</b>	30 puntos

Como se puede observar en ambos contratos los conceptos son ambiguos e indeterminados y no permiten conocer a priori la distribución interna de la puntuación en cada uno de los apartados. Asimismo, no resulta adecuada la inclusión como criterio de adjudicación de las mejoras o prestaciones adicionales que pudieran ofertar los propios licitadores, sin determinar previamente de forma adecuada su posible contenido y su extensión. Es por ello que se considera que estos criterios no cumplen en sentido estricto con la condición de objetividad a la que obliga el artículo 150 del TRLCSP.

Adicionalmente en el expediente AT 03/08 los criterios de valoración se encuentran duplicados en cuanto a su ponderación. En este sentido y tal y como se desprende del cuadro anterior dentro de los criterios técnicos, 60 puntos de un total de 100 relativos 40 al "valor cuantitativo" y 20 a "oferta de otras prestaciones" están incluyendo criterios tales como el horario y su distribución, nuevos proyectos pedagógicos y áreas temáticas, etc.... que ya se encontraban ponderados en los 40 puntos relativos al valor cualitativo.

*c) Obligaciones incluidas en los pliegos*

En los PCAP se recoge que el adjudicatario está obligado a subrogar en los contratos a aquellos trabajadores destinados en los CFC sin que se informe en los propios pliegos o en los anexos que los acompañan de información acerca de la citada obligación.

Esta información es fundamental para que las empresas interesadas en participar en la licitación puedan hacerse una idea fiel de las obligaciones económicas y laborales que supone la prestación del servicio. La falta de esta información concede una importante ventaja a la empresa que viene prestando el servicio, condicionándose los principios contractuales de transparencia, publicidad, igualdad y concurrencia. Esta obligación está recogida expresamente en la normativa vigente en la actualidad concretamente en el artículo 120 del TRLCSP.

Asimismo, la JCCA ya en su Informe 33/02, de 23 de octubre, considera esencial su inclusión dado que las obligaciones que asume el contratista al resultar adjudicatario del contrato, no son solo las propias relativas a la prestación en sí, sino también aquellas otras obligaciones que proceden de normas sectoriales distintas de la legislación de contratos. Así, el artículo 67.1 del RGLCAP, señala que los PCAP contendrán aquellas declaraciones que sean específicas del contrato de que se trate y aquellas otras que se considere pertinente incluir y el artículo 78 del mismo texto admite que en el expediente de contratación, podrá existir la documentación complementaria que se facilitará a los empresarios que la hayan solicitado; documentación que podrá tener o no carácter contractual en los términos que se haya especificado por el órgano de contratación en el PCAP, conforme a la previsión establecida en el artículo 67.2. Tal documentación complementaria tiene una especial relevancia cuando permite al candidato poder fijar el precio de su oferta sobre la base establecida en el artículo 14.1 del TRLCAP, que exige la existencia de un precio cierto y adecuado al mercado, en la consideración de que constituye el elemento básico remunerador de la prestación a que se obliga.

Desde esta perspectiva, el conocimiento de las personas que vienen prestando el servicio y aquellos aspectos que afectan a su situación laboral cobra especial relevancia para poder concretar los derechos, las obligaciones y el precio de la oferta, en la precisión de que el candidato, y consecuentemente el contratista, aceptan, en los términos establecidos en el artículo 79.1 TRLCAP, el contenido de todas las cláusulas sin excepción alguna al presentar su proposición. La ausencia de tal dato llevaría a una situación de desconocimiento de aquellas obligaciones que debe asumir, viciando así su posición ante el contrato.

Debe advertirse asimismo, que tal dato debe ser conocido por el órgano de contratación, ya que el personal viene realizando la prestación del servicio dependiendo del correspondiente contratista y bajo la dirección, inspección y control de aquel, por así resultar de lo establecido en el artículo 94 del RGLCAP.

*d) Otras incidencias detectadas en la tramitación de los expedientes*

Entre la documentación presentada por el licitador consta declaración firmada por el representante legal de la empresa el 1 de abril de 2008 de no pertenencia a ningún grupo empresarial; no obstante, como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe III.1.2, la empresa Inter Infancia y Territorio, SL forma parte del grupo empresarial La Productora.



Esta declaración es fundamental para que la administración pueda velar por el cumplimiento del principio de proposición única y pueda controlar la presentación de proposiciones simultáneas por empresas vinculadas que puedan pervertir la competencia en la licitación. Si bien es cierto que en este contrato únicamente hay un licitador, ello no desvirtúa la obligación de la veracidad de la información presentada.

En estos términos, el artículo 20 g) del TRLCAP, inhabilita para contratar con la Administración "*haber incurrido en falsedad grave al facilitar a la Administración las declaraciones exigibles en cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de sus normas de desarrollo.*"

### C) *Ejecución*

Se ha constatado que los términos de la ejecución de los contratos no queda justificada adecuadamente en todos los expedientes. En este sentido, si bien consta en todos ellos acta de recepción, se han detectado las omisiones de documentación que a continuación se detallan y que impiden verificar los términos en los que se ha llevado a cabo la prestación del servicio:

- En ninguno consta que el adjudicatario presentase un programa de trabajo en el plazo de quince días a contar desde la notificación de la resolución ni que el programa fuese aceptado por la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo. Tales obligaciones figuran recogidas en el contrato AT 01/04 en la cláusula VIII.4 del PCAP y 3ª del PPTP. Por lo que se refiere al contrato AT 03/08 figuran en la cláusula X.5 del PCAP.
- Tampoco consta la presentación, con carácter mensual, de la memoria con balance económico y de las actividades desarrolladas mensualmente en cada centro, así como de las tareas de coordinación realizadas para la dinamización de los centros, que debería presentar el adjudicatario en virtud de la cláusula VIII.6 del contrato AT 01/04 y de la cláusula X.7 del contrato AT 03/08.

Debido a la ausencia de esta documentación, en los expedientes facilitados, durante el trabajo de fiscalización se requirió expresamente por la SC la misma, habiéndose remitido a tal efecto, únicamente una memoria elaborada no por la empresa adjudicataria sino por el propio Servicio de Consumo correspondiente al período 2007-2010. Esta memoria no es más que un resumen de las actividades desarrolladas por el servicio en su conjunto y no se considera justificación adecuada porque no es la preceptiva en virtud de las cláusulas de los pliegos. Adicionalmente, debido a que no se dispone de las memorias con las actividades mensuales desarrolladas en cada centro no se ha podido verificar la veracidad de la información en la misma contenida.

### D) *Prórroga y Modificación*

Con fecha 14 de febrero de 2006 por el Jefe de Servicio de Consumo de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo se propone la prórroga y modificación del contrato AT 01/04, con el objeto de ampliar el número y ámbito de las actividades de los cursos de formación de los CFC a nuevos colectivos como centros escolares, personas

mayores, inmigrantes, personas con discapacidad; asimismo, se plantea la necesidad de actualizar los espacios físicos, los materiales didácticos y los talleres educativos e incorporar la figura de la coordinadora pedagógica.

Con fecha 28 de marzo de 2006 se emite informe-propuesta de la jefa de la Sección de Contratación y Asuntos Generales. Consta el informe favorable del servicio jurídico de fecha 6 de abril de 2006 y la fiscalización favorable del gasto por la Intervención. Con fecha 28 de abril el titular de la Consejería acuerda la prórroga y modificación, autorizándose el gasto de 370.363 euros para los dos próximos años.

De la revisión de la modificación, se advierte que ésta adolece de falta de motivación en cuanto a su necesidad y valoración económica.

En cuanto a su contenido, cabe manifestar que en virtud del artículo 101.1 del TRLCAP, la realización de este tipo de modificaciones sólo puede autorizarse por razones de interés público, interés que hay que justificar y no sólo las necesidades o causas que lo motivan. En todo caso, la oportunidad de la modificación con independencia de que esté prevista en los pliegos, debe medirse con responsabilidad y debe justificarse de manera rigurosa, valorando la posibilidad de acudir a una nueva licitación.

Revisado pues el contenido de la misma, se ha comparado la propuesta del contratista que sirvió de base para la adjudicación y la fundamentación de la modificación recogida en los informes de los técnicos. De tal comparación se revela la duplicidad de las prestaciones que se pretenden incluir; así en concreto:

- La participación de los centros escolares en proyectos de consumo cuya práctica será desarrollada en los CFC: dicha participación viene expresamente recogida en la memoria presentada por el adjudicatario concretamente en "metodología de trabajo" donde se establece que el proyecto se dirige a, entre otros, al colectivo de grupos escolares (Infantil, Primaria Secundaria).
- Necesidad de actualización de los espacios físicos, de los materiales didácticos y de los talleres educativos. De conformidad con lo dispuesto en la cláusula 5 del PPTP es la Consejería de Salud quien deberá dotar a los CFC de los materiales y equipos necesarios para desarrollar sus trabajos, correspondiendo únicamente a Inter Infancia y Territorio SL el abono del material fungible y otros de menor cuantía.
- Diseño de proyectos que tengan en cuenta colectivos de personas mayores, inmigrantes, personal con discapacidad: La cláusula 3ª del PPTP establece la obligación que los talleres de consumo abarquen a amplios sectores de población desde el público en general hasta colectivos de personas y asociaciones.

El adjudicatario en el proyecto técnico presentado establece la educación del consumidor y de los ciclos educativos de acuerdo con el siguiente esquema: educación infantil, primaria, secundaria, de adultos y de la tercera edad. Asimismo en el citado proyecto se hace mención expresa a que el mismo irá destinado a distintos tipos de asociaciones (amas de casa, padres, culturales...).

La propia empresa dispone en su propuesta como objetivo la colaboración con diferentes grupos sociales, entre los que menciona expresamente al colectivo de inmigrantes.

- Necesidad de la incorporación de coordinación pedagógica en CFC: El adjudicatario en su oferta ya destinaba a la ejecución del contrato el apoyo pedagógico a los CFC con una licenciada en pedagogía.

En cuanto a la valoración económica de la modificación del contrato, esta supone un incremento de un 23,36% del precio inicial, pasando su importe de ser 12.510 euros/mes a 15.432 euros/mes. Este incremento no queda suficientemente justificado ya que en la propuesta técnica de la modificación no se valora económicamente el importe de las unidades nuevas a introducir.

En cuanto a la prórroga, aunque está prevista en el artículo 198 del TRLCAP y en los PCAP, la prórroga de los contratos y en general su duración, debe establecerse teniendo en cuenta la propia naturaleza del objeto, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las prestaciones.

Teniendo en cuenta que este servicio venía prestándose por la misma empresa desde 2002, que en su licitación no había habido concurrencia y que la posibilidad de prórroga se plantea a la vez que una modificación/ampliación de sus prestaciones, esta SC considera que el órgano de contratación de cara a garantizar la concurrencia y la optimización de los recursos públicos debería de haber valorado una nueva licitación.

#### V.2.2.2. Contratos por procedimiento negociado sin publicidad

Como se ha comentado anteriormente, durante el plazo de ejecución del primero de los contratos (el AT1/04) se adjudican los siguientes contratos por el procedimiento negociado sin publicidad. Todos ellos se desarrollan durante la vigencia del primero de ellos como se muestra en el siguiente esquema:



Del análisis de todos ellos, se realizan las siguientes consideraciones:

##### A) Inicio de los expedientes

Los expedientes analizados adolecen de una falta de justificación de la necesidad de la celebración del contrato. Si bien es cierto que en los mismos consta informe titulado "insuficiencia de medios", este es genérico (de hecho, es idéntico en todos los expedientes) y no está motivado. Tampoco se justifica la determinación del precio ni la elección de las empresas a invitar.

Sería recomendable incorporar al expediente no sólo una pormenorizada justificación de los aspectos mencionados sino también de todas aquellas decisiones que se adopten en el procedimiento contractual.

### B) Objeto de los contratos

De una comparación del objeto de los diferentes contratos descritos en los propios PPTP, así como de los proyectos y memorias que dentro de la oferta del contrato principal (AT1/04) presentó el adjudicatario y sirvieron de base a la adjudicación, se han apreciado duplicidades en el objeto de los mismos. Este hecho se deriva de las siguientes coincidencias manifiestas:

- En el contrato SEC 101/07, el objeto es la impartición de formación a personas mayores usuarias de los centros sociales sobre dos materias: Uso racional de medicamento y seguridad en el hogar.

En el proyecto técnico presentado por Inter, Infancia y Territorio SL en el contrato AT 01/04 se proponía, entre otros, el proyecto de seguridad en el hogar en el que se incluye el medicamento. Los contenidos de ambos proyectos son idénticos como se manifiesta en el siguiente cuadro:

Contrato AT 01/04	SEC 101/2007
Conocer las causas de los accidentes y los espacios dentro del hogar en los que ocurren con mayor frecuencia	Causas y espacios donde ocurren accidentes con mayor frecuencia
Los productos tóxicos, productos de limpieza, inflamables, medicamentos.	Productos peligrosos: limpieza, corrosivos, inflamables, medicamentos.
Buscar medidas para prevenir accidentes	Medidas de prevención
Barreras arquitectónicas, problemas de movilidad, personas con limitaciones físicas, etc.	Barreras arquitectónicas, problemas de movilidad, personas con limitaciones físicas, etc.
Las instalaciones: gas, eléctricas	Las instalaciones: gas, eléctricas

De la revisión de la memoria que acompaña al acta de recepción de este contrato se ha constatado la duplicidad parcial en el mismo. A este respecto se ha observado que con carácter previo a la adjudicación del mismo (SEC 101/07), ya se habían desarrollado durante los meses de marzo, abril y junio charlas a personas mayores sobre alimentos y seguridad en el hogar dentro del ámbito del contrato AT 01/04, sin perjuicio de que una vez adjudicado el contrato SEC 101/07 se realizaron dos charlas sobre el contenido de los talleres en 17 Centros para Mayores; en un total de 5 centros se impartió una de las dos charlas y en 6 Centros de Mayores a los que estaba obligado en cumplimiento del contrato SEC 101/07 no se impartió ninguna charla y pese a ello la Administración procedió al pago total del contrato.

- En el caso del contrato AT 46/07, su objeto es una asistencia técnica para la actualización de los talleres de los CFC.

Los PPTP que sirvieron de base para la adjudicación del contrato AT 01/04 disponían en las características técnicas de la prestación del servicio que "La labor de formación se adecuará en todo caso al programa de trabajo aprobado por la Consejería conforme a la oferta técnica de la empresa adjudicataria, sin perjuicio de la facultad de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo para adaptar dicha programación a las nuevas necesidades que aparezcan durante la ejecución del contrato. Las citadas modificaciones solo repercutirán en el precio

del contrato, en la medida en que supongan una mayor o menor presencia del personal contratado en los centros...”.

Es decir, la actualización de los talleres forma parte de las obligaciones que Inter Infancia y Territorio SL tenía dentro del contrato plurianual AT 01/04 y que además, tal y como se analizó en el epígrafe anterior, había sido objeto de una modificación en 2006 motivada, entre otras, por la necesidad de actualizar los materiales didácticos y el contenido de los talleres educativos.

- El último de estos contratos adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad, el SEC 230/07, tiene por objeto la impartición de un taller de nuevas tecnologías.

El proyecto técnico presentado en el contrato AT 1/04 describía como nueva área de trabajo “las nuevas tecnologías de la información y comunicación”. Los contenidos de ambos proyectos, vuelven a ser idénticos:

AT 01/04	SEC 230/2007
Compra virtual	Compra on-line
Navegando por Internet	Guía digital
Telefonía móvil	Uso de la telefonía móvil, videojuegos, y juegos on-line

### **C) Tramitación de los expedientes**

#### **a) Justificación de la utilización del procedimiento negociado**

La legislación contractual prevé la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, cuando concurren las causas objetivas taxativamente previstas en la norma. En caso de que así sea, debe justificarse en el expediente su concurrencia para motivar la elección de este procedimiento.

La justificación realizada por la consejería para la elección de este procedimiento ha sido la remisión a la normativa aplicable que permite la utilización de este procedimiento por razón de la cuantía; si bien es suficiente en virtud de la normativa aplicable, sería recomendable en aras de una mayor transparencia en la contratación pública, que el órgano de contratación motivará el por qué de su elección atendiendo a las ventajas que de ella se derivarían y al interés público demandado, teniendo en cuenta la complejidad de la obligatoria negociación, cuyo desarrollo debe quedar recogido en el expediente.

#### **b) Aspectos económicos y técnicos de la negociación**

Los aspectos económicos y técnicos sobre los que debe discurrir la propia negociación están recogidos en los pliegos y se determina su ponderación. Sin embargo, los criterios técnicos (metodología aplicada, diseño y estudio de contenido de los talleres a realizar y plazo para la realización del servicio en relación con los medios concretos de la empresa) son genéricos de hecho son comunes a todos los expedientes.

c) *Invitación a empresas: Número de empresas invitadas e incidencias en las invitaciones cursadas*

El artículo 92.1 del TRLCAP dispone que "cuando se utilice el procedimiento negociado será necesario solicitar la oferta de empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato (...)."

Por otro lado, las empresas invitadas por la Administración a participar en un procedimiento negociado sin publicidad no sólo deben ser capaces, sino que además deben ser independientes, no siendo su número inferior a tres, siempre que ello sea posible.

En tres de los cuatro contratos analizados (AT 46/07, AT 47/07 y SEC 230/07) se propone que se solicite oferta a las tres mismas empresas: Inter Infancia y Territorio S.L, DPS La Productora y una tercera empresa también coincidente en los tres contratos. Las dos primeras, tal y cómo se ha determinado en el epígrafe V.1.2 están vinculadas al Grupo La Productora y la tercera renunció expresamente a presentar oferta en los tres contratos.

El principio de proposición única se encontraba recogido en el 80 del TRLCAP y 129 de la LCSP. Siguiendo la corriente doctrinal más flexible, la invitación a presentar oferta en un procedimiento negociado sin publicidad únicamente a tres empresas cuando al menos dos de ellas están vinculadas entre sí, no presume la infracción del mandato legal. Sin embargo, la reiteración de esta conducta, no sólo en la práctica de la misma sino también en la identidad de las empresas invitadas, hace que se aprecien indicios de un fraude de ley, ya que se estaría permitiendo que un mismo licitador presentara más de una oferta, encontrándose en una posición de ventaja sobre el resto de licitadores, generándose entonces un importante riesgo de manipulación del procedimiento de adjudicación, propiciando a su vez, la aparición de pactos colusorios que vulneran principios elementales de la contratación pública como los de transparencia, igualdad, competitividad, secreto de las proposiciones,...

En el cuarto contrato (SEC 101/07) se solicita oferta a Inter, Infancia y Territorio SL y a dos empresas más, independientes del grupo.

El objeto de este contrato es la "*organización y desarrollo de jornadas de formación en materia de consumo con destino a la población usuaria de los Centros Sociales Públicos del Principado de Asturias*".

Este objeto no coincide ni es similar al objeto social de una de las empresas que se invita, no estando por tanto capacitada para ser adjudicataria del contrato, por lo que no debió haber sido invitada por la administración a presentar oferta.

Es decir, en la preparación del citado contrato no se cumple con la obligación de solicitar tres ofertas a empresas capacitadas para cumplir con el principio de concurrencia establecido en la ley.

En cuanto a las otras dos empresas invitadas, ambas comparten administrador y socio (respectivamente), así como domicilio social, lo que si bien no implica la vinculación, es un indicio de la misma.

A este respecto, la Comisión Nacional de la Competencia, en su "Guía sobre contratación pública y Competencia" da una serie de indicadores para detectar indicios de pactos colusorios entre los licitadores. Pues bien, se ha verificado que dichas circunstancias se dan en los contratos analizados, ya sea aislada o conjuntamente. Los certificados de presentación de las ofertas acreditan que éstas se presentaron de forma simultánea o con minutos de diferencia.

La colusión entre empresas, además de estar actualmente prohibida en virtud del artículo 1 de la Ley 15/2007 de 3 de julio de defensa de la Competencia, implica que la administración con la elección de las empresas invitadas está entorpeciendo la negociación y favoreciendo la falta de concurrencia.

En definitiva, en todos los contratos negociados que han sido adjudicados a la misma empresa era imposible la negociación por la falta de concurrencia favorecida en parte, por la propia Administración con la elección de las empresas invitadas.

#### *d) Negociación real de las empresas*

En ninguno de los contratos analizados existe documentación acreditativa de la negociación. A pesar de que los PCAP recogen los criterios de negociación de manera ponderada (metodología aplicada, diseño y estudio de los talleres a realizar, plazo para la realización de los trabajos y precio), no existe diferencia ni en la parte técnica ni en los importes de adjudicación y las ofertas presentadas por la empresa adjudicataria. Sobre un total de 108.500 euros licitados por procedimiento negociado sin publicidad se obtiene una baja total de 355 euros, agrupada en dos de los cuatro contratos.

La negociación no es potestativa para el órgano de contratación, sino que es un trámite esencial de este procedimiento, y no se entiende cumplida por la presentación de ofertas por las empresas invitadas (Resolución 50/2011, de 24 de febrero de 2011, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

#### *e) Fraccionamiento*

A la vista de los expedientes AT 46/07, AT 47/07 y SEC 230/07, su objeto, de los importes y de las fechas en las que se desarrollaron los talleres que constituyen la actividad, se ha analizado si estos tres contratos no tendrían la consideración de un único contrato y por tanto existe un fraccionamiento del mismo.

El art. 68 TRLCAP disponía que: "*1. El expediente deberá abarcar la totalidad del objeto del contrato y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para ello. 2. No podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda. 3. Cuando el objeto admita fraccionamiento, justificándolo debidamente en el expediente, podrá preverse en el mismo la realización independiente de cada una de sus partes, mediante su división en lotes, siempre que éstas sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado o así lo exija la naturaleza del objeto.*"

En los contratos objeto de análisis, se da una identidad del sujeto, tanto del contratista (la empresa adjudicataria) como de la administración (Consejería de Sanidad) y una identidad funcional (talleres formativos en materia de consumo). También existe identidad en la causa de la contratación, tanto es así que los expedientes justifican la necesidad de contratación con informes genéricos en términos idénticos.

Otro elemento a la hora de valorar la existencia de fraccionamiento de un contrato es que la finalidad de la división sea eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de contratación que corresponda. Sumando los importes de licitación de los mencionados contratos resulta que el importe alcanza los 81.500 euros, superando ampliamente el umbral de los 30.051 euros que el artículo 210.h) TRLCAP establece para el procedimiento abierto. Es decir, la licitación de cada uno de estos talleres por separado ha permitido al órgano de contratación prescindir de los requisitos de publicidad exigidos para los contratos de consultoría y asistencia de importe superior a 30.051 euros y que no se sustituye con la petición de oferta a, al menos, tres empresas, para el caso de los procedimientos negociados sin publicidad.

En definitiva, es opinión de esta SC que existen indicios de fraccionamiento en la tramitación de tres de los expedientes de contratación tramitados por la Consejería de Sanidad: el AT 46/07, el AT 47/07 y el SEC 230/07.

#### D) *Ejecución, recepción y pago*

En cuanto a la ejecución, recepción y pago, de su revisión son destacables los siguientes aspectos:

- Consta en todos ellos acta de recepción no así la documentación correspondiente a la realización de los contenidos objeto del contrato. Esta información es de presentación obligatoria en virtud de lo establecido en los pliegos, concretamente en la cláusula que hace referencia al régimen de pagos y que establece "*El pago se realizará una vez recibido el informe final de trabajo examinados los contenidos y material didáctico del taller y sus resultados.*"
- En el único contrato en que consta presentada memoria realizada por el adjudicatario relativa a las actividades desarrolladas es el contrato SEC 101/07. De la revisión de la misma se ha constatado que la ejecución no ha sido desarrollada en su totalidad de acuerdo al contenido del objeto del contrato, pese a que el acta de recepción indique lo contrario y aun así se procedió al pago total del precio de adjudicación. Debían realizar 52 charlas en 26 Centros de Mayores. No se impartió ninguna charla en 6 centros: Los Canapes, Barros, Grado, Luanco, Mieres y Vegadeo) y en otros 6 Centros de Mayores sólo se dio una charla: Jardín de Cantos, Caborana, Ciaño, La Felguera, Lugones y Pola de Lena.



- Se ha observado que el personal destinado a la ejecución de estos contratos es el mismo, pese a tener coincidencia temporal entre ellos, tal y como se indica en el siguiente cuadro.

Personal asignado a la ejecución de los contratos.				
AT 01/04	AT 46/07	AT 47/07	SEC 101/07	SEC 230/07
P1	P1	P1	P1	P1
	P2	P2	P2	P2
			P3	

P: Personal coincidente destinado a cada curso

Este hecho, de poder probarse la dedicación completa de cada persona, vulneraría la cláusula VIII.5 del PCAP que sirvió de base a la adjudicación del contrato AT 01/04, en la que se disponía que: "... durante la vigencia del contrato, el personal asignado al mismo con dedicación completa, no podrá intervenir en otro trabajo ajeno al contrato." No consta documentación en el expediente que permita verificar la dedicación, si bien tal y como se desprende del cuadro anterior, tanto el personal P1 como el P2, se encuentra destinado en la ejecución de cinco y cuatro contratos respectivamente, de los cuales tres de ellos se desarrollan simultáneamente desde el 17 de abril al 7 de mayo de 2008.

### V.2.2.3. Contratos menores

Los contratos menores analizados, SEC 3/07 y AT 07/08, ambos de importes inferiores a 12.000 euros, cumplen con la normativa aplicable, es decir, consta en el expediente la autorización del gasto y la factura emitida al efecto. Dicho esto, la conveniente justificación de la necesidad de cualquier contratación pública, es aún mayor en estos contratos, dadas las siguientes circunstancias:

Por lo que se refiere al primero de estos contratos, su objeto "Celebración del Día Mundial del Consumidor" ya formaba parte del calendario incluido por la propia empresa Inter Infancia y Territorio SL para la ejecución del contrato AT 01/04 que estaba en ese momento en vigor.

El contrato AT 07/08, tiene por finalidad la necesidad de cubrir el servicio en tanto en cuanto la Consejería finaliza la licitación del contrato plurianual por procedimiento abierto, adjudicándolo directamente a la empresa que venía prestando el servicio y que continuará haciéndolo tras la licitación. No se considera que el objeto pues de este servicio sea de primera necesidad dado que nada impediría su interrupción.

## V.3. Contratos con DPS

### V.3.1. Consideraciones Generales

DPS se constituyó el 9 de diciembre de 1998 y su objeto social es muy amplio, contempla desde actividades recreativas, deportivas, bibliotecas, archivos, saneamiento, actividades de formación y enseñanza, informática...hasta hostelería y apoyo turístico.

Los contratos formalizados con esta empresa en el período objeto de fiscalización, son cinco contratos menores por un valor total de 19.637 euros, y un contrato por procedimiento negociado sin publicidad por un importe de adjudicación de 29.990 euros. El desglose de los mismos, es como sigue:

Núm.	Objeto	Fecha de adjudicación	Precio de adjudicación
1	Diseño, maquetación e impresión de manuales profesor y marca libros.	26/11/2007	5.011
2	Diseño, maquetación e impresión de 1.000 libros y 30 carpetas	17/03/2008	7.612
3	Adquisición de carteles y marca libros de los derechos del consumidor	11/08/2008	1.502
4	Impresión de fichas de actividades para los CFC	11/08/2008	4.967
5	Reedición de marca libros de los derechos del consumidor	29/08/2008	545
<b>Total contratación menor</b>			<b>19.637</b>
6	Modificación del contenido de los CFC en la página WEB de consumo. Expdte. SEC 231/07	25/03/2008	29.990
<b>Total PNSP</b>			<b>29.990</b>
<b>Total</b>			<b>49.627</b>

### V.3.2. Análisis de los contratos fiscalizados

#### V.3.2.1. Contratación menor

Del análisis de los contratos menores se ha constatado que por cuantía cumplen con la normativa aprobada al respecto: en el momento de adjudicación de los dos primeros estaba vigente el TRLCAP, en virtud del cual se considera a un contrato menor cuando su cuantía no excede de 12.020 euros; respecto al momento de adjudicación de los contratos 3, 4 y 5 se realiza conforme a los artículos 95 y 122.3 de la LCSP en virtud del cual se considera menor los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos.

La documentación obrante en el expediente cumple con los requisitos mínimos exigidos tanto por el artículo 56 del TRLCAP como por el 95 de la LCSP, que admiten que, en la tramitación del expediente del contrato menor sólo se incorporen la aprobación del gasto y la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos.

Dicho lo anterior, la DF 1ª del TRLCAP califica de mínimos los requisitos mencionados, lo que debe entenderse como una base que admite el legislador sobre la que debe construirse un procedimiento que cumpla con el resto de los principios que informan la contratación pública y que como contratos administrativos que son, también deben aplicarse a los contratos menores.

Es decir, lo anterior no impide que se busquen mejores ofertas, se justifique la necesidad del servicio, se explique la determinación del precio, se concreten los derechos y obligaciones del contratista y se determine de manera concreta el objeto del contrato; en definitiva, que dentro del marco que establece la ley, el órgano de contratación opte por aquellas prácticas que sin ser de obligado cumplimiento, contribuyan a favorecer la competencia y transparencia en los procedimientos de licitación.

### **V.3.2.2. Contrato negociado sin publicidad**

Las incidencias detectadas en la revisión de este contrato SEC 231/07 han sido las siguientes:

#### **A) Inicio del Contrato**

El expediente analizado adolece de una falta de justificación de la necesidad de la celebración del contrato. Si bien es cierto que consta informe titulado "insuficiencia de medios", este es genérico y no está motivado. Tampoco se justifica la determinación del precio ni la elección de las empresas a invitar. Sería recomendable incorporar al expediente no sólo una pormenorizada justificación de los aspectos mencionados sino también de todas aquellas decisiones que se adopten en el procedimiento contractual.

#### **B) Tramitación urgente**

Por Resolución de 28 de noviembre de 2007 del Consejero de Salud y Servicios Sanitarios, se inicia el expediente por tramitación urgente, procedimiento negociado sin publicidad. La tramitación urgente se justifica "dada la necesidad de mantener actualizados los contenidos de consumo en la página web de la Agencia".

No se considera válida esta justificación a los efectos de lo dispuesto en el art. 71 TRLCAP, pues según reiterada jurisprudencia (por todas, véase la STS de 19 de noviembre de 2004) "*la urgencia debe tener un carácter objetivo y basarse en razones palmarias y suficientes, de modo que no puede ser producto de la negligencia o voluntariedad de la Administración*". De hecho, la propuesta de tramitación urgente se retira y finalmente se tramita de forma ordinaria. Asimismo, manifestar que los actos administrativos no siguen el orden cronológico propio ya que, la fecha de la resolución de reinicio del expediente es anterior a la resolución de suspensión que da lugar a esa nueva iniciación.

#### **C) Procedimiento negociado sin publicidad**

##### **a) Justificación de la utilización del procedimiento negociado**

En el mismo informe de inicio del expediente, se propone la contratación mediante procedimiento negociado sin publicidad sin que quede realmente justificada la misma.

##### **b) Invitación a empresas**

Las empresas invitadas por la administración a este procedimiento negociado, han sido Inter Infancia y Territorio, DPS y una tercera empresa independiente de las anteriores.

Como se ha comentado en el epígrafe III.2.2, la presentación de oferta por parte de varias empresas vinculadas o de un mismo grupo, si bien no está prohibida por la normativa, puede facilitar la coordinación de sus estrategias.

En el caso concreto de las tres empresas invitadas, la tercera empresa presenta escrito de renuncia (señalar que el mismo no tiene registro de entrada) y las otras dos se ha constatado que se presentan el mismo día y a la misma hora exactamente.

Otro indicio al respecto es el hecho de que Inter, Infancia y Territorio, SL que como se ha constatado, ha celebrado durante este período varios contratos con la administración y por tanto se puede considerar que está acostumbrada a participar en licitaciones públicas, presenta una oferta económica que supera el tipo de licitación, lo que supone el rechazo automática de la proposición de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 del RGLCAP.

La colusión entre empresas, además de estar prohibida en virtud del artículo 1 de la Ley 15/2007 de 3 de julio de defensa de la Competencia, implica que la administración con la elección de las empresas invitadas está entorpeciendo la negociación y favoreciendo la falta de concurrencia.

#### *c) Aspectos económicos y técnicos de la negociación*

Se detallan los aspectos económicos y técnicos objeto de negociación en los PCPAP de forma ponderada. A este respecto, prácticamente la totalidad del peso de la negociación recaería en la parte dependiente de juicios de valor, el 80% (metodología aplicada y plazo para la realización del servicio) y únicamente el 20% en de valoración automática.

La administración, al establecer las ponderaciones de los criterios debería valorar su idoneidad y conexión con el objeto final. En general, y salvo casos excepcionales, el precio ofertado debería tener un peso fundamental en la valoración de cada oferta, por ser el criterio objetivo y económicamente cuantificable que mejor suele revelar el grado de eficiencia de los licitadores. Aunque es cierto, que en determinados tipos de contratos debería otorgarse importancia a otras variables, tales como la calidad del servicio prestado, ello no debería mermar la prioridad del criterio precio o la tarifa aplicada.

En virtud de lo anterior, en el presente contrato no se consideran adecuados los aspectos valorables, ya que no sólo ponderan sobremanera los criterios técnicos sobre los económicos, sino que además, los criterios técnicos se consideran subjetivos e imprecisos al valorar principalmente la metodología aplicada sin que, en base al objeto del contrato "actualización de los contenidos de la página web" (y sin más información al respecto en los pliegos), se conozca qué importancia tiene la metodología aplicada en la consecución de ese fin.

#### *d) Negociación y selección del licitador*

No consta negociación real con las empresas ni se observa que se hayan derivado beneficios de una negociación no formalizada.

La documentación presentada por ambas entidades para acreditar la solvencia económica y técnica no consta o está incompleta de acuerdo con lo exigido en la cláusula VII del PCPA, ante lo cual la comisión de valoración debería haber requerido la subsanación de tales defectos a los interesados, sin embargo este órgano colegiado dio por correcta la documentación presentada.

A mayor abundamiento, los PCAP, en su cláusula VII.6 recogen expresamente que no se consideran subsanables los defectos relativos a la acreditación de la solvencia y en consecuencia, no debería haber admitido a la licitación la oferta de ninguna de las dos empresas presentadas.

*e) Ejecución recepción y pago*

Se han detectado irregularidades en la tramitación del procedimiento tales como incongruencias en los plazos parciales y totales establecidos en los PCAP así como en la fecha del acta de recepción.

Por otra parte, no consta el cumplimiento del plazo parcial ni la entrega de un informe final que incluya una valoración de las reformas realizadas en los días restantes hasta la finalización del plazo total fijado (cláusula X.2 del PCA).

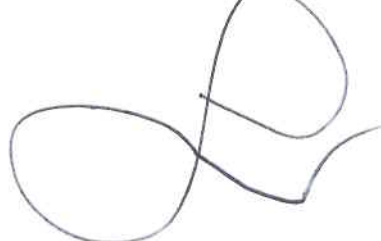
En cuanto a la ejecución, consta el acta de recepción en la que se manifiesta que el contrato ha sido realizado en su totalidad y la documentación correspondiente al diseño y realización de los contenidos objeto del contrato ha sido entregada de conformidad, no obstante, dicha documentación no figura en el expediente.

Los PPTP son ambiguos y contradictorios, no quedando claro si el contenido del contrato se trata de una modificación de contenidos en la web o la creación de una de una herramienta nueva.

De la memoria facilitada por el Servicio de Consumo ya citada en el epígrafe V.2.2.1 se ha detectado que ya existían tres páginas WEBS con tres dominios diferentes creadas en los años 1999, 2006 e inicios del 2008 que ofrecían información sobre los CFC. Dado que desconocemos a que dominios se refiere concretamente la memoria así como su contenido y dada la ambigüedad de los PPTP se desconoce si la ejecución del contrato ha sido acorde al objeto contratado.

Oviedo, 24 de abril de 2015

EL SINDICO MAYOR.



Fdo. Avelino Viejo Fernández