

CONTRATO de obras de construcción del nuevo CEIP El Ralojar en Aldaia

Fase LICITACIÓN

INDICADORES DE INTEGRIDAD ESTABLECIDOS EN EL DOCUMENTO PREVIO

Para realizar el presente informe se han utilizado los indicadores de integridad establecidos en el documento previo y que fueron publicados antes del inicio de la fase de licitación.

VALORACION DEL INDICE DE CUMPLIMIENTO DEL 1 AL 5

Para incrementar la visibilidad de las conclusiones, se ha establecido un sistema de valoración de 1 a 5, en el que el 5 supone que se han establecido con total satisfacción los instrumentos necesarios para evitar las prácticas a las que hacen referencia los indicadores que pueden amenazar la integridad del contrato, eliminar la publicidad y libre concurrencia así como el principio de igualdad de los licitadores.

DOCUMENTACION DEL REPOSITORIO

Para realizar este informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos que nos han sido proporcionados por la Generalidad. No se ha asistido a las reuniones de la Mesa de Contratación ni a la ponencia técnica que ha elaborado el informe en que se sustenta la valoración de los juicios técnicos no evaluables mediante fórmula matemática.

01. Anuncio de licitación. Plataforma contratación del Sector público 11/10/2018.
 02. Documento de Pliegos. Publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 11/10/2018.
 - 03.04.05 Pliego de condiciones administrativas para la adjudicación del contrato de obras por el procedimiento abierto
 06. Programa de necesidades.
 07. Orden de inicio.
 08. Expediente de contratación de obra
 09. Designación de los miembros de la Mesa de contratación
 10. Propuesta de inicio y justificación de la necesidad e idoneidad del contrato de obra.
 11. Acta de la mesa de contratación. (07/11/2018)
 12. Acta de la mesa de contratación (14/11/2018).
 13. Acta de la mesa de contratación (04/02/2018).
 14. Informe de baremación.
-

15. Solicitud de justificación de baja temeraria y justificación de baja temeraria de dos de las empresas licitadoras. Informe sobre los escritos de justificación.

INDICADOR: Previsión del tratamiento de bajas temerarias.

Nivel de cumplimiento: 5.

El precio tiene un peso específico importante (45% de la puntuación). Se establece un adecuado tratamiento de las bajas temerarias contemplándose la forma de calcularla en función del número de licitadores. De los 20 licitadores, uno de ellos resultó excluido por falta de presentación de la oferta económica. Seis de ellos resultaron excluidos por ser la oferta económica anormalmente baja y no haber justificado adecuadamente la baja. De las dos justificaciones de que hemos tenido conocimiento ninguna de ellas cumplía con los requisitos mínimos de la justificación pues no determinaban ni directa ni indirectamente los elementos tenidos en cuenta por la oferta para determinar el precio. En cualquier caso, la mayoría de las ofertas económicas han sido especialmente bajas y el contrato ha resultado adjudicado a la oferta más baja, con mas de un 50% por ciento de baja sobre el presupuesto base de licitación (165.565 euros) al haber sido adjudicado el contrato por un precio de 79.900 euros.

Se propone hacer una revisión de los criterios que se han tenido en cuenta para la formación del presupuesto de licitación del contrato a los efectos de comprobar si las ofertas pueden o no ejecutarse en los términos establecidos sin incumplir las obligaciones laborales y los requisitos de calidad, y plantear la exigencia de que se especifiquen de forma pormenorizada en la oferta los distintos elementos de formación del precio de la oferta.

INDICADOR: División del objeto y en su caso justificación de la no división en lotes.

Nivel de cumplimiento: 4.

Se ha justificado la no división en lotes en la consideración de que el trabajo se refiere a una obra completa para ser entregada al servicio educativo y comprende todos cada uno de los elementos precisos para su utilización sin que existan partes de la obra susceptibles de utilización independiente en el sentido de uso general o del servicio. Si bien esta definición es la que viene utilizando tanto la ley como la Junta consultiva de contratación administrativa, quizás hubiera sido posible precisar un poco más dado que, por ejemplo, existe un concepto jardín o ajardinamiento que quizás podría haber sido objeto de un tratamiento separado o quizás no, de ahí la observación.

INDICADOR: Especificaciones a medida para favorecer a determinados licitadores.

Nivel de cumplimiento: 5.

No se han detectado a partir de la documentación analizada ni en cuanto a los criterios de valoración, ni en cuanto a los requisitos de solvencia, ni en cuanto a las condiciones de ejecución. Ello queda corroborado por el gran número de licitadores que han presentado su oferta (20).

INDICADOR: Establecimiento de criterios de selección poco claros injustificados o desproporcionados: predominio o no de criterios puntuables mediante fórmulas matemáticas e importancia de los criterios que conllevan juicio de valor.

Nivel de cumplimiento: 2,5.

El criterio precio tiene una importancia decisiva 45% sobre cien puntos aunque los criterios de valoración distintos del precio o criterios cualitativos priman sobre este. De ellos 17 puntos como máximo son evaluables de forma automática y no tienen que ver con la obra sino con servicios posteriores que inciden claramente en el elemento precio. Tal es el caso del compromiso de amueblamiento (operarios para descarga del mobiliario , traslado, desembalaje instalación) mantenimiento de jardines una vez recepcionada la obra (servicio de jardinería) mantenimiento correctivo y preventivo del edificio, y limpieza final de obra. El resto de criterios cualitativos son objeto de juicio de valor (medios de ejecución de las obras y organización de los trabajos; programación y planificación, controles adicionales en materia de control de calidad, medidas adicionales en materia de prevención y protección de la seguridad y salud, experiencia del personal adscrito a la obra) suponen el 38% de la puntuación total y dejan un margen importante a la valoración técnica que requiere de un esfuerzo de motivación que, siempre en mi opinión, no se ha conseguido a la vista del informe técnico que sustenta la puntuación. Se ha establecido una valoración por fases incluyendo una puntuación mínima en los criterios cualitativos.

Se propone revisar la inclusión de criterios de valoración que inciden en el precio para comprobar la incidencia que tienen en el precio de la oferta (en este caso la adjudicataria ha ofrecido el máximo en los servicios post obra y sin embargo su oferta sigue siendo la mas económica) , así como realizar una motivación más amplia de la valoración que han recibido las ofertas en los criterios que se valoran con juicios de valor.

INDICADOR: Establecimiento de requisitos desproporcionados que impidan la concurrencia ya sea en la solvencia o en los criterios de adjudicación.

Nivel de cumplimiento: 5.

En cuanto a la solvencia, los requisitos establecidos son los contemplados en la LCSP al tratarse de un contrato de obra pública. Los criterios de valoración que venimos de exponer no conllevan requisitos desproporcionados que no se encuentren al alcance de todas las empresas para realizar una obra de este importe

INDICADOR: Previsión en los Pliegos de los instrumentos necesarios para el control de la ejecución del contrato, cumplimiento de las obligaciones laborales y control de las cláusulas laborales que han sido tenidas en cuenta para la adjudicación o como condición especial de ejecución.

Nivel de cumplimiento: 4.

No se establecen, como hubiera sido deseable, hitos específicos y pormenorizados de seguimiento de la ejecución del contrato aunque, por ser un contrato de obra, el seguimiento debe realizarse por la dirección de obra y está normativamente contemplado. Sí se imponen penalidades en caso de incumplimiento de las obligaciones esenciales del contratista, entre las que se incluyen las asumidas en función de los criterios cualitativos de valoración que se hayan ofertado, pero no se imponen más obligaciones documentales que las necesarias para justificar el cumplimiento de la condición especial de ejecución de que el 70% del personal asignado a la obra tenga un contrato fijo o al menos por la duración de la obra, lo que habría justificado que los licitadores hubieran designado en su oferta el equipo asignado a la obra lo que no se exige.

Se propone destinar en los pliegos una mayor atención al elemento ejecución, instrumentando mecanismos que permitan controlar que el contratista cumple tanto la oferta realizada como las obligaciones que le asisten a nivel laboral. Este problema podría venir determinado por los PCAG que no prestan especial atención a esta fase de la contratación, aunque esta omisión ha de ser subsanada por los PCAP.

INDICADOR: Tratamiento adecuado de la subcontratación.

Nivel de cumplimiento: 3.

No se contempla que el contratista lo señale en su oferta, lo que sería razonable teniendo en cuenta que el contrato no se ha dividido en lotes y en las obras suele ser habitual la subcontratación con empresas locales. En mi opinión la idea de imponer como regla general la división en lotes es, precisamente, para favorecer la competencia de las pequeñas empresas, de manera que es importante que si la no división en lotes impide a las empresas presentarse es importante que el contratista anticipe a la administración qué trabajos y en qué condiciones va a subcontratar la obra.

Se propone que el PCAP contemple la obligación del contratista de anticipar si va a recurrir o no a la subcontratación y en qué condiciones.

INDICADOR: previsión adecuada de los supuestos de modificación del contrato.

Nivel de cumplimiento: 5.

Los supuestos de modificación del contrato están contemplados alcanzando el máximo legalmente contemplado del 20%. Están perfectamente detallados con conceptos claros e inmediata constatación, y ponderados en un porcentaje. Se contempla también la modificación revisión del precio que solo operaría en el caso de que hayan transcurrido dos años por causas no imputables al contratista. Los supuestos de modificación permiten la concurrencia en condiciones de igualdad al saber todos los licitadores a qué atenerse.

Se propone que en fase de ejecución se realice un seguimiento específico de las modificaciones menores que se introduzcan por el contratista (posibles incumplimientos) habida cuenta de la baja tan importante con que el contrato se ha adjudicado.

INDICADOR: Correcta selección del procedimiento de licitación.

Nivel de cumplimiento: 5.

La selección del procedimiento abierto ordinario es correcta. No concurren los requisitos establecidos en la Ley para poder recurrir al procedimiento negociado y no parece probable que el número de ofertas presentadas, o la complejidad de la obra, hubiera recomendado recurrir al procedimiento restringido que, al contrario, hubiera supuesto una mayor complejidad en su tramitación (dadas las dos fases en que debe llevarse a efecto) que no estaría justificada por los resultados. El contrato no es armonizado porque no alcanza el umbral mínimo establecido por la normativa europea, pero la LCSP no ha establecido diferencias entre la adjudicación de los contratos armonizados y no armonizados, de manera que se ha tramitado, salvo la publicidad en el DOUE, siguiendo el mismo procedimiento que se habría seguido de ser un contrato sujeto a las Directivas europeas.

INDICADOR: Publicidad adecuada en los instrumentos legalmente establecidos que incentiven la concurrencia (especial atención a las preguntas de los licitadores).

Nivel de cumplimiento: 5.

Al ser un contrato no armonizado no ha sido necesario publicarlo en el DOUE, aunque si en la plataforma de contratación del Estado y en el perfil del contratante. No tenemos datos sobre si ha habido consultas por parte de los licitadores aunque de ser así ello indica la corrección de

los pliegos. En cualquier caso es de destacar que las contestaciones a las consultas no tienen carácter vinculante, lo que no es la alternativa mas beneficiosa para la seguridad jurídica.

Se propone que la contestación a las consultas tengan carácter vinculante.

INDICADOR: Eliminación de cargas burocráticas en el proceso de licitación.

Nivel de cumplimiento: 5.

Se utilizan los modelos legales de declaración responsable lo que implica que no se solicita la documentación salvo a quien finalmente resulta adjudicatario y no se exigen otras formalidades o requisitos burocráticos que podrían suponer una complejidad irrazonable que podría desincentivar la concurrencia. Así, a menudo se exige que los poderes de representación se bastanteen o declaren bastantes en la oficina administrativa, lo que no ocurre en este caso, en que ni siquiera se solicita constituir una fianza provisional.

INDICADOR: Exclusión injustificada de licitadores.

Nivel de cumplimiento: 3.

Las dos exclusiones que hemos podido comprobar están perfectamente justificadas pues los licitadores no presentaron una justificación adecuada de la baja temeraria en que estaban incurso. Realmente, no realizaron justificación alguna más allá de una declaración de buena voluntad. Aún así la documentación no esta completa.

INDICADOR: Plazo de presentación de ofertas adecuado a la complejidad del objeto contractual.

Nivel de cumplimiento: 2.

Dado que se trata de una obra de complejidad muy relativa que no requiere de una tarea exhaustiva de estudio, no parece necesario ampliar los plazos mínimos establecidos por la Ley para la presentación de las ofertas (11 de octubre a 6 de noviembre).

Aún así, **podría exigirse una información más detallada de la formación de los distintos elementos que conforman el precio para poder comprobar que la oferta se adecúa a las necesidades puestas de manifiesto.**

INDICADOR: Profesionalización de las Mesas de contratación y prevención de los conflictos de intereses.

Nivel de cumplimiento: 5.

No se puede evaluar con los datos con que se cuenta lo relativo a los conflictos de intereses.

Se ha publicado la composición de la Mesa de contratación en la que no consta la presencia de altos cargos. Los designados (un presidente y un secretario y cuatro vocales) son al parecer funcionarios del órgano con competencia sustantiva, además de la Letrada de la Comunidad Autónoma y el interventor. No se nos han proporcionado datos relativos a la existencia o no de conflicto de intereses en los miembros de la Mesa y, en su caso, de la solución adoptada.

INDICADOR: Participación de profesionales externos.

Nivel de cumplimiento: 3,5.

Se ha tenido acceso a toda la documentación del repositorio. Hubiera sido interesante haber acudido a las reuniones de la Mesa de Contratación y sobre todo a la ponencia técnica que realiza la valoración de la oferta técnica sujeta a juicios de valor. Sólo así es posible comprobar la intensidad en los análisis cuando el informe en que se sustenta es especialmente conciso.
