



# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 1.437**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE  
SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Y LIMPIEZA EN EL  
ÁMBITO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO,  
EJERCICIOS 2017 Y 2018**



**EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 24 de junio de 2021, el Informe de Fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y limpieza en el ámbito empresarial estatal no financiero, ejercicios 2018 y 2019, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



## ÍNDICE

---

I.- INTRODUCCIÓN.....	7
I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN .....	7
I.2.- OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN .....	8
I.3.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO .....	9
I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES .....	10
II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....	11
II.1.- INTRODUCCIÓN.....	11
II.2.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	15
II.2.1.- RÉGIMEN JURÍDICO .....	15
II.2.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS .....	15
II.3.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR Y NO SON ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	25
II.3.1.- RÉGIMEN JURÍDICO .....	25
II.3.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS .....	27
II.4.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE NO TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR .....	35
II.4.1.- RÉGIMEN JURÍDICO .....	35
II.4.2.- ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN EN LAS INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN .....	37
II.4.3.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS .....	39
II.5.- CONTRATOS CELEBRADOS POR ENTIDADES QUE OPERAN EN LOS SECTORES DEL AGUA, LA ENERGÍA, LOS TRANSPORTES Y SERVICIOS POSTALES.....	49
II.5.1.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS .....	49
II.5.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS.....	50
II.6.- CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	61
II.7.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES (LOIEMH).....	64
II.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	65
III.- CONCLUSIONES.....	68
III.1.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	68
III.2.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR Y NO SON ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	70
III.3.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE NO TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE PODER ADJUDICADOR.....	72
III.4.- CONTRATOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DE LAS ENTIDADES QUE OPERAN EN LOS SECTORES DEL AGUA, LA ENERGÍA, LOS TRANSPORTES Y LOS SERVICIOS POSTALES. ....	73
III.5.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS .....	75
III.6.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	75
III.7.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	76
IV.- RECOMENDACIONES.....	77

**ALEGACIONES FORMULADAS**

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACUAES	AGUAS DE LAS CUENCAS DE ESPAÑA, S.A.
ADIF	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS
AEAT	AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
AENA	AEROPUERTOS ESPAÑOLES DE NAVEGACIÓN AÉREA, S.A., S.M.E.
AP	AUTORIDAD PORTUARIA
BOE	BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
CCG	CUADRO DE CARACTERÍSTICAS GENERALES
CPV	COMMON PROCUREMENT VOCABULARY (VOCABULARIO COMÚN DE CONTRATOS PUBLICOS)
CORREOS	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELEGRAFOS, S.A, S.M.E
DOUE	DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA
ENRESA	EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIOACTIVOS, S.A, S.M.E.
ENUSA	ENUSA INDUSTRIAS AVANZADAS, S.M.E, S.A
EPIS	EQUIPOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL
FNMT-RCM	FABRICA NACIONAL DE LA MONEDA Y TIMBRE REAL CASA DE LA MONEDA
HUNOSA	HULLERAS DEL NORTE, S.A., S.M.E.
IIC	INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN
ISO	INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE NORMALIZACION)
IPC	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMO
IVA	IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO
LCSP	LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO
LFTCU	LEY 7/1988, DE 5 DE ABRIL, DE FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
LCSE	LEY 31/2007, DE 30 DE OCTUBRE, SOBRE PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN LOS SECTORES DEL AGUA, LA ENERGÍA, LOS TRANSPORTES Y LOS SERVICIOS POSTALES
LOIEMH	LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES
LOTUCU	LEY ORGÁNICA 2/1982, 12 DE MAYO, DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
LTAIPBG	LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO
MAYASA	MINAS DE ALMADÉN Y ARRAYANES, S.M.E, S.A.
Nº	NÚMERO
NEXEA	NEXEA GESTIÓN DOCUMENTAL, S.A, S.M.E.
OHSAS	OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY ASSESMENT SERIES (SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO)
OIT	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
PANAP	PODER ADJUDICADOR NO ADMINISTRACIÓN PUBLICA.
PARADORES	PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E,S.A.
PCAP	PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES
PCP	PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES
PPT	PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS
RENFE	ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA
PYMES	PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
RGLCAP	REAL DECRETO 1098/2001, DE 12 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
SELAE	SOCIEDAD ESTATAL DE LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO S.M.E, S.A
SARA	CONTRATOS SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA
SEPIDES	SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A., S.M.E.

TC1	RECIBO DE LIQUIDACIÓN DE COTIZACIONES (ACTUALMENTE RLC)
TC2	RELACIÓN NOMINAL DE TRABAJADORES (ACTUALMENTE RNT)
TCU	TRIBUNAL DE CUENTAS
TGSS	TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
TRLCSP	REAL DECRETO LEGISLATIVO 3/2011, DE 14 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

## RELACIÓN DE CUADROS

---

<b>CUADRO Nº 1:</b> CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA Y SEGURIDAD PRIVADA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE. ....	10
<b>CUADRO Nº 2:</b> MUESTRA DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA Y SEGURIDAD PRIVADA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE. ....	12
<b>CUADRO Nº 3:</b> MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE. ....	13
<b>CUADRO Nº 4:</b> MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN. ....	13
<b>CUADRO Nº 5:</b> MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN LA FORMA DE TRAMITACIÓN. ....	13
<b>CUADRO Nº 6:</b> MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE. ....	14
<b>CUADRO Nº 7:</b> MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN. ....	14
<b>CUADRO Nº 8:</b> MUESTRA CONTRATOS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD FORMALIZADOS EN LOS EJERCICIOS 2018 Y 2019 SEGÚN LA FORMA DE TRAMITACIÓN. ....	14

**RELACIÓN DE GRÁFICOS**

---

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

## I.- INTRODUCCIÓN

### I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

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

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

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

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

En el ámbito empresarial estatal no financiero la contratación constituye una de las actividades más importantes a la que se aplica mayor volumen de recursos económicos. Ha de tenerse en cuenta que la contratación pública ha dejado de ser únicamente un medio de aprovisionamiento de recursos para convertirse en un verdadero instrumento al servicio de la realización de políticas públicas. Tanto es así que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, norma de cabecera de la contratación pública, reconoce en su preámbulo como verdaderos objetivos de la Ley: *«conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas), y de defensa de la competencia»*. Por otra parte, la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas ha incluido como uno de sus objetivos la promoción de prácticas de contratación pública que sean sostenibles.

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

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

recurrente, todas las fases de la contratación y los distintos tipos de contratos atendiendo a las principales cuantías y áreas de riesgo por cada subsector público”.

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

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

- a) Analizar la preparación, adjudicación y formalización de los contratos y su sometimiento a la legalidad vigente.
- b) Analizar la ejecución y, en su caso, resolución anticipada de los contratos fiscalizados.
- c) Verificar especialmente el cumplimiento por parte de las Entidades integradas en el ámbito subjetivo de las exigencias legales relacionadas con las cláusulas laborales y sociales establecidas en los contratos de servicios de seguridad privada y de limpieza.
- d) Verificar el cumplimiento de la obligación legal de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida en las disposiciones legales y por la Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados, celebrados por las entidades del sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno, de 28 de junio de 2018, y publicada por Resolución de 20 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas.

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

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

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

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

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

- Entidades que tienen la consideración de Administración Pública, lo que implica el sometimiento de los contratos que celebran a la LCSP en todas sus fases (preparación, adjudicación, efectos y extinción).
- Entidades que tienen la consideración de poder adjudicador sin tener carácter de Administración Pública, que se regirán por lo establecido en el Título I del Libro III de la LCSP (artículos 316 a 320).
- Entidades que no tienen el carácter de poder adjudicador, que se ajustarán a lo dispuesto en el Título II de Libro III del citado texto legal (artículos 321 a 322).

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

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

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

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

---

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

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

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

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

#### **I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES**

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

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

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

## II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### II.1.- INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado en el apartado I.2 de este Informe, el ámbito objetivo de la fiscalización se circunscribe a los contratos de seguridad privada y de servicios de limpieza de edificios, locales, instalaciones, así como de los elementos de transporte, con exclusión de los contratos menores, que hayan sido iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en los términos previstos en su Disposición Transitoria Primera.

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

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

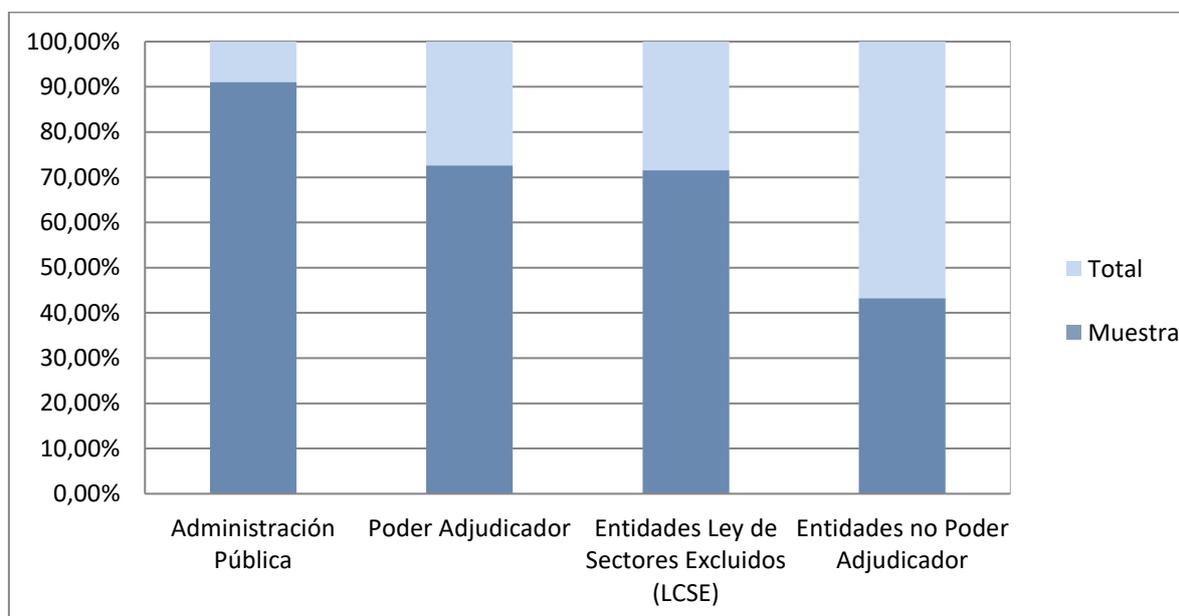
El siguiente cuadro recoge, agrupados según el régimen jurídico de contratación aplicable, los contratos objeto de esta fiscalización formalizados en el periodo fiscalizado, así como los incluidos en la muestra seleccionada.

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

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

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

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



Fuente: Plataforma de rendición de contratos

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

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

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

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

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

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

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

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

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

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

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

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

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

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

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

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

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

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

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

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

Fuente: Plataforma de rendición de contratos

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

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

### **II.2.1.- RÉGIMEN JURÍDICO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

motivada por el órgano de contratación aprobando el expediente y el gasto y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación.

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

- En el expediente nº 8 de servicios de limpieza, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de las estaciones del ámbito de la subdirección de estaciones centro, el informe sobre el inicio del expediente, de 18 de mayo de 2018, justificó la necesidad de contratar en el hecho de ser un servicio básico que debe prestarse en todas las estaciones de viajeros, siendo un servicio recurrente imprescindible que no podía prestarse con recursos propios, si bien no se justificaba en razones económicas o de tipo organizativo la imposibilidad de prestarlo con recursos propios, por lo que la necesidad de contratar se encuentra definida en términos muy genéricos<sup>2</sup>
- La necesidad de contratar los servicios de limpieza de los expedientes nº 2 y nº 3, además de considerar al servicio de limpieza como un servicio básico e imprescindible, estuvo motivada por la imposibilidad de prorrogar los anteriores contratos de limpieza, al haber transcurrido ya el plazo máximo legal de cinco años para los contratos de servicios previsto en el artículo 29 de la LCSP, aunque respecto de los expedientes de la muestra nº 2 y nº 3 las actuaciones preparatorias no se iniciaron hasta el mismo mes que finalizaron los contratos de limpieza anteriores, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de las actuaciones por parte de ADIF.
- En cuanto al expediente nº 2 de servicios de seguridad privada, se acogió a la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la LCSP. La adjudicación de este contrato fue consecuencia de la suspensión de la adjudicación y formalización del lote 1 (Centro) del expediente nº 1 de la muestra, cuya adjudicación había sido recurrida ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Según información remitida por la Entidad, la adjudicación de un nuevo contrato por cualquiera de los procedimientos previstos en la LCSP, incluyendo aquellos que implican una declaración de urgencia, no permitía mantener la vigilancia y seguridad a partir del 31 de enero de 2019, contando con los tiempos mínimos necesarios para su tramitación, por lo que devino necesario proceder a su contratación a través de un expediente de emergencia.

El “Acuerdo del grupo de trabajo sobre seguridad privada en las infraestructuras del transporte de competencia estatal” suscrito el 21 de noviembre de 2017, un grupo de trabajo creado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de agosto de 2017 con la participación del Gobierno y de organizaciones sindicales y empresariales para abordar, en el ámbito de la seguridad privada de las infraestructuras de transporte de competencia estatal, aspectos como la formación, la calidad del servicio, las condiciones del trabajo, de la productividad, y las condiciones laborales y salariales, declaró que los servicios de seguridad privada en el ámbito de las infraestructuras de transporte de competencia estatal son esenciales, tanto por el papel complementario de sus funciones respecto a las de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como por el impacto de su trabajo en el adecuado funcionamiento de aeropuertos y de las infraestructuras ferroviarias. En consecuencia, debe entenderse que el órgano de contratación apreció debidamente la concurrencia del supuesto habilitante para la utilización en el correspondiente contrato de la tramitación de emergencia. Se justificó en el expediente que la actividad contratada se limitaba a lo estrictamente indispensable para prevenir y remediar los daños derivados de la situación de emergencia y que no se prolongaría fuera de tal situación.

Sin embargo, en esta contratación se incumplió el plazo de 30 días para la dación de cuenta al Consejo de Ministros, prevista en el artículo 120.1.b) de la LCSP. En concreto, el acuerdo de

---

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

declaración de emergencia es de fecha 29 de enero de 2019 y el inicio de ejecución el 1 de febrero de 2019, pero no se libró oficio al entonces Ministerio de Fomento a fin de dar cuenta al Consejo de Ministros, hasta el 5 de abril de 2019.

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

### **- Objeto de los contratos**

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

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

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

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

#### En relación con los contratos de servicios de limpieza

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

en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) donde se recojan los citados conceptos.

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

#### En relación con los contratos de servicios de seguridad privada

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

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

#### **c) Pliegos de condiciones administrativas y prescripciones técnicas**

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

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

En concreto, los pliegos de prescripciones técnicas de los expedientes fiscalizados (expedientes nº 1, nº 2, nº 3 y nº 8 de la muestra) indican que “dicha información se comunicará para su consideración por las empresas ofertantes en la elaboración de la oferta y en el Plan de Limpieza en caso de resultar adjudicatario”, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 130.1 de la LCSP, que exige que el órgano de contratación facilite “a los licitadores, en el propio pliego, la

información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores afectados por la subrogación que resulte necesaria” para una correcta elaboración de los costes laborales.

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

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

En cumplimiento de lo anterior, los pliegos, en el CCG, de los expedientes de servicios de limpieza fiscalizados recogieron las siguientes condiciones especiales de ejecución: cumplir con el procedimiento de coordinación de actividades empresariales, con el procedimiento de empresas que realicen actividades en centros de trabajo de ADIF y con el procedimiento preventivo para los trabajos de limpieza de vehículos ferroviarios, limpieza de vías, entrevías y agujas; entregar la correspondiente evaluación de riesgos, así como la documentación acreditativa de la formación e información en materia de prevención de riesgos laborales para todos los trabajadores de cada centro; y, por último, proveer a los trabajadores que presten el servicio de la información y formación adecuada sobre los riesgos de la actividad que desempeñan, sobre las medidas preventivas y equipos de protección individual (EPIS) u otros medios de protección precisos para su realización.

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

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

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

- a) Las citadas condiciones especiales de ejecución son obligaciones legales, establecidas por la legislación sectorial, laboral o social (Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, Convenio colectivo de contratistas ferroviarias de 22 de febrero de 2018) que se aplican por imperativo legal a toda la actividad de la empresa, formuladas en términos genéricos y sin incluir condiciones adicionales relacionadas directamente con el objeto de los contratos, no ajustándose a lo dispuesto en el artículo 202 de la LCSP.
- b) La Entidad, para acreditar el cumplimiento de algunas de las obligaciones anteriores, como en materia de coordinación de actividades empresariales, en cumplimiento del artículo 24 de la

Ley de prevención de riesgos laborales y normas de desarrollo, aportó el acta de coordinación de actividades suscrita por los adjudicatarios de los expedientes fiscalizados con la excepción del expediente nº 3 de la muestra.

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

- c) En el expediente nº 8 de la muestra, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de las estaciones del ámbito de la Subdirección de Estaciones Centro, las condiciones especiales de ejecución se establecieron en el PCAP y no en el anuncio de licitación, lo que no se acomodó a lo previsto en el artículo 202.1 de la LCSP, que exige que tales condiciones se indiquen en el PCAP y en el anuncio de licitación, con la finalidad de que sean conocidas por los contratistas las obligaciones que van asumir desde el inicio de procedimiento de licitación, en el caso de resultar adjudicatarios, de conformidad con los principios de transparencia y de publicidad recogidos en el artículo 1 de la LCSP<sup>3</sup>.

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

### - *Procedimientos de adjudicación*

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

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

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

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

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

### - **Criterios de adjudicación**

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

En el CCG que acompaña al PCAP de estos expedientes, apartado III.2, se definieron los criterios para adjudicar los contratos en base a la mejor relación calidad-precio, se describieron los aspectos a valorar en cada uno de los criterios de adjudicación y se determinó la puntuación asignada a cada criterio. Sin embargo, en el criterio "Planificación de recursos de personal" no se concretó la forma de asignar los puntos a cada uno de los aspectos incluidos en los criterios de adjudicación. La forma de asignar la puntuación a cada aspecto incluido en los criterios de adjudicación se concretó en los respectivos "informes de evaluación técnica de los criterios cualitativos no evaluables mediante fórmulas" y no en los pliegos, es decir, los varemos de puntuación a asignar no fueron conocidos por los licitadores en el momento de elaborar sus ofertas, lo que resulta contrario a los principios de transparencia e igualdad de trato entre los licitadores recogidos en los artículos 1.1 y 145.5.b) de la LCSP. En concreto, en relación con este criterio, se asignaron 15 puntos y se valoraron dos aspectos: el número de horas programadas por día, total semana y total de horas al año del personal operativo por estación y, en segundo lugar, el detalle y adecuación de la memoria descriptiva de estructura y organización presentadas para dar cobertura a los diferentes trabajos a efectuar, sin concretar, sin embargo, la puntuación a cada uno. En el informe de evaluación técnica, se le asignó finalmente un máximo de 10 puntos al primer criterio y un máximo de 5 puntos al segundo<sup>5</sup>.

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

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

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

- En el expediente nº 3 de la muestra, se invitó a cinco empresas y solo una de ellas presentó una oferta. La Entidad dejó constancia de la negociación de los aspectos económicos, aunque sin concretar su detalle. Finalmente, dicho expediente experimentó una baja de tan solo un 0,19 % respecto del presupuesto base de licitación, que ascendió a 459.465,11 euros, por lo que los resultados obtenidos en la negociación pueden considerarse excesivamente escasos.
- En el informe de evaluación global, de 9 de julio de 2018, del expediente nº 2 de la muestra, de las dos empresas admitidas a la negociación por cumplir los requisitos del pliego, únicamente una presentó una oferta que mejorase la anterior, si bien no se concretaron las ventajas

---

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

obtenidas en la negociación como exige el artículo 169.6 de la LCSP, ya que el citado informe se limitó a recoger el importe de la oferta final, que ascendió a 643.632,75 euros (con una rebaja de 6.632 euros respecto a la inicial) y el porcentaje de baja respecto del presupuesto de licitación (un 3 % del presupuesto base de licitación que ascendió a 663.517,32 euros)<sup>6</sup>.

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

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

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

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

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

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

En los contratos de servicios de limpieza y de servicios de seguridad privada, para dar estricta observancia a lo anterior, en los pliegos de los expedientes fiscalizados se faculta a ADIF para exigir al adjudicatario la acreditación fehaciente del cumplimiento, entre otras, de las obligaciones, socio-laborales, acreditación que podrá solicitarse con carácter mensual; se especifica la documentación que ADIF puede recabar, entre otras, un informe actualizado de trabajadores de alta, documentos Tc1 y Tc2, los listados nominales de trabajadores de alta, así como de las posibles altas, certificado de estar al corriente del pago de las obligaciones a la TGSS y AEAT y acreditación de estar al corriente de las obligaciones salariales y del cumplimiento del pago de los salarios a sus trabajadores según Convenio Colectivo mediante una certificación o declaración responsable del adjudicatario expresiva de que los recibos salariales de los trabajadores afectan al

<sup>6</sup> La Entidad manifestó que la única ventaja posible era obtener una mejora o rebaja en el presupuesto de licitación, sin embargo, no se concretó el detalle de dicha ventaja.

<sup>7</sup> La Entidad manifestó que la única ventaja posible era obtener una mejora o rebaja en el presupuesto de licitación, sin embargo, no se concretó el detalle de dicha ventaja.

<sup>8</sup> El Anexo V recoge los siguientes Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio OIT n.º 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; Convenio OIT n.º 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; Convenio OIT n.º 29, sobre el trabajo forzoso; Convenio OIT n.º 105, sobre la abolición del trabajo forzoso; Convenio OIT n.º 138, sobre la edad mínima; Convenio OIT n.º 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación); Convenio OIT n.º 100, sobre igualdad de remuneración; Convenio OIT n.º 182, sobre las peores formas de trabajo infantil.

contrato han sido abonados en tiempo y forma de conformidad con los contratos y convenios aplicables. Así mismo se establecen obligaciones para el adjudicatario sobre prevención de riesgos laborales, de conformidad con la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y normativa de desarrollo.

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

## **b) Incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos**

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

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

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

- b) El expediente nº 3 de la muestra, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de las estaciones multioperador del ámbito de la Subdirección de Estaciones Sur, por importe de adjudicación de 458.553,46 euros, los trabajos comenzaron el 4 de agosto de 2018, por lo que debieron finalizar el 3 noviembre de ese mismo año, ya que el plazo de ejecución inicial fue de tres meses.

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

---

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

### c) Abono del precio y entrega de la prestación

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

- a) La finalización de los trabajos del expediente nº 1 de servicios de limpieza quedó establecida para diciembre de 2018 sin embargo el certificado de conformidad se efectuó el 7 de junio de 2019, transcurridos seis meses desde la finalización de los trabajos, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 210.2 de la LCSP, que establece que el acto formal de conformidad de los trabajos se realice en el plazo de un mes.
- b) El 10 mayo de 2019 el responsable del contrato certificó que el expediente nº 2 de servicios de limpieza se ejecutó de conformidad con las especificaciones recogidas en los pliegos; sin embargo, al finalizar los trabajos de campo de la presente fiscalización la liquidación estaba pendiente, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 210 de la LCSP que establece que en el plazo de un mes desde la conformidad de la prestación del servicio se efectúe la liquidación correspondiente.
- c) No se aportó la certificación de conformidad prevista en el artículo 210 de la LCSP que exige un acto formal y positivo de la realización del servicio en el expediente nº 3 de servicios de limpieza.<sup>10</sup>
- d) En los cuatro expedientes de servicios de limpieza algunas facturas se pagaron fuera del plazo de treinta días previsto en el artículo 198 de la LCSP, con un retraso medio de 53 días.<sup>11</sup>
- e) En el expediente nº 1 de servicios de seguridad privada, de las 110 facturas emitidas en el ejercicio 2019, 21 facturas habrían sido pagadas fuera de plazo con 46 días de retraso medio.
- f) En el expediente nº 2 de la muestra de servicios de seguridad privada, aunque el término estaba fijado para el 30 de abril de 2019, este finalizó el 24 de marzo de 2019 (1 día antes de la formalización del lote Centro del expediente 2.18/43760.0018), pasando el plazo de vigencia de 89 a 52 días. El importe certificado y abonado fue de 1.440.773,32 euros con un adicional de liquidación de 1.019.312,83 euros a favor de ADIF lo que supuso una disminución del 41,4 % sobre el precio de adjudicación.

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

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

#### En relación con los contratos de servicios de limpieza

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

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

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

público. Dicho escrito indicó que las actuaciones anteriores se extrapolaron al resto de estaciones incluidas en el objeto de este contrato, si bien carecían de constancia escrita por cada estación.

### En relación con los contratos de seguridad privada

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

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

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

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

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

### **II.3.1.- RÉGIMEN JURÍDICO**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

De los cinco expedientes fiscalizados, en tres expedientes, nº 5 y nº 6 tramitados por ENRESA, y nº 12 por SEPIDES, la preparación y adjudicación se ajustó a lo dispuesto en el artículo 317 de la LCSP para los PANAP (Poderes Adjudicadores no Administración Pública) que celebren contratos SARA y los restantes dos expedientes, nº 4 y nº 10 tramitados por la AP CASTELLÓN y FNMT-RCM, respectivamente, se ajustaron a lo dispuesto en el artículo 318 del citado texto legal por tratarse de contratos no sujetos a regulación armonizada. En cuanto al expediente fiscalizado correspondiente a la FNMT-RCM, a pesar de superar los 750.000 euros de valor estimado (9.229.864,00 euros) no se ajusta al régimen propio de contratos SARA en aplicación de lo previsto en el artículo 19.2.c de la LCSP: “no se consideran sujetos a regulación armonizada [...]

aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente". Su licitación se realizó mediante procedimiento restringido. Hay que tener en cuenta que la FNMT-RCM está catalogada como infraestructura crítica, empresa estratégica y de alta seguridad por su actividad y fines institucionales.

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

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

#### **a) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente**

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

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

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

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

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

##### **- Objeto del contrato**

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

órgano de contratación podrá acordar no dividir en lotes el objeto de los contratos, justificándolo en el expediente.

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

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

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

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

#### **- Presupuesto base de licitación**

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

En el presupuesto base de licitación que figura en el pliego del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, no consta el desglose de los costes directos e indirectos así como otros eventuales gastos, sin embargo en el pliego de prescripciones técnicas se exige que en las ofertas económicas figure dicho desglose. La Entidad por escrito, de fecha 16 de diciembre de 2020, facilitó el importe de los citados costes y manifestó que son las empresas encargadas de la prestación del servicio que en el momento de elaborar el presupuesto base de licitación las que aportan los datos sobre los costes salariales, sin embargo, no detallan en los importes facilitados

---

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

los costes de Seguridad Social, incrementos salariales y absentismo, entre otros, debido a que el personal es muy diverso. Añadió, respecto de los costes del personal subrogado que a la información presentada por las empresas se suman los IPC correspondientes y la repercusión del concepto de antigüedad para los años previstos en la contratación. Esta práctica no se ajusta, sin embargo, a lo previsto en el artículo 100.2 de la LCSP.

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

### **c) Pliegos de condiciones administrativas y prescripciones técnicas**

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

- a) En el expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM no figura el informe del servicio jurídico que exige el artículo 122.7 de la LCSP.
- b) En los pliegos del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM se recogen todas las menciones previstas en el artículo 130 de la LCSP sobre los listados del personal a subrogar, si bien se omite la referencia al salario bruto anual, lo que no se ajusta a lo dispuesto en apartado primero del citado artículo que exige incluir este dato.

La información sobre el personal a subrogar del expediente nº 9 de servicios de limpieza tramitado por ACUAES no es uniforme para los distintos lotes, debido a que para los lotes de Mérida y de Sevilla la información sobre el salario bruto de los trabajadores se establece de forma mensual, en lugar de hacerlo de forma anual como exige el artículo 130.1 de la LCSP. Los pliegos de cláusulas administrativas de los tres expedientes fiscalizados de servicios de limpieza no recogen la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de la obligación de informar sobre las condiciones de subrogación en los contratos de trabajo, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 130.4 de la LCSP que exige que en los pliegos se “contemple necesariamente” la imposición de penalidades.

#### **- Condiciones especiales de ejecución**

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

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

Así, en expediente nº 9, tramitado por ACUAES, se estableció, como condición especial, que todo el personal encargado de la ejecución de los trabajos (incluidos los subcontratistas) deberían recibir formación sobre prevención de riesgos laborales para minimizar aquellos en el desempeño de los trabajos objeto del servicio de limpieza y mantenimiento. Al respecto cabe

señalar que el artículo 19 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, establece que todo empresario, en cumplimiento del deber de protección, debe garantizar que cada trabajador reciba la formación práctica y teórica suficiente y adecuada, al puesto de trabajo.

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

- b) En el pliego del expediente nº 6 de servicios de limpieza, y en el expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitados por la FNMT-RCM se incluyó como condición especial de ejecución que “si, como consecuencia de la ejecución del contrato, resulta necesario proceder a la contratación de nuevo personal fijo, la empresa tendrá en cuenta la igualdad de género, por lo que el porcentaje de mujeres contratadas deberá ser del cincuenta por ciento (50 %), siempre que haya disponibilidad efectiva de trabajadoras para la actividad de que se trata”. Si bien dicha condición podría entenderse que favorece la inserción de la mujer en el mercado laboral lo cierto es que está condicionada a que sea necesaria contratar nuevo personal fijo y a que exista disponibilidad efectiva de trabajadoras para la actividad de que se trate, dando con ellos facilidades a justificar su no aplicación<sup>14</sup>.

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

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

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

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

#### b) Procedimiento de adjudicación del contrato

##### - Contratos de servicios de limpieza

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

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

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

contenido en el artículo 116.4 de la LCSP que prevé que, en el expediente, entre otros aspectos, se justifique elección del procedimiento de adjudicación.

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

- a) ACUAES justificó, en el cuadro de características generales adjunta al pliego, la adjudicación del expediente nº 9 atendiendo al precio como un único criterio de valoración, por considerar que la prestación objeto del este contrato no reunía ninguna de las características previstas en el artículo 145.3 de la LCSP, ya que el “presupuesto del servicio ha podido establecerse previamente, la definición de la prestación no es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas y no precisa el empleo de tecnología especialmente avanzada ni su ejecución es especialmente compleja”, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 145.3.g) de la LCSP, que en su párrafo segundo establece que la aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá en los contratos de servicios y expresamente indica que los contratos de servicios intensivos en mano de obra, como el contrato fiscalizado en el que su ejecución precisa de un gran número de trabajadores, el precio no podrá ser el único factor determinante para la adjudicación del contrato.
- b) En los dos expedientes (nº 10 y 6) que se adjudicaron utilizando una pluralidad de criterios sobre la base de la mejor relación de calidad-precio no se justificó en el expediente la elección de los criterios de adjudicación, como exige el artículo 116.4.c) de la LCSP.
- c) En el expediente nº 10, tramitado por ENRESA, los pliegos incluyeron como criterio de adjudicación aspectos relacionados con la solvencia técnica de las empresas licitadoras, de conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la LCSP, como es que la empresa oferente estuviese inscrita en el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono (R.D. 163/2014).
- d) En el expediente nº 10, tramitado por ENRESA, se incluyó como criterio de adjudicación el “compromiso de contratación de personas con discapacidad, desfavorecidas o en riesgo de exclusión social” sin establecer las garantías para asegurar su cumplimiento ni los procedimientos de control para su seguimiento.
- e) En el expediente nº 6, tramitado por la FNMT-RCM se incluyó como criterio de adjudicación “propuestas de mejoras”. Se estableció que las citadas mejoras debían ser explícitas, verificables, medibles y valoradas económicamente por el ofertante, con especificación del periodo de ejecución anual de aquellas, valorándose según el importe que realmente supusieran para la FNMT-RCM y con exclusión de aquellas que no fueran aplicables al objeto del contrato o su valoración económica no se ajustase al precio de mercado. Sin embargo, no se concretaron ni los elementos, ni las características, ni las modalidades de las mejoras admitidas, por lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP que exige que estos aspectos estén determinados, además su valoración adolece de un alto grado de discrecionalidad, que no cumpliría lo previsto en el artículo 145.5.b) de la LCSP, que exige que los criterios no confieran al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.
- f) En los pliegos no se establecieron los baremos para valorar los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor en el expediente nº 6, tramitado por FNMT-RCM. En concreto, en el criterio “un plan funcional de las actividades”, al que se asignó una puntuación de 0 a 15 puntos se valoraron tres aspectos: primero, “como se va a hacer” (0 a 9 puntos, en el que se tuvo en cuenta, entre otras cuestiones, el número de efectivos necesarios, memoria, características técnicas, programa de trabajo y resultados a alcanzar. Segundo, “como se va a gestionar” (0 a 3 puntos), en el que se valoró el procedimiento de gestión del servicio de

limpieza ofertado y, tercero y último, “como se va a controlar” (0 a 3 puntos), en el que se valorarían los sistemas del control de calidad del servicio y prevención de riesgos laborales. No obstante, no figura la forma de distribuir la puntuación asignada a cada uno de los citados aspectos, lo que concede un margen de discrecionalidad al órgano de contratación y no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 145.5.b) de la LCSP, que exige que los criterios se formulen de forma objetiva respetando los principios de contratación.

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

#### - Contratos de servicios de seguridad privada

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

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

### **c) Adjudicación y formalización de los contratos**

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

- a) En el importe de adjudicación del expediente nº 6 de servicios de limpieza tramitado por la FNMT-RCM, se incluyeron las posibles prórrogas de los contratos, en contra de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la LCSP, que exige que el precio del contrato sea cierto y se corresponda con la prestación realmente ejecutada por el contratista, Dicho contrato se adjudicó por un importe de 7.639.099,60 euros, con un plazo inicial de dos años y dos posibles prórrogas de un año<sup>16</sup>. No obstante, no se ha apreciado en el análisis de la ejecución del contrato pagos que no respondieran a lo realmente ejecutado por el adjudicatario.
- b) En el expediente nº 10 de servicios de limpieza, tramitado por ENRESA, la notificación de la adjudicación del contrato al resto de licitadores no especificó las razones por las que se desestimó su oferta lo que no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 151.1 y 155.1 de la LCSP, que exigen al órgano de contratación que informe a cada candidato sobre las decisiones tomadas en relación, entre otros aspectos, con la adjudicación del contrato.
- c) No consta la publicación de la formalización en el DOUE del expediente nº 6 de servicios de limpieza, tramitado por la FNMT-RCM, lo que no se ajusta a lo previsto en el artículo 154.1 de la LCSP.

---

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

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

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

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

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

La LCSP, en su artículo 201, establece que los órganos de contratación adopten medidas para garantizar que en la ejecución de los contratos se cumple con las obligaciones medioambientales, sociales o laborales establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional o los convenios colectivos o las disposiciones de derecho internacional medioambiental social y laboral que vinculen al Estado y en particular las descritas en el Anexo V<sup>17</sup>. El incumplimiento de esa normativa, y en especial, los incumplimientos o retrasos reiterados en el pago de los salarios o vulneración de los convenios dará lugar a la imposición de penalidades.

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

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

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

acreditar el cumplimiento de las citadas obligaciones ni tampoco la sistemática y periodicidad con la que se realizan los controles de esas obligaciones<sup>18</sup>.

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

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

#### **b) Incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos**

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

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

---

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

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

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

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

En el expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitado por la FNMT-RCM se formalizó una adenda al contrato el 11 de mayo de 2020, que no supuso ninguna variación en el precio, con la finalidad de preservar la salud de los trabajadores de seguridad y mitigar riesgos por el COVID-19. En este contrato, a partir del mes de marzo de 2020, se aprecia una caída de facturación respecto a 2019, siendo especialmente significativa en los meses de abril y julio. Así, a 31 de diciembre de 2019 se facturó el 95,23 % del importe del contrato para ese año, sin embargo, a 30 de noviembre de 2020 solo se había facturado el 77,05 % del importe del contrato para esa anualidad.

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

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

### **II.4.1.- RÉGIMEN JURÍDICO**

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

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

---

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

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

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

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

En el periodo fiscalizado las entidades del sector público empresarial estatal no financiero que no tienen la consideración de poder adjudicador formalizaron catorce contratos de servicio de limpieza por un importe de adjudicación de 6.961.620,71 euros, de los que se han fiscalizado cinco contratos por importe de 4.114.127,96 euros, lo que representa un 59,10 % respecto del importe total de adjudicación. Se ha incluido el expediente de limpieza nº 7, tramitado por NEXEA, entidad que no tiene la consideración de poder adjudicador y actúa en el ámbito de los sectores excluidos (del agua, la energía, los transportes y los servicios postales), al no superar su valor estimado los umbrales establecidos en la normativa propia de estos sectores y estar sometido, por tanto, a los artículos 321 y 332 de la LCSP, de conformidad con la disposición adicional cuarta de la LCSE y disposición adicional octava de la LCSP<sup>20</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Como se menciona con anterioridad, las IIC, según el artículo 321.1 de la LCSP, regularán los procedimientos de contratación, de forma que se garantice la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de dicha norma.

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

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

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

- a) **Principio de Publicidad:** La publicidad se instrumenta, en términos generales, a través del perfil del contratante, donde se harán públicos, preferentemente, el anuncio de la licitación y la adjudicación del contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 321.2.b), ordinales 1º y 4º sin perjuicio de utilizar otros medios adicionales de publicidad, aunque estos no se

---

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

determinan. SELAE publicará, además, en la Plataforma de Contratación del Sector Público el detalle de las condiciones de la contratación. Esta misma entidad publicará en el perfil del contratante, entre otros aspectos, antes de iniciar consultas, el objeto del contrato, el inicio del expediente, la denominación de terceros que, en su caso, vayan a participar, para que los interesados puedan realizar aportaciones, la convocatoria de la licitación. En cuanto a ENUSA, teniendo en cuenta que su objeto social incluye actividades con relación al combustible nuclear, recoge en sus IIC que no estarán sujetos a publicidad los contratos cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente.

- b) **Principio de concurrencia**: La concurrencia o libre competencia -identificada en ocasiones con el principio de igualdad y no discriminación- se garantiza por medio de los mecanismos siguientes: invitación, en los procedimientos sin publicidad, de, al menos, tres empresas, siempre que fuera posible; no limitar la participación de los licitadores o interesados por su forma jurídica o el ánimo de lucro; prohibición de que las prescripciones técnicas se refieran a una fabricación, procedencia, procedimiento, patente o marca determinada; y, asimismo, comunicación a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o, en su caso, a las autoridades autonómicas en materia de competencia de cualesquiera hechos que pudieran constituir una infracción a la legislación en defensa de la competencia por parte de los licitadores o bien restricciones de esta.
- c) **Principio de igualdad y no discriminación**: Para garantizar la igualdad y no discriminación se prevén, en concreto, el conocimiento previo por todos los participantes de las normas aplicables al contrato -contenido que también nutre el principio de transparencia-, la igualdad de acceso a todos los operadores económicos de los Estados miembros de la Unión Europea, la descripción no discriminatoria del objeto del contrato, el reconocimiento mutuo de títulos, certificados y otros diplomas y la prohibición de facilitar información de forma que pueda proporcionar ventajas a determinados licitadores respecto del resto.
- d) **Principio de confidencialidad**: La confidencialidad afecta tanto a las entidades como a los licitadores, participantes y adjudicatarios y, en todos los casos, se acomoda, por lo que a su contenido se refiere, a lo dispuesto en el artículo 133 de la LCSP.
- e) **Principio de transparencia**: El principio transparencia se identifica con los postulados propios de los de concurrencia o libre competencia e igualdad y no discriminación, por lo que se insiste en la posibilidad de que todos los participantes conozcan previamente las normas aplicables al contrato que se pretende adjudicar, estableciendo, asimismo, como contenido del mismo, la fijación de plazos adecuados y suficientes para la presentación de ofertas y la determinación clara, precisa y previa de los criterios para la valoración de las ofertas y adjudicación del contrato y del órgano u órganos a los que corresponde realizar la propuesta de adjudicación y la adjudicación definitiva, aunque no existen menciones al Portal de Transparencia y a la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y de Buen Gobierno (LTAIPBG).

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

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

En definitiva, las instrucciones internas de las entidades fiscalizadas contienen una regulación suficiente de los principios propios del procedimiento de contratación y tal regulación - reflejo de la prevista en la Ley- garantiza y asegura el cumplimiento y la observancia de dichos principios,

detallando su alcance, estableciendo los instrumentos necesarios para dotarles de contenido y señalando sus efectos en cada una de las fases del expediente contractual.

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

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

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

##### **a) Justificación de la necesidad. Tramitación del expediente**

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

Se han detectado en los expedientes fiscalizados las siguientes incidencias:

- a) No se aportó documentación justificativa alguna relativa a la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretende cubrir con el contrato, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, en los expedientes nº 11 y nº 12 de servicios de limpieza tramitados por ENUSA y MAYASA<sup>22</sup>, respectivamente, lo que no se ajusta a lo dispuesto en sus respectivas instrucciones de contratación ni al artículo 28 de la LCSP. Tampoco consta la memoria justificativa en el expediente nº 9 de servicios de seguridad privada tramitado por ENUSA, que incurre en el mismo incumplimiento.
- b) La justificación de la necesidad de celebrar la contratación se recogió en términos muy genéricos en el expediente nº 15 de servicios de limpieza tramitado por SELAE, en el que, según la memoria justificativa, de 11 de abril de 2019, la necesidad estuvo motivada por la finalización de los contratos que estaban en vigor, sin que se hicieran más consideraciones al respecto. Además, en sus instrucciones internas se indica que el gasto que se pretenda realizar sea puesto en conocimiento de la Dirección Económico-Financiera, sin embargo no consta documento que acredite la existencia de financiación. No obstante, SELAE, según escrito de 23 de diciembre de 2020, manifestó que el citado expediente estaba integrado en el presupuesto de explotación y capital de la entidad, aunque sin aportar documentación que soporte la afirmación.
- c) La tramitación del expediente de servicios de limpieza nº 7 tramitado por NEXEA, según la memoria justificativa, de 1 de enero de 2018, estuvo motivada por la realización de un traslado de las instalaciones a una nueva ubicación. La limpieza de las instalaciones de la citada Entidad estaba incluida en el lote nº 5 de un contrato anterior del Grupo Correos cuyo objeto consistió en la contratación del servicio de limpieza de los centros de trabajo de CORREOS,

---

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

NEXEA y CORREOS EXPRESS, adjudicado en mayo de 2015, con un plazo inicial de ejecución de cuatro años y por un importe de 89.207.622,45 euros. Sin embargo, en el pliego de condiciones del contrato adjudicado en mayo de 2015 se contemplaba que el adjudicatario debía asumir la prestación del servicio de limpieza también en los casos en los que se pusiera en servicio un nuevo centro de trabajo, por lo que no queda justificada la necesidad de tramitar el expediente fiscalizado.

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

### **b) Pliegos de condiciones y prescripciones técnicas**

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

- a) En los pliegos que rigen la contratación del expediente nº 12 de servicios de limpieza tramitado por MAYASA no consta información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores afectados por la subrogación.
- b) En el pliego de condiciones del expediente nº 11, también de servicios de limpieza tramitado por ENUSA se establece que los licitadores deberán tener en cuenta que en esta contratación se contempla la subrogación de los trabajadores, de conformidad con lo previsto en el Convenio Colectivo, y se remite al pliego de condiciones técnicas en relación con la información a facilitar. En los pliegos de condiciones técnicas no hay, sin embargo una indicación expresa sobre los salarios anuales ni la situación del trabajador, sino que la información que facilita se limita al tipo de contrato, jornada, antigüedad y categoría, por lo que la información suministrada en los pliegos pudiera resultar insuficiente para los licitadores a la hora de presentar las ofertas, si bien es cierto que el Convenio Colectivo establece que debe ser la empresa saliente la que proporcione toda la información sobre la subrogación de los trabajadores a la empresa adjudicataria. Lo mismo ocurre con el expediente nº 9 de servicios de seguridad privada tramitado por esta misma empresa. Esta información se considera insuficiente para la elaboración de las propuestas de licitación.
- c) En el expediente nº 13 de servicios de limpieza tramitado por PARADORES, al igual que el anterior, en los pliegos de condiciones no figura información sobre los salarios anuales ni sobre la situación del trabajador, por lo que la información suministrada en los pliegos pudiera resultar insuficiente para los licitadores a la hora de presentar las ofertas, si bien es cierto que el Convenio Colectivo establece que debe ser la empresa saliente la que proporcione toda la información sobre la subrogación de los trabajadores a la empresa adjudicataria.
- d) El pliego de condiciones particulares del expediente nº 15 de servicios de limpieza, tramitado por SELAE, se indicó que la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afectara la subrogación se pondría a disposición de los licitadores previa petición a la Entidad, mediante un correo electrónico, sin embargo en el punto 29.14 del mismo

---

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

pliego, se hace referencia a que dicha información se facilitaría de conformidad con el artículo 130 de la LCSP, el cual exige que se incluya directamente en el pliego de condiciones para conseguir una evaluación exacta de los costes laborales. La contradicción encontrada en el pliego da lugar a una clara inseguridad jurídica que dificulta la determinación del precio en las ofertas que se presenten por parte de los licitadores<sup>24</sup>.

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

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

#### **- Objeto de los contratos**

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

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

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

- a) Según el pliego de bases que rige la contratación del expediente nº 12 tramitado por MAYASA, que tuvo por objeto el servicio de limpieza de diversas instalaciones de Minas de Almadén en Almadén al incluir varias instalaciones de la Entidad dispersas en termino municipal debería haberse previsto su realización de forma independiente mediante su división en lotes, o justificar en el expediente los motivos por los que no se hacía de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 99.3 de la LCSP, artículo al que se remiten sus IIC, facilitando con ello el acceso a la contratación a la pequeñas y medianas empresas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.3 de la LCSP.
- c) El objeto del expediente nº 13 de la muestra, tramitado por PARADORES, que consistió en la prestación del servicio de limpieza externa en los establecimientos de Paradores de Turismo, se dividió en dos lotes según zonas geográficas. El lote nº 1 comprendió el servicio de limpieza de los Paradores de las zonas Centro, Sur y Canarias y el lote nº 2 comprendió el servicio de limpieza de los Paradores de las zonas Norte y Este.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

prestando el servicio de limpieza en otros centros de la Entidad o los habían prestado con anterioridad.

- b) El presupuesto base de licitación del expediente nº 13 tramitado por PARADORES ascendió a 2.814.697,43 euros, de los cuales 2.326.196,22 euros correspondieron a la base imponible y 488.501,21 euros al IVA, sin embargo, no figura referencia a los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos necesarios para su determinación y tampoco figuran los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de género y categorías profesionales según convenio. La falta de concreción de los citados costes se puso de manifiesto también en el expediente nº 12 de servicios de limpieza tramitado por MAYASA, cuyo presupuesto base de licitación ascendió a 187.550 euros, 155.000 euros a la base imponible y 32.550 euros al IVA. En los pliegos que rigen la contratación de dicho expediente, únicamente se especificaron el número de horas de trabajo por cada centro, y el horario a realizar, sin embargo, no se concreta el número de trabajadores necesarios para realizar la prestación, ni la información necesaria sobre el personal a subrogar. Estas omisiones en la elaboración del Presupuesto base de licitación son contrarias al principio de transparencia y pueden perjudicar, a su vez, la concurrencia e igualdad de trato entre los licitadores, al no disponer de la suficiente información para determinar el coste-beneficio de sus ofertas. Por otra parte, no garantizan el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales.
- c) En el valor estimado del expediente nº 13 de servicios de limpieza tramitado por PARADORES, que ascendió a 7.501.982,80 euros, IVA excluido, se tuvieron en cuenta dos posibles prórrogas, las eventuales incorporaciones de nuevos paradores y las posibles modificaciones de la lista de artículos contratados, sin embargo no consta referencia alguna sobre los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación, por lo que no se ajusta a lo previsto en el artículo 101 de la LCSP que expresamente establece que en los contratos de servicios en los que sea relevante la mano de obra, como en este expediente fiscalizado, se “tendrán especialmente en cuenta” los citados costes, máxime cuanto la tramitación de este expediente, según acuerdo del Comité de Compras fue debida a la imposibilidad de prorrogar el contrato anterior ante la dificultad de repercutir el incremento del coste producido por la aplicación del nuevo Convenio de hostelería del personal adscrito al Parador de Cádiz, sumado a otros incrementos que no han podido actualizarse, lo que imposibilitaba mantener las pérdidas derivadas de la prestación del servicio. Esta falta de indicación de los costes laborales no permite dar una explicación a como se solventaron las pérdidas derivadas de la prestación del servicio que fueron denunciadas por el Comité de Compras y no garantiza el cumplimiento del Convenio Colectivo<sup>26</sup>.

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

##### **a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios**

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

---

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

## **b) Procedimiento y criterios de adjudicación**

### **- Procedimiento de adjudicación**

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

El expediente de servicios de limpieza nº 7 tramitado por NEXEA se adjudicó mediante un procedimiento especial contemplado en sus IIC basado “en circunstancias técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva que hacen que no sea posible promover concurrencia en la oferta, o cuando por circunstancias técnicas o estratégicas, no convenga promoverla”. La Entidad mediante escrito de 3 de septiembre de 2020, justificó el procedimiento de adjudicación por considerar que en “ese momento era una circunstancia estratégica, ya que CORREOS sacaría un nuevo expediente de limpieza en el que ya se podría incluir la nueva instalación”, sin embargo, tal circunstancia no se justificó por NEXEA en el expediente como exigen sus IIC.

### **- Criterios de adjudicación**

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

En los expedientes adjudicados se han observado las siguientes incidencias:

- a) En relación con el expediente nº 12 de servicios de limpieza tramitado por MAYASA, el pliego definió el precio como único criterio de adjudicación, a pesar de que las IIC, punto VIII 2.e), establecen que la adjudicación de los contratos se efectúe en base al criterio de mejor relación calidad-precio, utilizando una pluralidad de criterios de conformidad con el artículo 145 de la LCSP. En todo caso, se infringe el apartado tercero de ese mismo artículo, donde se establece que en los contratos de servicios intensivos en mano de obra el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación<sup>27</sup>.
- b) En el pliego que rige la contratación del expediente nº 11 de servicios de limpieza tramitado por ENUSA se incluyó como criterio de adjudicación, al que se asignó un máximo de cinco puntos, estar en posesión de determinados certificados (certificado ISO 14001 y OHSAS 18001 o equivalentes). Tales certificados son un medio de acreditación de la solvencia técnica de las empresas de conformidad con el artículo 90.1.f) de la LCSP (por remisión expresa de las IIC de la Entidad), por lo que no pueden incluirse como criterios de adjudicación al tratarse de aspectos relacionados con la aptitud de los licitadores para asegurar que pueden ejecutar el contrato.

---

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

- c) En el expediente nº 13 de prestación de servicios de limpieza tramitado por PARADORES se valoraron en la propuesta técnica dos aspectos: una bolsa anual de horas de servicio sin coste, para la limpieza de zonas comunes a distribuir según las necesidades de Paradores, hasta un máximo de 50 horas, y otra bolsa anual de servicios gratuitos de limpieza de habitaciones, hasta un máximo de 50 horas y cuya acreditación debía efectuarse mediante una declaración responsable. En los pliegos de condiciones no se especifican las horas de servicios de limpieza que constituyen el objeto del contrato, en consecuencia, la citada bolsa anual de horas de servicio para la limpieza de zonas comunes y habitaciones sin coste alguno, afectaría al carácter esencial de onerosidad de los contratos y, además, podrían vulnerarse los principios de igualdad y no discriminación previstos en el artículo 1.1 de la LCSP, que regula el objeto y finalidad de la contratación, así como en el artículo 145.5.b) del mismo texto, relativo a los requisitos de los criterios de adjudicación, que exige que estos han de ser formulados con pleno respeto a los principios de igualdad y no discriminación. Esta forma de proceder perjudica, además, la garantía de cumplimiento de los convenios colectivos.
- d) Se ha detectado en los siguientes expedientes falta de concreción de los baremos para valorar los criterios de adjudicación recogidos en los pliegos, lo que impide conocer los aspectos reglados para la valoración de cada criterio de adjudicación y, por lo tanto, pueden dar lugar a tratamiento discriminatorio que pudiera ser calificado como discrecional, lo que no se ajustaría a los principios de la contratación recogidos en el artículo 1 de la LCSP ni a lo dispuesto en el artículo 145.5 de la LCSP que exige los criterios se formulen de forma objetiva, respetando los principios de la contratación pública y sin conferir al órgano de contratación una capacidad de decisión ilimitada.
- En el expediente nº 11 de servicios de limpieza tramitado por ENUSA, en el criterio técnico, al que se asignaron diez puntos, se tomaron en consideración dos circunstancias: el tratamiento para eliminación de nidos de avispas y el compromiso de ocupar una persona en esparcir material fundente en caso de fuertes heladas o nevadas, incorporando sacos de sal en caso de necesidad, sin que se concretase en el pliego la forma de atribuirse la puntuación asignada para en cada uno de los aspectos a valorar. No obstante, el informe de valoración asignó a las tres empresas la misma puntuación. En el expediente nº 9 de servicios de seguridad tramitado por la misma entidad no existe una graduación de las valoraciones asignadas a cada subcriterio, dejando únicamente la posibilidad de obtener la máxima puntuación, o ninguna, en cada uno de ellos. En la valoración técnica de este expediente las tres empresas licitadoras obtuvieron la máxima puntuación en cada subcriterio, decidiéndose finalmente la adjudicación atendiendo solo al criterio económico. Este contrato, además, se encuentra incluido entre los “Servicios de investigación y seguridad”, con códigos CPV 79700000-1 a 79721000-4, previstos en el Anexo IV de la LCSP, por lo que, conforme al artículo 145.4 de la LCSP, debería haberse atribuido a los criterios relacionados con la calidad al menos el 51 por ciento de las puntuaciones asignables. Sin embargo, la calidad representa solo un 40 % de los criterios de adjudicación (y una cuarta parte corresponde al ofrecimiento de una bolsa adicional de 100 horas sin coste). Esta incidencia es relevante tratándose de un contrato que tiene por objeto los servicios de seguridad privada en una fábrica de elementos combustibles nucleares, si bien los requisitos de solvencia exigidos son muy altos, lo que disminuye las posibilidades de adjudicación a un licitador inadecuado por la singularidad de los servicios a prestar.
  - El expediente nº 15 de servicios de limpieza tramitado por SELAE la puntuación asignada a los criterios evaluables mediante un juicio de valor (30 puntos) se distribuyó, anexo 5 del pliego de condiciones, según la clasificación siguiente: muy buena 10, buena 7,5, suficiente 5, escasa 2,5 y muy escasa 0 puntos, sin que se especifique los aspectos a tener en consideración en cada una de las clasificaciones anteriores. Esta falta de concreción originó que en el criterio “procedimiento para cubrir bajas y ausencias” del lote nº 1 al que se asignaron cinco puntos, se concedió, según el informe de valoración de 11 de junio de 2019, la calificación de “muy buena” a tres empresas licitadoras, cuando una

de ellas no indicó un plazo para realizar la sustitución. También, en el criterio “Plan de Trabajo” al que se asignaron 10 puntos, se valoró, entre otros aspectos, las facilidades de coordinación y comunicación de las incidencias, concediéndose la misma valoración a dos empresas licitadoras, cuando una de las empresas presentó más alternativas de comunicación que la otra<sup>28</sup>.

### **c) Adjudicación y formalización de los contratos**

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

- a) En la adjudicación del expediente nº 11 tramitado por ENUSA y que tuvo por objeto el servicio de limpieza durante los años 2019-2020, no están identificados los firmantes.
- b) El plazo concedido por el órgano de contratación al adjudicatario del expediente nº 15 tramitado por SELAE para aportar la documentación justificativa sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social fue de quince días, lo que no se acomoda a lo previsto en el pliego ni a lo dispuesto en la IIC de esta entidad, que establecen un plazo máximo de diez.
- c) El expediente nº 13 tramitado PARADORES se formalizó en el 5 de marzo de 2019, lo que no se ajusta a lo dispuesto el pliego de condiciones generales, que establece un plazo de treinta días desde la adjudicación del contrato, lo que tuvo lugar el 31 de enero de ese mismo año<sup>29</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- b) En el pliego de bases administrativas, punto 3, del expediente nº 12 tramitado por MAYASA, se faculta al adjudicador para exigir, en cualquier momento, los documentos justificativos (de pagos de la Seguridad Social del personal que trabaja, junto con el TC2 de la empresa, indicando los empleados que ese mes han participado en los trabajos, así como del abono de los salarios y del pago de los tributos directos o indirectos relacionados con los trabajos o su personal), estableciendo un plazo de entrega (cinco días) por parte del adjudicatario, sin indicar la periodicidad con la que se podrá exigir. No obstante, se ha comprobado que en el expediente fiscalizado la solicitud de esta información ha sido mensual.
- c) En los pliegos que rigen la contratación del expediente nº 13 se faculta, con carácter general, a la Entidad PARADORES para que pueda, en cualquier momento, pedir la documentación justificativa del cumplimiento de la normativa vigente relativa a la prevención de riesgos laborales, salud laboral, legislación laboral y de la Seguridad Social a la empresa contratada. Se instrumentan medidas dirigidas a verificar el cumplimiento de las citadas obligaciones sociolaborales y de prevención de riesgos laborales al inicio de los trabajos, así como una vez iniciada la prestación del servicio de forma periódica, aunque sin indicar la periodicidad con la que se puede requerir dicha información.

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

- d) En el pliego cuadro resumen punto 32, del expediente nº 15 tramitado por SELAE se establece con carácter previo al inicio de la ejecución, la obligación para el adjudicatario de entregar la relación de trabajadores encargados de dicha ejecución y copia de las liquidaciones de dichos trabajadores (Tc1 y Tc2). De acuerdo con la documentación remitida por la Entidad en el trámite de alegaciones, SELAE realiza un seguimiento del cumplimiento de dichas obligaciones, aunque no figure en el pliego cuadro resumen.

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

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

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

---

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

previsto en el pliego de condiciones, que era de 60 días después de efectuado el servicio y supuso un retraso medio de 122 días.

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

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

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

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

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

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

El Consejo de Administración, según certificación de 23 de julio de 2020 acordó la segunda modificación de este expediente, por un importe de 4.958,37 euros. De acuerdo con la memoria justificativa de 7 de julio de 2020, esta modificación afectó a los lotes nº II, nº III y nº V, supuso, junto a la modificación inicial, un incremento del 50 % del importe de adjudicación de cada uno de los citados lotes y tuvo por objeto mantener las medidas de limpieza y desinfección, así como incrementar el importe de la modificación anterior, sin que se determinara tampoco todos los aspectos que se enuncian respecto a la primera modificación.

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

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

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

### **II.5.1.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se han detectado en los expedientes fiscalizados las siguientes incidencias:

- a) Los expedientes de la muestra nº 4.1 y nº 4.2 de servicios de limpieza tramitados por RENFE, tuvieron por objeto dar continuidad al servicio de limpieza contratado, sin que figuren en el expediente más consideraciones, por lo que la necesidad de contratar se definió en términos muy genéricos, lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 22.1 del TRLCSP, al que ya se ha hecho referencia anteriormente. Lo mismo ocurre con el expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por esta Entidad, en el que se justifica la necesidad de contratar únicamente haciendo referencia a que es una necesidad recurrente y a que el contrato previo de servicios de seguridad finalizaba el 31 de diciembre de 2018, lo que no se ajustaría a lo requerido por el artículo 28.1 de la LCSP.
- b) La necesidad de contratar del expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, según la memoria justificativa, de 25 de enero de 2019, estuvo motivada por la imposibilidad de asumir el servicio de la limpieza de las instalaciones del Grupo Correos, que dispone de más 3.400 locales, con las limpiadoras (a extinguir) que aún quedaban en plantilla de la entidad, lo que motivó la contratación con empresas especializadas del sector. La Entidad precisó que la externalización del servicio de limpieza fue debida a una decisión estratégica y autoorganizativa de los recursos basada en una adecuada planificación de los efectivos del personal en orden a conseguir una mayor eficacia en la prestación de los servicios que realiza y una eficiencia en la utilización de sus recursos económicos, sin que tales aspectos se hayan acreditado<sup>35</sup>.

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

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

**- Objeto de los contratos**

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

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

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

---

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

TELECOM, así como una bolsa “para hacer frente al control de plagas, gestión de residuos y servicios extraordinarios de limpieza”<sup>36</sup>.

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

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

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

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

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

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

- a) El presupuesto de licitación del expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, ascendió a 51.012.181,52 euros, excluido IVA, de los cuales 48.672.181,52 euros eran para la limpieza de los distintos centros de trabajo y 2.340.000 euros se destinaban a la

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

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

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

bolsa común para hacer frente al control de plagas, gestión de residuos y servicios extraordinarios. No obstante, el importe de la citada bolsa no fue objeto de licitación, según el pliego de condiciones, lo cual no resulta coherente con la circunstancia de que los licitadores, según los citados pliegos, incluyesen en su oferta económica el precio/hora por cada uno de los servicios (gestión de residuos, gestión de plagas y servicios de limpieza extraordinarios), detallado por tipos de edificios. También es contradictorio con el hecho de que en los criterios de valoración se atribuyeran 10 puntos de los 70 asignados en la fase económica a cada una de las actuaciones de los servicios de limpieza extraordinaria y de gestión de residuos y de plagas.

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

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

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

### **c) Pliegos de Condiciones. Condiciones especiales de ejecución**

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

La LCSE dispone en su artículo 88 que las entidades contratantes podrán establecer condiciones especiales relativas a la ejecución de los contratos, siempre que sean compatibles con el Derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación o en los pliegos de condiciones. Las citadas condiciones podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar desigualdades entre hombre y mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo u otras finalidades para garantizar los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción, mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la OIT (Organización Internacional del Trabajo). En el pliego o en el contrato podrán establecerse penalidades para el caso de incumplimiento de tales condiciones o atribuírseles el carácter de obligación contractual esencial.

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

---

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

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

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

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

En el expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por RENFE<sup>40</sup> se incluyó como condición especial de ejecución el cumplimiento de la obligación legal por parte del adjudicatario de aplicar a las condiciones salariales de los trabajadores el convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad, formulada en términos genéricos y sin establecer condiciones adicionales relacionadas directamente con el objeto del contrato. Lo mismo ocurre en el expediente nº 11 de servicios de seguridad privada tramitado por HUNOSA, en el que se establecen como condiciones especiales de ejecución el cumplimiento de obligaciones legales aplicables a toda la actividad de la empresa adjudicataria, formuladas en términos genéricos y sin contemplar condiciones adicionales directamente relacionadas con el objeto del contrato, como son el cumplimiento de Convenios Colectivos o el pago de cotizaciones a la seguridad social. Ello contraviene la Directiva 25/2014/UE que recoge la obligación para los operadores económicos de cumplir con las obligaciones en materia laboral y con los convenios colectivos con independencia de la posibilidad de establecer condiciones especiales de ejecución en relación con el empleo.

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

### **a) Publicidad de las licitaciones y proposiciones de los empresarios**

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

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

---

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

## **b) Procedimiento y criterios de adjudicación**

### **- Procedimiento de adjudicación**

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

El expediente nº 3 de la muestra de seguridad privada tramitado por AENA sigue el procedimiento negociado con anuncio previo de licitación teniendo en cuenta los criterios del PCAP. En la adjudicación de este expediente se quedó desierta la correspondiente al lote 10 al no alcanzar la única oferta presentada la mínima valoración técnica. Este lote fue objeto de una nueva tramitación y adjudicado por el procedimiento negociado sin previa licitación, acogiéndose al artículo 59.a de la LCSE, que permite acudir a este tipo de procedimiento cuando en un procedimiento previo convocado con licitación no se haya presentado ninguna oferta adecuada, siempre que no se modifiquen las condiciones sustanciales del contrato. Sin embargo, no se consideran cumplidos los requisitos del artículo 59 de la LCSE porque para la adjudicación posterior de este lote se incrementó en un 10 % su presupuesto base de licitación, lo que supone una modificación sustancial de las condiciones del contrato (Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 374/2018, de 13 abril)<sup>42</sup>.

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

El expediente nº 8 de servicios de seguridad privada se adjudicó el 8 de octubre de 2019 por 4.808.537,36 euros y un plazo de adjudicación de 9 meses, que es el plazo que se consideró necesario para licitar por un procedimiento con publicidad estos servicios. En cuanto al precio de las horas ofertadas por la adjudicataria del expediente nº 8 de la muestra, éstas se incrementaron

---

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

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

un 30,29 % para las horas sin armas y un 34,59 % para las horas con armas, respecto a los precios adjudicados en el lote nº 5 del expediente nº 7. La razón esgrimida por RENFE es que estos precios se habían establecido con carácter de urgencia para permitir a la empresa prestataria del servicio hacer frente al pago de posibles demandas de los trabajadores por los incumplimientos de las obligaciones de pago con la Seguridad Social y Hacienda de la adjudicataria del mencionado lote nº 5 del expediente nº 7, teniendo en cuenta que el Convenio Colectivo de seguridad privada exige a la nueva adjudicataria la incorporación de los trabajadores de la anterior que cumplan determinados requisitos de antigüedad y permanencia.

#### - **Criterios de adjudicación**

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

- a) En el expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, los criterios objetivos para valorar las ofertas se especificaron en el pliego de condiciones, sin embargo, el anuncio de licitación se remitió a lo dispuesto en aquéllos, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 61.1 de la LCSE, que dispone que los criterios se establezcan tanto en los pliegos como en el anuncio.
- b) En los expedientes nº 4.1, nº 4.2 y nº 5, de servicios de limpieza tramitados por RENFE, se definieron los criterios de adjudicación y los aspectos a valorar en cada uno de los citados criterios, se concretó la puntuación asignada a cada uno ellos, así como la forma de su valoración. En relación con la puntuación asignada en el pliego, se indicó que no se concedía puntuación alguna al licitador que no presentase el modelo de planificación de limpieza ordinaria y se asignaba entre 0,1 y 3 puntos al licitador que presentara un modelo de planificación pero que éste no se adaptase a las necesidades (de cantidad, cualificación y/o propuesta organizativa) de la estación o dependencia, por lo que no parece muy coherente que se asigne puntuación alguna si la planificación no se adaptaba a las necesidades de las distintas instalaciones incluidas en el objeto del contrato, teniendo en cuenta que la máxima puntuación establecida para este criterio fue cuatro puntos en el supuesto de presentar un modelo plenamente adaptado a las necesidades de cada dependencia.
- c) En el expediente nº 14 tramitado por CORREOS, se incluyó como criterio de adjudicación el de “compromisos sociales y laborales”, valorándose, entre otros aspectos, las proposiciones de las empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de las ofertas, incluyesen medidas de carácter social y laboral que favoreciesen la igualdad entre hombres y mujeres, aunque sin concretar qué tipo de medidas y la necesidad de adoptarlas en el ámbito de ejecución de este contrato. Al respecto ha de tenerse en cuenta que el artículo 61, párrafo segundo, de la LCSE, exige que la valoración de las proposiciones deberá “atender a criterios directamente vinculados al objeto del contrato”. También en dicho expediente, en el criterio de “mejoras” se valoró el compromiso de la empresa con personas discapacitadas o en riesgo de exclusión, así como la adscripción del licitador a asociaciones, participación o colaboración junto a fundaciones u organizaciones sin ánimo de lucro en ayuda a la integración de esas personas, sin establecer relación alguna entre las prestaciones del contrato fiscalizado y estos compromisos.

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

En el informe técnico, de 7 de octubre de 2019, relativo al expediente nº 14 de servicios de limpieza, tramitado por CORREOS, en el criterio “a) Medios de gestión”, la descripción de cada uno de los aspectos a tener en consideración en dicho criterio no se ajustó a lo establecido en el pliego, lo que pudiera ser contrario al principio de transparencia recogido en el artículo 19 de la LCSE, dado que los licitadores al presentar su oferta conocían los aspectos a valorar en el citado criterio de forma distinta a la recogida en dicho informe. En el citado informe técnico, en relación

con el criterio “compromisos sociales y laborales” se valoró, entre otros aspectos, el porcentaje de personal fijo en plantilla, pero no en función del personal destinado a la ejecución del contrato, lo que no se ajustó a lo previsto en el pliego, en el que se valoraba la estabilidad en el empleo, atendiendo a la plantilla con un mayor número de personas con contratos fijos para la ejecución del contrato.

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

### **c) Adjudicación y formalización de los contratos**

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, en los pliegos se establece que el adjudicatario se subroga en los contratos de trabajo del personal de la empresa que hubiese prestado el servicio con anterioridad para el grupo Correos, según lo establecido en la legislación vigente y en el Convenio Colectivo, sin que el Grupo Correos asuma compromiso alguno sobre los datos recogidos en el listado.

<sup>43</sup> En contra de lo alegado por RENFE, no se indican las causas para la asignación de la puntuación.

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

## **b) Incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos**

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

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

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

En este expediente nº 7 figura una modificación (por regularización y ampliación de los servicios de vigilancia inicialmente contratados, tras haberse producido una serie de necesidades no contempladas en la licitación) por importe de 2.836.009,47 euros y una prórroga con nuevos servicios con un coste estimado de 254.672,07 euros. RENFE alega “necesidades perentorias de seguridad solicitadas por RENFE VIAJEROS, S.A., S.M.E.” y se ampara en el artículo 89.1.c) de la Directiva 2014/25/UE que admite las modificaciones siempre que se deban a circunstancias imprevisibles y no se altere la naturaleza global del contrato”. En todo caso, el importe de la modificación representa un 4,97 % respecto al importe total y en el pliego de condiciones se incluye como incumplimiento grave “No facilitar los recursos humanos que se requieran para ampliación de servicios ordinarios siempre que el número de ellos no exceda del 10 % del total de los contratados, o hacerlo fuera del plazo máximo establecido”. En la documentación no figuran, sin embargo, los reajustes de la garantía definitiva por el 2 % de los importes de las ampliaciones de servicios.

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

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

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

#### **- Abono del Precio**

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

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

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

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

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

Por otra parte, en el expediente nº 3 de servicios de seguridad privada tramitado por AENA se ha detectado que, al sumar la facturación y pago de cada uno de los lotes, en 3 aeropuertos se ha ejecutado más importe del adjudicado, por importe total de 698.445,20 euros, destacando el Aeropuerto de Sevilla, incluido en el lote 16, en el que el incremento llegó a 576.775,13 euros

---

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

sobre un total de 6.183.580,04 euros. No se han remitido por la Entidad las modificaciones, prórrogas y demás incidencias que amparen estos incrementos<sup>45</sup>.

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

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

#### **- Entrega de la prestación**

Los pliegos de condiciones particulares de los Acuerdos Marco para la prestación de servicios de limpieza tramitados por RENFE (expedientes nº 4.1, nº 4.2 y nº 5) establecen que al vencimiento de cada anualidad de vigencia de los respectivos acuerdos marco (cuarenta y ocho meses) se efectúe un acta de recepción parcial de los pedidos efectuados en cada anualidad.

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

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

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

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

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

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

hasta 31 de diciembre de 2020, sin perjuicio de poder ampliarse dicho plazo en caso de ser necesario.

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

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

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

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

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

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

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

siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

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

Durante el periodo fiscalizado, las entidades objeto de esta fiscalización remitieron las relaciones certificadas de los contratos, convenios y encargos a medios propios, así como las de contratos patrimoniales. No obstante, MAYASA en el ejercicio 2018, no envió las relaciones de contratos patrimoniales de convenios y encargos a medios propios únicamente remitió las relaciones de contratos correspondientes al citado ejercicio, la FNMT-RCM no remitió información alguna respecto del ejercicio 2019, AENA no remitió información sobre los encargos a medios propios en los ejercicios 2018 y 2019<sup>47</sup>, y SEPIDES tampoco remitió información sobre convenios formalizados en 2019.

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

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

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

- El expediente nº 12 de servicios de limpieza, tramitado por MAYASA, no fue rendido al Tribunal, debido a que el importe de adjudicación que figura en la relación anual ascendía a 147.399,78 euros, por lo que no superaría el límite legal previsto para los contratos de servicios (150.000 euros IVA incluido), sin embargo se ha podido constatar durante los trabajos de fiscalización que el importe de adjudicación de dicho expediente ascendió a 154.200 euros y que el importe correspondiente al IVA fue de 32.382 euros, por lo que el importe total, que es el que determina el nacimiento de la obligación de rendición, ascendería a 186.582 euros y debería haberse rendido el expediente. Finalmente fue rendido el documento de formalización a instancias del equipo fiscalizador.
- Los expedientes nº 1 y nº 6 de servicios de limpieza, tramitados por ADIF y la FNMT-RCM, respectivamente, se formalizaron en julio y diciembre de 2018 y se remitieron al Tribunal de Cuentas en febrero de 2020 y octubre de 2019, con un significativo retraso de 493 y 290 días.
- El pedido nº 8 derivado del Acuerdo Marco de servicios de limpieza correspondiente al lote nº 1, que figuran en el anexo II, se remitieron al Tribunal de Cuentas con un significativo retraso de 62 días, dado que se formalizó en diciembre de 2018 y se remitió en mayo de 2019.

---

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

- Este retraso fue de 117 y 70 días en los pedidos nº 21 y nº 28 del Acuerdo Marco del lote nº 3 del anexo II respectivamente, debido a que el pedido nº 21 se formalizó en octubre de 2018 y se remitió al Tribunal de Cuentas en mayo de 2019 y el pedido nº 28 se formalizó en octubre de 2019 y se remitió en abril de 2020.
- El expediente nº 12 de servicios de seguridad, tramitado por SEPIDES y formalizado el 1 de febrero de 2019, no fue rendido al Tribunal. Sí figura el expediente en la rendición anual de los contratos formalizado el 2019 remitida por SEPIDES, pero el importe de adjudicación de 3.625.500,58 euros es incorrecto, ya que se adjudicó por 2.841.238,32 euros.
- El expediente nº 4 de servicios de seguridad privada tramitado por la AP CASTELLÓN con un importe de adjudicación de 136.344,25 euros y formalizado el 30 de agosto de 2019, fue rendido con más de 3 meses de retraso el 23 de marzo de 2020.
- El expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitado por la FNMT-RCM fue formalizado el 28 de diciembre de 2018 y remitido de manera extemporánea el 7 de noviembre de 2019, con más de 7 meses de retraso.
- El expediente nº 9 de prestación de servicios de seguridad privada en la fábrica de Juzbado-Salamanca de ENUSA, formalizado el 1 de mayo de 2019, fue rendido el 24 de octubre de 2019, de manera extemporánea con más de 2 meses de retraso.
- Según la información rendida en la Plataforma de Contratación del Tribunal de Cuentas del expediente nº 8 de servicios de seguridad privada de RENFE-Operadora, la tramitación del expediente sería de "emergencia" pero del análisis de la documentación del expediente se aprecia que la tramitación es ordinaria.

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

- Se ha producido un retraso de 105 días en el envío de la documentación sobre la liquidación del expediente de ADIF nº 1, cuyo objeto consistió en el servicio de limpieza de las estaciones de Tarragona y Lleida-Pirineus.
- No se ha remitido la prórroga del expediente nº 1 de servicios de limpieza, tramitado por ADIF, que se aprobó en septiembre de 2018.
- No se ha remitido al Tribunal ninguna de las dos modificaciones del expediente nº 15 de servicios de limpieza, tramitado por SELAE, aprobadas en marzo y julio de 2020.
- Respecto al expediente nº 10 de servicios de seguridad privada tramitado por la FNMT-RCM, en la documentación aportada por la Entidad figura una prórroga de 1 año (formalizada el 26 de diciembre de 2019) y 3 adendas (modificaciones) al contrato y a la prórroga aprobada (formalizadas el 1 de marzo de 2019, el 20 de febrero de 2020 y el 11 de mayo de 2020, respectivamente) que no han sido remitidas al Tribunal.
- No se ha remitido al Tribunal ninguno de los reajustes de anualidades de los 6 lotes del expediente nº 1 de servicios de seguridad tramitado por ADIF.
- En el expediente nº 2 de servicios de seguridad tramitado por ADIF, se ha remitido fuera de plazo la liquidación del contrato, más de 1 año después de la formalización, que fue el 6 de junio de 2019. Además, la fecha de formalización de la liquidación figura de forma errónea en la Plataforma.
- Respecto al expediente nº 7 de servicios de seguridad privada tramitado por la RENFE, la remisión de la liquidación del lote nº 5 ha sido extemporánea, se formalizó el 4 de septiembre de 2019 y se rindió el 16 de octubre de 2020. Además, en la Plataforma no se han rendido

ninguna de las incidencias por incumplimientos y penalizaciones acaecidas en la ejecución de los distintos lotes del expediente<sup>48</sup>.

- Respecto al expediente nº 3 de servicios de seguridad privada, AENA no ha enviado todas las incidencias. Se ha comprobado que faltan 6 penalizaciones impuestas a los adjudicatarios por importe de 199.560 euros, una de ellas correspondiente al año 2020.
- Por último, en relación con el expediente nº 12 de servicios de seguridad, tramitado por SEPIDES al no haberse remitido el expediente, tampoco figura la remisión de la modificación formalizada el 1 de mayo de 2019, ni la suspensión por COVID-19 del lote1.

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

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

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

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

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

A diciembre de 2020, no se ajustan al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el Consejo de Administración de las siguientes entidades: HUNOSA (16,67 % de mujeres), SEPIDES (18,18 % de mujeres), NEXEA (20,00 % de mujeres)<sup>49</sup>, ADIF (27,27 % de mujeres)<sup>50</sup>,

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

<sup>49</sup> La página web de la Entidad se actualizó durante el trámite de alegaciones.

<sup>50</sup> ADIF manifiesta que el artículo 75 de la LOIEMH resulta de aplicación a las sociedades mercantiles y no a las entidades públicas empresariales; por tanto, atendiendo a la literalidad del artículo, ni a ADIF ni a ADIF-AV les sería de aplicación. Sin embargo, el artículo 16 de la LOIEMH establece con carácter general que los poderes públicos

ENRESA (27,27 % de mujeres), RENFE (31,25 % de mujeres)<sup>51</sup>, AENA (33,33 % de mujeres), PARADORES (33,33 % de mujeres), ENUSA (36,36 % de mujeres), SELAE (37,50 % de mujeres) y AP CASTELLÓN (38,89 % de mujeres)<sup>52</sup>. Además, la presencia de la mujer en puestos de responsabilidad (presidencias) es baja, aproximadamente una media del 14,29 %, en las entidades fiscalizadas.

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

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

Finalmente, la LOIEMH, en su artículo 14.11, configura el uso del lenguaje no sexista como uno de los criterios generales de actuación de los poderes públicos. En concreto, se han analizado los PCP desde el punto de vista del uso del lenguaje inclusivo y frecuentemente utilizan términos en la redacción en masculino, sin embargo, se ha observado que se van introduciendo términos que evitan el uso sexista del lenguaje. Actualmente en la redacción se utilizan términos tales como: plantilla, recursos humanos, empresa licitadora, empresa adjudicataria, personal.

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

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

---

procuraran atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad.

<sup>51</sup> En los estatutos de la Entidad establece que el Consejo de Administración lo integran el presidente y vocales entre un mínimo de siete hasta un máximo de quince. En el Consejo de Administración hay dieciséis miembros cinco de los cuales son mujeres. Por lo tanto, la presencia de mujeres en el Consejo de Administración asciende al 31,25 %, porcentaje recogido en el Informe.

<sup>52</sup> A pesar de que la A.P. de CASTELLÓN manifiesta en alegaciones que el porcentaje de mujeres es del 40 %, según las comprobaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas no llega al 39 %.

<sup>53</sup> Apartado modificado por el artículo 1 del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgente para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombre en el empleo y la ocupación.

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

- a) Todas las Entidades cuentan con una Sede electrónica o web donde publican de forma periódica y actualizada la información por estar sujetas a las obligaciones de transparencia. La información expuesta es clara y estructurada en formatos reutilizables y de accesibilidad. En general, el formato utilizado para exponer la información es en PDF y las pautas de accesibilidad al contenido seguido es el establecido por el W3C (Consortio de la World Wide Web). Además, cuentan con mecanismos establecidos en las Web para la identificación y localización de la información que suele ser una página de inicio con diferentes etiquetas, desplegables y ventanas incluyendo buscador y mapa web. No obstante, algunas Entidades como HUNOSA, NEXEA y SELAE no tienen buscador y/o mapa web en la página de inicio para facilitar la búsqueda de información.
- b) Los órganos de contratación de las Entidades fiscalizadas difunden su actividad contractual a través del “perfil del contratante”, redirigiendo, además, a través de un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, si bien algunas Entidades no tienen al inicio esta etiqueta para ir a la información como PARADORES que tiene la información en la etiqueta “nuestra empresa”, que lo tiene a través de la etiqueta “conócenos”, la AP CASTELLÓN que lo incluye en “negocio-licitaciones” y AENA que lo recoge en la etiqueta “contratación”.
- c) Las Entidades publican en su página web información sobre las funciones desarrolladas, la normativa de aplicación y su estructura organizativa con la identificación de los responsables de las respectivas unidades o departamentos. No obstante, NEXEA no publica el organigrama ni el perfil ni la trayectoria de los responsables y RENFE no publican el organigrama, ni el perfil, ni la trayectoria de los responsables de las diferentes unidades, y CORREOS no publica el organigrama<sup>55</sup>. La AP CASTELLÓN solo publica la trayectoria profesional de la Directora, lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 19/2013.
- d) Las Entidades publican su información contractual, incluido un enlace que redirige a la Plataforma de Contratos del Sector Público, si bien, RENFE, ENUSA, la FNMT-RCM, HUNOSA, AP CASTELLÓN y SEPIDES no publican los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos de contratación y SELAE tiene sin actualizar la información contractual desde 2017.
- e) En relación con la publicación por las Entidades de los convenios suscritos, las encomiendas de gestión, las subvenciones públicas, los presupuestos y las cuentas anuales se han detectado las siguientes incidencias:
  - En CORREOS<sup>56</sup> y SELAE los datos están sin actualizar y los últimos publicados son del ejercicio 2018. HUNOSA no actualiza los datos relativos a Presupuestos y Subvenciones desde el ejercicio 2016.

---

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

<sup>55</sup> Durante el plazo de alegaciones, la Entidad actualizó la información de su página web que en la actualidad es correcta.

<sup>56</sup> Durante el plazo de alegaciones, la Entidad actualizó la información de su página web que en la actualidad es correcta.

- NEXEA no incluye información de sus cuentas anuales con sus informes de auditoría en su Web, aunque existe un enlace que redirige al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. La AP CASTELLÓN no publica en su Web la información económica, presupuestaria y estadística exigida por el artículo 8 de la Ley 19/2013. En cuanto a SEPIDES, indica que la entidad elabora un presupuesto que se integra en el consolidado del grupo SEPI.
- f) Las Entidades fiscalizadas no publican los informes de fiscalización de los órganos de control externo salvo ENUSA, PARADORES, CORREOS y AENA, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013.
- g) En lo que respecta a la publicación de las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables y las indemnizaciones satisfechas, exigida por el artículo 8.1.f) de la Ley 19/2013, ni RENFE ni HUNOSA publican información al respecto, y la AP CASTELLÓN solo publica las retribuciones del Presidente.

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

### III.- CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

1. La justificación de la necesidad de contratar exigida por el artículo 28 de la LCSP se definió en términos muy genéricos en tres de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza, en la mayoría de ellos limitándose a manifestar que se había agotado el plazo legal máximo de duración de los contratos anteriores.
2. ADIF acordó la adjudicación por el procedimiento negociado sin publicidad por razones de extrema urgencia en dos de los cuatro expedientes fiscalizados de servicios de limpieza, por considerar que era necesario garantizar el servicio de limpieza hasta la adjudicación de los nuevos contratos; sin embargo las actuaciones preparatorias de los contratos llamados a sustituir los anteriores se iniciaron en fechas muy próximas a la finalización de aquellos, finalización cuya fecha era conocida por la Entidad, no se trataba en consecuencia de acontecimientos imprevisibles no imputables al órgano de contratación, como exige el artículo 168 de la LCSP para que pueda darse este tipo de procedimiento de adjudicación.
3. ADIF justificó insuficientemente la no división en lotes del objeto de los cuatro expedientes de servicios de limpieza fiscalizados, argumentando que la citada división dificultaría la correcta ejecución de los contratos, al requerir de más de un coordinador, que podría ir en detrimento del nivel de calidad de las prestaciones objeto de los contratos, al encontrarse aquellas materialmente vinculadas entre sí y que existían trabajos de limpieza no programados y limpiezas especializadas, que exigirían para su realización de un ámbito geográfico más amplio. Sin embargo, según los PPT, el personal encargado de la coordinación lo sería por estación en cada turno de servicio, lo que supone siempre la existencia de más de un coordinador; las estaciones donde habían de realizarse los trabajos de limpieza pertenecen a varias Comunidades Autónomas, distantes entre sí geográficamente, lo que no implica vinculación; y, en tercer lugar, los servicios de limpieza no programados serían sin cargo alguno, por lo que la división del objeto

del contrato en lotes no habría generado sobrecoste, sino que, por el contrario, hubiera fomentado la competencia y el acceso de un mayor número de empresas, especialmente pequeñas y medianas.

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

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

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

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

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

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

9. En los pliegos de los expedientes fiscalizados de servicios de limpieza se incluyeron criterios que realmente constituyen el cumplimiento de obligaciones legales. Así mismo se incluyó como criterio las propuestas de mejoras sin que se determinasen los límites de aquellas, como exige el artículo 145 de la LCSP.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17. En el presupuesto base de licitación de los expedientes de servicios de limpieza no se concretan los costes directos e indirectos, así como otros eventuales gastos necesarios para su determinación. En cuanto a los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional según convenio de referencia, exigido por el artículo 100.2 de la LCSP, no se recogieron en los expedientes fiscalizados de servicios de

limpieza ni en la mayoría de los contratos de seguridad privada, lo que dificulta la determinación del coste-beneficio en las ofertas de los licitadores y perjudica la concurrencia y la igualdad de trato.

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

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

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

20. Las incidencias detectadas en la adjudicación y formalización de los contratos de servicios de limpieza son de carácter formal y poco significativas. En cuanto a los contratos de servicios de seguridad privada, cabe destacar el expediente tramitado por la FNMT-RCM, en el que se presentaron dos ofertas con valores anormales y fueron admitidas por la Entidad sin realizar el requerimiento exigido por el artículo 149.4 de la LCSP para que los licitadores justificaran la desproporcionalidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**A) En relación con la preparación de los expedientes de contratación (Apartado II.5.2.1.)**

36. La justificación de la necesidad de contratar en los dos Acuerdos Marco para la contratación de servicios de limpieza tramitados por RENFE y en un expediente de servicios de seguridad privada tramitado por esta misma Entidad se formuló en términos muy genéricos, haciendo referencia a la necesidad de dar continuidad a los citados servicios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

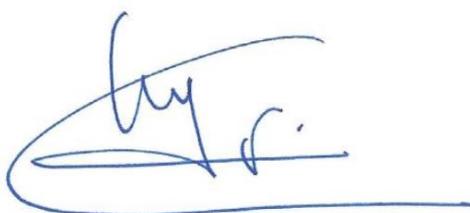
53. Las entidades cumplen en grado elevado con las obligaciones de publicidad activa y de acceso a la información pública. No obstante, algunas entidades no publican el organigrama, ni el perfil y la trayectoria de los responsables de las diferentes unidades, el porcentaje en volumen presupuestario de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

#### IV.- RECOMENDACIONES

- 1.- Sería aconsejable que las entidades planificasen las actuaciones preparatorias de los expedientes de contratación, de una forma metódica y organizada, que permita que los trabajos no se dilaten en el tiempo con objeto de evitar tener que acudir a procedimientos de adjudicación de carácter extraordinario e incidencias sobrevenidas.
- 2.- Sería necesario que las entidades determinaran con mayor nivel de precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrir con los contratos proyectados, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, evitando la utilización de fórmulas genéricas.
- 3.- Se debería propiciar la división del objeto del contrato en lotes para facilitar el acceso a la contratación de las pequeñas y medianas empresas, evitando limitar la participación de estas como licitadoras en beneficio de aquellas que cuentan con una gran infraestructura de medios personales y materiales.
- 4.- Resultaría muy conveniente que el diseño de los criterios de adjudicación y el establecimiento de garantías para su cumplimiento fueran especialmente claros en aquellos relacionados con los aspectos sociales o laborales vinculados al objeto del contrato, para evitar márgenes de discrecionalidad en la evaluación de la mejor relación calidad- precio y garantizar el cumplimiento de los Convenios Colectivos sectoriales.
- 5.- Los distintos aspectos a valorar en cada criterio de adjudicación deberían baremarse expresamente en los pliegos de condiciones, garantizando con ello la igualdad de trato y evitando otorgar un margen de discrecionalidad al órgano de contratación en la adjudicación de los contratos.
- 6.- Las entidades deberían mejorar sus procedimientos internos para garantizar un seguimiento y control de las obligaciones de los adjudicatarios en el ámbito sociolaboral.

Madrid, 24 de junio de 2021

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by a series of loops and a long horizontal stroke at the bottom.

M<sup>a</sup> José de la Fuente y de la Calle



**ANEXOS**

## RELACIÓN DE ANEXOS

---

- ANEXO I.-** RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA DE SERVICIOS DE LIMPIEZA PARA LOS EJERCICIOS 2018-2019
- ANEXO II.-** RELACIÓN DE LA MUESTRA DE LOS PEDIDOS (ACUERDOS MARCO) DE RENFE –OPERADORA
- ANEXO III.-** RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PARA LOS EJERCICIOS 2018-2019

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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