

**MEMORIA JUSTIFICATIVA COMPLEMENTARIA A LA ELABORADA EL 20 DE MARZO DE 2023 RELATIVA AL EXPEDIENTE PARA LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE GESTIÓN DE LAS TARJETAS ANDALUCÍA JUNTA SESENTAYCINCO Y TRANSPORTE BONIFICADO (EXPTE CONTR – 2023 276914)**

Solicitado informe preceptivo a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad respecto al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, del expediente CONTR 2023/276914 para la contratación de los servicios de gestión de las tarjetas Andalucía Junta sesentaycinco, y de Transporte Bonificado, con fecha 29 de marzo de 2023 se emite Informe AJ-CIJFI 2023/97. Teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas del mismo, procede elaborar la presente memoria con objeto de complementar la memoria justificativa de 20 de marzo de 2023:

**-Consideración jurídica segunda del Informe:**

*“En relación con el cumplimiento de lo establecido en los artículos 5 y 6 de la Orden de 23 de octubre de 2.012, por la que se desarrollan determinados aspectos de la política informática de la Junta de Andalucía..., deberá el expediente contener una argumentación técnica suficiente de la exención de tal informe, so pena de interpretación auténtica de la Dirección General en tal sentido. En su defecto, deberá el expediente integrar tal informe, quedando este juicio jurídico condicionado a lo que resulte del mismo. “*

Ciertamente, en la memoria justificativa no hace referencia alguna respecto a si resulta o no aplicable la Orden de 23 de octubre de 2012 por la que se desarrollan determinados aspectos de la Política Informática de la Junta de Andalucía, así como la Instrucción 1/2020 de la Dirección General de Política Digital sobre determinados aspectos de la contratación de bienes y servicios TIC. No obstante, sí se indicó en el Acuerdo por el que el órgano de contratación inicia el procedimiento para la contratación de los citados servicios.

En el procedimiento de licitación llevado a cabo en el año 2014, para la contratación de estos servicios, expediente CA-16/2014, la Agencia solicitó dicho Informe a la Dirección General de Política Digital siendo la respuesta dada con fecha 13 de agosto de 2014 la siguiente:

*“... En contestación a su escrito con Registro de Entrada en esta Consejería el 5 de agosto de 2014, en el que solicita autorización para la contratación del expediente denominado “ASSDA- CONTRATO DE SERVICIO INTEGRAL DE GESTIÓN DE LA TARJETA ANDALUCÍA JUNTA SESENTAYCINCO Y TRANSPORTE BONIFICADO” por un importe máximo de 249.591,25 € (DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y UN EUROS CON VEINTICINCO CÉNTIMOS), esta Dirección General, una vez examinada la documentación remitida y de conformidad con el informe técnico correspondiente, considera no procedente la solicitud de informe vinculante, al no estar el objeto del expediente en el ámbito de las competencias de la Dirección General de Política Digital.*

*El presente informe se refiere exclusivamente a los aspectos técnicos, tecnológicos y funcionales del expediente en cuestión, a efectos de la constatación de su adecuación a las directrices que integran la política informática de la Junta de Andalucía. En consecuencia, no han sido analizadas otras cuestiones de carácter legal o procedimental relacionadas con el expediente de contratación, por entender que estas no forman parte de la materia objeto del informe...”*

Seguidamente, en el procedimiento de licitación tramitado en el año 2020, relativo a este mismo servicio, expediente CA-16/2020, y a instancias del Informe AJ-CPISC 2020/ 201-CP se solicita nuevamente informe a la Dirección General de Política Digital y a través de la plataforma Infocor, informan con fecha 7 de agosto de 2020, lo siguiente:

ENCARNACION MARIA GAVIRA CAMERO		31/03/2023 15:55:05	PÁGINA: 1 / 6
VERIFICACIÓN	NjyGwoFz3Q2NXi5JQi8BHQY3Ue2381	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



"Conforme se indica en la Instrucción 1/2020, están excluidos del ámbito de informe vinculante "Servicios profesionales que, aunque apoyados en el manejo de productos software y en la aplicación de técnicas digitales, su objeto principal no es en el ámbito TIC sino que esté relacionado con la producción de contenidos de otros ámbitos". Este es el caso del objeto de la presente contratación. Lo procedente es anularla pues nosotros no informamos este tipo de servicios."

A tal efecto, y atendiendo a las razones anteriormente expuestas, consideramos la no necesidad de volver a solicitar el Informe, dado que el objeto de la contratación es exactamente el mismo, si bien incorporaremos al expediente los Informes anteriormente citados que avalan nuestra postura.

#### **Consideración jurídica tercera del Informe:**

"...La declaración de tramitación urgente supone un acortamiento de plazos que necesariamente incide en la facilidad de acceder a la licitación y en una prioridad en el despacho de los trámites que pospone otros expedientes iniciados con anterioridad, por lo que su invocación debe basarse en el elemento reglado establecido en el art. 119 LCAP, esto es, en una "necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público". A pesar de lo que manifiesta la memoria justificativa, no considero demostrado qué interés público de orden superior (máxime, en el contexto de los fines y objetivos que son propios de los expedientes de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad y por tanto, necesariamente en comparación con el resto de expedientes que se tramitan) se alcanza con la limitación de plazos y la preferencia en el despacho de este concreto expediente ordenado por el acuerdo de inicio..."

Como se puso de manifiesto en la memoria justificativa, para la puesta a disposición de las personas la TAJ65 y TTB, la Agencia lleva a cabo un contrato de suministro del plástico y posteriormente un contrato servicio de personalización de las tarjetas. Con el fin de adaptarse a las nueva tecnologías y avanzar en la sociedad de la Información, y en especial en el sector TIC, la Agencia optó por renovar el tipo de tarjeta con contacto a otro sin contacto con chip integrado Mifare DESFire EV3 y como consecuencia de ello formalizó con fecha 5 de septiembre de 2022, nuevo contrato de suministro.

El 15 de septiembre de 2022 se aprobó el expediente para la contratación del servicio de gestión de la TAJ65 y TTB, y el Pliego de Prescripciones Técnicas que se desarrolla conforme a ese modelo de tarjeta sin contacto, sin embargo, como consecuencia de la estimación parcial de un Recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el anuncio y los pliegos del contrato referido, (Resolución 614/2022), promovemos la nueva licitación que hoy nos ocupa, CONTR 2023 276914.

Por otra parte, y teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, al amparo del artículo 29.4 in fine de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, con fecha 23 de febrero de 2023 se acuerda por el órgano de contratación la prórroga forzosa del anterior contrato de servicios formalizado con la entidad Gureak Marketing SLU, que todavía se encontraba vigente, (Expediente CA-16/2020) a fin de evitar la interrupción del servicio y hasta que se adjudicara y formalizara el contrato dimanante de este expediente.

Partimos necesariamente de que la titularidad de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco, en adelante, TAJ65 implica el acceso a una serie de servicios que más abajo se relacionan:

- Disfrutar del Servicio Andaluz de Telesistencia, con descuentos del 40%, el 80% y hasta el 100%.
- Realizar desplazamientos interurbanos por Andalucía en autobuses, con un 50% de descuento en el precio del billete.
- Adquirir productos ópticos, con descuentos del 30 al 55% de descuento.

ENCARNACION MARIA GAVIRA CAMERO		31/03/2023 15:55:05	PÁGINA: 2 / 6
VERIFICACIÓN	NJyGwoFz3Q2NXI5JQI8BHQY3Ue2381	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



- Adquirir productos audiotrópicos, con descuentos del 30 al 35% de descuento.
- Acceder al Servicio de Orientación Jurídica gratuita.
- Acceder al Servicio de Comedor en los Centros de Participación Activa de la Junta de Andalucía, con un 50% del precio del menú (sólo modalidad Oro).
- Bonificaciones de hasta el 50% en el acceso a las instalaciones deportivas de la Junta de Andalucía
- Solicitar una subvención para la adecuación funcional del hogar.

Además de todas estas ventajas, la tarjeta continuamente incrementa sus prestaciones, a través del programa de empresas colaboradoras, propiciando importantes descuentos en: Hoteles, cines, encuentros deportivos, monumentos, parques temáticos, cursos de formación, supermercados, etc.

Circunstancias específicas, y quizás no suficientemente explicadas en la memoria inicial nos llevan ahora a referir que la prórroga operada no sirve más que ligeramente al fin perseguido, en la medida en que el contrato que se prorroga no permite la gestión de la tarjeta que actualmente se está suministrando, a la vista del cambio tecnológico operado en la misma para que funcione sin contacto, por lo que exclusivamente posibilita la gestión del reducto de tarjetas con contacto que aún obran en poder de la Agencia. En concreto la Agencia solo cuenta con 27.000 tarjetas en stock, las cuales en principio darían cobertura a las demandas de nuevas solicitudes y las reexpediciones por robo y extravío, hasta finales del mes de junio, por lo que ya no se podrían atender las renovaciones de las que son objeto de caducidad, y desde la fecha indicada el servicio no se podría prestar.

En definitiva la situación descrita se traduce en la imposibilidad de proporcionar la tarjeta a quienes pudieran tener derecho a la misma (en datos de 2022 se contabilizan 60.225 personas solicitantes y 104.834 renovaciones, habiéndose recepcionado durante los primeros meses de 2023 en torno a 15.000 peticiones) y por lo tanto, en la privación para sus eventuales titulares de las prestaciones arriba detalladas, algunas de las cuales se perfilan con un carácter esencial. Piénsese, por ejemplo, en la prestación del servicio de comedor del que se benefician personas especialmente vulnerables (se han ofrecido más de 254.522 comidas en 2022) que permite garantizar que dichas personas accedan al mismo a precios muy reducidos (5,15€ para las personas con tarjeta verde y una reducción del 50% sobre el mismo a las que poseen la tarjeta oro), teniendo en cuenta el entorno de escalada de precios de la alimentación en el que estamos inmersos. Al mismo tiempo el servicio de transporte bonificado que es el que más personas han utilizado con 2.971.780 de viajes y que muy frecuentemente se utiliza para desplazamientos por motivos de salud. A lo anterior, se añade la limitación que entrañaría para el acceso al servicio de teleasistencia, y el riesgo que implicaría para la permanencia en el domicilio de forma segura de las personas mayores. Todo ello sin desdeñar la privación de otras prestaciones como el servicio de orientación jurídica gratuita (en los Centros de Participación Activa para personas mayores se han celebrado más de 635 sesiones) y el descuento en la bonificación de productos ópticos (se han bonificado más de 4.475 compras), además de los relativos a la compra de audífonos o en clínicas dentales, a través del programa de empresas colaboradoras.

En todo caso, la evolución de la Tarjeta en estos años ha permitido demostrar su carácter de instrumento ligado al envejecimiento activo, de forma que quienes reúnen los requisitos para acceder a su titularidad se han acostumbrado a acceder a la misma de forma ágil y cómoda (15 días de media para su expedición y recepción en su domicilio en el mismo mes en que se produce su caducidad), por lo no soportarían fácilmente la demora en el trámite, como se demuestra por las consultas y reclamaciones que por diversas vías se están recibiendo en la Agencia sobre este asunto.

En resumidas cuentas, se apuntan las circunstancias descritas, que pudieran no haber sido suficientemente explicitadas en la memoria inicial que sirvió de base al informe de la Asesoría Jurídica, para abundar en **la urgencia de la tramitación, por el interés público inherente a la continuidad de la prestación que implica**

ENCARNACION MARIA GAVIRA CAMERO		31/03/2023 15:55:05	PÁGINA: 3 / 6
VERIFICACIÓN	NjyGwoFz3Q2NXi5JQi8BHQY3Ue2381	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



**el servicio objeto del contrato, en la medida en que es el medio para posibilitar que en el menor tiempo posible la ciudadanía pueda seguir accediendo a las prestaciones descritas**, con el carácter particularmente esencial que algunas de ellas conllevan para personas en situación de vulnerabilidad, y en general para favorecer el envejecimiento activo de la población.

**Consideración jurídica cuarta del Informe:**

“...Teniendo en cuenta el deber de motivar el cambio de solución dada en caso de precedente (art. 35.1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, “serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: ... c) los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes”), debe la memoria contener la motivación desde el discurso estrictamente técnico del órgano impulsor del procedimiento (que es el que conoce los hechos a calificar jurídicamente) de la decisión de otorgar -o no- a una determinada prestación el carácter de principal, con los efectos que en orden a la determinación de los CPV ello conlleva”

Hay que hacer constar que el servicio de gestión integral de la Tarjeta cuenta con tres subprocesos, que forman parte de un proceso único de tramitación de la tarjeta. Este proceso se inicia con la solicitud de la tarjeta y finaliza con la puesta en correos y el archivo de la solicitud, la elección del CPV,79824000-6 (servicio de impresión y distribución) el CPV 72310000-1 tratamiento de datos y la del CPV 79560000-7 servicio de archivo, responden al conjunto de prestaciones que configuran el objeto del contrato que comprende las siguientes tareas:

- Recogida de documentos
- Grabación de solicitudes
- Digitalización
- Tratamiento de ficheros de solicitudes
- Estampación
- Personalización
- Preparación para el envío
- Plegado
- Tratamiento de ficheros de tarjetas a producir
- Preparación de las cartas
- Archivo y custodia de la solicitud

En efecto, en la licitación llevada a cabo en el año en el año 2022, objeto de recurso 429/2022, se estableció como actividad principal el criterio económico correspondiente al Código CPV,79824000-6 servicios de impresión y distribución, por tratarse del servicio que mayor peso (económico, que no técnico) tenía en el presupuesto. Sin embargo, ciertamente como indica el TARCJA en Resolución 30/2019 la mayor cuantía que en dicho presupuesto represente una prestación no determina el carácter principal de la misma, en lo cual inciden otra serie de circunstancias.

Avalando esta cuestión, y el hecho de que la gestión de los procesos de la tarjeta implica tres subprocesos que son todos necesarios, y siendo que las prestaciones comprendidas en el objeto del contrato constituyen una unidad en sí misma, y por lo tanto la ejecución de cada una de sus tareas conduce al fin último (que la persona disfrute de la TAJ65 y TTB), se estima que cualquiera de los tres Código CPV valdrían para acreditar la solvencia de la empresa, decidiendo por tanto, en base a lo expuesto, no otorgar a una determinada prestación el carácter de principal.

ENCARNACION MARIA GAVIRA CAMERO		31/03/2023 15:55:05	PÁGINA: 4 / 6
VERIFICACIÓN	NjyGwoFz3Q2NXI5JQi8BHQY3Ue2381	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



### **Consideración jurídica quinta del Informe:**

*“...De la necesidad y oportunidad del contrato (art. 116.1 y 116.4.e LCSP): Me remito a las explicaciones dadas en la memoria justificativa .Ahora bien, echo en falta en estas explicaciones y en lo que (simplemente) afirma el anexo I.4 PCAP (“por otra parte, se indica que la gestión contratada del servicio no supone directa o indirectamente el ejercicio de potestades publicas en forma de competencia en relación al reconocimiento del derecho a ella asociado”)una expresión concreta acerca de cómo la gestión contratada del servicio no supone, directa o indirectamente, el ejercicio de potestades públicas en forma de competencias en relación al reconocimiento del derecho a ellas asociado. En su caso, cómo se articula en el iter del proceso seguido por el contratista el ejercicio de las concretas potestades ejercidas por el órgano competente de la ASSDA. Deberán, por ende, corregirse los documentos contractuales en tal sentido...”*

A tal respecto, y teniendo en cuenta que ciertamente no queda justificado en la memoria, que la gestión del proceso no implica el ejercicio de potestades públicas, indicaremos que las solicitudes de expedición de la TAJ65 tienen actualmente tres vías de entrada:

- Por correo ordinario, al apartado 1.130
- A través de los registros telemáticos o presenciales de la Junta de Andalucía
- A través de la página web de la Agencia , en el portal de presentación de solicitudes de la TAJ65 con certificado digital

En el caso de la presentación por correo ordinario, la empresa adjudicataria del servicio de personalización recepciona las solicitudes para proceder a su digitalización y grabación de datos en los sistemas de información.

En los casos de entrada a través de registro o la página web de la Agencia, las solicitudes se reciben por personal de la Agencia y, tras la comprobación de los requisitos para la concesión de la tarjeta, se remiten a la empresa adjudicataria para su digitalización y grabación de datos en los sistemas de información.

Una vez se ha completado el proceso de gestión documental con cada solicitud, la empresa emite diariamente un fichero de texto para trasladar la información a la base de datos de la Agencia.

Para aquellas solicitudes que no presentan ninguna incidencia, bien provocada por algún defecto en la propia solicitud (falta de firma, falta de foto, algún campo obligatorio sin cumplimentar, ...) o por incumplimiento de requisitos (edad y residencia en Andalucía), la Agencia emite un fichero de texto con la información que se debe registrar en las tarjetas dando su visto bueno a la entidad adjudicataria para su producción y envío. En paralelo, **la Agencia emite propuesta y resolución aprobatoria de concesión de las tarjetas a las nuevas personas solicitantes.**

Cuando una solicitud presenta incidencia por incumplimiento de requisitos, desde la Agencia se emite propuesta y resolución denegatoria de la concesión.

Cuando una solicitud presenta incidencia por defecto de forma, desde la Agencia se inicia un procedimiento de subsanación para resolver las incidencias detectadas. En cuanto estas incidencias son resueltas se continúa con el procedimiento de concesión de la tarjeta, emitiendo la Agencia una propuesta y resolución aprobatoria de concesión y un fichero con la información para la producción y envío de la tarjeta.

ENCARNACION MARIA GAVIRA CAMERO		31/03/2023 15:55:05	PÁGINA: 5 / 6
VERIFICACIÓN	NJyGwoFz3Q2NXI5JQi8BHQY3Ue2381	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Además, desde la Agencia, se llevan a cabo otras tareas administrativas posteriores a la expedición de la primera tarjeta, como por ejemplo, cambios de modalidad (oro/verde), errores en datos personales, extravío o robo de la tarjeta o tarjetas defectuosas. En todos estos casos, se tramita la expedición de una nueva tarjeta en los sistemas de información de la Agencia y se emite un fichero para que la entidad adjudicataria produzca y la envíe a la persona usuaria. Si el motivo de reexpedición implica un cambio en el DNI o en la modalidad de la tarjeta, la Agencia emite propuesta y resolución aprobatoria del cambio.

Asimismo, para aquellas tarjetas que caducan, se realiza un cruce de datos con el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, para excluir del proceso de renovación a las personas fallecidas o que ya no residan en Andalucía. Para el resto de tarjetas se procede a iniciar un procedimiento de renovación en el que, por parte de la Agencia, se emite una propuesta y resolución de renovación de la concesión así como un fichero de texto para que la entidad adjudicataria produzca y envíe las nuevas tarjetas.

Por otra parte, aquellos envíos de tarjetas que por diversas causas no llegan a la persona destinataria, son gestionados por la Agencia para aclarar el motivo de la devolución por parte de Correos, y una vez subsanado desde la Agencia se envía de nuevo la tarjeta.

En otro orden de cosas, en esta misma consideración jurídica quinta, en relación a la **no división por lotes**, se indica en el Informe lo siguiente:

*“...Desde mi perspectiva -ciertamente, no experta en la materia- la disparidad de los elementos que conforman el objeto del contrato bien podría solventarse con un adecuado protocolo de coordinación entre diversos contratistas parciales, posibilidad que se admite por el PCAP; y quizá esa coordinación fuera un peaje a pagar por la mayor concurrencia en las distintas prestaciones adjudicadas separadamente como objetivo superior al que apunta toda la normativa de contratación pública. Ahora bien, como indico, no tengo una capacidad técnica en la materia, por lo que simplemente me remito a lo que se indica por el órgano de contratación, sin poder aportar mayor argumento a su favor ni expresar una objeción de legalidad a lo dispuesto.”*

En relación a dicha cuestión, entendemos ampliamente justificada en la memoria las razones técnicas que conducen a no ser propicia la división por lotes del objeto de la citada contratación. No obstante, añadiremos que el hecho de no disponer de una base de datos única, conlleva que la gestión se realice a través de ficheros, y que éstos se generen y carguen en bases de datos distintas, lo que impediría una gestión lineal y por orden de cada uno de los trabajos a realizar. Son muchos los subprocesos a realizar, y en este caso un protocolo de coordinación no sería suficiente para lograr una adecuada gestión del servicio ya que la necesidad de coordinar los diversos contratistas para los diversos lotes, haría inviable una adecuada ejecución del servicio.

Sevilla, a fecha de la firma

**LA DIRECTORA DEL ÁREA DE DEPENDENCIA Y PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA**

ENCARNACION MARIA GAVIRA CAMERO		31/03/2023 15:55:05	PÁGINA: 6 / 6
VERIFICACIÓN	NJyGwoFz3Q2NXI5JQi8BHQY3Ue2381	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	