



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME SOBRE LA CONTRATACIÓN POR “HAZI” DE CONTROLES SOBRE EL TERRENO

Sumario:

I. Origen y competencia de la AVC	1
II. Exigencias de la Política de la Unión Europea.....	2
III. Descripción del servicio.....	5
IV. Contratación del servicio en la CAE	6
1. Las Diputaciones Forales. Competencias y situación en cada una de ellas6	
2. Papel desarrollado por Hazi	8
3. Contrataciones llevadas a cabo por Hazi	9
V. Análisis del requisito de experiencia desde la perspectiva de competencia	11
1. El concepto de barrera de entrada	11
2. Análisis comparado del requisito exigido.....	12
3. Análisis de la necesidad y proporcionalidad del requisito de experiencia exigido	13
VI. Conclusiones	15

Pleno

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Secretario: D. Alfonso Gómez Fernández

1. El Consejo Vasco de la Competencia, en su reunión del 8 de junio de 2016, con la composición ya indicada, ha decidido emitir el presente informe en relación con la contratación de la prestación integral de los servicios para la ejecución de los controles sobre el terreno de determinadas medidas de desarrollo rural de la “Fundación Hazi Fundazioa”.

I. Origen y competencia de la AVC

2. La AVC recibió una reclamación de un ingeniero agrónomo en la que se denunciaba que en los pliegos de contratación de la “Fundación Hazi Fundazioa” (en adelante, Hazi) para la prestación integral de los servicios para



la ejecución de los controles sobre el terreno de determinadas medidas de desarrollo rural en Gipuzkoa se establecen requisitos excesivos que podrían suponer limitaciones a la competencia en la contratación. Se proceden a analizar estas cuestiones.

3. La Ley de la AVC atribuye a este organismo la función de dirigir a las Administraciones Públicas propuestas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia¹. Esta función pretende fomentar la competencia efectiva en los mercados de la Comunidad Autónoma del País Vasco por medio de acciones no sancionadoras.

La AVC ha considerado necesario realizar un análisis de la contratación de los mencionados servicios con el ánimo de colaborar con el poder adjudicador en la mejora de las contrataciones futuras.

La Ley Defensa de la Competencia (LDC) atribuye a la AVC la capacidad de impugnar normas jurídicas con rango inferior a la Ley y actos administrativos que generen problemas en la competencia². Este organismo considera sin embargo más adecuado evitar las impugnaciones y generar eficiencia por medio de informes de colaboración con las administraciones.

II. Exigencias de la Política de la Unión Europea

4. La financiación de las distintas medidas de la Política Agraria Común (PAC) se efectúa a través de dos Fondos³:

Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA).

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

5. El FEAGA financia, entre otros, los pagos directos a los agricultores relacionados con las ayudas a los productores⁴.

¹ Véase el artículo 3.3. e) de la Ley vasca 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, BOPV nº 29, de 9 de febrero de 2012.

² Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, BOE nº 159, de 4 de julio de 2007; modificada por Ley 39/2010, de 22 de diciembre, BOE-A-2010-19703; Ley 2/2011, de 4 de marzo, BOE-A-2011-4117, y Ley 3/2013, de 4 de junio, BOE-A-2013-5940. Texto consolidado <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12946>.

³ Art. 3 del Reglamento (UE) 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo (DOUE núm. L 347/549, de 20 de diciembre de 2013)



Estas ayudas son independientes de la producción. El sistema se conoce como ayudas de pago único y se perciben en función de la superficie declarada por el agricultor. Para obtener estas ayudas debe conservarse el terreno en buenas condiciones y cumplir determinados requisitos.

El régimen de pago único por superficie se concede sobre una base anual para cada hectárea admisible declarada por el agricultor. La ayuda se calcula cada año dividiendo la dotación financiera anual por el número total de hectáreas admisibles declaradas en los Estados miembros⁵.

6. El FEADER financia los programas de desarrollo rural (PDR) ejecutados, de conformidad con el derecho de la Unión Europea⁶. En el caso de la CAE estas ayudas se concretan en la actualidad en el PDR del País Vasco 2014-2020 (el PDR anterior fue el de 2007-2013)⁷.

7. Tanto las ayudas directas como algunas derivadas de los programas de desarrollo rural están sujetas al concepto de Condicionalidad. Se entiende por tal el cumplimiento de los requisitos legales de gestión, previstos por la legislación de la Unión Europea y el de las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) de la tierra, establecidas a nivel nacional⁸.

⁴ Art. 4 del Reglamento (UE) 1306/2013.

⁵ Art. 36 del Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 637/2008 y (CE) nº 73/2009 del Consejo (DOUE núm. L 347/865, de 20 de diciembre de 2013).

⁶ Art. 5 del Reglamento (UE) 1306/2013 y Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo (DOUE núm. L 347/487, de 20 de diciembre de 2013).

⁷ Decisión de la Comisión de 18-07-2014 por la que se aprueba el programa de desarrollo rural del País Vasco (España) para el período de programación 2014-2020 http://www.nasdap.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/pdr2020_intro/es_agripes/adjuntos/PDR_2014_2020_v1.pdf

Decisión de la Comisión de 15-II-2008 por la que se aprueba el programa de desarrollo rural del País Vasco (España) para el período de programación 2007-2013 http://www.nasdap.ejgv.euskadi.eus/contenidos/plan_programa_proyecto/pdrs_0713/es_dapa/adjuntos/DecisionPDR.pdf

⁸ Arts. 90 y ss. y Anexo II del Reglamento (UE) 1306/2013, citado.



8. La Unión Europea y los Estados Miembros comparten la gestión de las ayudas FEAGA y el FEADER. En España, la Administración General del Estado es la coordinadora del programa y las Comunidades Autónomas asumen la gestión y el pago (son los denominados organismos pagadores)⁹.

9. En el control aplicado a los regímenes de pago directo se aplica lo que se denomina Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC)¹⁰. El SIGC integra distintas bases de datos de explotaciones, solicitudes, parcelas agrícolas y derechos de pago. Estas bases de datos se utilizan para realizar controles cruzados administrativos en las solicitudes de ayuda.

Este sistema integrado para realizar la gestión y control de las explotaciones, cuenta con bases de datos informática y sistema de identificación de las parcelas agrarias (SIGPAC) de identificación y registro de los derechos de ayuda, de control integrado, de registro de la identidad de cada agricultor y de identificación y registro de los animales.

Los controles ligados al SIGC se equiparan a los controles sobre el terreno.

En los Programas de Desarrollo Rural hay medidas que, de acuerdo al sistema de control seguido, se asimilan al SIGC. Estas se basan en el tamaño de la superficie declarada, o bien en el número de animales declarados¹¹.

En el funcionamiento del SIGC es fundamental el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (en adelante, SIGPAC), que permite identificar geográficamente las parcelas declaradas por los agricultores y ganaderos, en cualquier régimen de ayudas relacionado con la superficie cultivada o aprovechada por el ganado.

En la CAE el mantenimiento del SIGPAC corresponde a Hazi, que realiza las labores de control en colaboración con el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco.

⁹ Real Decreto 327/2003, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía (BOE nº 80, de 3 de abril de 2003) y Real Decreto 521/2006, de 28 de abril, por el que se establece el régimen de los organismos pagadores y de coordinación de los fondos europeos agrícolas (BOE nº 117, de 17 de mayo de 2006).

¹⁰ Reglamento de ejecución (UE) nº 809/2014 de la Comisión de 17 de julio de 2014 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad (DOUE núm. L 227/69, de 31 de julio de 2014).

¹¹ Circular de coordinación 16/2013. Plan Nacional de Controles de las Medidas de Desarrollo Rural del Periodo 2007/2013. http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/CIRCULAR_16-2013_PLAN_NACIONAL_CONTROLES_MEDIDAS_DESARROLLO_RURAL_2007_2013_tcm5-39832.pdf.



III. Descripción del servicio

10. Los controles sobre el terreno son inspecciones de campo clásicas o visitas *in situ* en las que se trata de comprobar las condiciones bajo las cuales se otorgan las ayudas en una muestra de solicitudes.

En la práctica, las inspecciones de cultivos tienen que realizarse en el periodo en el que se puedan comprobar la mayoría de requisitos y normas para las que fueron seleccionados. Así, en las ayudas directas es habitual que sea antes o poco después de que la recolección sea efectiva.

El control de cada parcela agrícola se inicia con el análisis realizado por el controlador. Se tienen en cuenta las ortofotos del SIGPAC, los croquis acotados aportados por el productor y la realidad del terreno de todos los recintos SIGPAC.

En cada parcela agrícola controlada:

- se determina si el cultivo/utilización declarados coincide con el sembrado
- se verifica el cumplimiento de las condiciones agronómicas establecidas para el mismo y
- se mide su superficie.

11. Los resultados de los controles sobre el terreno, tras la realización de los denominados “trabajos de gabinete posterior”, se reflejan en un acta. El acta debe contener información relativa a:

- los datos del controlador e inspeccionado
- fecha y hora
- plazo de preaviso al agricultor o control imprevisto
- la solicitud y regímenes de ayuda controlados
- los elementos a controlar
- la naturaleza y el alcance de los controles realizados (parcelas agrícolas controladas y medidas, superficies medidas, método de medida, condicionalidad...)
- las observaciones o aspectos relevantes de la inspección
- las discrepancias comprobadas sobre el terreno con el SIGPAC
- firma

Los resultados de los controles se incorporan al SIGPAC, por la unidad responsable.



12. En la CAE, los organismos especializados de control son las Diputaciones Forales. Ellas deben suministrar a los controladores sobre el terreno toda la información que sea necesaria, así como unas instrucciones detalladas.

Los controladores deben ir provistos de:

- Toda la documentación necesaria para efectuar las comprobaciones oportunas según el tipo de control, copia de las solicitudes de ayuda, listado reciente del censo de la explotación, información alfanumérica y gráfica SIGPAC, etc.
- El equipamiento necesario que les permita realizar el control y aportar pruebas de los posibles incumplimientos: prismáticos, cámara fotográfica digital que incorpore la fecha, etc.
- En su caso, material de toma de muestras.

El trabajo resultante de estos controles se incorpora a los distintos expedientes que, a *posteriori*, pueden ser objeto de auditoría por el organismo pagador (las Comunidades Autónomas) y por la Unión Europea a efectos de comprobar si se ha dado una aplicación homogénea de la normativa europea.

IV. Contratación del servicio en la CAE

1. Las Diputaciones Forales. Competencias y situación en cada una de ellas

13. Las Diputaciones Forales tienen competencia exclusiva en materia de política agraria y forestal¹². Por ello son las Diputaciones quienes asumen la función de servicio técnico —incluido el control e inspección— y la autorización de pago de las ayudas por ellas gestionadas¹³.

Entre otras funciones, realizan las siguientes:

- Realización de controles e inspecciones.
- Desarrollo de programas de control.

14. Las Diputaciones Forales deben regirse por procedimientos comunes en lo que se refiere a las funciones de control e inspección de las ayudas en cuya

¹² Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Órganos Forales de los Territorios Históricos (BOPV nº 182, de 10 de diciembre de 1983).

¹³ Art. 12 del Decreto 194/2006, de 3 de octubre, por el que se constituye el Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma del País Vasco se especifican las funciones que asumen respectivamente el Gobierno Vasco y la Diputaciones Forales (BOPV nº 196, de 13 de octubre de 2006).



gestión participan¹⁴. Los controles administrativos y los controles sobre el terreno que realicen deben efectuarse de modo que se garantice la comprobación efectiva de los siguientes puntos:

- a) la exactitud y exhaustividad de la información presentada en la solicitud de ayuda, la solicitud de pago o cualquier otra declaración;
- b) el cumplimiento de todos los criterios de admisibilidad, los compromisos y otras obligaciones del régimen de ayuda o de la medida de ayuda en cuestión, y las condiciones en que se otorguen la ayuda o la exención de obligaciones;
- c) los requisitos y normas aplicables en relación con la condicionalidad.

15. Las Diputaciones realizan los controles sobre el terreno directamente, contratando empresas que actúen sobre el terreno, o combinando ambas modalidades.

Se trata de un trabajo estacional realizado por ingenieros agrónomos o ingenieros técnicos agrícolas que requiere, entre otros medios materiales, de cámara fotográfica, prismáticos, GPS, aparatos de medición topográfica, ordenador y vehículo que pueda acceder a las parcelas a inspeccionar.

Quien realice los controles deberá contar con el *software* necesario para poder operar con el aplicativo SIGPAC. Este *software* se proporcionará por la Diputación, que es quien contrata la realización de los controles sobre el terreno.

16. La Diputación de Álava ha realizado los citados controles con personal propio, según consta en escrito remitido a esta AVC, hasta el año 2015. A partir de esa fecha ha decidido realizar los controles sobre el terreno vinculados al régimen de pago único y de la medida de desarrollo rural a través de Hazi.

17. La Diputación de Bizkaia ha realizado los citados controles tanto con personal propio como con las empresas Idom Ingeniería y Consultoría, S.A. e Ingeniería para el Desarrollo Medio Ambiental Agroforestal IMADE, S.L., mediante contratos menores.

En ellos no consta la exigencia de requisito de experiencia de ningún tipo.

¹⁴ Reglamento de ejecución (UE) nº 809/2014, citado. Ver, asimismo, las Circulares de Coordinación del FEGA (Fondo Español de Garantía Agrícola) sobre los distintos Planes nacionales de controles y elementos de control y las Circulares de Coordinación del FEGA 5-2014, 6-2014, 16-2014 y 5/2015 relativas a medidas de solicitud única, desarrollo rural y condicionalidad.



18. La Diputación Foral de Gipuzkoa ha realizado los citados controles mediante encomiendas de gestión específicas realizadas a IKT Nekazal Teknologia, S.A. y posteriormente a Hazi¹⁵.

2. Papel desarrollado por Hazi

19. Hazi recibe encomiendas de gestión de las Diputaciones Forales de Gipuzkoa (desde 2011) y Álava (desde 2015) para la ejecución de los controles sobre el terreno y su labor se sustancia únicamente en la contratación de dicha prestación.

Debe ponerse de manifiesto que Hazi no cumple con los requisitos legales para ser considerada medio propio de las Diputaciones. Hazi no cumple el requisito del artículo 24.6 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) referido al control análogo sobre sus propios servicios que el encomendante debe ejercer sobre el medio propio y por lo tanto no puede ser considerado medio propio de las Diputaciones que, por lo tanto, no pueden realizarle encomiendas de gestión¹⁶. Según sus Estatutos (art. 12) las Diputaciones pueden nombrar a tres de los 15 miembros del Patronato. El control que pueden ejercer esos representantes de las Diputaciones dista mucho de suponer una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y las decisiones significativas de Hazi¹⁷.

¹⁵ Extracto de los acuerdos adoptados por el Consejo de Diputados de la Excm. Diputación Foral de Gipuzkoa, en sesión de 12 de abril de 2011 (“Aprobar el convenio por el que se formaliza la encomienda de gestión de la Diputación Foral de Gipuzkoa a IKT Nekazal Teknologia S.A. para la prestación de determinados servicios.”), BOG nº 105, de 3 de junio de 2011.

¹⁶ 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, BOE nº 276, de 16 de noviembre de 2011, modificado por Ley 17/2012, de 27 de diciembre, BOE-A-2012-15651, por Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, BOE-A-2013-2030, por Ley 8/2013, de 26 de junio, BOE-A-2013-6938, por Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, BOE-A-2013-7063, por Ley 10/2013, de 24 de julio, BOE-A-2013-8083, por Ley 11/2013, de 26 de julio, BOE-A-2013-8187, por Ley 14/2013, de 27 de septiembre, BOE-A-2013-10074, por Ley 20/2013, de 9 de diciembre, BOE-A-2013-12888, por Ley 25/2013, de 27 de diciembre, BOE-A-2013-13722, por Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, BOE-A-2014-747, por Ley 13/2014, de 14 de julio, BOE-A-2014-7468, por Ley 2/2015, de 30 de marzo, BOE-A-2015-3443, por Ley 25/2015, de 28 de julio, BOE-A-2015-8469, por Ley 31/2015, de 9 de septiembre, BOE-A-2015-9735, por Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, BOE-A-2015-9801, por Ley 40/2015, de 1 de octubre, BOE-A-2015-10566. Orden HAP/2846/2015, de 29 de diciembre, BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 2015. Texto consolidado: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17887>.

¹⁷ En el mismo sentido véase la Resolución de 11 de noviembre de 2015 del Consejo Vasco de la Competencia, Expte. 7/2013, Obras Públicas Álava, en que se recoge un detallado de los requisitos exigidos por la jurisprudencia europea sobre medios propios.



3. Contrataciones llevadas a cabo por Hazi

20. A pesar de todo, en 2011, IKT Nekazal Teknologia, S.A. (empresa integrada en la actual Hazi) licitó en el Territorio Histórico de Gipuzkoa la “Prestación integral de servicios para la ejecución de los controles sobre el terreno de medidas de desarrollo rural del periodo 2007-2013 asimiladas a SIGC (ICMs y agroambientales) de condicionalidad, de pago único, de artículo 68 y de ayudas a la apicultura”.

El presupuesto base de la licitación fue de 70.000 € (IVA no incluido) y se exigió como requisito específico acreditar una **experiencia mínima de 2 campañas** en el análisis de expedientes administrativos vinculados a medidas de ayuda y a requisitos legales de gestión en explotaciones y en el desarrollo de controles sobre el terreno.

El contrato fue adjudicado a la empresa Zerbinek, S.L. por la cantidad de 68.897,60 € (IVA no incluido).

21. En 2012, Hazi Kontsultoria, S.A. (antigua IKT) licitó la “Prestación integral de servicios para la ejecución de los controles sobre el terreno de medidas de desarrollo rural del periodo 2007-2013 asimiladas a SIGC (ICMs y agroambientales), de condicionalidad y de pago único”, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

El presupuesto base de la licitación fue de 54.000 € (IVA no incluido) y se exigió como requisito específico acreditar una **experiencia mínima de 2 campañas** en el análisis de expedientes administrativos vinculados a medidas de ayuda y a requisitos legales de gestión en explotaciones y en el desarrollo de controles sobre el terreno.

El contrato fue adjudicado a la empresa Zerbinek, S.L. por la cantidad de 54.000 € (IVA no incluido).

22. En 2013, la Fundación Hazi licitó la “Prestación integral de servicios para la ejecución de los controles sobre el terreno de medidas de desarrollo rural del periodo 2007-2013 asimiladas a SIGC (ICMs y agroambientales) de condicionalidad y de pago único”, en Gipuzkoa.

Accesible en:

http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/resoluciones/es_resoluci/adjuntos/RESOLUCION%20arabako%20lanak%20definitiva%20sin%20firmas.pdf



El presupuesto base de la licitación fue de 47.000 € (IVA no incluido) y se exigió como requisito específico acreditar una **experiencia mínima de 3 campañas** en el análisis de expedientes administrativos vinculados a medidas de ayuda y a requisitos legales de gestión en explotaciones y en el desarrollo de controles sobre el terreno.

El contrato fue adjudicado a la empresa Zerbinek, S.L. por la cantidad de 47.000 € (IVA no incluido).

23. En 2014, la Fundación Hazi licitó la “Prestación integral de servicios para la ejecución de los controles sobre el terreno de medidas de desarrollo rural del periodo 2007-2013 asimiladas a SIGC (ICMs y agroambientales), de condicionalidad y de pago único”, en Gipuzkoa.

El presupuesto base de la licitación fue de 58.500 € (IVA no incluido) y se exigió como requisito específico acreditar una **experiencia mínima de 3 campañas** en el análisis de expedientes administrativos vinculados a medidas de ayuda y a requisitos legales de gestión en explotaciones y en el desarrollo de controles sobre el terreno.

El contrato fue adjudicado a la empresa Zerbinek, S.L. por la cantidad de 58.500,00€ (IVA no incluido).

24. En 2015, la Fundación Hazi licitó la “Prestación integral de servicios para la ejecución de los controles sobre el terreno de medidas de desarrollo rural del periodo 2007-2013 asimiladas a SIG C (ICMs y agroambientales), de condicionalidad y de pago único”, en Gipuzkoa.

El presupuesto base de la licitación fue de 65.000 € (IVA no incluido) y se exigió como requisito específico acreditar una **experiencia mínima de 3 campañas** en el análisis de expedientes administrativos vinculados a medidas de ayuda y a requisitos legales de gestión en explotaciones y en el desarrollo de controles sobre el terreno.

El contrato fue adjudicado a la empresa Zerbinek, S.L. por la cantidad de 65.000 € (IVA no incluido).

25. Por otro lado, en 2015, la Fundación Hazi licitó la “Prestación integral de servicios para la ejecución de los controles sobre el terreno vinculados al régimen de pago único y de la medida de desarrollo rural del periodo 2007-2013 Indemnizaciones Compensatorias de Zonas de Montaña”, en Álava.

El presupuesto base de la licitación fue de 35.000 € (IVA no incluido) y se exigió como requisito específico acreditar una **experiencia mínima de 3**



campañas en el análisis de expedientes administrativos vinculados a medidas de ayuda y a requisitos legales de gestión en explotaciones y en el desarrollo de controles sobre el terreno.

El contrato fue adjudicado a la empresa Zerbinek, S.L. por la cantidad de 35.000 € (IVA no incluido).

26. En las citadas licitaciones las actividades a realizar han sido:

- Planificación y coordinación de los controles: programación general de los trabajos, formación y coordinación de los técnicos de control, distribución y optimización de tareas y gestión de los equipos de control.
- Trabajo de gabinete previo: análisis documental del expediente, localización de parcelas sobre aplicativo GVSIG, estudio individual por parcela e identificación de potenciales incidencias y elaboración de expediente para visita de campo y planificación de los controles.
- Trabajo de campo: visita a la explotación y comprobación *de visu* de los requisitos y obligaciones sobre las superficies declaradas y solicitadas. Ejecución de mediciones (GPS) y obtención de documentación gráfica en caso de detectarse algún tipo de desviación. Elaboración de documentación de soporte (croquis, observaciones, detalles...)
- Trabajo de gabinete posterior: contraste de información obtenida en campo con aplicativo GIS, integración de mediciones GPS, análisis y valoración de desviaciones y elaboración de informes y actas de control.
- Presentación del acta de control: planificación de visita a la explotación, lectura del contenido del acta de control, propuesta a firma y entrega de documentación al titular.

V. Análisis del requisito de experiencia desde la perspectiva de competencia

1. El concepto de barrera de entrada

27. Las barreras de entrada se conceptúan como todas aquellas dificultades y costes que desalientan o directamente imposibilitan la entrada de nuevos operadores en un determinado mercado¹⁸.

¹⁸ TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, *Informe del Expediente de Concentración Económica*, C89/05, Igualatorios Médicos, Madrid, 2005, p. 73. <http://www.cnmcc.es/es-es/competencia/buscadorde/resoluciones.aspx?num=C89/05&ambito=Concentraciones&b=Igu alatorios Médicos&p=9&ambitos=Concentraciones,Recursos,Sancionadores CCAA,Sancionadores Ley 30,Vigilancia,Medidas cautelares,Conductas&estado=0§or=0&av=0>.



28. En caso de que las administraciones públicas establezcan barreras de entrada que restrinjan o impidan el acceso a un mercado, dichas barreras deben reunir una serie de requisitos, según la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades y servicios¹⁹:

- La no discriminación en función de la nacionalidad o de ubicación del establecimiento o del domicilio social;
- La necesidad: que estén justificadas por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.
- La proporcionalidad: que la limitación sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

La existencia de barreras legales que no reúnan los requisitos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios y, por tanto, un obstáculo al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado afectado.

Las barreras de entrada generan consecuencias negativas para la economía en que se establecen en la medida en que desincentivan la entrada de nuevos operadores que pueden incrementar la tensión competitiva y generar por lo tanto mejores condiciones en la prestación de los servicios. La ausencia de barreras de entrada en los mercados fomenta la creación de empleo, la innovación y mejora la competitividad.

Por ello la Administración debe evitar la creación de barreras injustificadas y su existencia conllevaría la intervención de las autoridades de competencia, bien ejerciendo sus facultades de promoción, bien, en caso de normas de rango inferior a la Ley, las de impugnación.

2. Análisis comparado del requisito exigido

29. Con vistas a poder valorar la necesidad de exigir tres años de experiencia en la contratación de este servicio, se ha considerado pertinente realizar un estudio comparado de las exigencias establecidas por otras comunidades autónomas. Únicamente en Galicia se han encontrado contratos de naturaleza

¹⁹ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, BOE nº 283, de 24 de noviembre de 2009, modificada por Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013. Texto consolidado: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18731&b=8&tn=1&p=20131210#a5>.



similar. En ellos se formula la exigencia de experiencia de forma más abierta aunque tampoco en ellos se justifica la necesidad y proporcionalidad.

Para la campaña 2014-2015 la CCAA de Galicia exige la ejecución de un conjunto de trabajos que coincidan con el objeto del contrato (o bien que guarden relación con el objeto del contrato) por un importe total en la suma de los tres años igual o superior al presupuesto base de licitación (excluido el IVA) de cada lote²⁰.

Para las campañas 2015 y 2016 se exige que el licitador acredite haber realizado trabajos similares o relacionados con el objeto del contrato por un importe total en la suma de los 3 años igual o superior al 10% del presupuesto base de licitación (excluido el IVA) de cada lote²¹.

30. Es decir, tan solo se ha encontrado una Comunidad Autónoma que exige experiencia e, incluso esa, lo hace de manera más abierta.

3. Análisis de la necesidad y proporcionalidad del requisito de experiencia exigido

31. En los años 2011 y 2012 Hazi impuso un requisito de experiencia mínima de 2 campañas “en el análisis de expedientes administrativos vinculados a medidas de ayuda y a requisitos legales de gestión en explotaciones y en el desarrollo de controles sobre el terreno”. En los años 2013, 2014 y 2015 exigió el requisito de 3 campañas de experiencia en ese mismo servicio.

No se permite la acreditación profesional ni la acreditación de experiencia en materias semejantes.

²⁰ Pliego de cláusulas administrativas particulares que regirán en la contratación, por el procedimiento abierto, no sujeto a regulación armonizada, con tramitación ordinaria, del servicio consistente en la realización de trabajos de control sobre el terreno de admisibilidad y condicionalidad, en ayudas directas de la Política Agrícola Común (P.A.C.) y de desarrollo rural, basadas en superficies, correspondientes a la campaña 2014-2015, expediente PA 1/2014 (3 lotes) contratación documental simplificada.

²¹ Pliego de cláusulas administrativas particulares del Acuerdo Marco con varios empresarios, por el procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, con tramitación ordinaria, para el servicio consistente en la realización de trabajos de control sobre el terreno de admisibilidad y condicionalidad, en ayudas directas de la Política Agrícola Común (P.A.C.) y de desarrollo rural, basadas en superficies, correspondientes a las campañas 2015 y 2016 expediente PA 1/2015 (5 lotes) contratación documental simplificada.



Hazi ha explicado la imposición de este requisito por “la complejidad técnica de los elementos a verificar” y “la necesidad de un pleno dominio de la gestión administrativa de las solicitudes únicas de ayuda”.

El periodo temporal de 3 campañas sobre el que se establece la experiencia ha sido explicado alegando “el perfil de las funciones a desarrollar y a la necesidad de operar en parámetros de máxima eficiencia”.

No se ha argumentado la razón por la que se aumenta la exigencia de experiencia de 2 a 3 campañas.

Sin embargo, la descripción de las funciones a desarrollar en el control de terreno no muestra una complejidad tal que justifique la exigencia de experiencia en la realización de ese mismo servicio en nada menos que 3 campañas. Ni las actividades a desarrollar ni el dominio de las gestiones administrativas puede justificar, a juicio de esta AVC, el mencionado requisito.

La imposición de dicho requisito no se ha justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, por lo que la restricción no puede ser considerada como necesaria, máxime teniendo en cuenta que lo que el poder adjudicador consideraba conveniente en 2011 y 2012 (2 campañas de experiencia) se considera insuficiente en 2013, 2014 y 2015 (exige 3 campañas de experiencia).

32. Esta barrera de entrada impide el acceso al mercado de la realización controles sobre el terreno a empresas o profesionales que, reuniendo la titulación exigida -Ingeniero Agrónomo o Ingeniero Técnico Agrícola- y teniendo, por tanto, la formación y los conocimientos necesarios para la correcta realización del trabajo requerido, no reúnan ese requisito de experiencia mínima.

Ello conlleva un cierre de mercado en favor de la empresa adjudicataria de los contratos licitados hasta el momento por Hazi.

33. La AVC no considera que el establecimiento de un requisito de experiencia de 3 campañas sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue -la realización de la forma más eficaz posible de los controles en cuestión-.

Por el contrario, la imposición de dicho requisito implica que el contrato sea adjudicado a un precio que en casi todos los casos llega al máximo permitido por la administración.



La exigencia de un requisito que no se considera necesario impide la presentación de ofertas competitivas en términos económicos y de calidad en el servicio.

Si, de hecho, la empresa incumbente es la única que puede acceder a los contratos sabrá que va a continuar realizando la prestación en campañas sucesivas, independientemente de la oferta presentada y de la calidad del trabajo.

34. En consecuencia, el hecho de no hallarse un requisito de experiencia parangonable en otras administraciones; el contenido de los controles a realizar; la falta de exigencia de experiencia semejante en el caso de Bizkaia; el hecho de que en Álava se hubiesen realizado los controles con medios propios de la administración sin necesidad de recurrir a la contratación por parte de la fundación Hazi; el hecho de que Hazi no haya justificado la razón por la que incrementa la experiencia exigida de dos a tres años (sin haberse verificado problemas en la prestación del servicio con una exigencia menor), y la falta de relación entre objetivo que se pretende y la barrera creada, lleva a esta AVC a considerar que el requisito de experiencia de 3 campañas no resulta necesario y crea una barrera de entrada en el mercado injustificada.

La existencia de esta barrera ha podido tener como consecuencia que todos los contratos analizados hayan sido adjudicados a la misma empresa y que los precios de adjudicación coincidan casi en su totalidad con los máximos de contratación permitidos por la administración.

VI. Conclusiones

PRIMERA. Las Diputaciones son las administraciones públicas titulares de la competencia de control de las ayudas analizadas y a ellas, y no a un medio propio de otra administración que actúa como mero intermediario, corresponde la contratación del servicio correspondiente. El respeto al principio de buena administración exige que cada Diputación verifique de manera directa esos procesos para poder garantizar que se realizan en condiciones de máxima eficiencia.

SEGUNDA. La exigencia del requisito de experiencia mínima de 3 campañas en el análisis de expedientes administrativos vinculados a medidas de ayuda y a requisitos legales de gestión en explotaciones y en el desarrollo de controles sobre el terreno, incluido en los pliegos de las licitaciones para la prestación integral de servicios para la ejecución de los controles sobre el terreno de



medidas de desarrollo rural del periodo 2007-2013 asimiladas a SIGC (ICMs y agroambientales) de condicionalidad y de pago único, supone una barrera de entrada en el mercado que excluye a otras empresas y profesionales no justificada.

TERCERA. El cierre de mercado provocado por la exigencia de desproporcionados requisitos de experiencia previa genera ineficiencia en la contratación pública, tal y como ha quedado acreditado mediante la reiterada adjudicación de estos contratos al precio máximo de licitación.