

**Nº 1.448**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN  
CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS  
SOCIALES, EJERCICIO 2019**





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 28 de octubre de 2021, el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 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

<b>I.INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>I.1.INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR</b> .....	<b>9</b>
<b>I.2.ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>I.3.OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN</b> .....	<b>10</b>
<b>I.4.TRÁMITE DE ALEGACIONES</b> .....	<b>11</b>
<b>I.5.NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANO DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES</b> .....	<b>12</b>
<b>I.5.1.NATURALEZA JURÍDICA</b> .....	<b>12</b>
<b>I.5.2.MARCO NORMATIVO</b> .....	<b>15</b>
<b>I.5.3.ÓRGANO DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES</b> .....	<b>16</b>
<b>I.6.PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES</b> .....	<b>17</b>
<b>I.7.EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS</b> .....	<b>20</b>
<b>II.RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN</b> .....	<b>22</b>
<b>II.1.CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS</b> .....	<b>22</b>
<b>II.1.1.RELACIONES DE CONTRATOS</b> .....	<b>22</b>
<b>II.1.2.EXTRACTOS DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN</b> .....	<b>22</b>
<b>II.2.DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL A TRAVÉS DEL PERFIL DE CONTRATANTE UBICADO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO</b> .....	<b>22</b>
<b>II.3.ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA</b> .....	<b>25</b>
<b>II.4.ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS RELATIVOS A LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TERMALISMO Y DE TURISMO SOCIAL PARA PERSONAS MAYORES Y MANTENIMIENTO DEL EMPLEO</b> .....	<b>35</b>
<b>II.5.ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS PARA LA IMPARTICIÓN DE CURSOS DE FORMACIÓN</b> .....	<b>43</b>
<b>II.6.OTROS CONTRATOS CELEBRADOS POR EL IMSERSO</b> .....	<b>47</b>
<b>II.7.CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO</b> .....	<b>48</b>
<b>II.8.CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES</b> .....	<b>49</b>
<b>II.9.CUESTIONES RELACIONADAS CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL</b> .....	<b>50</b>
<b>III.CONCLUSIONES</b> .....	<b>50</b>

<b>III.1.CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....</b>	<b>50</b>
<b>III.2.DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL A TRAVÉS DEL PERFIL DE CONTRATANTE UBICADO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.....</b>	<b>51</b>
<b>III.3.CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y A LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA.....</b>	<b>51</b>
<b>III.3.1.ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS PREPARATORIAS, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN .....</b>	<b>51</b>
<b>III.3.2.PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES .....</b>	<b>52</b>
<b>III.3.3.EJECUCIÓN Y PAGO .....</b>	<b>53</b>
<b>III.4.CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS CONTRATOS PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TERMALISMO Y DE TURISMO SOCIAL PARA PERSONAS MAYORES Y MANTENIMIENTO DEL EMPLEO .....</b>	<b>53</b>
<b>III.4.1.PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES .....</b>	<b>53</b>
<b>III.4.2.ADJUDICACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PUBLICIDAD.....</b>	<b>54</b>
<b>III.4.3.EJECUCIÓN Y PAGO .....</b>	<b>54</b>
<b>III.5.CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS CONTRATOS PARA LA IMPARTICIÓN DE CURSOS DE FORMACIÓN .....</b>	<b>55</b>
<b>III.5.1.ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS PREPARATORIAS .....</b>	<b>55</b>
<b>III.5.2.PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES .....</b>	<b>56</b>
<b>III.5.3.ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN .....</b>	<b>57</b>
<b>III.5.4.EJECUCIÓN Y PAGO .....</b>	<b>57</b>
<b>III.6.CONCLUSIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO .....</b>	<b>57</b>
<b>III.7.CONCLUSIÓN RELATIVA A LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....</b>	<b>58</b>
<b>III.8.CONCLUSIÓN RELATIVA A LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.....</b>	<b>58</b>
<b>IV.RECOMENDACIONES .....</b>	<b>58</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>61</b>
<b>ALEGACIONES FORMULADAS .....</b>	<b>79</b>

---

**RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

---

BOE	Boletín Oficial del Estado
CPAP	Centro de Promoción de la Autonomía Personal
CRMF	Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LCSP	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
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PPTP	Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares





**RELACIÓN DE CUADROS**

---

CUADRO 1 RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, EJERCICIO 2019, CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS Y PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN .....	17
CUADRO 2 EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN EJERCICIO 2019 .....	21
CUADRO 3 INFORMACIÓN CONTRACTUAL QUE NO FIGURA PUBLICADA EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO .....	24
CUADRO 4 EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE FORMACIÓN (EJERCICIOS 2018 Y 2019) .....	45



**RELACIÓN DE GRÁFICOS**

---

<b>GRÁFICO N° 1</b>	DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN, CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS, EJERCICIO 2019 .....	19
<b>GRÁFICO N° 2</b>	DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN, CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN EJERCICIO 2019 .....	19



## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La **Fiscalización de la contratación celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2019**, realizada a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), figuraba incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020, aprobado por su Pleno en sesión de 19 de diciembre de 2019.

La iniciación del procedimiento fiscalizador, así como las Directrices Técnicas de esta fiscalización, fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 30 de abril de 2020, siendo incorporada la actuación, con posterioridad, al Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021, aprobado por el Pleno en sesión de 22 de diciembre de 2020.

La fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público es una de las competencias del Tribunal de Cuentas y está prevista, de forma expresa, tanto en el artículo 11 de la LOTCu, como en los artículos 39 y 40 de la LFTCu, constituyendo uno de los objetivos preferentes en su actividad fiscalizadora, teniendo en cuenta que la contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del sector público. Asimismo, esta fiscalización se ha incluido en el Programa Anual de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas debido a la importancia de la actividad contractual del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (en adelante IMSERSO), Entidad Gestora adscrita en la actualidad al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

En último lugar, cabe indicar que esta fiscalización guarda relación con los objetivos específicos 1.2 (Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas), 1.3 (Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción) y 1.4 (Incrementar las fiscalizaciones operativas), todos ellos incardinados en el objetivo estratégico 1 (Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público) del Plan Estratégico 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 25 de abril de 2018.

### I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización ha comprendido el análisis de los contratos formalizados durante el ejercicio 2019 por el IMSERSO, en cuanto Entidad Gestora de la Seguridad Social, adscrita durante el ejercicio fiscalizado al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social<sup>1</sup>, que tiene naturaleza jurídica de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados, consistentes fundamentalmente en la gestión de las pensiones de invalidez y de jubilación, en sus modalidad no contributiva, así como de los servicios complementarios de las

---

<sup>1</sup> Por Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, se suprime el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y se crean el Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Consumo y el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, quedando adscrito el IMSERSO a este último a través de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

prestaciones del sistema de la Seguridad Social, y la gestión de planes, programas y servicios de ámbito estatal para personas mayores y para personas en situación de dependencia.

El ámbito objetivo de la fiscalización ha estado constituido por los contratos celebrados por el IMSERSO, verificando si su realización ha sido acorde con la legalidad vigente, con los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación que deben presidir la contratación administrativa, así como con los principios de eficiencia y economía, exigibles en la gestión del gasto público.

La fiscalización ha abarcado las distintas fases de la contratación (preparación, adjudicación y formalización, así como, en su caso, su ejecución, modificación, prórroga o extinción). Todo ello mediante el análisis de la regularidad de la contratación, en relación con lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación durante el período fiscalizado.

El ámbito temporal de la fiscalización ha abarcado el análisis de los contratos formalizados durante el ejercicio 2019, extendiéndose al examen de la ejecución de los mismos hasta el momento en que han concluido los trabajos de fiscalización. Asimismo, se han analizado aquellos contratos suscritos en ejercicios anteriores cuya ejecución se ha extendido hasta el ejercicio 2019, en los casos que se ha considerarlo necesario para el cumplimiento de los objetivos de la presente fiscalización.

### **I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN**

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa para comprobar que la contratación se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el período a fiscalizar, así como a los principios de eficiencia y economía, exigibles en la gestión del gasto público. De acuerdo con las Directrices Técnicas de la fiscalización, los objetivos de esta han sido los siguientes:

1. Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida por las normas 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 su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018.
2. Analizar la preparación, adjudicación y formalización de los contratos y su sometimiento a la legalidad vigente. En particular, se ha analizado:
  - a) Si en la documentación preparatoria se acredita suficientemente la necesidad del contrato y si se ha calculado el valor estimado de cada contrato teniendo en cuenta los precios de mercado, su idoneidad para el efectivo cumplimiento del contrato y los costes laborales de su ejecución.
  - b) Los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas para contratar con la Administración y su justificación en el expediente.
  - c) El contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) con arreglo a la normativa vigente.

- d) Los procedimientos de adjudicación utilizados, en especial, en los supuestos en que los contratos se adjudiquen por procedimientos restrictivos de la publicidad y la concurrencia.
  - e) En los contratos adjudicados por el procedimiento negociado se analizará si, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 169 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 (LCSP), se ha producido una negociación efectiva de las condiciones de prestación del servicio.
  - f) Justificación de los criterios de valoración de las ofertas o proposiciones elegidos para la adjudicación de los contratos.
  - g) Las actuaciones de las Mesas de Contratación, en especial en relación con la valoración de las ofertas presentadas y las propuestas de adjudicación, para verificar que se realizaron de acuerdo con los PCAP y con los principios que deben regir la contratación pública.
  - h) La configuración del criterio del precio y la valoración de su aplicación.
3. Comprobar la ejecución y el cumplimiento de los contratos, atendiendo a su recepción, facturación y pago, analizando, en su caso, los supuestos de imposición de penalidades a los contratistas por incumplimiento contractual y cualquier otra circunstancia que tenga lugar durante la ejecución de los mismos.
  4. Verificar el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa, en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, y con las Directrices Técnicas de la misma.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no han existido limitaciones que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos previstos, habiendo prestado su colaboración la Entidad fiscalizada.

#### **I.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido al Director General del IMSERSO, así como a quienes ostentaron dicho cargo durante el ejercicio fiscalizado, con objeto de que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones.

Asimismo, para su conocimiento y para que pudieran formular cuantas alegaciones estimasen pertinentes, dicho Anteproyecto de Informe fue remitido a la Ministra de Derechos Sociales y Agenda

2030 y al Secretario de Estado de Derechos Sociales, en su condición de órganos superiores del Ministerio, así como a quienes ostentaron dichos cargos, durante el período fiscalizado.

En el plazo concedido fueron recibidas en este Tribunal las alegaciones realizadas por el Director General del IMSERSO, las cuales se adjuntan al presente Informe en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.4 de la LFTCu.

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido del Informe. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en los siguientes apartados, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

## **I.5. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANO DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES**

### **I.5.1. NATURALEZA JURÍDICA**

El IMSERSO, de acuerdo con los artículos 66 y 68 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, es una Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene naturaleza jurídica de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados, consistentes fundamentalmente en la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

Durante el periodo fiscalizado resultó de aplicación el Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, en el que se indica que el IMSERSO queda adscrito al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales.

No obstante, en virtud de lo previsto en la disposición derogatoria única del Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, "*quedan derogados aquellos preceptos del Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto [ ... ] que regulen los sectores de actividad atribuidos al ámbito de actuación del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030...*", por lo que el IMSERSO, con efectos desde el 12 de marzo de 2020, quedó adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a través de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.



En el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, modificado parcialmente por el Real Decreto 1434/2008, de 29 de agosto, se establece la estructura orgánica y funciones del IMSERSO. En virtud de lo dispuesto en su artículo 1, le corresponden a esta Entidad Gestora las siguientes competencias:

- a) La gestión y seguimiento de las pensiones de invalidez y jubilación en sus modalidades no contributivas, en la forma prevista en la Disposición adicional decimoctava del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que dispone que sin perjuicio de lo anterior, las pensiones no contributivas podrán ser gestionadas, en su caso, por las Comunidades Autónomas estatutariamente competentes, a las que hubiesen sido transferidos los servicios correspondientes<sup>2</sup>.
- b) Los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social.
- c) El seguimiento de la gestión de las prestaciones económicas para la integración social de los discapacitados, sin perjuicio de la gestión directa de estas prestaciones en las ciudades de Ceuta y Melilla.
- d) La propuesta de normativa básica que garantice los principios de igualdad y solidaridad para la determinación de los baremos, a los efectos del reconocimiento del grado de discapacidad.
- e) La propuesta y ejecución, en su caso, de funciones relacionadas con la planificación y regulación básica del reconocimiento del derecho a una ayuda personalizada a toda persona dependiente.
- f) El fomento de la cooperación con las organizaciones y entidades que agrupan a las personas mayores.
- g) El establecimiento y gestión de centros de atención especializada o de aquellos a los que se les asignen objetivos especiales de investigación de ámbito de actuación estatal en el campo de acción del Instituto.
- h) La propuesta, gestión y seguimiento de planes de servicios sociales de ámbito estatal en las áreas de personas mayores y de personas dependientes.
- i) Las relaciones con organismos extranjeros e internacionales y la asistencia técnica a los programas de cooperación internacional en materias y colectivos de su ámbito de acción.

El IMSERSO se estructura en los siguientes órganos:

#### 1. Órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión:

---

<sup>2</sup> En la actualidad, esta referencia hay que entenderla realizada al artículo 373 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que se pronuncia a este respecto en idénticos términos.

- a) El Consejo General, cuyas atribuciones son elaborar las líneas de actuación del IMSERSO, elaborar el anteproyecto del presupuesto y aprobar la memoria anual para su elevación al Gobierno.
- b) La Comisión Ejecutiva, a la que corresponde supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos del Consejo General, así como proponer cuantas medidas estime necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del Instituto.

## 2. Órganos de dirección:

- a) La Dirección General, que ostenta la representación legal del IMSERSO y tiene atribuidas las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades para el cumplimiento de sus fines. De la Dirección General dependen las siguientes unidades, con nivel orgánico de subdirección general:
  - Secretaría General.
  - Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación.
  - Subdirección General de Gestión.
  - Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera.
- b) La Secretaría General que realiza, entre otras funciones: la organización de la estructura operativa de la entidad para el cumplimiento de los fines encomendados; la ejecución de la política de recursos humanos y, en general, todas las funciones inherentes a la administración de personal; la elaboración de planes de necesidades, así como la elaboración de planes relativos a los recursos materiales de los servicios centrales y el mantenimiento de sus instalaciones y servicios generales; la información y comunicación con los ciudadanos y relaciones externas; la gestión de los fondos documentales y edición de publicaciones especializadas; y la inspección de programas, centros y servicios propios del Instituto o concertados.
- c) Las Subdirecciones Generales, que tienen competencias en distintas áreas de gestión, tales como la elaboración de propuestas normativas y emisión de informes en materias de la competencia del Instituto (Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación), la gestión y seguimiento de las prestaciones y servicios atribuidos a la entidad (Subdirección General de Gestión) y la gestión económica y presupuestaria y la gestión de la contratación de la entidad (Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera).

En materia de contratación, el IMSERSO está expresamente sujeto a las prescripciones de la LCSP, a tenor de lo dispuesto en su artículo 3.1.b), y tiene la consideración de Administración Pública, a los efectos de la aplicación de la mencionada LCSP, tal y como dispone su artículo 3.2.a).

## I.5.2. MARCO NORMATIVO

La normativa de aplicación a la contratación celebrada por el IMSERSO, vigente durante el ejercicio 2019, se contiene, con carácter general, en las siguientes disposiciones, las cuales se enumeran según su contenido (de mayor a menor aplicabilidad), rango y orden cronológico:

- 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.
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, modificado parcialmente por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 5/2004, de 4 de abril, de Seguridad Privada.
- Orden SSI/1688/2015, de 30 de julio, por la que se regula el Programa de Termalismo del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- Orden SCB/926/2018, de 10 de septiembre, por la que se regula el Programa de Turismo del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Resolución de 17 de junio de 2013, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales, territoriales y centros de competencia estatal, modificada por Resolución de 9 de diciembre de 2016, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Además, debe señalarse que durante el periodo fiscalizado la LCSP fue modificada por las siguientes disposiciones:

- Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones.

- Orden HAC/1272/2019, de 16 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público, aunque esta norma tiene efectos a partir del 1 de enero de 2020.

### **I.5.3. ÓRGANO DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES**

El Director General del IMSERSO es el órgano de contratación, con las limitaciones establecidas en el artículo 324 de la LCSP respecto de los contratos cuyo valor estimado supere los 900.000 euros<sup>3</sup>, que requieren autorización previa del respectivo Secretario de Estado (durante el ejercicio fiscalizado, Secretaria de Estado de Servicios Sociales), y de los contratos cuyo valor estimado sea igual o superior a doce millones de euros, que requieren la autorización del Consejo de Ministros.

El precitado órgano de contratación, durante el periodo fiscalizado, ha delegado determinadas competencias en materia presupuestaria y de contratación administrativa en sus servicios centrales, territoriales y centros de competencia estatal, con la finalidad de lograr una mayor agilidad en la ejecución de los procedimientos de gestión, si bien quedan excluidas de esta delegación, entre otras competencias, la orden de inicio del expediente para la contratación de servicios con determinado objeto (realización de reuniones, conferencias y celebración de actos, divulgación y comunicación de las actividades de la Entidad; informes, dictámenes y otras actuaciones profesionales; y estudios, proyectos de investigación y actividades científicas), así como la orden de inicio y la formalización de los correspondientes contratos de los expedientes para la contratación de la reserva y ocupación de plazas de los programas de termalismo social y turismo social.

---

<sup>3</sup> Importe fijado en la Disposición transitoria segunda de la LCSP.

**I.6. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES**

Según los datos que figuran en la relación certificada remitida a este Tribunal de Cuentas, la actividad contractual de la entidad fiscalizada durante el ejercicio 2019 se resume en el cuadro siguiente:

**CUADRO 1**  
**RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, EJERCICIO 2019, CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS Y PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN**  
(Importes en euros, Impuesto sobre el Valor Añadido -IVA- incluido)

Tipo	Procedimiento de adjudicación	Nº de contratos	%	Importe	%
Obras	Abierto criterio precio	1	100	64.037,13	100
<b>Subtotal</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>64.037,13</b>	<b>0</b>
Suministro	Abierto criterio precio	2	4	1.532.818,09	38
	Abierto simplificado	23	50	738.721,75	18
	Contratación centralizada	21	46	1.754.820,90	44
<b>Subtotal</b>		<b>46</b>	<b>19</b>	<b>4.026.360,74</b>	<b>2</b>
Servicios	Abierto criterio precio	1	1	20.990,00	0
	Abierto pluralidad de criterios	16	8	129.508.536,36	64
	Abierto simplificado	91	47	1.784.857,11	1
	Derivado de Acuerdo Marco	1	1	10.587,50	0
	Negociado sin publicidad	82	43	72.108.007,12	35
<b>Subtotal</b>		<b>191</b>	<b>80</b>	<b>203.432.978,09</b>	<b>98</b>
<b>TOTAL</b>		<b>238</b>	<b>100</b>	<b>207.523.375,96</b>	<b>100</b>

**Fuente: elaboración propia a partir de la información que consta en la relación certificada de contratos remitida por la Entidad.**

En esta distribución destacan, por el número de contratos y por la cuantía del gasto, los contratos de servicios, que constituyen el 98 % del importe total adjudicado, aunque dicho importe corresponde en su mayor parte al contrato de servicios para la organización, gestión y ejecución de un Programa de Vacaciones de carácter social, temporadas 2019/2020 y 2020/2021. A continuación, el mayor volumen de gasto corresponde a los contratos de servicios celebrados para la reserva de plazas en balnearios. Estos contratos son un tipo característico y específico de la contratación de esta Entidad Gestora.

Debe destacarse asimismo que las adjudicaciones de contratos de servicios por procedimiento abierto, que casi en su totalidad lo fueron mediante la utilización de una pluralidad de criterios de adjudicación, representan el mayor porcentaje de gasto, el 63,66 %, seguidos de los contratos adjudicados por procedimiento negociado, que representan el 34,74 % del importe total de contratos adjudicados. No obstante, si se excluyera del cómputo el citado contrato de Programa de Vacaciones de carácter social, el mayor volumen de gasto correspondería a estos últimos.

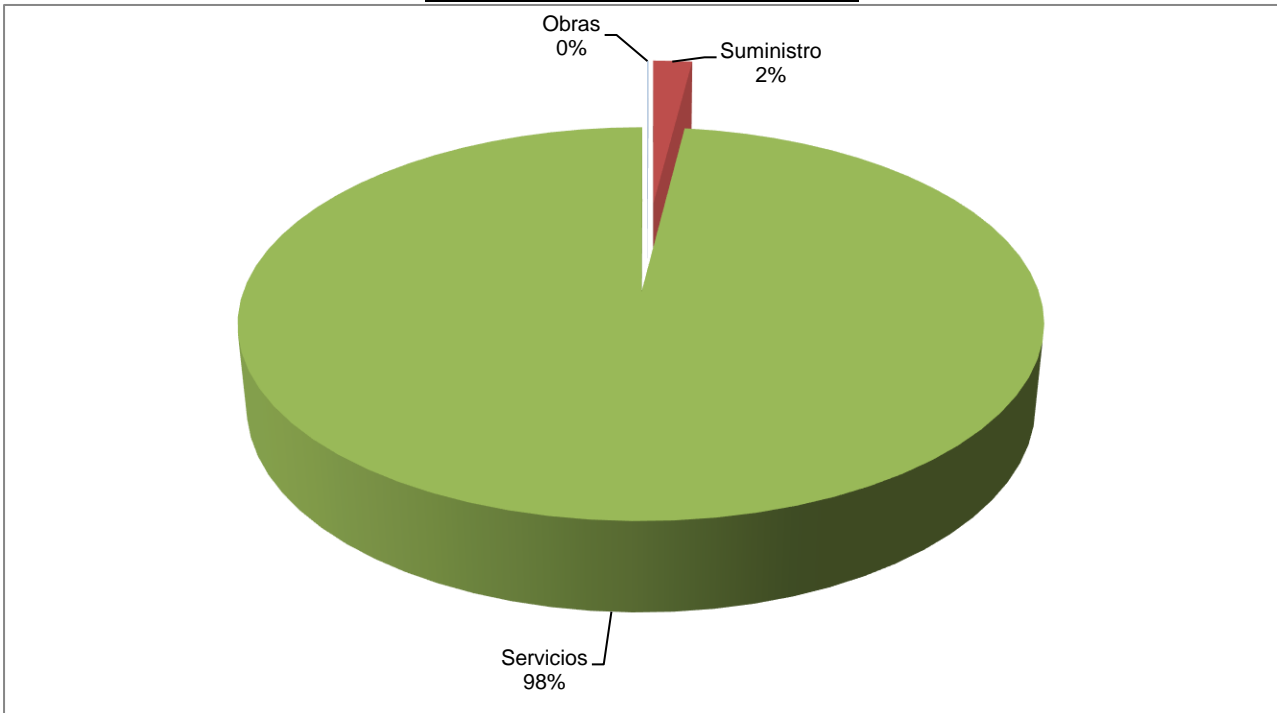
En relación con lo anterior debe señalarse que si bien la utilización del procedimiento negociado implica una limitación de la libre concurrencia, en el caso del IMSERSO debe considerarse el hecho

de que, excepto un contrato de servicios de mantenimiento, la totalidad de los contratos adjudicados por dicho procedimiento tuvieron por objeto la ejecución del Programa de Termalismo Social, consistente en la reserva y ocupación de plazas en balnearios, resultando adjudicatarios todos los balnearios que, cumpliendo unas condiciones mínimas, participen en el programa, al mismo tiempo que, normalmente, no resulta posible promover concurrencia entre balnearios en la misma localidad.

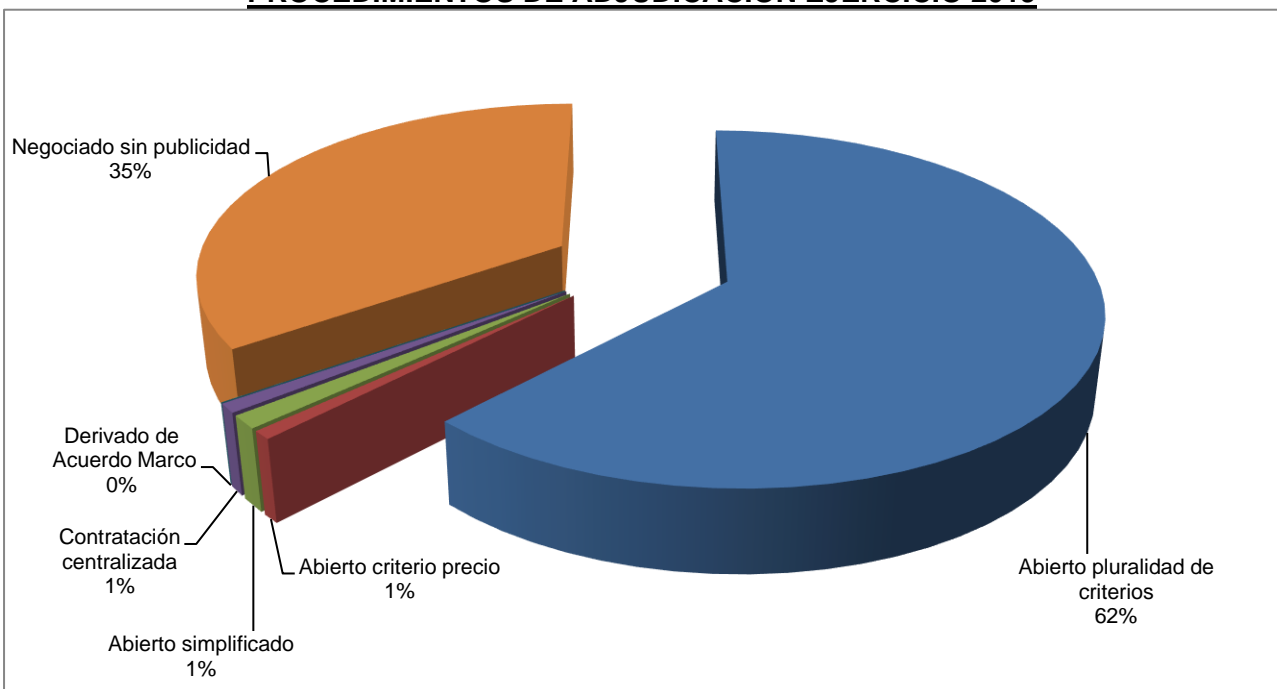
Debe destacarse, por último, que la entidad fiscalizada no utilizó el procedimiento restringido en ninguno de los contratos celebrados durante el ejercicio fiscalizado.

La distribución del importe de la contratación celebrada se refleja, en porcentajes, en el gráfico número 1 siguiente, clasificando los contratos en función del tipo, en el que destacan los contratos de servicios, con un 98 % del importe total adjudicado; y recogándose, a continuación, en el gráfico número 2 los porcentajes en función del procedimiento de adjudicación, destacando el procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, cuyo volumen (129.508.536,36 euros) supone el 62 % del importe total de los contratos celebrados por la entidad fiscalizada en el ejercicio 2019.

**GRÁFICO Nº 1**  
**DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN, CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS, EJERCICIO 2019**



**GRÁFICO Nº 2**  
**DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN, CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN EJERCICIO 2019**



## I.7. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS

En la selección de la muestra de los expedientes fiscalizados se han aplicado los siguientes criterios:

1. Se han analizado 40 contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, de los que 39 son contratos de servicios del Programa de Termalismo social, por importe de 48.584.492,94 euros, que constituyen el 45 % de los contratos de rendición obligatoria (89) y el 24 % de su importe total (201.264.372,09 euros).
2. Asimismo, se han analizado los 16 contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, 14 de los cuales son contratos que tienen por objeto la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada y los servicios de limpieza en edificios y locales, siendo el contrato de servicios cuyo objeto es la organización, gestión y ejecución del Programa de Vacaciones de carácter social, por un importe de 126.357.569,29 euros, el que supone el mayor gasto contractual en todo el ámbito de la Seguridad Social en el ejercicio 2019. Asimismo, se han examinado 15 contratos adjudicados mediante procedimiento abierto simplificado -según la denominación que consta en la relación certificada de contratos remitida por la entidad- (2 de los cuales tienen por objeto la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada).

Teniendo en cuenta los criterios anteriores (1 y 2) la muestra analizada representa los siguientes porcentajes calculados sobre el importe total de la contratación celebrada por la Entidad:

1. El 100 % de los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación; el 49 % de los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, que representan el 67 % del importe adjudicado por este procedimiento; y el 13 % de los adjudicados mediante procedimiento abierto simplificado que suponen el 11 % del importe de contratos así adjudicados, siendo todos ellos contratos de servicios.
2. El 100 % de los contratos celebrados cuyo objeto es la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada y de los servicios de limpieza en edificios y locales.

De acuerdo con dichos criterios, en la fiscalización se han analizado 71 expedientes de contratos formalizados en el ejercicio 2019 (que se relacionan en el anexo 1), por un importe global de 178.368.974,08 euros, lo que representa el 86 % del importe total de los contratos celebrados por la Entidad. Los datos de los mencionados 71 expedientes se exponen, en función del procedimiento de adjudicación, en el cuadro siguiente:



**CUADRO 2**  
**EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS**  
**CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN**  
**EJERCICIO 2019**  
 (Importes en euros, IVA incluido)

Procedimiento de adjudicación	Nº de contratos	% sobre celebrados	Importe	% sobre celebrados
Abierto simplificado	15	13	275.944,78	11
Abierto pluralidad de criterios	16	100	129.508.536,36	100
Negociado sin publicidad	40	49	48.584.492,94	67
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>30</b>	<b>178.368.974,08</b>	<b>86</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por la entidad fiscalizada.*

Además, debe reseñarse que se han fiscalizado la totalidad de los contratos celebrados de servicios de limpieza y de servicios de vigilancia y seguridad privada, 4 contratos de servicios de limpieza y 12 de servicios de vigilancia, por un importe total, respectivamente, de 561.032,02 euros y 2.461.729,29 euros, IVA incluido en ambos casos.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En este apartado del presente Informe se desarrollan los resultados más significativos obtenidos por este Tribunal del examen realizado de la contratación celebrada por las entidades fiscalizadas, estructurados en función de los objetivos de la presente fiscalización.

### II.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

#### II.1.1. RELACIONES DE CONTRATOS

El IMSERSO remitió a este Tribunal la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2019, cumpliendo lo dispuesto en 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 su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018, no habiéndose detectado incidencias en la misma.

#### II.1.2. EXTRACTOS DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

Asimismo, el IMSERSO ha cumplido con la obligación de remitir “...dentro de los tres meses siguientes a la formalización...”, la totalidad de los extractos de los expedientes de los contratos celebrados durante el ejercicio 2019 y que superaron los importes establecidos en la mencionada Instrucción General.

Por otra parte, se ha comprobado que los extractos de los expedientes remitidos telemáticamente a través de la Plataforma de Rendición Telemática del Tribunal de Cuentas contienen la documentación obligatoria relacionada en el Anexo de la citada Instrucción General.

### II.2. DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL A TRAVÉS DEL PERFIL DE CONTRATANTE UBICADO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El artículo 63.3 de la LCSP contempla la obligación de los órganos de contratación de difundir a través del perfil de contratante, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público<sup>4</sup>, determinada información y documentación relativa a su actividad contractual, con la finalidad, tal y como indica el artículo 63.1, de “...asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos...”. Este Tribunal ha analizado el cumplimiento por parte de esa Entidad Gestora de la obligación de publicar la información contractual que se contempla, como mínima, en el citado artículo 63 de la LCSP.

Los resultados obtenidos del examen realizado reflejan que en 59 de los 71 expedientes fiscalizados no se ha publicado por la Entidad alguno de los documentos contractuales que exige la LCSP. No obstante, se ha comprobado que, en todos los casos, ha sido publicado el anuncio de licitación, cuestión que resulta relevante teniendo en cuenta que la falta de publicación de dicho anuncio en

---

<sup>4</sup> <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

el perfil de contratante constituye una causa de nulidad de los contratos (artículo 39 de la LCSP). En el cuadro 3 siguiente se muestra la documentación relativa a los expedientes de contratación fiscalizados que, según las comprobaciones realizadas por este Tribunal, no figura publicada:

**CUADRO 3**  
**INFORMACIÓN CONTRACTUAL QUE NO FIGURA PUBLICADA EN LA PLATAFORMA DE**  
**CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

Nº referencia Entidad	Nº referencia Tcu	1	2	3	4	5	6	7	8
938/2019	20190069	x		x	x	x	x	x	x
945/2018	20190077	x	x	x	x	x			
946/2018	20190078	x	x	x	x	x			
867/2018	20190079	x	x	x	x	x			
878/2018	20190080	x	x	x	x	x	x	x	x
883/2018	20190083	x		x	x	x	x	x	x
903/2018	20190085	x		x	x	x	x	x	x
937/2018	20190087	x	x	x	x	x			
941/2018	20190088	x	x	x	x	x			
951/2018	20190092	x	x	x	x	x			
880/2018	20190093	x	x	x	x	x			
899/2018	20190094	x	x	x	x	x	x	x	x
922/2018	20190103	x	x	x	x	x	x	x	x
904/2018	20190104	x		x	x	x	x	x	x
879/2018	20190109	x	x	x	x	x	x	x	x
890/2018	20190112	x		x	x	x	x	x	x
865/2019	20190212	x	x	x	x	x	x	x	x
866/2018	20190213	x	x	x	x	x	x	x	x
947/2018	20190214	x	x	x	x	x	x	x	x
874/2018	20190217	x		x	x	x	x	x	x
923/2018	20190218	x		x	x	x	x	x	x
925/2018	20190221	x		x	x	x	x	x	x
906/2018 (46/2019)	20190232	x		x	x	x	x	x	x
896/2018 (38/2019)	20190233	x		x	x	x	x	x	x
932/2018 (71/2019)	20190237	x		x	x	x	x	x	x
889/2018 (35/2019)	20190239	x		x	x	x	x	x	x
868/2018 (15/2019)	20190240	x	x	x	x	x			
916/2018 (56/2019)	20190250	x	x	x	x	x			
901/2018 (41/2019)	20190252	x	x	x	x	x			
934/2018 (73/2019)	20190253	x	x	x	x	x			
881/2018 (27/2019)	20190254	x	x	x	x	x			
944/2018	20190260	x	x	x	x	x	x	x	x
876/2018	20190264	x	x	x	x	x	x	x	x
887/2019 (33/2019)	20190279	x	x	x	x	x			
949/2018 (87/2019)	20190280	x	x	x	x	x			
877/2018 (23/2019)	20190290	x		x	x	x	x	x	x
1005/2018 (90/2019)	20190291	x		x	x	x	x	x	x
952/2018 (91/2019)	20190292	x	x	x	x	x			
920/2018	20190296	x	x	x	x	x	x	x	x
379/2019	20190474		x						
512/2019	20190560		x						
672/2018 (289/2019)	20190562		x						
767/2019	20190637		x						
BERG-PASA 15/2019	20190651		x						
2019/004	20190652	x				x	x	x	x
283/2019	20190654						x		
CC-2019/78	20190659	x	x						
2019/002	20190660	x				x	x	x	x
2019/009	20190661	x				x	x	x	x
2019/010	20190662	x				x	x	x	x
2019/006	20190663	x				x	x	x	x
2019/005	20190664	x				x	x	x	x
BERG-PASA 11/2019	20190665		x			x		x	
BERG-PASA 1/2019	20190666		x			x		x	
BERG-PASA 2/2019	20190667		x			x		x	
BERG-PASA 7/2019	20190668		x			x		x	
BERG-PASA 10/2019	20190669		x			x		x	
BERG-PASA 9/2019	20190670		x			x		x	
BERG-PASA 13/2019	20190671		x			x		x	

1: Memoria justificativa 2: Insuficiencia de medios 3: PCAP 4: PPT 5: Aprobación del expediente 6: Actas /informes técnicos bajas 7: Informe de valoración ofertas 8: composición mesa contratación.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del perfil de contratante de la entidad, ubicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

A continuación, se exponen los principales resultados obtenidos del análisis de los expedientes de contratación fiscalizados exponiendo de forma diferenciada, en primer lugar, los resultados

obtenidos del examen de los expedientes de contratación de servicios de vigilancia y de seguridad privada y de los contratos de servicios de limpieza, a continuación, las incidencias relativas a los contratos de servicios relativos al Programa de Termalismo y al Programa de Turismo Social para Mayores, y por último, las referidas a los contratos de formación y otros contratos celebrados por la Entidad.

### **II.3. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA**

#### **A) CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**

El IMSERSO ha celebrado 12 contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada en el ejercicio 2019, habiendo sido adjudicados 10 de ellos mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, y 2 utilizando el procedimiento abierto simplificado, por importe global de 2.461.729,29 euros. Los resultados obtenidos del análisis realizado de dichos contratos se exponen a continuación.

##### **a) Actuaciones administrativas preparatorias**

###### *1) Planificación:*

En todos los expedientes analizados, se ha producido una insuficiente planificación<sup>5</sup> de las necesidades de contratación por las razones que se exponen a continuación.

Tras el análisis realizado de la documentación contractual de la que dispone este Tribunal, fue solicitada al IMSERSO la justificación y documentación relativa a como había sido prestado el servicio de vigilancia y seguridad durante el período transcurrido desde la finalización del plazo de ejecución de los contratos vigentes durante el ejercicio 2018 hasta la formalización de los contratos correspondientes al ejercicio fiscalizado.

En relación con ello, ese Instituto informó de que no había sido finalizada la tramitación de los expedientes al término del plazo de vigencia de dichos contratos en 11 de los 12 expedientes utilizando la figura del contrato menor (expedientes números 48 y 49 del anexo 1; 20190589 y 20190637), o bien siendo prorrogada la prestación del servicio, con las mismas empresas que lo venían realizando hasta ese momento, sin la necesaria cobertura contractual (el resto), omitiendo en todos los casos el trámite de la función interventora<sup>6</sup>. Ello requirió la tramitación de los

---

<sup>5</sup> El Director General del IMSERSO manifiesta, en su escrito de alegaciones, que se han introducido cambios en el procedimiento de actuación de la entidad de modo que "...se solicita a todas las unidades y centros del organismo, el envío a los Servicios Centrales de un documento donde constan todas las necesidades de contratación que van a tener durante el ejercicio, una vez recibidas, se elabora un Plan Anual de Contratación del organismo aprobado por la Dirección General,..." , habiendo podido comprobarse por este Tribunal que se ha aprobado el Plan Anual de Contratación para el año 2021, documento que aparece publicado en la página Web del IMSERSO, y que incorpora la previsión de contratos a celebrar por ese Instituto en dicho ejercicio (<https://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/plancontratacion2021imserso.pdf>).

No obstante, ello no desvirtúa las incidencias puestas de manifiesto en el presente informe.

<sup>6</sup> No se producen estas circunstancias (contrato menor o prórroga de la prestación del servicio sin la necesaria cobertura contractual) en el expediente número 51 (20190651) del anexo 1, adjudicado por importe de 33.475,50 euros, IVA excluido, cuya vigencia fue de dos meses y medio y que fue celebrado para poder cubrir la prestación del servicio, ya que en la fecha de finalización de la vigencia del contrato anterior no había concluido la tramitación del procedimiento abierto

correspondientes expedientes de convalidación ante el Consejo de Ministros de la aprobación y del compromiso del gasto hasta tanto no se formalizaron los contratos correspondientes, por un importe global de 1.710.483,53 euros, IVA Incluido, tal y como figura en el anexo 2.

En relación con lo anterior debe señalarse que, en el propio expediente de convalidación del gasto, se indica que la situación descrita se debió a las carencias de personal propio por "*la no cobertura de vacantes...*", y al "*...volumen inabarcable de expedientes de contratación...*", razones por las que los contratos no fueron tramitados a tiempo. Este Tribunal considera que dicha justificación no desvirtúa la deficiente planificación señalada ya que la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad es una necesidad básica para el funcionamiento ordinario de los centros y las carencias de personal indicadas eran conocidas con antelación por el IMSERSO, al igual que era conocido el plazo de finalización de la vigencia de los contratos desde la misma fecha de su firma. Además, ha de tenerse en cuenta que esta situación irregular se ha extendido, en la mayoría de los casos, durante períodos de tiempo excesivamente dilatados (de los datos consignados en el anexo 2 se deduce que el plazo medio durante el cual se produjo esta situación en estos 11 expedientes fue de 298 días, llegando a alcanzar en cuatro supuestos periodos muy superiores a un año y en dos casos más de 500 días).

### 2) Informe de insuficiencia de medios propios:

En los expedientes números 45, 49 y 51 del anexo 1 (20190474, 20190637 y 20190651), no figura el informe de insuficiencia de medios previsto para los contratos de servicios en el artículo 116.4 f) de la LCSP, realizando una mención excesivamente genérica a dicha carencia de medios en la propia memoria justificativa de la necesidad de contratar, publicándose dichos informes, como parte del propio documento de la memoria justificativa, en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

### 3) Estimación del precio, presupuesto de licitación y valor estimado:

- En el expediente número 49 del anexo 1 (20190637), el PCAP no hace referencia expresa al convenio colectivo del sector que resulta de aplicación<sup>7</sup> (artículo 100 de la LCSP). Asimismo, en este expediente, el PCAP no contempla ninguna previsión en relación con el método de cálculo del valor estimado del contrato, limitándose a expresar su valor.

- Además, en los expedientes números 43 y 49 del anexo 1 (20190441 y 20190637), en el presupuesto base de licitación que figura en el PCAP no se desglosa ni se indica la "*desagregación por género*" de los costes salariales estimados, tal y como contempla el artículo 100.2 de la LCSP, sin que consten las causas que, en su caso, pudieran justificar la imposibilidad de reflejar dicha desagregación respecto del personal adscrito a la ejecución del contrato.

---

con una pluralidad de criterios de adjudicación iniciado al efecto, lo que evidencia una insuficiente planificación de la gestión contractual.

<sup>7</sup> Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad para el periodo 2017-2020, suscrito con fecha 8 de noviembre de 2017 y publicado en el BOE de 1 de febrero de 2018.

4) *Justificación de la no división en lotes del objeto del contrato:*

En los expedientes números 42, 43 y 54 (20190424, 20190441 y 20190654) del anexo 1, no figura la justificación de la no división del objeto del contrato en lotes, tal y como exige el artículo 99.3 de la LCSP.

5) *Justificación de la elección de los criterios de adjudicación:*

En los expedientes números 42, 43, 48, 50, 53, 54, 55 y 57 del anexo 1 (20190424, 20190441, 20190589, 20190638, 20190653, 20190654, 20190655 y 20190657), adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, la justificación de la elección de los criterios de adjudicación y su ponderación se realiza de forma genérica indicando que “*Se han fijado una serie de criterios que valoran, de forma objetiva, la inclusión en las ofertas de una serie de medidas cuya aplicación supone la optimación del servicio que se pretende contratar, consiguiendo de esta forma seleccionar la oferta económicamente más ventajosa*”, sin concretar las circunstancias concurrentes que justifican la elección de uno u otro criterio de adjudicación basadas en el principio de la “*mejor relación calidad-precio*” (artículos 116.4 c) y 131 de la LCSP).

**b) Pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares**

1) *Comprobación de que en el PCAP se ha establecido al menos una de las condiciones especiales de ejecución que contempla, con carácter preceptivo, el artículo 202 LCSP:*

- En los expedientes números 42, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 53, 54, 55 y 57 del anexo 1 (20190424, 20190441, 20190473, 20190474, 20190589, 20190637, 20190638, 20190653, 20190654, 20190655 y 20190657), el PCAP prevé como condición especial de ejecución de carácter social, “*Favorecer la formación en el lugar de trabajo...*”. Para ello, la empresa contratista debe impartir un curso en materia de “*...actuaciones preventivas y ante situaciones de violencia de género con una duración mínima de 20 horas en el primer trimestre del contrato y lo acreditará documentalmente en la Administración del Centro*”.

En relación con lo anterior cabe señalar que en los expedientes 45, 48 y 50 del anexo 1 (20190474, 20190589 y 20190638), constan las distintas comunicaciones realizadas por las empresas contratistas informando al IMSERSO sobre la imposibilidad de la realización del curso, debido a la situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia. Asimismo, las empresas manifiestan que se realizarán dichos cursos de forma telemática, comprometiéndose a dar cuenta de ello a ese Instituto cuando se lleven a cabo, no disponiendo este Tribunal, en la fecha de finalización de los trabajos del presente procedimiento fiscalizador, de información adicional relativa a si la formación ha sido, finalmente, impartida.

Por otra parte, en los expedientes números 42 y 44 del anexo 1 (20190424 y 20190473), no ha quedado acreditado que las empresas adjudicatarias hayan realizado el curso de formación que se configura como condición especial de ejecución o, en su caso, las causas y circunstancias que justifican su no realización.

En todos los casos anteriores los PCAP prevén la imposición de penalidades en el supuesto de que se produzca el incumplimiento de dicha condición, si bien no se le atribuye el carácter de obligación

contractual esencial a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, no constituyendo su incumplimiento, por tanto, causa de resolución del contrato. En ninguno de los cinco expedientes señalados anteriormente consta que se hayan impuesto penalidades.

- Asimismo, en el expediente número 51 del anexo 1 (20190651) se establece, como condición especial de ejecución, el “...cumplimiento de los convenios sectoriales y territoriales aplicables...”, si bien no se contemplan mecanismos específicos para garantizar su cumplimiento, atribuyéndole el PCAP expresamente el carácter de obligación contractual esencial a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, constituyendo su incumplimiento causa de resolución del contrato, si bien no se prevé la imposición de penalidades.

2) *Criterios de adjudicación y fórmulas o métodos de valoración:*

- En todos los expedientes analizados, la fórmula establecida en los PCAP para valorar el criterio precio, permite ordenar correctamente las ofertas económicas. No obstante, al valorar las ofertas en relación con la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras y no respecto del presupuesto de licitación, ello puede dar lugar en su aplicación a resultados desproporcionados en las puntuaciones otorgadas, de forma que, en algunos casos puede ocurrir que una mínima diferencia en la baja económica de las ofertas presentadas dé lugar a grandes diferencias en la puntuación y, por lo tanto, en ese caso podría distorsionar la importancia del criterio precio respecto del conjunto de los criterios de adjudicación, lo que no resultaría acorde con los principios de economía y eficiencia. Debe señalarse que, si bien en ninguno de los casos analizados se produjo dicha circunstancia, ello no desvirtúa la incidencia señalada, tal y como ha puesto de manifiesto este Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización de la contratación celebrada en el ámbito de la Seguridad Social<sup>8</sup>.

- Además, en todos los casos, la forma de valoración de la mejora consistente en la oferta de una bolsa de horas sin coste para el IMSERSO podría llegar a distorsionar la importancia relativa asignada en los PCAP a los criterios de adjudicación. En efecto, calculando el valor de la oferta de bolsa de horas, considerando el importe máximo en euros/hora previsto en los PCAP, se otorga a los licitadores mayor puntuación a dicha mejora que a una baja económica de igual importe en el precio, si bien debe señalarse que dicha circunstancia no tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación en ninguno de los expedientes analizados.

- Asimismo, en los 12 expedientes, se han producido las siguientes incidencias en relación con el uso de la bolsa de horas sin coste, ofertada como mejora y valorada como criterio de adjudicación:

- En los expedientes números 43, 45 y 50 del anexo 1 (20190441, 20190474 y 20190638), consta informe justificativo del IMSERSO indicando que dicha bolsa de horas no fue utilizada, o no lo fue en su totalidad, debido a las circunstancias derivadas de “...la pandemia...” y la “*declaración del Estado de Alarma...*”, teniendo en cuenta que los centros redujeron sus actividades, y posponiendo su uso al momento en que los centros reinicien su actividad ordinaria y, en todo caso, antes de la finalización del contrato respectivo. A la fecha

<sup>8</sup> En ese sentido, cabe citar el *Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, ejercicio 2018*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de octubre de 2020.



de finalización de los trabajos de fiscalización, únicamente consta que fueron utilizadas 13,5 horas de la bolsa de 85 horas ofertadas en uno de los expedientes señalados (expediente número 50).

- En los expedientes números 44, 48, 49, 53, 54 y 55 del anexo 1 (20190473, 20190589, 20190637, 20190653, 20190654 y 20190655), el IMSERSO informa que "*...no se ha utilizado...las horas de la bolsa gratuita ofertada por la empresa...*", sin mayor justificación al respecto.
- En el expediente número 51 de anexo 1 (20190651) consta que "*...durante el período comprendido entre los días 3 de julio y 18 de septiembre, no fue necesaria la utilización de la bolsa de horas ofertada por la empresa ya que los usuarios del Centro estuvieron la mayor parte de este tiempo de vacaciones*", lo que permite dudar de la idoneidad de la elección de dicho criterio de adjudicación, en este caso, ya que la circunstancia aludida era perfectamente previsible.
- En los expedientes números 42 y 57 del anexo 1 (20190424 y 20190657), no figura información en relación con la utilización de la bolsa de horas sin coste ofertadas por la empresa contratista, habiendo sido solicitada dicha información por este Tribunal.

### **c) Adjudicación, formalización y publicidad**

#### *1) Relativas a la admisión de licitadores:*

- En el expediente número 43 del anexo 1 (20190441), se excluye del procedimiento a una de las empresas licitadoras por no "*haber aportado dentro del plazo establecido al efecto la documentación solicitada por la Mesa de contratación*", sin que conste en las actas de la mesa de contratación remitidas el plazo concedido a estos efectos (el previsto en el artículo 141 de la LCSP para la subsanación es de tres días). En este sentido, según consta en el acta de la mesa de contratación, de 15 de julio de 2019, se acuerda solicitar a distintos licitadores la subsanación de un error en la documentación administrativa presentada, y dos días más tarde, esto es el 17 de julio de 2019, se acuerda la exclusión de una de las empresas por no haber aportado dicha documentación.

- En el expediente número 54 del anexo 1 (20190654), las ofertas de dos de las empresas licitadoras se encontraban incursas en presunción de anormalidad a la que se refiere el artículo 149 de la LCSP, sin que figure en las actas de la mesa de contratación aportadas, ni en otra documentación incorporada al expediente, la justificación de las empresas licitadoras en relación con la viabilidad de sus ofertas. Únicamente consta, en el acta de 27 de septiembre de 2019, que "*Las dos empresas, a requerimiento de la Mesa de Contratación, han presentado alegaciones para la justificación de la oferta anormalmente baja, que han sido aceptadas por la Mesa...*", sin mayor explicación al respecto y sin que figuren publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 (artículo 63 de la LCSP). Debe tenerse en cuenta al respecto que el importe de dichas proposiciones económicas (62.946 euros y 67.165 euros, respectivamente), es inferior al coste laboral del contrato estimado en el PCAP (71.340 euros).

*2) Relativas a la Publicidad:*

- En los expedientes números 51, 54 y 57 del anexo 1 (20190651, 20190654 y 20190657), no ha quedado acreditada la publicación de la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado (BOE), tal y como exige el artículo 154.2 de la LCSP.
- En el expediente número 48 del anexo 1 (20190589), la fecha de formalización del contrato es de 13 de diciembre de 2019 y su publicación en el BOE es de fecha 1 de febrero de 2020, produciéndose un retraso de 35 días respecto al plazo fijado en el artículo 154.2 de la LCSP. Asimismo, en el citado expediente, la publicación de la formalización en el perfil de contratante es de fecha 28 de enero de 2020, produciéndose un retraso de 31 días respecto del plazo de 15 días previsto en el artículo 154.1 de la LCSP.

**c) Ejecución y pago**

- En dos expedientes de contratación los certificados de conformidad con los servicios prestados fueron emitidos transcurrido el plazo máximo de treinta días previsto en el artículo 198.4 de la LCSP desde que se produjo la prestación del servicio. Esta deficiencia se ha detectado respecto de los certificados correspondientes a los meses de diciembre de 2019 y a los meses de marzo y abril de 2020 (expediente número 45 del anexo 1, 20190474), y los certificados correspondientes a los meses de diciembre de 2019 y enero y febrero de 2020 (expediente número 49 del anexo 1, 20190637).
- Este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando 59 pagos correspondientes a los expedientes fiscalizados, habiéndose detectado retrasos en 8 de ellos, referenciados en el anexo 3 del presente Informe, en los cuales el promedio del retraso ha sido de 53 días, existiendo 2 supuestos especialmente llamativos con retrasos superiores a 100 días.
- Asimismo, el IMSERSO ha informado, a petición expresa de este Tribunal, de que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas en los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad, lo que hubiera procedido en el caso de que el órgano de contratación hubiera considerado que, por causas imputables al contratista, se produjo el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la prestación, de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución de los contratos (artículo 192 de la LCSP). Tal y como se ha indicado anteriormente, no han sido detectados incumplimientos imputables al contratista, sin perjuicio de lo expuesto respecto a las condiciones especiales de ejecución previstas en los expedientes 42 y 44, en relación con las cuales no ha quedado acreditado, con la documentación remitida, si las mismas han sido cumplidas o no.

**B) CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA**

El IMSERSO ha celebrado 4 contratos de servicios de limpieza en el ejercicio 2019, adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, por un importe conjunto de 561.032,02 euros. Del análisis realizado de dichos contratos cabe destacar los siguientes resultados.

## a) Actuaciones administrativas preparatorias

### 1) Planificación:

En 3 de los 4 contratos analizados, números 46, 47 y 58 del anexo 1 (20190560, 20190562 y 20190658), se ha producido una deficiente planificación<sup>9</sup> de las necesidades de contratación por las razones que se exponen a continuación.

Tras el análisis realizado de la documentación contractual de la que dispone este Tribunal, fue solicitada al IMSERSO la justificación y documentación relativa a cómo había sido prestado el servicio durante el período transcurrido desde la finalización del plazo de ejecución de los contratos vigentes durante el ejercicio 2018 hasta la formalización de los contratos correspondientes al ejercicio fiscalizado.

En relación con ello, en los expedientes números 46, 47 y 58 ese Instituto informó de que no había sido finalizada la tramitación de los expedientes de contratación al término del plazo de vigencia de los contratos anteriores, continuando la prestación del servicio las mismas empresas que lo venían realizando hasta ese momento, sin la necesaria cobertura contractual, omitiendo, en consecuencia, el trámite de la función interventora. Ello requirió la tramitación de los correspondientes expedientes de convalidación ante el Consejo de Ministros de la aprobación y del compromiso del gasto hasta tanto no se formalizaron los contratos correspondientes, por un importe total de 364.798,00 euros, IVA incluido, tal y como figura en el anexo 2.

En relación con lo anterior debe señalarse que, como se ha puesto de manifiesto en el caso de los contratos de servicios de seguridad y vigilancia antes analizados, los hechos descritos se justifican en las carencias de personal propio por "*la no cobertura de vacantes...*", y en el "*...volumen inabarcable de expedientes de contratación...*", que supuso que la Entidad no pudiese tramitar a tiempo los expedientes. Este Tribunal considera que dicha justificación no desvirtúa la deficiente planificación señalada ya que se trataba de una necesidad básica para el funcionamiento ordinario de los centros, y las carencias de personal indicadas eran conocidas por el IMSERSO, al igual que era conocido el plazo de finalización de la vigencia de los contratos desde la misma fecha de su firma. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que esta situación irregular se ha extendido durante períodos de tiempo excesivamente dilatados (de los datos consignados en el anexo 2 se deduce que el plazo medio durante el cual se produjo esta situación en estos 3 expedientes fue de 272 días, llegando a alcanzar en dos supuestos periodos superiores a 300 días).

### 2) Justificación de la necesidad de contratar:

- En el expediente número 46 del anexo 1 (20190560), la necesidad de contratar se justifica mediante un informe de contenido excesivamente genérico, basado en que "*El Centro no dispone de medios propios..., ya que el personal de plantilla que tiene contratado (Ayudante de actividades técnicas y profesionales) se encuentra realizando sus funciones en lavandería y comedor, no pudiendo dedicarse a las tareas de limpieza del centro...*", sin la precisión exigida por el artículo 28 de la LCSP. Dicho informe no se refiere a aspectos tales como la dimensión del personal propio del Centro, la parte de dicho personal propio que se dedica a realizar servicios de lavandería y a

---

<sup>9</sup> Ver nota a pie de página número 5.

servicios de comedor, o cual es la dimensión de personal que necesita contratar externamente dicho Centro para llevar a cabo la prestación del servicio de limpieza.

*3) Informe de insuficiencia de medios propios:*

Asimismo, en el precitado contrato número 46 (20190560) y en el contrato número 47 (20190562) del anexo 1, no figura en el expediente el informe de insuficiencia de medios propios previsto para los contratos de servicios en el artículo 116.4 f) de la LCSP, realizando una mención genérica a dicha carencia de medios en la propia memoria justificativa de la necesidad de contratar, publicándose dichos informes como parte del propio documento de la memoria justificativa, en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

*4) Estimación del precio, presupuesto de licitación y valor estimado:*

En el expediente número 47 del anexo 1 (20190562), el PPT refleja un listado del personal objeto de subrogación en el que consta la antigüedad, pero no el género de los trabajadores o trabajadoras. Y tampoco en el presupuesto base de licitación que figura en el PCAP se desglosa la “desagregación por género” de los costes salariales estimados, tal y como contempla el artículo 100.2 de la LCSP, o, en su caso, las causas que justifiquen la imposibilidad de reflejar dicha desagregación respecto del personal adscrito a la ejecución del contrato.

*5) Justificación de la elección de los criterios de adjudicación:*

En el expediente número 58 del anexo 1 (20190658), adjudicado mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, la justificación de la elección de los criterios de adjudicación y su ponderación se realiza de forma genérica señalando que “*Los criterios de adjudicación... se han formulado objetivamente con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, garantizando la competencia efectiva de las ofertas presentadas por los licitadores*”, sin concretar las circunstancias concurrentes que justifican la elección de uno u otro criterio de adjudicación basadas en el principio de la “*mejor relación calidad-precio*” (artículos 116.4 c) y 131 de la LCSP).

**b) Pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares**

*1) Comprobación de que en el PCAP se ha establecido al menos una de las condiciones especiales de ejecución que contempla, con carácter preceptivo, el artículo 202 LCSP:*

En los 4 expedientes de contratación fiscalizados, números 46, 47, 56 y 58 del anexo 1 (20190560, 20190562, 20190656 y 20190658), se contempla como condición especial de ejecución disponer de “...un programa de formación al personal de limpieza que recoja los aspectos medioambientales en la prestación del servicio...”. Para su acreditación se requiere la presentación por parte de la empresa adjudicataria de “...una memoria explicativa del plan de formación...”, debiendo justificar “...la formación dispensada a los trabajadores adscritos al servicio dentro de los tres primeros meses de ejecución del contrato”.

En relación con la comprobación del cumplimiento de dicha condición, consta, respecto del contrato número 46 (20190560), la acreditación tanto del plan de formación elaborado por la empresa

adjudicataria como de la impartición de una parte de la formación prevista que, sin embargo, quedó suspendida “...debido a la situación especial de estado de alarma...” declarada por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, estando previsto completar su realización, según informa ese Instituto, en modalidad “on line”. Por lo que respecta al contrato número 47 (20190562), el IMSERSO informa en relación con “...la formación requerida en los pliegos,... la imposibilidad de realizarla,..” debido a las circunstancias “... derivadas de la pandemia del Covid 19 y la declaración del Estado de Alarma...”, señalando la previsión de realizarlas “...cuando las condiciones lo permitan y siempre antes de la finalización del contrato”. No obstante, en este caso no consta acreditado que la empresa adjudicataria haya aportado la memoria explicativa del plan de formación exigida en el PCAP. En ninguno de los 2 expedientes consta información sobre si dicha formación ha sido, finalmente, impartida.

Cabe añadir al respecto que los PCAP prevén la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dicha condición, no configurándose como obligación contractual esencial a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, por lo que su incumplimiento no constituye causa de resolución del contrato. En los dos expedientes señalados anteriormente consta que no se impusieron las penalidades indicadas.

2) *Se aplican fórmulas o métodos de valoración de los criterios de adjudicación inadecuados:*

- En los 4 expedientes analizados números 46, 47, 56 y 58 del anexo 1 (20190560, 20190562, 20190656 y 20190658), la fórmula establecida en los PCAP para valorar el criterio precio<sup>10</sup>, permite ordenar correctamente las ofertas económicas. Sin embargo, al valorar las ofertas en relación con la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras y no respecto del presupuesto de licitación, ello puede dar lugar en su aplicación a resultados desproporcionados en las puntuaciones otorgadas, de forma que, en algunos casos puede ocurrir que una mínima diferencia en la baja económica de las ofertas presentadas dé lugar a grandes diferencias en la puntuación y, por lo tanto, en ese caso podría distorsionar la importancia del criterio precio respecto del conjunto de los criterios de adjudicación, lo que no resultaría acorde con los principios de economía y eficiencia. Debe señalarse que si bien en ninguno de los casos analizados se produjo la citada distorsión, ello no desvirtúa dicha incidencia, tal y como se ha puesto de manifiesto por este Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización de la contratación de la Seguridad Social<sup>11</sup>.

- Además, en los citados expedientes, la forma de valoración de la mejora consistente en la oferta de una bolsa de horas sin coste para el IMSERSO podría llegar a distorsionar la importancia relativa asignada en los PCAP a los criterios de adjudicación. De tal modo que, con la aplicación del método de la valoración previsto en los PCAP, una oferta de bolsa de horas de trabajo (cuantificada considerando el importe máximo en euros/hora previsto en los PCAP), otorgaba a los licitadores mayor puntuación que una baja económica igual en el precio. No obstante, debe señalarse que su valoración no tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación en ninguno de los casos examinados.

<sup>10</sup> La fórmula aplicada fue la siguiente: puntuación = puntuación máxima x (presupuesto de licitación-oferta que se valora) / (presupuesto de licitación-oferta más económica).

<sup>11</sup> Ver nota a pie de página número 7.

Cabe añadir que en 3 de los 4 contratos de servicios de limpieza analizados no fue utilizada la bolsa de horas sin coste ofertada y valorada. Las razones expuestas por el IMSERSO para justificar su no utilización fueron las siguientes:

- En el contrato número 47 (20190562) el IMSERSO manifiesta que "*... con motivo de la pandemia y ante la emergencia de salud pública causada por el patógeno y como medida de prevención y contención necesarias para su vigilancia y control, ha permanecido con reducción de actividades, por lo tanto no se han hecho necesarias dichas horas...*", indicando que se planificará el uso de la mismas antes de la finalización del contrato.
- En los contratos números 46 y 58 (20190560 y 20190658) la Entidad informa de que "*...no se han utilizado por parte de este Centro horas gratuitas de la bolsa ofertada por la empresa adjudicataria*", sin mayor justificación al respecto.

### **c) Adjudicación y formalización**

En los expedientes números 46 y 47 del anexo 1 (20190560 y 20190562), se valoró incorrectamente el criterio de adjudicación consistente en asignar 10 puntos a las empresas licitadoras que acreditaran "*... disponer de la etiqueta ecológica de la UE (ECOLABEL) o equivalente*". En ambos casos, únicamente una de las empresas licitadoras acreditó disponer de la "*...etiqueta ecológica...*", según figura en las Actas de la mesa de contratación de 26 de septiembre de 2019 y de 15 de octubre de 2019, respectivamente. Sin embargo, fueron valoradas empresas que se comprometieron a usar productos con la etiqueta ecológica o con un bajo impacto ambiental o que declararon estar en posesión de la etiqueta ecológica o equivalente, pero sin aportar la acreditación exigida en los PCAP. No obstante, dicha incidencia no resultó determinante en la adjudicación puesto que, en los dos casos, aún en el supuesto de que no hubieran sido puntuados en dicho criterio los licitadores que no acreditaron disponer de dicha etiqueta, las empresas adjudicatarias hubieran sido las mismas.

### **d) Ejecución y pago**

- Este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando veintitrés pagos correspondientes a los expedientes fiscalizados, no habiéndose detectado retrasos en ninguno de ellos.

- Asimismo, el IMSERSO ha informado, a petición expresa de este Tribunal, de que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas en los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad, lo que hubiera procedido, en el caso de que el órgano de contratación hubiera considerado que, por causas imputables al contratista se produjo el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la prestación, de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución de los contratos (artículo 192 de la LCSP). Tal y como se ha indicado anteriormente, no han sido detectados incumplimientos imputables al contratista.

#### **II.4. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS RELATIVOS A LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TERMALISMO Y DE TURISMO SOCIAL PARA PERSONAS MAYORES Y MANTENIMIENTO DEL EMPLEO**

Tal y como se ha indicado en el subapartado I.5 del presente Informe, en la contratación del IMSERSO destacan por el número y por la cuantía del gasto los contratos de servicios, que constituyen el 98 % del total adjudicado, importe que se corresponde en su mayor parte al contrato de servicios para la organización, gestión y ejecución del programa de turismo social para personas mayores y mantenimiento del empleo, temporadas 2019/2020 y 2020/2021, que alcanza el 60,88 % de dicho importe. A continuación, el mayor volumen de gasto corresponde a los contratos de servicios celebrados para la reserva de plazas en balnearios (Termalismo Social).

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos del análisis de dichos contratos, resulta preciso indicar que, durante el ejercicio 2020, debido a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de marzo de 2020, publicado mediante Orden PCM/225/2020, de 13 de marzo, se acordó la interrupción de toda actividad comprendida en el ámbito del programa de turismo social del IMSERSO para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas hasta el 13 de abril de 2020, sin perjuicio de las prórrogas que pudiesen acordarse de forma sucesiva de esta medida. Asimismo, en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, cuya entrada en vigor supuso que el desarrollo del programa de Termalismo quedase suspendido debido a *“la imposibilidad de su ejecución en tanto la situación de crisis sanitaria no fuese superada con suficientes garantías para las personas beneficiarias del programa”*. Igualmente, se dictó la Orden SND/338/2020, de 8 de abril, por la que se prorrogó la interrupción de la realización de cualquier actividad comprendida en el ámbito del programa de turismo social del IMSERSO para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas ante la situación de crisis ocasionada por el brote de COVID-19, hasta el 30 de junio 2020 y sin perjuicio de las prórrogas que se pudieran adoptar.

Finalmente, la Orden PCM/937/2020, de 25 de septiembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2020, aprueba la cancelación de los programas del IMSERSO de turismo social para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas para la temporada 2020/2021, y de termalismo social para la temporada 2020, debido, según se indica en la propia Orden, a que *“la situación de emergencia sanitaria derivada de la COVID-19 persiste, siguen produciéndose nuevos rebrotes y hospitalizaciones,... y dado que el colectivo al que van dirigidos los programas de turismo y termalismo social del IMSERSO es uno de los colectivos más afectados por la pandemia, se hace necesario adoptar la medida excepcional de cancelar dichos programas aprobados para la temporada 2020/2021 y para la temporada 2020, respectivamente”*.

##### **A) PROGRAMA DE TERMALISMO SOCIAL**

El Programa de Termalismo Social del IMSERSO se regula en la Orden SSI/1688/2015, de 30 de julio, como un servicio complementario de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, que tiene por objeto proporcionar el acceso a los tratamientos termales, en aquellos establecimientos que cuenten con manantiales de agua minero medicinal, declarados de utilidad pública, contribuyendo con ello a mejorar la calidad de vida de las personas mayores, así como la promoción del envejecimiento activo, la mejora de la salud y la prevención de la dependencia. En consonancia

con ello, en los PPT aplicables a los expedientes se reconocen como “*ejes principales*” del Programa de Termalismo mejorar la calidad de vida y la salud de las personas mayores y, en segundo lugar, favorecer la creación y mantenimiento del empleo en el sector al que afecta, contribuyendo con ello, “*a paliar la estacionalidad en el empleo*”.

El artículo 6 de la Orden SSI/1688/2015, de 30 de julio, establece que los programas se cofinanciarán por el usuario y por el IMSERSO, oscilando la aportación de este último entre el 20 y el 50 por ciento del coste del servicio, en función del tipo de temporada y los turnos. En consonancia con ello, la Resolución de 3 de diciembre de 2018, del IMSERSO por la que se convocan plazas para pensionistas que soliciten participar en el Programa de Termalismo durante el ejercicio 2019, señala en su artículo 2 que la aportación del IMSERSO alcanzará “*...la aportación media por plaza de 171,90 euros, oscilando su importe entre 131,90 euros y 219,87 euros, en función del tipo de turno y su mes de desarrollo*”.

Han sido objeto de fiscalización 39 contratos de termalismo social por un importe de adjudicación global de 44.154.269,15 euros, IVA excluido.

#### **a) Actuaciones administrativas preparatorias**

La totalidad de los contratos del Programa de Termalismo Social fueron adjudicados utilizando el procedimiento negociado sin publicidad, al amparo del artículo 168.a) 2º de la de la LCSP, ya que, según motivó el IMSERSO en los respectivos expedientes, los servicios objeto de cada contrato -el tratamiento o estancia en un balneario concreto de una localidad determinada- no hacían posible la promoción de la concurrencia.

En este sentido, la planificación del Programa de Termalismo para los ejercicios 2019/2020 ha sido realizada, según consta en la documentación incorporada en los expedientes, mediante el previo contacto del IMSERSO con todos los balnearios existentes en España que cumpliendo los “*requisitos mínimos establecidos y las instalaciones adecuadas*”, manifestaron al IMSERSO su posible “*disponibilidad a participar en el programa y el número de plazas que podían poner a disposición del programa...*”. Los balnearios finalmente incluidos en el Programa de Termalismo fueron aquellos que, contando con los requisitos mínimos establecidos y las instalaciones adecuadas, aceptaron la invitación para participar efectuada por el IMSERSO, recibiendo respuesta de 108 balnearios (artículo 170.2 de la LCSP). Asimismo, la negociación del precio ha sido colectiva entre los balnearios participantes en el programa y el IMSERSO. Tras la negociación, cada balneario



ofreció un número de plazas, contratándose a los precios acordados el correspondiente a su respectiva categoría<sup>12</sup>.

**b) Pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares**

*Comprobación de que en el PCAP se ha establecido al menos una de las condiciones especiales de ejecución que contempla, con carácter preceptivo, el artículo 202 LCSP:*

- En los treinta y nueve expedientes fiscalizados del Programa de Termalismo Social referenciados en el anexo 1, se contempla, al menos, una condición de carácter social, con el fin de contribuir en el ámbito laboral a los objetivos previstos por la normativa vigente en materia de igualdad de género (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres). Así, los PCAP prevén que “...si como consecuencia de la adjudicación del contrato el empresario precisa contratar nuevo personal fijo, el número de mujeres contratadas deberá ser de al menos el 50% del total de nuevo personal fijo contratado...”, si bien no se especifican los procedimientos para llevar a cabo dicha contratación (servicios públicos de empleo, agencias de colocación, empresas de trabajo temporal, consultoras de búsqueda, etc.).

Los PCAP establecen como mecanismo de control y seguimiento del cumplimiento de dicha condición la acreditación mediante la “...declaración responsable...” de su cumplimiento “...que deberá acompañarse a las facturas (...) sin perjuicio de los requerimientos documentales que pudiera realizar el órgano de contratación...”, lo que parece insuficiente como único sistema de control para garantizar su efectividad, sin que conste en los expedientes que el IMSERSO haya realizado otras comprobaciones formales al respecto.

- Asimismo, los PCAP prevén como condición especial de ejecución “... el estricto cumplimiento de los pagos que el contratista ha de hacer a todos los subcontratistas o suministradores que participen

<sup>12</sup> En el Informe de Fiscalización sobre la gestión y control de los servicios sociales prestados con medios ajenos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2014, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de septiembre de 2016 y relativo a un ámbito objetivo distinto aunque relacionado con el de la presente fiscalización, se indica que el procedimiento negociado sin publicidad, aunque restrictivo de la libre concurrencia, tiene su sentido dentro del Programa Estatal de Termalismo para Mayores dado su carácter abierto a todos los balnearios que se quieran acoger al mismo, siempre que cumplan los requisitos establecidos por el IMSERSO en la convocatoria anual del mismo.

No obstante, se recomendó al IMSERSO que analizara la posibilidad de articular un acuerdo marco para la organización, desarrollo y ejecución de dicho Programa, al igual que se hace en el presente Informe mediante la Recomendación nº 4.

En sus alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que “El IMSERSO analizó anteriormente la posibilidad de articular un acuerdo marco con todos los balnearios existentes en España interesados en participar en el Programa de Termalismo. No prosperó esta iniciativa dado que los inconvenientes para establecer este procedimiento eran mayores que las ventajas”, sin acompañar el estudio realizado por lo que no se desvirtúa lo recomendado.

Asimismo, la Entidad alega que “En muchas ocasiones los balnearios solicitan incorporarse al programa en curso una vez iniciado... Esta incorporación quedaría impedida si se recurre a la figura del acuerdo marco... de tal manera que supondría un perjuicio para la persona usuaria (al reducirse la oferta de establecimientos termales) así como repercutiría en los datos de empleo de la zona... Por todo lo anterior se destaca que los objetivos del programa se verían constreñidos por la limitación temporal de incorporación al momento de aprobación del acuerdo marco, que podría llegar a 4 años, sin poder incorporar nuevos establecimientos termales durante este tiempo”. En relación con esta alegación, considera este Tribunal que, teniendo en cuenta el elevado número de expedientes que son tramitados para llevar a cabo la contratación del Programa de Termalismo Social, los trámites del procedimiento se simplificarían y agilizarían, resultando más acorde con los principios de economía y eficiencia. Y en cuanto a la referencia a la inconveniencia del plazo de duración de cuatro años, hay que tener en cuenta que se trata de una duración máxima, pudiendo establecerse un plazo de duración inferior, en el caso de que, a juicio de la Entidad, se considerase oportuno.

*en el contrato*", contemplándose en esta cláusula, en realidad, el cumplimiento de una posibilidad ya prevista en el artículo 217 de la LCSP, por lo que la inclusión en los PCAP de esta condición especial de ejecución es redundante. Asimismo, en otro apartado del PCAP se transcribe lo dispuesto en el artículo 217.1 de la LCSP en el que se establece la consideración, como condición especial de ejecución, de la exigencia de que el contratista "...entregue al órgano de contratación, cuando este lo solicite, relación detallada de aquellos subcontratistas o suministradores que participen en el contrato cuando se perfeccione su participación...", así como aportar, a petición del órgano de contratación, "...justificante del cumplimiento de los pagos a los subcontratistas o suministradores dentro de los plazos de pago legalmente establecidos...". Con la finalidad de comprobar el cumplimiento de dicha condición, fue solicitada por este Tribunal información sobre las subcontrataciones realizadas, remitiendo ese Instituto, en todos los contratos excepto en uno, el Documento Europeo Único de Contratación, en el que manifiesta la intención de no realizar subcontrataciones.

Además, en todos los casos, los PCAP contemplan la posibilidad de imponer penalidades por incumplimiento, si bien no se considera condición esencial del contrato a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, no constituyendo su incumplimiento, por tanto, causa de resolución del contrato.

### **c) Formalización y publicidad**

- En los expedientes números 5, 12, 15, 18, 19 y 32 del anexo 1 (20190080, 20190094, 20190109, 20190213, 20190214 y 20190260) la publicación en el BOE de la formalización se produjo transcurrido el plazo máximo de 15 días previsto en el artículo 154.2 de la LCSP.

- En los expedientes números 5, 13, 15, 18, 19, 21 y 22 del anexo 1 (20190080, 20190103, 20190109, 20190213, 20190214, 20190218 y 20190221), la publicación de la formalización de los contratos en el perfil de contratante se produjo transcurrido el plazo máximo de 15 días desde su perfeccionamiento (artículo 154.1 de la LCSP).

### **d) Ejecución y pago**

- En relación con la ejecución de los contratos formalizados en 2019 en el marco del Programa de Termalismo Social, este Tribunal ha comprobado que en los expedientes números 1, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 20, 25, 26, 27 y 28 del anexo 1 (20190069, 20190080, 20190085, 20190087, 20190088, 20190092, 20190093, 20190109, 20190217, 20190237, 20190239, 20190240 y 20190250), consta, tras la previa solicitud de las empresas adjudicatarias, el acuerdo de suspensión de la ejecución de los contratos para cada uno de los balnearios solicitantes al amparo del artículo 34.1 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID19.

No obstante, independientemente de que los balnearios participantes hayan o no solicitado la suspensión individual de cada uno de los contratos, la Orden PCM/937/2020, de 25 de septiembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2020, canceló definitivamente el Programa de Termalismo Social. La cuantificación y comprobación del pago a las empresas contratistas de las indemnizaciones económicas que soliciten y, en su caso, procedan como consecuencia de la suspensión y posterior cancelación de los contratos, "...previa solicitud y acreditación fehaciente de su realidad, efectividad y cuantía por el contratista...", en virtud de lo

dispuesto en el precitado artículo 34.1, podrán ser objeto de seguimiento y evaluación posterior por este Tribunal de Cuentas.

- Asimismo, en relación con el control de ejecución, el IMSERSO ha remitido un informe para cada uno de los balnearios denominado "*Informe anual de balneario*", en el que se indica el número de plazas ocupadas durante el ejercicio así como su distribución en función de la duración de la estancia en el establecimiento termal, el número de informes post-curas y cómo se ha medido el nivel de satisfacción (encuestas realizadas por el propio balneario a sus clientes, encuestas realizadas por una empresa externa y encuestas aleatorias realizadas por técnicos del IMSERSO), si bien en los informes no se precisa la distribución temporal de las encuestas realizadas, el número total de las mismas ni su contenido.

- Además este Tribunal ha analizado las actas remitidas correspondientes a las reuniones trimestrales de la "*Comisión de seguimiento del programa*" previstas en los PPT, celebradas entre representantes de los balnearios y del IMSERSO y en cuyo orden del día, de acuerdo con lo establecido en los PPT, se deberían incluir, al menos, los siguientes temas:

- Informe sobre la ocupación de plazas en el trimestre anterior.
- Informe sobre las posibles incidencias producidas en la recepción de solicitudes de plaza.
- Informe sobre las quejas y/o sugerencias de los usuarios.
- Informe sobre las devoluciones de las cantidades abonadas en concepto de reserva de plazas, por parte de personas que finalmente no hayan podido acudir en su turno.
- Informe sobre las acciones formativas realizadas por los distintos balnearios.
- Informe sobre el empleo generado o mantenido en los balnearios y hoteles participantes en el programa.

En relación con lo anterior cabe señalar que, en el orden del día de las reuniones de la comisión de seguimiento recogido en dichas actas, no se incluye el "*Informe sobre el empleo generado o mantenido en los balnearios y hoteles participantes en el programa*" (ni consta que se haya tratado en la reunión de la comisión como un asunto no incluido el orden del día), por lo que no ha sido posible comprobar dicha circunstancia<sup>13</sup>. De igual modo, no fue incluido en el orden del día ni se trató en la reunión el "*Informe sobre acciones formativas llevadas a cabo por los distintos balnearios*", por lo que no ha sido posible analizar el cumplimiento de este extremo que, según se indica en los PPT, constituye un compromiso de las empresas adjudicatarias.

- Por otra parte, en el acta de la reunión de la comisión de seguimiento del programa de termalismo, celebrada en el mes de septiembre de 2019, se indica lo siguiente: "*En cuanto a la facturación ha habido dos fases antes del contrato y después del contrato. En la fase de antes del contrato se tiene que llevar a Consejo de Ministros...*", estando "*...previsto llevarlo en el mes de octubre...*", de lo que se deduce que, en algunos de los balnearios participantes, comenzó la prestación del servicio con anterioridad a las fechas de formalización de los respectivos contratos y que, por tanto, concurrió

---

<sup>13</sup> A diferencia de la situación descrita en el *Informe de Fiscalización sobre la gestión y control de los servicios sociales prestados con medios ajenos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2014*, donde se indicaba que ni los pliegos ni los contratos formalizados recogieron ninguna cláusula donde se regulase el seguimiento y control del cumplimiento del objetivo relativo a la generación y mantenimiento del empleo, lo que, por tanto, no permitía efectuar un seguimiento adecuado y efectivo del mismo, en la presente fiscalización se ha comprobado que sí existen mecanismos de control diseñados a estos efectos, pero, tal y como se indica en este párrafo, no ha sido posible acreditar su aplicación.

un supuesto de omisión de función interventora. Ello requirió la aprobación por el Consejo de Ministros, el 13 de diciembre de 2019, del Acuerdo de convalidación de la omisión del trámite de la función interventora derivada de liquidaciones de gasto del IMSERSO, correspondientes a los servicios prestados por los Balnearios participantes en el Programa de Termalismo del IMSERSO en el año 2019, por un periodo que abarcó desde el 1 de febrero hasta el 31 de agosto de 2019 y un importe total de 8.768.419,92 euros.

- En 23 expedientes de contratación, se han producido retrasos en la conformidad con la prestación del servicio, superando el plazo máximo de 30 días desde la realización del objeto de los contratos (artículos 198.4 y 210.2 de la LCSP). Los expedientes en los que se ha producido esta incidencia se reflejan en el anexo 4 del presente Informe.

- Además, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando 276 pagos correspondientes a los expedientes fiscalizados, habiéndose detectado retrasos en 95 de ellos, referenciados en el anexo 3 del presente Informe. De los datos consignados en dicho anexo se deduce que el promedio de retraso en estos pagos fue de 23 días, si bien existieron 7 supuestos en los cuales se superaron los 120 días de retraso, llegando a alcanzar, en 2 casos, retrasos superiores a los 200 días.

- Finalmente, el IMSERSO ha informado, a petición expresa de este Tribunal, de que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas en los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad, esto es, cuando por causas imputables al contratista se produjera el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la prestación, de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución de los contratos (artículo 192 de la LCSP), no habiendo sido detectados por este Tribunal incumplimientos.

## **B) PROGRAMA DE TURISMO PARA PERSONAS MAYORES**

El IMSERSO, para el cumplimiento de sus objetivos en el ámbito del envejecimiento activo, desarrolla el Programa de Turismo para personas mayores y mantenimiento del empleo, recogido en la Orden SCB/926/2018, de 10 de septiembre, por la que se regula el Programa de Turismo del IMSERSO, como servicio complementario de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

Dicho programa tiene como finalidad proporcionar a las personas mayores la posibilidad de desarrollar actividades culturales y recreativas, contribuyendo con ello a mejorar su salud y calidad de vida, a promocionar el envejecimiento activo, fomentar la autonomía personal y prevenir la dependencia, así como contribuir a potenciar el desarrollo económico del sector turístico, reduciendo la estacionalidad y, con ello, generando empleo y actividad económica durante la temporada baja de este sector.

En el período fiscalizado, el programa se articuló a través del expediente número 41 del anexo 1 (20190381), cuyo objeto es la organización, gestión y ejecución del Programa de Turismo social para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas, para las temporadas 2019/2020 y 2020/2021, pudiendo prorrogarse desde el 1/9/2021 hasta el 31/8/2023. La previsión que figura en el PPT es de, al menos, 900.000 plazas por temporada, incluyendo las diferentes actividades de turnos de vacaciones, viajes culturales y turismo de naturaleza. Las temporadas abarcan, preferentemente, el período comprendido entre septiembre de un año y junio del año siguiente, ambos inclusive.

El contrato, dividido en tres lotes según las zonas de destino, incluye los servicios de comercialización, de transporte, de alojamiento y de servicios complementarios, y fue adjudicado en un precio de 126.357.569,29 euros para las dos temporadas, constituyendo la aportación del IMSERSO el 20,39 % del coste del contrato, la cual se complementa con las aportaciones individuales que deben realizar los beneficiarios del programa, que representan el 79,61 % de su coste total.

La adjudicación se realizó mediante procedimiento abierto utilizando como criterios de adjudicación la calidad de la oferta (65 puntos) y el precio (35 puntos). Para la valoración de la calidad se previeron diversos parámetros relativos a la oferta hotelera, la comercialización de los viajes, los medios de transporte previstos o el aseguramiento de los beneficiarios, siendo todos ellos de valoración automática mediante la mera aplicación de fórmulas.

El contrato se formalizó el 24 de septiembre de 2019, no obstante, tal y como se ha indicado anteriormente, la Orden PCM/937/2020, de 25 de septiembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2020, aprueba la cancelación del programa del IMSERSO de turismo social para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas para la temporada 2020/2021.

#### **a) Pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares**

*Comprobación de que en el PCAP se ha establecido al menos una de las condiciones especiales de ejecución que contempla, con carácter preceptivo, el artículo 202 LCSP:*

En el PCAP del expediente número 41 del Anexo 1 (20190381) se contemplan las condiciones especiales de ejecución que se indican a continuación:

- El compromiso de que, como consecuencia de la ejecución del contrato, se produzcan o mantengan 1.000 puestos de trabajo netos por cada 7.500 estancias diarias durante los meses de ejecución del Programa, o la parte proporcional que corresponda en función de las estancias producidas en cada centro de trabajo.
- Asimismo, se incluye el compromiso del adjudicatario de adoptar las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad del transporte por carretera para personas con discapacidad y a que la página web en la que se comercialice el Programa, tenga reconocido, como mínimo, el grado de accesibilidad "AA" y la obligación de remitir información a los efectos de la comprobación del cumplimiento de los pagos a los subcontratistas y/o suministradores en los términos establecidos en el artículo 217 de la LCSP.

El incumplimiento de dichas condiciones se califica en el PCAP de infracción grave a los efectos de imposición de penalidades, si bien no se configuran como causa de resolución del contrato.

#### **b) Ejecución y pago**

##### *1) Ejecución:*

- Tal y como se ha indicado anteriormente, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2020 se aprobó la cancelación del Programa de Turismo Social para personas

mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas para la temporada 2020/2021. En relación con dicha circunstancia debe señalarse que la cuantificación y comprobación del posible pago a la empresa contratista de las indemnizaciones económicas que pueda solicitar y que, en su caso, procedan como consecuencia de la suspensión y posterior cancelación del contrato de turismo social, “...previa solicitud y acreditación fehaciente de su realidad, efectividad y cuantía...”, en virtud de lo dispuesto en el antes citado artículo 34.1 del Real Decreto-ley 8/2020, podrán ser objeto de seguimiento y evaluación posterior por este Tribunal de Cuentas.

- Asimismo, en lo referente al control de la ejecución del Programa de Turismo Social, este Tribunal ha analizado la información y documentación justificativa relativa al seguimiento del cumplimiento del contrato, efectuado por las Comisiones Especiales creadas al efecto por el Consejo General del IMSERSO, siendo un objetivo del Programa la generación y mantenimiento del empleo en la industria turística en temporada baja. En relación con ello, ese Instituto ha remitido la información disponible relativa a las reuniones de seguimiento que se realizaron en Alicante, Tarragona y Málaga, tratándose, asimismo, en esta última reunión, de la situación de la Región de Murcia, estando pendientes de celebración las reuniones de Palma de Mallorca y Santa Cruz de Tenerife, que no se pudieron llevar a cabo, según indica la propia Entidad, “...debido a la crisis sanitaria derivada del Coronavirus Sars-Covid 2”.

Según se desprende de los datos analizados que figuran en las actas remitidas relativas a dichas reuniones de mantenimiento y creación de empleo (en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Comunitat Valenciana, Región de Murcia y Andalucía), correspondientes al período comprendido desde el mes de octubre de 2018 y hasta el mes de junio de 2019, cabe concluir que se han generado un total de 5.251 nuevos puestos de trabajo y se han mantenido 1.771, cumpliéndose los objetivos establecidos en el PPT (un trabajador contratado por cada 7,5 estancias diarias). No obstante, tal y como se pone de manifiesto en las propias Actas de las Comisiones especiales remitidas, no ha sido posible contrastar dicha información<sup>14</sup> ni por el propio IMSERSO ni por este Tribunal, al no disponer de la identificación de las personas contratadas para su posterior comprobación con la información disponible en la Tesorería General de la Seguridad Social. Dicha circunstancia se produce porque, si bien se elabora por cada hotel participante un anexo que incluye los datos sobre el número, tipo de contrataciones realizadas y número de estancias, sin embargo, no figuran los datos identificativos de las personas contratadas.

## 2) Pago:

- Este Tribunal ha analizado 21 pagos habiéndose detectado un único retraso cuyo detalle aparece reflejado en el anexo 3 del presente Informe (54 días de demora).

- Asimismo, el IMSERSO ha informado, a petición expresa de este Tribunal, de que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas en los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad, esto es, cuando por causas imputables al contratista se produjera el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la prestación, de los compromisos o de las

<sup>14</sup> Dicha incidencia también se puso de manifiesto por este Tribunal de cuentas en el *Informe de Fiscalización sobre la gestión y control de los servicios sociales prestados con medios ajenos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2014*, aprobado por su Pleno en sesión de 29 de septiembre de 2016, en el cual se recomendó al IMSERSO que analizara la posibilidad de requerir a los hoteles participantes la identificación personalizada de las contrataciones efectuadas, con el fin de verificar la idoneidad de dichas contrataciones así como de garantizar el cumplimiento efectivo de uno de los objetivos inspiradores de este Programa.

condiciones especiales de ejecución de los contratos, no habiendo sido detectados por este Tribunal incumplimientos del contrato.

## II.5. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS PARA LA IMPARTICIÓN DE CURSOS DE FORMACIÓN

Este Tribunal ha fiscalizado trece contratos de servicios celebrados por el IMSERSO durante el ejercicio 2019 para la impartición de cursos de formación por un importe de adjudicación global de 194.900,23 euros. Del análisis realizado de dichos contratos se han obtenido los siguientes resultados.

### a) Actuaciones administrativas preparatorias

#### 1) Informe de insuficiencia de medios propios:

En ninguno de los 13 expedientes fiscalizados (números 52, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 del anexo 1 (20190652, 20190660, 20190661, 20190662, 20190663, 20190664, 20190665, 20190666, 20190667, 20190668, 20190669, 20190670 y 20190671), figura el informe de insuficiencia de medios propios previsto para los contratos de servicios en el artículo 116.4 f) de la LCSP, realizándose una mención excesivamente genérica a dicha carencia de medios en la orden de inicio o en la memoria justificativa de la necesidad de contratar, sin que conste publicado dicho informe en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

#### 2) Justificación de la elección del procedimiento de adjudicación:

Todos los contratos de servicios de formación fiscalizados han sido adjudicados utilizando el procedimiento abierto simplificado abreviado regulado en el artículo 159.6 de la LCSP. Dicho procedimiento prevé, para los contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros y los contratos de suministro y de servicios de valor estimado inferior a 35.000 euros<sup>15</sup>, la posibilidad de reducir el plazo general de presentación de proposiciones por las empresas y de omitir determinados trámites y requisitos del procedimiento, como la exención para los licitadores de la acreditación de la solvencia económica y financiera y técnica o profesional, la exención de la constitución de la garantía definitiva y la formalización del contrato mediante la firma de aceptación por el contratista de la resolución de adjudicación.

La justificación de la elección de dicho procedimiento, según consta en la “*Memoria justificativa*” de los expedientes números 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 del anexo 1 (20190665, 20190666, 20190667, 20190668, 20190669, 20190670 y 20190671), se basa en que con la utilización de “...un procedimiento abierto por lotes se trataría de un expediente SARA y la competencia para resolverlo sería de los Servicios Centrales del IMSERSO...”, lo que podría suponer que el Centro de Promoción de la Autonomía Personal (CPAP) de Bergondo no dispusiese de los “...cursos en los plazos que se precisan”. Asimismo, en los expedientes números 52, 60, 61, 62, 63 y 64 del anexo 1 (20190652, 20190660, 20190661, 20190662, 20190663 y 20190664), relativos a la impartición de cursos de formación en el Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física (CRMF)

<sup>15</sup> Aunque la redacción inicial de la Ley 9/2017 establecía la posibilidad de utilizar este procedimiento en la tramitación de contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 35.000 euros, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, modificó, mediante su Disposición final cuadragésima, el artículo 159 de la LCSP, elevando dicho límite a 60.000 euros.

de Albacete, únicamente figura en el PCAP Tipo la posibilidad de utilizar el procedimiento abierto simplificado abreviado cuando así se permita en función del importe del valor estimado del contrato.

En relación con lo anterior debe señalarse que la suma del valor estimado global de los 7 contratos de formación para su impartición en el CPAP de Bergondo asciende a 174.463,82 euros, mientras en la suma del valor estimado de los 6 contratos del CRMF de Albacete asciende a 156.584 euros, cuantía superior, en ambos casos, al importe de 144.000 euros previsto en el artículo 22 de la LCSP<sup>16</sup> como límite para la calificación de los contratos de servicios como sujetos a regulación armonizada, circunstancia que habría requerido la tramitación de un único expediente de contratación, adjudicado mediante un procedimiento distinto (en su caso dividido en lotes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 de la LCSP), no quedando justificada, por tanto, la elección del procedimiento abierto simplificado abreviado, que puede resultar más restrictivo de la concurrencia al suponer una reducción de los plazos de presentación de proposiciones por los licitadores. Este Tribunal considera que, con una adecuada planificación de las necesidades de contratación, el IMSERSO pudo haber previsto el inicio de la tramitación de los expedientes con antelación suficiente, lo que le hubiese permitido realizar la adjudicación de estos contratos mediante un procedimiento con las máximas garantías de publicidad y concurrencia (artículo 132 de la LCSP).

Cabe añadir que, según consta en las relaciones certificadas comprensivas de la contratación remitidas por el IMSERSO, durante el ejercicio 2019 fueron adjudicados en el CPAP de Bergondo, mediante el procedimiento abierto simplificado abreviado, un total de 22 contratos de servicios para la impartición de cursos, por un valor estimado total de 579.978,77 euros. Asimismo, según consta en dichas relaciones certificadas, fueron adjudicados un total de 16 contratos de servicios para la impartición de cursos de formación en el CRMF de Albacete, por un valor estimado total de 365.659,82 euros, confirmándose la deficiencia señalada, en ambos casos.

Por otra parte, debe reseñarse el retraso en el inicio de la impartición de los cursos en todos los contratos de formación fiscalizados, ya que estaba prevista inicialmente a partir del 8 de enero de 2019, y se produjo, según consta en la documentación incorporada a los expedientes, durante los meses de marzo (en 12 de los 13 expedientes) y mayo (expediente número 62 del anexo 1 -20190662-), lo que contrasta con la justificación de la elección del procedimiento de adjudicación en los expedientes números 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 del anexo 1 (20190665, 20190666, 20190667, 20190668, 20190669, 20190670 y 20190671), en los que se indica que la finalidad era realizar los cursos en el plazo previsto.

### 3) *Estimación del precio, presupuesto de licitación y valor estimado:*

- En los expedientes números 52, 61, 63 y 64 del anexo 1 (20190652, 20190661, 20190663 y 20190664), la justificación para la determinación del presupuesto de licitación se basa en “...*los costes laborales del profesor, costes de materiales, costes generales y beneficio industrial*”, sin

<sup>16</sup> La orden HAC/1272/2019, de 16 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público reduce, a partir del 1 de enero de 2020, el importe del valor estimado de los contratos de servicios de 144.000 euros a 139.000 euros.



indicar expresamente si se tuvo en cuenta el convenio laboral de referencia<sup>17</sup> para el cálculo de los salarios del personal adscrito a la ejecución del contrato (artículo 100.2 de la LCSP).

- En el cuadro 4 siguiente se refleja una muestra de los expedientes de formación fiscalizados en los que se compara el importe del presupuesto de licitación con el precio de adjudicación del contrato inmediatamente anterior.

**CUADRO 4**  
**EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE FORMACIÓN**  
**(EJERCICIOS 2018 Y 2019)**  
(Importe en euros)

Nº DE ORDEN ANEXO 1 / EXPEDIENTE TCU	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO ANTERIOR (A)	PRESUPUESTO DE LICITACIÓN DEL CONTRATO FISCALIZADO (B)	VARIACIÓN EN % (B-A)/A	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO FISCALIZADO (C)	BAJA OFERTADA EN % (B-C)/B
52 / 20190652	13.950,00	27.600,00	97,85	13.900,00	49,64
60 / 20190660	14.489,00	30.360,00	109,54	13.900,00	54,22
62 / 20190662	11.490,00	23.460,00	104,18	11.280,00	51,92
63 / 20190663	10.940,00	25.162,00	130,00	10.680,00	57,56
64 / 20190664	10.725,00	22.632,00	111,02	10.313,00	54,43

Como se puede observar en el cuadro 4, el presupuesto de licitación de los expedientes de referencia se incrementó significativamente respecto del importe de adjudicación de los contratos correspondientes al ejercicio anterior (entre el 97,85 % y el 130 %), siendo similares el contenido y el número de horas de duración de los cursos contratados. En relación con ello, debe tenerse en cuenta que la cuantía de las contrataciones de servicios similares realizadas en el ejercicio precedente es un factor a considerar por el órgano de contratación para estimar el valor del contrato y su ajuste al precio general de mercado, y que dicho factor, según muestran los datos que figuran en el cuadro anterior, no fue tenido en cuenta en estos casos. Asimismo, se puede observar que, en todos los supuestos mencionados, la adjudicación se realizó incluso por debajo del importe de adjudicación del contrato anterior, lo que confirma, por tanto, que no estaba justificada un alza tan significativa en el presupuesto de licitación.

**b) Pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares**

1) *Comprobación de que en el PCAP se ha establecido al menos una de las condiciones especiales de ejecución que contempla, con carácter preceptivo, el artículo 202 LCSP:*

- En todos los expedientes de contratación analizados los PCAP contemplan como condición especial de ejecución de carácter medioambiental la obligación del uso de materiales reciclados, previendo penalidades en caso de incumplimiento, y siendo causa de resolución del contrato en dos de los 13 expedientes (números 65 y 71 del anexo 1, 20190665 y 20190671).

<sup>17</sup> VIII Convenio colectivo de enseñanza y formación no reglada, suscrito con fecha 3 de abril de 2017 y publicado en el BOE de 3 de julio de 2017.

- Asimismo, en los expedientes números 52, 60, 61, 62, 63 y 64 del anexo 1 (20190652, 20190660, 20190661, 20190662, 20190663 y 20190664), se establece, como condición especial de ejecución del contrato, que los equipos informáticos permitan el funcionamiento de ahorro de energía y las mejores características de disipación de calor, considerando su incumplimiento infracción grave a los efectos de imposición de penalidades.

2) *Criterios de adjudicación:*

- En los expedientes números 52, 60, 61, 62, 63, y 64 del anexo 1 (20190652, 20190660, 20190661, 20190662, 20190663 y 20190664) la fórmula para la valoración del criterio precio establecida en el PCAP<sup>18</sup>, si bien ordena correctamente las ofertas económicas, no resulta acorde con los principios de economía y eficiencia al valorar las ofertas en relación con la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras, pudiendo producirse en su aplicación distorsiones en la ponderación del criterio precio respecto de los demás criterios de adjudicación, tal y como ha quedado apuntado en el Subapartado II.3 del presente Informe. En relación con ello debe señalarse, no obstante, que, en los contratos analizados, no se produjo la posible distorsión señalada en la ponderación de los criterios.

**c) Adjudicación y formalización**

En los 13 contratos de formación fiscalizados, las empresas que resultaron adjudicatarias de los contratos incurrieron en sus proposiciones en la presunción de ser anormalmente bajas, indicándose en las resoluciones de adjudicación que “...justificada la baja temeraria, [es] considerada adecuada y suficiente”, sin mayor explicación al respecto y sin que figuren publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 (artículo 63.3 e) de la LCSP).

**d) Ejecución y pago**

1) *Ejecución:*

- En los expedientes números 65, 66, 68, 69, 70 y 71 del anexo 1 (20190665, 20190666, 20190668, 20190669, 20190670 y 20190671), en relación con las actuaciones realizadas para comprobar el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución previstas en los PCAP, figura un documento denominado “*Nota aclaratoria*”, sin fecha ni rúbrica, remitido para dar respuesta a la solicitud previa de este Tribunal, en el que se indica que no se ha dejado constancia documental del seguimiento de los contratos pero que, no obstante, dicho seguimiento se produjo a través de “*visitas aleatorias...por las aulas para comprobar que sólo se usaba papel reciclado*”.

- Además, en los expedientes números 52, 60, 61, 62, 63, 64 y 67 del anexo 1 (20190652, 20190660, 20190661, 20190662, 20190663, 20190664 y 20190667), no ha quedado acreditado qué tipo de actuaciones de seguimiento y control se han llevado a cabo para comprobar el efectivo cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución de los contratos, habiendo sido solicitada dicha información por este Tribunal.

---

<sup>18</sup> Las fórmulas aplicadas son dos: (puntuación = puntuación máxima x (presupuesto de licitación-oferta que se valora/ presupuesto de licitación-oferta más económica), y puntuación = puntuación máxima x (baja de la oferta a valorar) / (baja de la oferta más económica).

2) *Pago:*

Por último, no se han detectado retrasos significativos en los pagos, informando el IMSERSO que durante la vigencia de los contratos no se impusieron penalidades a las empresas contratistas en los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad, lo que hubiera procedido, en el caso de que el órgano de contratación hubiera considerado que por causas imputables al contratista se produjo el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la prestación, de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución de los contratos (artículo 192 de la LCSP). Tal y como se ha indicado anteriormente, no han sido detectados incumplimientos, sin perjuicio de la falta de acreditación documental de las actuaciones de seguimiento y control de las condiciones especiales de ejecución en los trece expedientes citados en el punto anterior.

## II.6. OTROS CONTRATOS CELEBRADOS POR EL IMSERSO

Este Tribunal ha fiscalizado dos contratos del resto de servicios celebrados por el IMSERSO durante el ejercicio 2019 (expediente número 40 del anexo 1, cuyo objeto consistió en la contratación de un servicio de respiro familiar para personas con enfermedades raras; y expediente número 59 del anexo 1 para la cobertura de un servicio de mantenimiento del programa informático de gestión), por un importe de adjudicación global de 197.594,24 euros, IVA excluido. Del análisis realizado de dichos contratos se han obtenido los siguientes resultados.

### a) Actuaciones administrativas preparatorias

1) *Justificación de la elección del procedimiento de adjudicación:*

En el expediente número 59 del anexo 1 (20190659), no se justifica adecuadamente la utilización del procedimiento negociado sin publicidad ya que únicamente figura un documento de exclusividad de único proveedor emitido por el propio IMSERSO que indica que no se tiene constancia de "... que haya otra empresa que pueda realizar el mantenimiento de este programa informático...", no quedando acreditado en el expediente que no exista competencia por razones técnicas o que proceda la protección de derechos exclusivos (artículo 168.a) 2º de la LCSP).

2) *Estimación del precio, presupuesto de licitación y valor estimado:*

En el precitado expediente número 59 del anexo 1 (20190659), el PCAP contempla de forma excesivamente genérica el cálculo del presupuesto de licitación, indicando que "...se estima en un 81 % del coste total del contrato..." del "...Mantenimiento y desarrollo del software... Costes indirectos, gastos generales: Se estima un 13 % del coste...", sin concretar cómo fueron calculados dichos costes.

3) *Requisitos de solvencia exigidos a las empresas licitadoras:*

En el expediente número 40 del anexo 1 (20190300), el volumen mínimo anual de negocios exigido en el PCAP a las empresas, como requisito de acreditación de la solvencia económica y financiera fue de 400.000 euros, cuantía que excede del importe de una vez y media el valor estimado del contrato (243.374,75 euros), sin que conste la justificación relacionada con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza del servicio, que se contempla en estos casos en el artículo 87.1 a) de la LCSP.

**b) Pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares**

*Comprobación de que en el PCAP se ha establecido al menos una de las condiciones especiales de ejecución que contempla, con carácter preceptivo, el artículo 202 LCSP:*

- En el expediente número 40 del anexo 1 (20190300), el PCAP incluye una condición especial de ejecución que busca combatir el paro, en especial el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración, previendo que, en las nuevas contrataciones, bajas y sustituciones que se produzcan durante la ejecución del contrato, la empresa adjudicataria se compromete a contratar al menos un 50 % de personas desempleadas inscritas en las oficinas de empleo, pertenecientes a los colectivos mencionados (jóvenes, mujeres y desempleados de larga duración).
- En el expediente número 59 del anexo 1 (20190659), el PCAP incluye una condición especial de ejecución de carácter medioambiental consistente en que las aplicaciones informáticas se configuren de tal forma que, con anterioridad a imprimir documentos, ejecuten un menú emergente previo que pregunte al usuario si es absolutamente necesaria la impresión del documento, recordando al tiempo que indicar “*imprimir*” tiene un coste medioambiental.

En ambos contratos los PCAP prevén la imposición de penalidades en el supuesto de que se produzca el incumplimiento de dichas condiciones, si bien no se les atribuye el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, no constituyendo su incumplimiento causa de resolución del contrato.

**c) Ejecución y pago**

Este Tribunal ha analizado 15 pagos no habiéndose detectado retrasos en ninguno de ellos. Asimismo, el IMSERSO ha informado, a petición de este Tribunal, de que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas en los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad, esto es, por causas imputables al adjudicatario (artículo 192 de la LCSP), sin que por este Tribunal hayan sido detectados incumplimientos.

**II.7. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

El artículo 1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece como objeto “...*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública*”, así como “...*regular y garantizar el derecho de acceso a la información...*” sobre dicha actividad, para lo cual los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación deberán difundir de oficio determinada información que la norma considera relevante.

Respecto al ámbito subjetivo de la ley, en virtud de lo previsto en su artículo 2.1.b), sus disposiciones son de aplicación, entre otras, a “...*b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social...*”.

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de la presente Fiscalización, este Tribunal ha realizado un análisis específico del cumplimiento de la citada Ley 19/2013, en los aspectos relacionados con el objeto de la presente fiscalización.

En el análisis de la contratación celebrada por el IMSERSO durante el ejercicio fiscalizado se ha verificado el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la mencionada Ley 19/2013, que establece la obligación de hacer pública, como mínimo, información relativa al “... *objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos...*”, si bien precisa que en el caso de los contratos menores “...*La publicación de la información... podrá realizarse trimestralmente*”.

En relación con ello, debe señalarse que este Tribunal ha comprobado que el IMSERSO publica en su perfil de contratante, ubicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, los datos relativos a su actividad contractual, tales como, “*órgano de contratación*”, “*estado*” de la licitación, “*objeto del contrato*”, “*importe*” o “*fechas*” relevantes en el procedimiento de adjudicación, tal y como se ha señalado en el Subapartado II.2 del presente Informe, todo ello con carácter general y sin perjuicio de las deficiencias señaladas en dicho Subapartado.

Asimismo, se ha comprobado que en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado se publica el volumen anual de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos de adjudicación previstos, desagregando la información a nivel de Departamento Ministerial (artículo 8.1.a) de la citada Ley).

## **II.8. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización, este Tribunal ha realizado un análisis específico de las previsiones contenidas, en materia de contratación pública, en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres.

En relación con ello, cabe señalar que, de conformidad con las posibilidades previstas en los artículos 33 y 34 de la citada Ley Orgánica 3/2007, en la práctica totalidad de los PCAP analizados se contempla como criterio de desempate, la adjudicación del contrato a favor de aquella empresa licitadora que, en el momento de finalizar el plazo de presentación de la oferta, tuviese un “*mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla*”, de conformidad con lo previsto en el artículo 147 de la LCSP.

Asimismo, el IMSERSO ha incluido en los PCAP, como condición especial de ejecución, diversas cuestiones dirigidas a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, tal y como se ha expuesto en los Subapartados anteriores:

- El establecimiento en 11 de los 12 expedientes de servicios de vigilancia y seguridad privada formalizados de una condición especial de ejecución de carácter social dirigida a favorecer la formación en el lugar de trabajo, para lo cual la empresa adjudicataria debía impartir un curso en materia de actuaciones preventivas y ante situaciones de violencia de género.

- El establecimiento, en los contratos de servicios incluidos en el Programa de Termalismo Social, de una condición especial de ejecución para que, en el caso de necesitar durante la ejecución de los contratos nuevo personal fijo, “...el número de mujeres deberá ser de al menos el 50 % del total...”.
- El establecimiento, en uno de los 2 contratos analizados relativos a otro tipo de servicios, de una condición especial de ejecución que busca combatir el paro de determinados colectivos, entre ellos, el que afecta a las mujeres, previendo que, en las nuevas contrataciones, bajas y sustituciones que se produjeran durante la ejecución del contrato, la empresa adjudicataria se comprometía a contratar al menos un 50 % de personas desempleadas inscritas en las oficinas de empleo, pertenecientes a los colectivos mencionados (jóvenes, mujeres y desempleados de larga duración).

## II.9. CUESTIONES RELACIONADAS CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Este Tribunal ha realizado un análisis de las previsiones contenidas en relación con la sostenibilidad ambiental, de conformidad con lo previsto en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización.

En relación con lo anterior debe señalarse que en los cuatro contratos de limpieza fiscalizados se han incluido medidas de gestión medioambiental como condiciones especiales de ejecución consistentes en la realización de “... un programa de formación al personal de limpieza que recoja los aspectos medioambientales en la prestación del servicio...”, debiendo justificar la formación dispensada a los trabajadores adscritos al servicio.

Además, en los expedientes de contratación para la impartición de cursos de formación analizados, los PCAP contemplan como condición especial de ejecución la obligación del uso de materiales reciclados.

Por último, en seis expedientes para la impartición de cursos de formación se establece como condición especial de ejecución el requerimiento de que los equipos informáticos adquiridos permitan el funcionamiento de ahorro de energía y las mejores características de disipación de calor.

Cabe añadir al respecto que, en todos los casos, los PCAP previeron la imposición de penalidades al contratista en caso de incumplimiento de dichas condiciones, configurándose como causa de resolución del contrato en dos de los expedientes citados.

## III. CONCLUSIONES

### III.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales ha cumplido lo dispuesto en 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 su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018, puesto que ha remitido telemáticamente, a través de la Plataforma de Rendición Telemática del Tribunal de Cuentas, la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2019, así como los expedientes de contratación de rendición obligatoria, integrados por los documentos que resultan preceptivos (Subapartado II.1).

### **III.2. DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL A TRAVÉS DEL PERFIL DE CONTRATANTE UBICADO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

2. En cincuenta y nueve de los setenta y un expedientes analizados por este Tribunal, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales no ha difundido a través del perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público parte de la documentación relativa a su actividad contractual, exigible en virtud de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Subapartado II.2).

### **III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y A LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA**

#### **III.3.1. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS PREPARATORIAS, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN**

3. En la práctica totalidad de los expedientes analizados (catorce sobre un total analizado de dieciséis contratos) se ha producido una insuficiente planificación de las necesidades de contratación por parte de ese Instituto, ya que prorrogó de facto la prestación de los servicios con las mismas empresas que lo venían realizando durante el ejercicio 2018, sin la necesaria cobertura contractual. En consecuencia, al ser omitido el trámite de la función interventora, fue necesaria la convalidación por el Consejo de Ministros en relación con la aprobación y el compromiso del gasto realizado y hasta la fecha de la formalización de los contratos correspondientes, por un importe global de 2.075.281,53 euros, IVA incluido. Dicha situación se debió, según manifiesta ese Instituto, a las carencias de personal propio por "*la no cobertura de vacantes...*", y al "*...volumen inabarcable de expedientes de contratación...*", razones que, a juicio de este Tribunal, no desvirtúan la deficiente planificación señalada, ya que los servicios de vigilancia y seguridad y de limpieza constituyen una necesidad básica para el funcionamiento ordinario de los centros, y que las carencias de personal indicadas eran conocidas con antelación al igual que era conocido el plazo de finalización de la vigencia de los contratos desde la misma fecha de su firma (Subapartado II.3).
4. En cinco expedientes, no figura el informe de insuficiencia de medios propios previsto para los contratos de servicios, realizando una mención excesivamente genérica a dicha carencia de medios en la propia memoria justificativa de la necesidad de contratar (116.4 f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.3).
5. En tres expedientes, el presupuesto base de licitación que figura en los pliegos de cláusulas administrativas particulares no hace referencia expresa al convenio colectivo del sector que resulta de aplicación, o bien no se desglosa la "*desagregación por género*" de los costes salariales estimados, sin que figure la justificación de la causa que, en su caso, determina la imposibilidad de reflejar dicha desagregación respecto del personal adscrito a la ejecución del contrato (artículo 100 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.3).
6. En nueve expedientes adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, la elección de los criterios objetivos de adjudicación y su ponderación se justifican de forma excesivamente genérica, basándose en consideraciones como que su

*“...aplicación supone la optimación del servicio que se pretende contratar, consiguiendo de esta forma seleccionar la oferta económicamente más ventajosa”,* y otras expresiones similares, sin concretar las circunstancias concurrentes que justifican la elección de uno u otro criterio de adjudicación basadas en el principio de la *“mejor relación calidad-precio”* (artículos 116.4 c) y 131 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.3).

7. En tres de los expedientes analizados no ha quedado acreditada la publicación de la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado, en otro se ha detectado un retraso de 35 días respecto al plazo fijado en la normativa, y además un retraso de 31 días respecto del plazo previsto para la publicación en el perfil de contratante (artículo 154 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.3).

### **III.3.2. PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES**

8. Este Tribunal ha comprobado que, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicados a once de los doce contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada analizados, se contempla al menos una condición especial de ejecución de tipo social, consistente en la impartición por las empresas adjudicatarias de un programa de formación en materia de *“...actuaciones preventivas y ante situaciones de violencia de género...”*, o el cumplimiento del convenio colectivo del sector; y en todos los contratos de servicios de limpieza analizados, se incluye una condición especial de ejecución de carácter medioambiental, consistente en realizar *“... un programa de formación al personal de limpieza que recoja los aspectos medioambientales en la prestación del servicio...”*.

Asimismo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares prevén la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones especiales en la práctica totalidad de los expedientes analizados (quince contratos), si bien, solo en un supuesto se les atribuye el carácter de obligaciones contractuales esenciales, a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, constituyendo su incumplimiento causa de resolución del contrato (artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.3).

9. En los expedientes analizados se han utilizado fórmulas o métodos de valoración del criterio precio en función de la proporción existente entre las bajas económicas de todas las ofertas presentadas, cuya aplicación puede dar lugar a resultados desproporcionados, de forma que diferencias mínimas en las bajas de las ofertas pueden producir grandes diferencias en las puntuaciones pudiendo distorsionar la importancia del precio respecto del conjunto de los criterios.

Asimismo, se ha detectado la falta de coherencia entre la ponderación otorgada al criterio del precio y la mayor valoración que, de facto, se otorgaba a las mejoras consistentes en la oferta de las empresas adjudicatarias de una bolsa de horas sin coste. Efectivamente, fue más valorada el importe de la mejora, considerando el importe máximo en euros/hora previsto en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que una baja equivalente en el precio. Debe señalarse no obstante que, en la práctica, la posible distorsión indicada no fue determinante en el resultado de la adjudicación, circunstancia que no desvirtúa las incidencias señaladas.



Por último, en relación con la utilización de las horas de la bolsa gratuita ofertada por las empresas que finalmente resultaron adjudicatarias, cabe indicar que existen incidencias en quince expedientes analizados: en ocho expedientes consta que no se han utilizado dichas horas, sin mayor justificación al respecto; en cuatro expedientes consta que dicha bolsa no fue utilizada, o no lo fue en su totalidad, debido a las circunstancias derivadas de la pandemia y la declaración del Estado de Alarma; en otros dos supuestos no figura información al respecto, a pesar de haber sido solicitada dicha información por este Tribunal; y en otro supuesto consta la no utilización de la bolsa de horas ofertada debido al período de vacaciones de los usuarios del Centro (Subapartado II.3).

### III.3.3. EJECUCIÓN Y PAGO

10. En dos expedientes los certificados de conformidad con los servicios prestados fueron emitidos transcurrido el plazo máximo previsto desde que se produjo la prestación del servicio (artículos 198.4 y 210 de la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos de Sector Público (Subapartado II.3).
11. Además, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento de los plazos de pago en ochenta y dos pagos realizados en los expedientes de contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada y de limpieza, habiéndose detectado retrasos en ocho de ellos, siendo el promedio del retraso de 53 días respecto al plazo previsto en la normativa (Subapartado II.3).

Por último, la entidad fiscalizada ha informado, a petición de este Tribunal, de que no se han impuesto penalidades económicas a los contratistas en los casos en los que los pliegos de cláusulas administrativas particulares contemplaban dicha posibilidad, lo que hubiera procedido en el caso de que el órgano de contratación hubiera considerado que por causas imputables al contratista se produjo el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la prestación, de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución de los contratos (artículo 192 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.3).

### III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS CONTRATOS PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TERMALISMO Y DE TURISMO SOCIAL PARA PERSONAS MAYORES Y MANTENIMIENTO DEL EMPLEO

#### III.4.1. PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES

12. En los treinta y nueve expedientes fiscalizados del Programa de Termalismo Social los pliegos de cláusulas administrativas particulares contemplan, al menos, una condición especial de ejecución de carácter social cuya finalidad es contribuir a los objetivos previstos por la normativa vigente en materia de igualdad de género en el ámbito laboral, consistente en que “...*si como consecuencia de la adjudicación del contrato el empresario precisa contratar nuevo personal fijo, el número de mujeres contratadas deberá ser de al menos el 50 % ...*”, estableciéndose como mecanismo de control y seguimiento del cumplimiento de dicha condición la acreditación mediante una “...*declaración responsable...*”, lo que parece insuficiente como único sistema de control para garantizar su efectividad (Subapartado II.4).

13. En lo que respecta al contrato de servicios para la organización, gestión y ejecución del Programa de Turismo social, el pliego de cláusulas administrativas particulares contempla, al menos una condición especial de ejecución de tipo social, dirigida a la creación de empleo consistente en que se produzcan o mantengan 1.000 puestos de trabajo netos por cada 7.500 estancias diarias durante los meses de ejecución del contrato, que constituye, a su vez, uno de los objetivos del citado Programa, previendo mecanismos de seguimiento y control de su cumplimiento durante la ejecución del contrato, a través de las Comisiones Especiales de seguimiento, creadas al efecto por el Consejo General de ese Instituto.

Asimismo, en los casos anteriores, los pliegos de cláusulas administrativas particulares correspondientes a los Programas de Termalismo y Turismo Social, contemplan la posibilidad de imponer penalidades por incumplimiento, si bien no se considera condición esencial del contrato a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, no constituyendo su incumplimiento causa de resolución (Subapartado II.4).

#### III.4.2. ADJUDICACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PUBLICIDAD

14. En seis expedientes del Programa de Termalismo Social la publicación de la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado, se produjo transcurrido el plazo máximo de 15 días. Asimismo, en siete expedientes la publicación en el perfil de contratante de la formalización se produjo transcurrido el plazo máximo de 15 días desde su perfeccionamiento (artículo 154 de la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos de Sector Público) (Subapartado II.4).

#### III.4.3. EJECUCIÓN Y PAGO

15. Los Programas de Termalismo y de Turismo Social fueron cancelados durante su ejecución para la temporada 2020 y para la temporada 2020/2021, respectivamente, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2020, debido a la situación de emergencia sanitaria derivada de la COVID-19. Dicha circunstancia podría dar lugar al pago a las empresas contratistas de las indemnizaciones económicas que soliciten y que, en su caso, procedan como consecuencia de la suspensión y posterior cancelación de los contratos, “...previa solicitud y acreditación fehaciente de su realidad, efectividad y cuantía...”, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34.1 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID19 (Subapartado II.4).

16. En relación con el control y seguimiento de la ejecución hasta su cancelación de los contratos relativos a dichos programas cabe concluir lo siguiente (Subapartado II.4):

- En los contratos de termalismo social figura en los expedientes un informe anual para cada uno de los balnearios participantes, en el que se indica el número de plazas ocupadas durante el ejercicio así como su distribución en función de la duración de la estancia en el establecimiento termal, el número de informes post-curas y cómo se ha medido el nivel de satisfacción, si bien en dichos informes no se precisa la distribución temporal de las encuestas que fueron realizadas, el número total de las mismas o su contenido.

Además, se han analizado las actas remitidas, correspondientes a las reuniones trimestrales de la “*Comisión de seguimiento del programa*” previstas en los pliegos de prescripciones técnicas, celebradas entre representantes de los balnearios y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, y no ha quedado acreditado que en dichas reuniones se trataran el “*Informe sobre el empleo generado o mantenido en los balnearios y hoteles participantes en el programa*” ni el “*Informe sobre acciones formativas llevadas a cabo por los distintos balnearios*”, por lo que no ha sido posible analizar el cumplimiento de estos extremos.

- En relación con el cumplimiento de los objetivos del contrato de turismo social y mantenimiento del empleo, del análisis de la documentación disponible, cabe concluir que se han generado un total de 5.251 nuevos puestos de trabajo y se han mantenido 1.771, cumpliéndose el objetivo establecido en el pliego de prescripciones técnicas particulares (un trabajador contratado por cada 7,5 estancias diarias). No obstante, no ha sido posible contrastar dicha información, ni por el propio Instituto ni por este Tribunal, al no disponer de la identificación de las personas contratadas para su posterior comprobación con la información disponible en la Tesorería General de la Seguridad Social.

17. En veintitrés expedientes de contratación para la reserva y ocupación de plazas en balnearios, se han producido retrasos en la conformidad con la prestación del servicio, superándose el plazo máximo de treinta días desde la realización del objeto de los contratos (Subapartado II.4).
18. Además, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando doscientos noventa y siete pagos correspondientes a los expedientes de Termalismo y de Turismo Social fiscalizados, habiéndose detectado retrasos en noventa y seis de ellos (noventa y cinco de Termalismo, con un retraso medio de 23 días, y uno de Turismo Social con una demora de 54 días) (Subapartado II.4).
19. Por último, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales ha informado, a petición de este Tribunal, de que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas en los supuestos en los que estaba contemplada en los pliegos de cláusulas administrativas particulares dicha posibilidad esto es, cuando por causas imputables al contratista se produjera el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la prestación, de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución de los contratos (artículo 192 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Subapartado II.4).

### **III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS CONTRATOS PARA LA IMPARTICIÓN DE CURSOS DE FORMACIÓN**

#### **III.5.1. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS PREPARATORIAS**

20. En ninguno de los trece expedientes de formación fiscalizados figura el informe de insuficiencia de medios propios previsto para los contratos de servicios, realizándose una mención excesivamente genérica a dicha carencia de medios en la orden de inicio o en la memoria justificativa de la necesidad de contratar, y sin que además conste publicado dicho informe en la Plataforma de Contratación del Sector Público (artículos 63.3 y 116.4 f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.5).

21. Asimismo, en ninguno de los trece expedientes ha quedado justificada la elección de la utilización del procedimiento abierto simplificado abreviado, regulado en el artículo 159.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, puesto que en la memoria justificativa se ha indicado que “...un procedimiento abierto por lotes se trataría de un expediente SARA y la competencia para resolverlo sería de los Servicios Centrales del IMSERSO” (siete contratos de formación para su impartición en el Centro de Bergondo, cuyo valor estimado global asciende a 174.463,82 euros), o bien únicamente figura en el pliego de cláusulas administrativas particulares la posibilidad de utilizar el procedimiento abierto simplificado abreviado cuando así se permita en función del importe del valor estimado del contrato (seis contratos de formación para su impartición en el Centro de Albacete por valor estimado global de 156.584 euros). En efecto, la suma del valor estimado global de los contratos de formación de los centros indicados supera, en ambos casos, al importe de 144.000 euros previsto en el artículo 22 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, como límite para la calificación de los contratos de servicios como sujetos a regulación armonizada, circunstancia que habría requerido la tramitación de un único expediente de contratación, adjudicado mediante un procedimiento distinto, más aun teniendo en cuenta que el procedimiento simplificado abreviado puede resultar más restrictivo de la concurrencia al suponer una reducción de los plazos de presentación de las proposiciones por los licitadores.

Asimismo, destaca el hecho de que se haya producido un retraso en el inicio de la impartición de los cursos en todos los contratos de formación fiscalizados, lo cual contrastaría con la justificación de la elección del procedimiento de adjudicación en los expedientes del Centro de Bergondo (Subapartado II.5).

22. En cuatro expedientes la justificación para la determinación del presupuesto de licitación se basa en “...los costes laborales del profesor, costes de materiales, costes generales y beneficio industrial”, sin indicar expresamente si se tuvo en cuenta el convenio laboral de referencia para el cálculo de los salarios del personal adscrito a la ejecución del contrato (artículo 100 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.5).

23. En cinco de los expedientes fiscalizados el presupuesto de licitación se incrementó significativamente respecto del importe de adjudicación de los contratos correspondientes al ejercicio anterior (entre el 97,85 % y el 130 %), siendo similares el contenido y el número de horas de duración de los cursos contratados, actuación que no se ha justificado debidamente en el expediente. Incluso en todos estos supuestos, la adjudicación se realizó por debajo del importe de adjudicación del contrato anterior, lo que confirma, por tanto, que no estaba justificada un alza tan significativa en el presupuesto de licitación, debiendo cuidar, los órganos de contratación, de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado (artículo 100.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.5).

### **III.5.2. PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES**

24. En todos los expedientes de contratación analizados los pliegos contemplan al menos una condición especial de ejecución, de carácter medioambiental, consistente en la obligación del uso de materiales reciclados, previendo la imposición de penalidades en caso de incumplimiento. Asimismo, se les atribuye el carácter de obligación contractual esencial, constituyendo su

incumplimiento causa de resolución del contrato en dos de los expedientes fiscalizados (Subapartado II.5).

25. En seis expedientes de contratación, la fórmula para la valoración del criterio precio establecida en los pliegos de cláusulas administrativas particulares valora las ofertas en relación con la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras, pudiendo producirse en su aplicación distorsiones en la ponderación del criterio precio respecto de los demás criterios de adjudicación. No obstante, debe precisarse que, en los contratos analizados, no se produjo la posible distorsión señalada en la ponderación de los criterios, lo que no desvirtúa la incidencia señalada (Subapartado II.5).

### III.5.3. ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN

26. En ninguno de los trece contratos de formación fiscalizados figura adecuadamente justificada la aceptación de las ofertas de las empresas adjudicatarias, a pesar de que las mismas estarían incursas en presunción de anormalidad. Tampoco figuran publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público los informes sobre dichas ofertas anormalmente bajas (artículos 63.3 e) y 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.5).

### III.5.4. EJECUCIÓN Y PAGO

27. En ninguno de los trece contratos de formación fiscalizados ha quedado acreditada la realización de actuaciones de seguimiento y control para comprobar el efectivo cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución de los contratos, a pesar de haber sido solicitada esta información expresamente por este Tribunal de Cuentas. Únicamente en seis de los expedientes figura un documento denominado “*Nota aclaratoria*”, sin fecha ni rúbrica, remitido para dar respuesta a la solicitud previa de este Tribunal, en el que se indica que no se ha dejado constancia documental de dichas actuaciones de seguimiento de los contratos pero que, no obstante, dicho seguimiento se produjo a través de “*visitas aleatorias... por las aulas para comprobar que sólo se usaba papel reciclado*” (Subapartado II.5).

28. No se han detectado retrasos en los pagos, informando el Instituto de Mayores y Servicios Sociales que durante la vigencia de los contratos no se impusieron penalidades a las empresas contratistas en los supuestos en los que estaba contemplada en el pliego de cláusulas administrativas particulares dicha posibilidad, lo que hubiera procedido, en el caso de que el órgano de contratación hubiera considerado que por causas imputables al contratista se produjo el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la prestación, de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución de los contratos (artículo 192 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (Subapartado II.5).

### III.6. CONCLUSIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

29. En relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013, este Tribunal ha comprobado que, con carácter general, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales publica en su perfil de contratante, ubicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público,

la mayor parte de los datos relativos a su actividad contractual. No obstante, según las comprobaciones realizadas, en cincuenta y nueve expedientes no figura publicada en dicha Plataforma parte de la información que resulta obligatoria. Asimismo, en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado se publica el volumen anual de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos de adjudicación previstos, desagregando la información a nivel de Departamento Ministerial (Subapartados II.2 y II.7).

### **III.7. CONCLUSIÓN RELATIVA A LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

30. La Entidad fiscalizada ha hecho uso de la posibilidad prevista en el artículo 34 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares en caso de igualdad en la valoración de los criterios de adjudicación, como medida de fomento de la igualdad en la contratación del sector público, la preferencia por las proposiciones de las empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, tuviesen un *“mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla”*. No obstante, debe señalarse que las posibilidades que se prevén en dicha Ley son potestativas, por lo que su no utilización no constituiría un incumplimiento normativo. Asimismo, en los contratos de termalismo social se han incluido condiciones especiales de ejecución dirigidas a eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo, y en la mayoría de los expedientes de servicios de vigilancia y seguridad privada se ha incluido una condición especial de ejecución de carácter social dirigida a impartir un curso en materia de actuaciones preventivas y ante situaciones de violencia de género (Subapartado II.8).

### **III.8. CONCLUSIÓN RELATIVA A LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL**

31. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales ha incluido en distintos contratos cláusulas de carácter medioambiental con la consideración de condiciones especiales de ejecución. En este sentido, en los contratos de limpieza fiscalizados se han incluido medidas de gestión medioambiental consistentes en la realización de *“... un programa de formación al personal de limpieza que recoja los aspectos medioambientales en la prestación del servicio...”*. Asimismo, en los expedientes de contratación para la impartición de cursos de formación analizados, se contempla la obligación del uso de materiales reciclados, y en seis de ellos se establece, como condición especial de ejecución, que los equipos informáticos permitan el funcionamiento de ahorro de energía y las mejores características de disipación de calor, contemplándose, en todos los casos, la imposición de penalidades en caso de incumplimiento (Subapartado II.9).

## **IV. RECOMENDACIONES**

1. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería planificar adecuadamente sus necesidades de contratación, considerando los medios de los que dispone y teniendo en cuenta que la cobertura de los servicios básicos para el funcionamiento ordinario de los centros dependientes de esa Entidad debe producirse sin solución de continuidad. Asimismo, debería considerar impulsar aquellas actuaciones que resulten precisas para solventar las carencias de personal

que manifiesta, de conformidad con la normativa de provisión de puestos de trabajo que rige en el Sector público, en aras de adaptar su estructura organizativa a sus necesidades reales.

2. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, debería motivar suficientemente en el expediente, en los procedimientos abiertos con una pluralidad de criterios, la justificación de la elección de los criterios objetivos de adjudicación, así como la ponderación asignada a cada uno de ellos, teniendo en cuenta que ha de justificarse adecuadamente y de manera concreta la finalidad última de dichos criterios para lograr la mejor relación calidad-precio en las ofertas.
3. Resultaría conveniente que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales revisara algunas de las fórmulas que son utilizadas para la valoración del criterio precio y sustituyera aquellas que, con su aplicación, pudieran distorsionar o, cuando menos, minimizar la ponderación atribuida a otros criterios de adjudicación distintos del precio previstos en el pliego de cláusulas administrativas particulares. En relación con ello, son más adecuadas, a juicio de este Tribunal, aquellas fórmulas de valoración del criterio precio que atienden principalmente al precio de licitación, que es un precio fijado por la propia Administración y que debe ser adecuado al de mercado.
4. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería realizar un análisis en profundidad sobre las previsible ventajas e inconvenientes de la eventual utilización de la figura del acuerdo marco como mecanismo de racionalización técnica de la contratación para la organización, desarrollo y ejecución del Programa de Termalismo Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 221 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, lo que podría simplificar la gestión en la tramitación de los contratos. Sin perjuicio de ello, debe señalarse que, mediante el procedimiento de adjudicación utilizado actualmente, negociado sin publicidad, todos los establecimientos termales interesados en participar y que cumplen unas condiciones mínimas acceden al citado Programa.
5. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, en sucesivas contrataciones, debería incluir la obligación de los hoteles participantes en el Programa de turismo social para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas, de proporcionar la identificación personalizada de las contrataciones efectuadas en cada una de las temporadas, con el fin de verificar la idoneidad de dichas contrataciones así como de garantizar el cumplimiento efectivo de uno de los objetivos fundamentales de dicho Programa (la generación y mantenimiento del empleo en el sector turístico durante la temporada baja).

Madrid, 28 de octubre de 2021

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by a surname and a first name, all written in a cursive style.

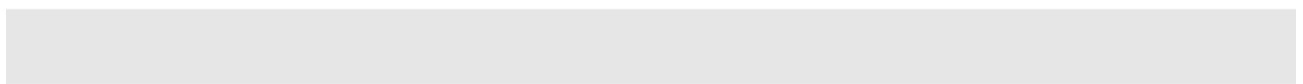
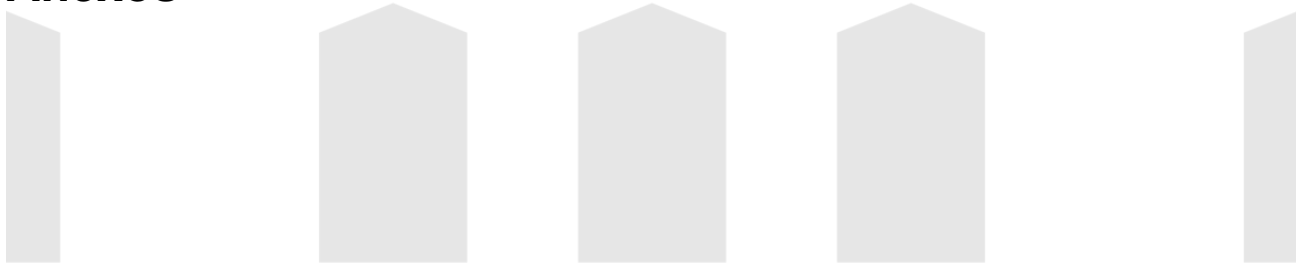
Maria José de la Fuente y de la Calle







## Anexos





**RELACIÓN DE ANEXOS**

---

ANEXO 1	CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, EJERCICIO 2019. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS .....	65
ANEXO 2	INFORMACIÓN RELATIVA A LOS IMPORTES DE LOS EXPEDIENTES DE GASTO CONVALIDADOS POR EL CONSEJO DE MINISTROS. SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD Y LIMPIEZA, EJERCICIO 2019 .....	71
ANEXO 3	RELACIÓN DE FACTURAS ABONADAS CON RETRASO .....	72
ANEXO 4	RELACIÓN DE EXPEDIENTES CON RETRASOS EN LA CONFORMIDAD CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO .....	75



ANEXO 1 – 1/6

**CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, EJERCICIO 2019.  
RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS  
(Importes en euros, IVA excluido)**

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
1	938/2019	20190069	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Mondariz para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	477.884,78
2	945/2018	20190077	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Lanjarón 1-2-3 para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	2.344.620,01
3	946/2018	20190078	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Leana 1-2 para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	1.893.002,96
4	867/2018	20190079	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Termas de Cuntis para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	1.553.712,96
5	878/2018	20190080	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Termas Victoria para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	463.173,40
6	883/2018	20190083	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Puente Viesgo para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	699.940,89
7	903/2018	20190085	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Villavieja para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	516.661,34
8	937/2018	20190087	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Ariño para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	568.344,00
9	941/2018	20190088	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Arnoia, Lobios y Laias para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	899.643,42
10	951/2018	20190092	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Arnedillo 1-2 y Comarruga para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	1.954.879,50
11	880/2018	20190093	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Broquetas para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	509.009,35
12	899/2018	20190094	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario San Nicolás para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	893.753,93
13	922/2018	20190103	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Elgorriaga para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	604.436,09
14	904/2018	20190104	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de El Raposo para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	1.372.169,23
15	879/2018	20190109	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Archena para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	1.511.212,25

ANEXO 1 – 2/6

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
16	890/2018	20190112	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Baños de la Concepción para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	2.235.864,25
17	865/2019 (12/2019)	20190212	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Retortillo para el programa de Termalismo del IMSERSO (865/2018)	Servicios	761.940,34
18	866/2018 (13/2019)	20190213	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Tus para el programa de Termalismo del IMSERSO (866/2018)	Servicios	390.801,05
19	947/2018 (85/2019)	20190214	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Molgas 1-2 para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	478.582,62
20	874/2018 (20/2019)	20190217	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Las Salinas para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	423.700,97
21	923/2018 (64/2019)	20190218	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Santiago de Compostela para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	591.396,14
22	925/2018	20190221	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Vichy Catalan para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	223.032,96
23	906/2018 (46/2019)	20190232	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de San Andrés para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	640.718,58
24	896/2018 (38/2019)	20190233	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Brea para el programa de Termalismo del IMSERSO (896/2018)	Servicios	492.515,58
25	932/2018 (71/2019)	20190237	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Alhama de Aragon para el programa de Termalismo del IMSERSO (932/2018)	Servicios	439.662,70
26	889/2018 (35/2019)	20190239	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Cervantes para el programa de Termalismo del IMSERSO (889/2018)	Servicios	971.050,07
27	868/2018 (15/2019)	20190240	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Hervideros de Cofrentes para el programa de Termalismo del IMSERSO (868/2018)	Servicios	3.000.733,31
28	916/2018 (56/2019)	20190250	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario Rio Pambre para el programa de Termalismo del IMSERSO (916/2018)	Servicios	199.106,54

ANEXO 1 – 3/6

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
29	901/2018 (41/2019)	20190252	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Caldas de Estrac para el programa de Termalismo del IMSERSO (901/2018)	Servicios	308.562,56
30	934/2018 (73/2019)	20190253	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Benassal para el programa de Termalismo del IMSERSO (934/2018)	Servicios	323.458,69
31	881/2018 (27/2019)	20190254	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Ledesma para el programa de Termalismo del IMSERSO (881/2018)	Servicios	2.165.200,00
32	944/2018 (82/2019)	20190260	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Fitero 1-2 para el programa de Termalismo del IMSERSO (944/2018)	Servicios	3.508.626,76
33	876/2018 (22/2019)	20190264	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Termas Orion para el programa de Termalismo del IMSERSO (876/2018)	Servicios	559.530,62
34	887/2019 (33/2019)	20190279	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Caldelas de Tuy para el programa de Termalismo del IMSERSO (887/2018)	Servicios	386.440,38
35	949/2018 (87/2019)	20190280	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Baños de Montemayor 1-2-3 para el programa de Termalismo del IMSERSO (949/2018)	Servicios	2.074.258,70
36	877/2018 (23/2019)	20190290	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario Termas Romanas para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	575.118,66
37	1005/2018 (90/2019)	20190291	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Carballino para el programa de Termalismo del IMSERSO (1005/2018)	Servicios	495.825,14
38	952/2018 (91/2019)	20190292	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de Acuña 1-2, Liérganes 1-2, Graena1-2, Cestona, Terma Pallares, La Albotea, Grávalos para el programa de Termalismo del IMSERSO(952/2018)	Servicios	6.046.346,66
39	920/2018 (60/2019)	20190296	Reserva y ocupación de plazas en el Balneario de La Hermida para el programa de Termalismo del IMSERSO	Servicios	599.351,76

ANEXO 1 – 4/6

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
40	286/2019	20190300	Servicio de respiro familiar para personas con enfermedad rara en el Centro de Referencia Estatal de Atención a Personas con Enfermedades Raras y sus Familias en Burgos	Servicios	185.354,24
41	308/2019	20190381	Organización, gestión y ejecución del Programa de Turismo Social del IMSERSO para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas	Servicios	104.427.743,22
42	266/2019	20190424	Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios de los Servicios Centrales del IMSERSO	Servicios	476.478,00
43	284/2019	20190441	Servicio de vigilancia y seguridad en el Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física de San Fernando	Servicios	176.573,00
44	287/2019	20190473	Servicio de vigilancia y seguridad del CRE para la atención de personas con enfermedades raras y sus familias de burgos	Servicios	184.300,53
45	379/2019	20190474	Servicio de vigilancia y seguridad para el Centro de Referencia Estatal para la Atención a Personas con Enfermedad de Alzheimer y otras Demencias de Salamanca	Servicios	316.269,96
46	512/2019	20190560	Servicio de limpieza del Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física de Lardero (La Rioja)	Servicios	156.489,00
47	672/2018 (289/2019)	20190562	Servicio de limpieza y lavandería en el Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física de San Fernando (EXPEDIENTE 289/2019)	Servicios	187.800,00
48	547/2019	20190589	Servicio de vigilancia y seguridad para el centro de promoción de la autonomía personal de Bergondo (A Coruña)	Servicios	284.775,83
49	767/2019	20190637	Servicio de vigilancia y seguridad en el Centro de Atención a Personas con Discapacidad Física de Ferrol (A Coruña)	Servicios	148.501,26
50	397/2019	20190638	Servicio de vigilancia y seguridad para el Centro de Referencia Estatal para la Atención a Personas con Grave Discapacidad y para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia de San Andrés del Rabanedo (León)	Servicios	146.355,82



ANEXO 1 – 5/6

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
51	BERG-PASA 15/2019	20190651	Contratación del servicio de vigilancia y seguridad del centro de promoción de la autonomía personal de Bergondo por dos años.	Servicios	32.800,00
52	2019/004 (AB-FSE.-4)	20190652	Curso “Operación de redes departamentales” para usuarios del CRMF de Albacete, durante 2019, cofinanciado por el Fondo Social Europeo.	Servicios	13.900,00
53	488/2019	20190653	Servicio de vigilancia y seguridad del Centro de Recuperación de Personas con discapacidad física de Madrid.	Servicios	109.950,55
54	283/2019	20190654	Servicio de vigilancia y seguridad nocturna en el Centro de Atención a Personas con discapacidad física de Guadalajara.	Servicios	62.946,00
55	527/2019	20190655	Servicio de vigilancia nocturna y seguridad para el Centro de Atención a Personas con discapacidad física de Pozoblanco (Córdoba)	Servicios	61.357,10
56	P.A. 13/19 (381/2019-1132/2018)	20190656	Servicio de limpieza en el centro de atención a personas con discapacidad física (CAMF) de Ferrol (A Coruña).	Servicios	82.968,00
57	402/2019	20190657	Servicio de vigilancia y seguridad en la Dirección Territorial y Centro Base del Instituto de Mayores y Servicios Sociales en Ceuta.	Servicios	37.941,79
58	473/2019	20190658	Servicio de limpieza de la Dirección Territorial y Centro Base del IMSERSO en Ceuta.	Servicios	39.092,50
59	CC-2019/78	20190659	Servicio de mantenimiento del programa informático de gestión del centro (APICE) para el CAMF de Alcuéscar (Cáceres).	Servicios	12.240,00
60	2019/002 (AB-FSE.-2)	20190660	Curso “Actividades de gestión administrativa” para usuarios del centro de recuperación de minusválidos físicos (CRMF) de Albacete, durante 2019, cofinanciado por el Fondo Social Europeo.	Servicios	13.900,00
61	2019/009 (AB-FSE.-9)	20190661	Curso “Tratamiento y maquetación de elementos gráficos en pre impresión” para usuarios del CRMF de Albacete durante 2019, cofinanciado por el Fondo Social Europeo.	Servicios	12.940,00

ANEXO 1 – 6/6

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
62	2019/010 (AB-FSE 014)	20190662	Curso "Diseño y producción avanzada de productos multimedia" para usuarios del centro de recuperación de minusválidos físicos (CRMF) de Albacete, durante 2019, cofinanciado por el Fondo Social Europeo.	Servicios	11.280,00
63	2019/006 (AB-FSE.-6)	20190663	Curso "Operaciones auxiliares de servicios administrativos, generales y reprografía" para usuarios del centro de recuperación de minusválidos físicos (CRMF) de Albacete durante 2019, cofinanciado por el Fondo Social Europeo."	Servicios	10.680,00
64	2019/005 (AB-FSE.-5)	20190664	Curso "Operaciones de grabación y tratamiento de datos y documentos" para usuarios del centro de recuperación de minusválidos físicos (CRMF) de Albacete durante 2019, cofinanciado por el Fondo Social Europeo.	Servicios	10.313,00
65	BERG-PASA 11/2019	20190665	Servicio de formación para la inserción laboral.	Servicios	19.197,04
66	BERG-PASA 1/2019	20190666	Curso de aplicaciones informáticas Microsoft Office.	Servicios	18.455,46
67	BERG-PASA 2/2019	20190667	Impartición del curso de F.P.O. de redes sociales.	Servicios	18.332,24
68	BERG-PASA 7/2019	20190668	Impartición del curso básico de F.P.O. de tecnologías de la información y de la comunicación.	Servicios	18.270,17
69	BERG-PASA 10/2019	20190669	Impartición del curso de nivelación cultural.	Servicios	17.082,03
70	BERG-PASA 9/2019	20190670	Impartición del curso de técnicas artísticas aplicadas a la decoración.	Servicios	16.940,02
71	BERG-PASA 13/2019	20190671	Impartición de los talleres de habilidades sociales y recursos comunitarios y servicios sociales.	Servicios	13.610,27

**ANEXO 2**

**INFORMACIÓN RELATIVA A LOS IMPORTES DE LOS EXPEDIENTES DE GASTO  
CONVALIDADOS POR EL CONSEJO DE MINISTROS. SERVICIOS DE VIGILANCIA Y  
SEGURIDAD Y LIMPIEZA, EJERCICIO 2019**

(Importe en euros, IVA incluido)

Nº expediente de contratación Tcu	Nº referencia Entidad	Fecha de finalización contrato anterior (2018) (A)	Fecha inicio ejecución contrato fiscalizado (2019) (B)	Diferencia de días (B-A)	Importe del gasto convalidado por el Consejo de Ministros
<b>CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD</b>					
20190424	266/2019	05-07-2018	1-11-2019	484	680.951,59
20190441	284/2019	23-07-2018	13-11-2019	478	194.984,87
20190473	287/2019	03-06-2019	1-12-2019	181	89.960,80
20190474	379/2019	28-02-2019	1-12-2019	276	257.279,76
20190589	547/2019	24-10-2019	14-12-2019	51	26.795,78
20190637	767/2019	09-10-2019	15-12-2019	67	32.725,63
20190638	397/2019	30-06-2018	15-11-2019	503	211.724,93
20190654	283/2019	31-01-2019	12-12-2019	315	59.815,91
20190655	527/2019	31-08-2019	01-12-2019	92	16.611,83
20190653	488/2019	30-06-2018	12-12-2019	530	112.524,53
20190657	402/2019	31-12-2018	01-11-2019	305	27.107,90
<b>Subtotal</b> <b>1.710.483,53</b>					
<b>CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA</b>					
20190562	672/2018 (289/2019)	24-02-2019	01-01-2020	311	237.637,55
20190658	473/2019	31-12-2018	01-12-2019	335	34.377,58
20190560	512/2019	13-07-2019	01-01-2020	172	92.782,87
<b>Subtotal</b> <b>364.798,00</b>					
<b>TOTAL</b> <b>2.075.281,53</b>					

ANEXO 3 – 1/3

RELACIÓN DE FACTURAS ABONADAS CON RETRASO

Nº expediente de contratación Tcu	Nº Ref. Entidad	Número Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago	Total Días retraso
20190653	488/2019	852	30/12/2019	09/07/2020	162
		22	22/01/2020	01/07/2020	131
		76	10/02/2020	18/05/2020	68
20190655	527/2019	458	23/01/2020	23/03/2020	30
20190424	266/2019	77	27/04/2020	09/06/2020	13
		698	09/03/2020	17/04/2020	9
20190077	945/2018	3-4-5	17/05/2019	20/06/2019	4
		12-13-14	12/08/2019	23/09/2019	12
		15-16-17	03/09/2019	08/10/2019	5
		19-20-21	23/09/2019	28/10/2019	5
		4	05/3/2020	27/04/2020	23
		5-6	15/05/2020	23/06/2020	9
20190078	946/2018	3-6	13/05/2019	20/06/2019	8
		7-8	28/05/2019	01/07/2019	4
		11-12	11/11/2019	10/01/2020	30
		14-15	16/09/2019	28/10/2019	12
		3-4	05/03/2019	17/04/2019	13
20190087	937/2018	37	14/05/2019	01/07/2019	4
		39	15/07/2019	26/08/2019	12
		40	02/09/2019	08/10/2019	6
		43	28/11/2019	10/01/2020	13
20190088	941/2018	72239	20/06/2019	13/01/2020	177
		73003	26/10/2019	04/12/2019	9
		73560	09/09/2019	14/10/2019	5
		75031	28/10/2019	03/12/2019	6
20190092	951/2018	3	06/05/2019	13/01/2020	222
		5	28/05/2019	01/07/2019	4
		7	29/08/2019	14/11/2019	47
		8	09/09/2019	14/10/2019	5
		9	23/09/2019	28/10/2019	5
		9	29/10/2019	04/12/2019	6
		11-12	22/11/2019	10/01/2020	19
20190093	880/2018	37	15/07/2019	10/01/2020	149
20190279	887/2019 (33/2019)	52	23/09/2019	28/10/2019	5
		53	14/10/2019	18/11/2019	5
20190280	949/2018 (87/2019)	109-10-11	23/09/2019	28/10/2019	5
20190240	868/2018 (15/2019)	24	13/09/2019	21/10/2019	8
20190250	916/2018 (56/2019)	2196	23/09/2019	28/10/2019	5
20190252	901/2018 (41/2019)	05 2019	15/07/2019	26/08/2019	12
		07 2019	13/09/2019	23/10/2019	10
		08 2019	14/10/2019	18/11/2019	5
		09 2019	26/11/2019	10/01/2020	15
20190253	934/2018 (73/2019)	7	19/07/2019	26/08/2019	8
		21	10/09/2019	14/10/2019	4
		23	13/09/2019	23/10/2019	10
		33	27/11/2019	10/01/2020	14
20190254	881/2018 (27/2019)	6966	22/11/2019	13/01/2020	22
20190080	878/2018	44	14/10/2019	18/11/2019	5

ANEXO 3 – 2/3

Nº expediente de contratación Tcu	Nº Ref. Entidad	Número Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago	Total Días retraso
20190094	899/2018	61	15/07/2019	26/08/2019	12
		62	03/09/2019	08/10/2019	5
		63	13/09/2019	23/10/2019	10
		64	14/10/2019	18/11/2019	5
		65	26/11/2019	13/01/2020	18
		69	09/03/2020	17/04/2020	9
20190103	922/2018	72	14/05/2020	09/07/2020	26
		1788	22/05/2019	13/01/2020	206
		3116	20/06/2019	13/01/2020	177
		3816	12/08/2019	13/01/2020	124
		4637	04/09/2019	08/10/2019	4
20190109	879/2018	1007	13/03/2020	17/04/2020	5
		2020	20/05/2020	01/07/2020	12
		1900012179	23/05/2019	26/06/2019	4
		1900018187	03/09/2019	10/10/2019	7
20190212	865/2019	1900022535	13/09/2019	21/10/2019	8
		1900024802	14/10/2019	18/11/2019	5
20190214	947/2018	5282	19/11/2019	10/01/2020	22
		8	06/09/2019	14/10/2019	8
		9	23/09/2019	28/10/2019	5
		11	22/11/2019	13/01/2020	22
20190264	876/2018	15	16/04/2020	06/07/2020	51
20190296	920/2018	55	14/10/2019	18/11/2019	5
		34	15/07/2019	26/08/2019	12
20190083	883/2018	42	09/03/2020	27/04/2020	19
		9-Rect-Emit	12/08/2019	23/09/2019	10
		10-Emit	04/09/2019	08/09/2019	4
		11-Emit	23/09/2019	28/10/2019	5
20190085	903/2018	13-Emit	22/01/2019	26/12/2019	4
		89-5	15/07/2019	10/01/2020	160
		91-5	03/09/2019	08/10/2019	5
		93-5	13/09/2019	23/10/2019	10
20190104	904/2018	97-5	26/11/2019	13/01/2019	18
		57Emit	15/07/2019	26/08/2019	11
		58Emit	04/09/2019	08/10/2019	4
		59Emit	13/09/2019	23/10/2019	10
20190112	890/2018	60Emit	14/10/2019	18/11/2019	4
		12203-19	22/11/2019	13/01/2020	22
20190217	874/2018 (20/2019)	751-20	13/03/2020	27/04/2020	14
		5	20/06/2019	26/07/2019	7
		8	29/10/2019	13/01/2019	45
20190218	923/2018 (64/2019)	10	19/11/2019	13/01/2019	24
20190221	925/2018	19Emit	30/10/2019	04/12/2019	4
		50Emit	05/09/2019	10/10/2019	5
20190232	906/2018 (46/2019)	53Emit	28/11/2019	13/01/2020	16
		02EMIT	15/07/2019	26/08/2019	11
		0004Emit	23/09/2019	28/10/2019	5
20190239	889/2018 (35/2019)	7Emit	26/11/2019	10/01/2019	15
		1900008CVI	02/09/2019	10/10/2019	7
		1900009CVI	13/09/2019	21/10/2019	8
20190290	877/2018 (23/2019)	1900011CVI	22/11/2019	13/01/2020	22
		50 Emit	13/09/2019	21/10/2019	8
		52 Emit	22/11/2019	13/01/2020	22

ANEXO 3 – 3/3

Nº expediente de contratación Tcu	Nº Ref. Entidad	Número Factura	Fecha de conformidad	Fecha pago	Total Días retraso
20190474	379/2019	6500036584	12/02/2020	20/02/2020	8
		6500040503	12/02/2020	20/02/2020	8
20190381	308/2019	73 A	03/03/2020	26/05/2020	54

ANEXO 4 – 1/3

**RELACIÓN DE EXPEDIENTES CON RETRASOS EN LA CONFORMIDAD CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO**

Nº Expediente asignado por Tcu	Nº expediente Entidad	Nº factura	Mes de prestación del servicio	Retraso (en días)
20190080	878/2018	46	noviembre-19	26
20190094	899/2018	66	noviembre-19	21
		68	diciembre-19	5
		72	marzo-20	5
20190103	922/2018	1788	marzo-19	17
		3816	junio-19	9
		7919	noviembre-19	12
		2020	marzo-20	13
20190109	879/2018	1900300078	noviembre-19	19
		2000001078	diciembre-19	5
20190212	865/2018	2365	julio-19	12
		5474	noviembre-19	18
20190213	866/2018	26	noviembre-19	23
20190214	947/2018	4	marzo-19	7
		7	junio-19	21
		12	noviembre-19	23
20190264	876/2018	58	noviembre-19	24
20190296	920/2018	40	noviembre-19	21

ANEXO 4 – 2/3

Nº Expediente asignado por Tcu	Nº expediente Entidad	Nº factura	Mes de prestación del servicio	Retraso (en días)
20190077	945/2018	3, 4 y 5	marzo-19	7
		12,13 y 14	junio-19	5
		28, 29 y 30	noviembre-19	26
		1, 2 y 3	diciembre-19	4
		5, 6	marzo-20	7
20190078	946/2018	3, 6	marzo-19	5
		11, 12	junio-19	17
		20, 21	noviembre-19	22
		1, 2	diciembre-19	5
20190079	867/2018	54	marzo-19	12
		62	noviembre-19	22
		64	diciembre-19	5
20190087	937/2018	36	marzo-19	4
20190088	941/2018	76774, 78227 y 108328	noviembre-19	21
		77728 y 110382	febrero-20	5
20190092	951/2018	7	junio-19	22
		8	julio-19	5
		9	agosto-19	23
		12, 14	noviembre-19	20
		5	marzo-20	7
20190093	880/2018	40	noviembre-19	26
20190240	868/2018 (15/2019)	31	noviembre-19	21
		4	febrero-20	8
20190250	916/2018 (56/2019)	1774	julio-19	12
		3204	noviembre-19	14
		84	diciembre-19	5
20190252	901/2018 (41/2019)	06 2019	julio-19	10
		10 2019	noviembre-19	21
20190254	881/2018 (27/2019)	4067	julio-19	6
		8163	noviembre-19	21



ANEXO 4 – 3/3

Nº Expediente asignado por Tcu	Nº expediente Entidad	Nº factura	Mes de prestación del servicio	Retraso (en días)
20190279	887/2019 (33/2019)	51	julio-19	16
		57	noviembre-19	30
		61	marzo-20	13
20190280	949/2018 (87/2019)	104, 106 y 108	julio-19	7
		118, 119 y 120	noviembre-19	21
20190292	952/2018 (91/2019)	1900011ACI, 1900009ACI, 1900009LGI, 1900006TPI Y 1900004GVI	junio-19	63
		1900006GVI, 1900008TPI, 1900008CSI, 1900010GNI, 1900010LGI, 1900012ACI y 1900013LGI	julio-19	5
		1900014ACI, 1900012GNI y 1900009TPI	agosto-19	21
		1900021ACI, 1900021LGI, 1900012TPI, 1900012CSI y 1900020GNI	noviembre-19	26
		1900020LGI, 1900020ACI, 1900010GVI y 1900021GNI	noviembre-19	21
		2000001ACI, 2000001LGI, 2000001TPI, 2000001CSI, 2000001GVI y 2000001GNI	diciembre-19	6
		2000003ACI, 2000003GNI, 2000002TPI, 2000002GNI, 2000002ACI, 2000002LGI y 2000002CSI	marzo-20	6

En el anexo se incluye el número de factura para facilitar a ese Instituto la identificación de la documentación de los expedientes de referencia, todos ellos correspondientes al Programa de Termalismo Social.









## ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, EJERCICIO 2019

Las presentes alegaciones se formulan al amparo de lo señalado en el escrito del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social del Tribunal de Cuentas de fecha 4 de junio de 2021 (fecha de la recepción 10/06/2021), mediante el que se remite el anteproyecto de informe de fiscalización de la contratación celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2019.

En primer lugar, atendiendo a la estructura del Informe de Fiscalización, se formularán observaciones tanto a los resultados de la fiscalización (punto II del informe) como a las conclusiones (punto III del informe) y recomendaciones (punto IV del Informe).

### RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

#### Apartado II.4.A) PROGRAMA DE TERMALISMO SOCIAL

Se afirma por parte del Tribunal:

*“...Por otra parte, en el acta de la reunión de la comisión de seguimiento del programa de termalismo, celebrada en el mes de septiembre de 2019, se indica lo siguiente: “En cuanto a la facturación ha habido dos fases antes del contrato y después del contrato. En la fase de antes del contrato se tiene que llevar a Consejo de Ministros...”, estando “...previsto llevarlo en el mes de octubre...”, de lo que se desprende que en algunos de los balnearios participantes pudo comenzar la prestación del servicio con anterioridad a las fechas de formalización de los respectivos contratos y que, por tanto, concurriría un supuesto de omisión de función interventora, si bien no consta a este Tribunal de Cuentas la existencia de expedientes de convalidación del gasto por este motivo...”*

A estos efectos, se adjunta el Acuerdo Diligenciado por el Consejo de Ministros por el que se convalida la omisión del trámite de la función interventora derivada de liquidaciones de gasto del Instituto de Mayores y Servicios Sociales correspondientes a los servicios prestados por los Balnearios participantes en el Programa de Termalismo del IMSERSO en el año 2019.

### CONCLUSIONES

#### IMPOSICIÓN DE PENALIDADES

Se observa en el anteproyecto de informe de fiscalización que se hace hincapié en la no imposición de penalidades a los contratistas en varios de los contratos fiscalizados.

CÓRREO ELECTRÓNICO:

dg@imserso.es

AVDA. DE LA ILUSTRACIÓN, S/N  
CON VTA. A GINZO DE LIMIA, 58  
28029 MADRID

TEL: 91 703 35 92  
FAX: 91 703 35 94



CSV : GEN-7f19-b619-dbaf-c9d9-3b39-141a-12f6-0260

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 01/07/2021 12:49 | NOTAS : F



Desde inicios de este ejercicio 2021, el organismo está reforzando el control de la ejecución de los contratos, creando una unidad cuyo objetivo es la correcta ejecución de la contratación administrativa, los primeros pasos que se han dado en esta unidad ha sido de un lado, la creación de un procedimiento de imposición de penalizaciones y de otro lado, la difusión del mismo en los Centros y Direcciones Territoriales del organismo así como la formación de los responsables del contrato.

A lo largo de 2021 ya se han iniciado diversos expedientes de imposición de penalizaciones en expedientes de contratación.

Por otro lado se debe significar que, varios de los contratos fiscalizados por ese Tribunal, se encuentran actualmente en fase de ejecución, por lo que en base a la dinámica que se está creando para el seguimiento de la correcta ejecución de los contratos entre los Servicios Centrales y los responsables de los contratos, se requerirá a los responsables de los mismos al objeto de iniciar los procedimientos de imposición de penalidades que pudieran corresponder por incumplimiento de las prescripciones de los Pliegos de Prescripciones Administrativas Particulares.

#### **DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL A TRAVÉS DEL PERFIL DEL CONTRATANTE UBICADO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DE SECTOR PÚBLICO.**

La omisión observada de falta de difusión de alguna documentación en el perfil del contratante de la Plataforma en parte de los contratos fiscalizados, tiene su origen, de un lado en la carencia de personal y en la falta de formación del personal. Este organismo ha pretendido paliar esta deficiencia con la realización de diversos cursos presenciales, dedicados a estos temas:

- Curso de contratación avanzada, celebrado del 13 y 14 de marzo de 2019 y con una duración de 30 horas.
- Plataforma de contratación del Sector Público. Celebrado el 8 de abril de 2019 y con una duración de 8 horas.
- Plataforma de Contratación del Estado 1ª edición, celebrado del 11 a 14 de agosto de 2020 y con una duración de 20 horas.
- Plataforma de Contratación del Estado 2ª edición, celebrado del 29 de septiembre a 2 de octubre de 2020 y con una duración de 20 horas.

#### **RECOMENDACIONES**

##### **Recomendación 1.**

***“El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería planificar adecuadamente sus necesidades de contratación, considerando los medios de los que dispone y teniendo en cuenta que la cobertura de los servicios básicos para el funcionamiento ordinario de los centros dependientes de esa Entidad debe producirse sin solución de continuidad. Asimismo, debería considerar impulsar aquellas actuaciones que resulten precisas para solventar las carencias de personal que manifiesta, de conformidad con la normativa de provisión de puestos de trabajo que rige en el Sector público, en aras de adaptar su estructura organizativa a sus necesidades reales.”***



**CSV : GEN-7f19-b619-dbaf-c9d9-3b39-141a-12f6-0260**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 01/07/2021 12:49 | NOTAS : F



Respecto a la recomendación hecha por ese Tribunal en el sentido de planificar adecuadamente las necesidades de contratación, considerando los medios de los que dispone y teniendo en cuenta que la cobertura de los servicios básicos para el funcionamiento ordinario de los centros dependientes de esa Entidad debe producirse sin solución de continuidad, se debe señalar que ya desde el año 2019 y anualmente, se solicita a todas las unidades y centros del organismo, el envío a los Servicios Centrales de un documento donde constan todas las necesidades de contratación que van a tener durante el ejercicio, una vez recibidas, se elabora un Plan Anual de Contratación del organismo aprobado por la Dirección General, al objeto de obtener ahorros de costes en los contratos, mejorar la calidad de los bienes adquiridos y de los servicios y suministros contratados e incrementar la transparencia y publicidad de los contratos favoreciendo la concurrencia.

Los contratos que no estén incorporados al Plan, sólo y exclusivamente los puede autorizar expresamente el Director General, previa elaboración de una memoria justificativa en la que se detallen los motivos por los que no ha podido ser prevista con la suficiente antelación la necesidad que se pretende satisfacer. Este Plan permite prever con tiempo suficiente las necesidades de contratación que va a tener el organismo y planificar con tiempo suficiente, no sólo los contratos necesarios, sino encontrar los procedimientos más idóneos para paliar las necesidades de contratación del organismo.

Ya en el pasado ejercicio 2020, se elaboró por primera vez el Plan de Contratación para ese ejercicio y para este ejercicio se ha aprobado el 1 de febrero de 2021, por la Dirección General el Plan de Contratación 2021, con unas necesidades de contratación de todas las entidades gestoras de la entidad, Centros y Servicios Centrales de 137.384.336,64€ y prorrogando contratos vigentes por valor de 7.407.440,23€.

En orden a las carencias de personal resaltada en el anteproyecto de informe, con la recomendación de ese Tribunal señalando que este organismo debería considerar impulsar aquellas actuaciones que resulten precisas para solventar las carencias de personal que manifiesta, de conformidad con la normativa de provisión de puestos de trabajo que rige en el Sector público, en aras de adaptar su estructura organizativa a sus necesidades reales.

Es necesario mencionar que la provisión de puestos de trabajo en este, como en cualquier otro organismo público es competencia de la Dirección General de la Función Pública, el organismo y en concreto su Secretaría General, ha hecho las peticiones formales de personal que ha ido necesitando para paliar las reducciones de número de personal.

En segundo lugar, al ser el organismo Entidad Gestora de la Seguridad Social, pero no pertenecer a la administración de la misma, con la convocatoria de concursos de traslado de personal funcionario y laboral, se sufre una pérdida neta de efectivos en favor tanto del Instituto Nacional de la Seguridad Social, como de la Tesorería General de la Seguridad Social.

La situación está cambiando y a finales del año 2020, tomaron posesión en el organismo, destinados a la Subdirección General de Análisis Presupuestario y de Gestión Financiera con cargo a la Oferta Pública de Empleo 2018/2019, siete funcionarios del Subgrupo C1 del Cuerpo General Administrativo de la Administración General del Estado y un funcionario del Subgrupo C2 del Cuerpo General Auxiliar de la Administración General del Estado, que en modo alguno paliar la situación de carencia de personal



**CSV : GEN-7f19-b619-dbaf-c9d9-3b39-141a-12f6-0260**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 01/07/2021 12:49 | NOTAS : F



sufrida durante años, pero al menos si marcan un cambio de tendencia en la planificación de provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado.

#### **Recomendación 2.**

***“El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, debería motivar suficientemente en el expediente, en los procedimientos abiertos con una pluralidad de criterios, la justificación de la elección de los criterios objetivos de adjudicación, así como la ponderación asignada a cada uno de ellos, teniendo en cuenta que ha de justificarse adecuadamente y de manera concreta la finalidad última de dichos criterios para lograr la mejor relación calidad-precio en las ofertas.”***

Con respecto a la recomendación efectuada por ese Tribunal en orden a que se debería motivar suficientemente en el expediente, en los procedimientos abiertos con una pluralidad de criterios, la justificación de la elección de los criterios objetivos de adjudicación, así como la ponderación asignada a cada uno de ellos, teniendo en cuenta que ha de justificarse adecuadamente y de manera concreta la finalidad última de dichos criterios para lograr la mejor relación calidad-precio en las ofertas. Se debe señalar que el Área de Contratación de este organismo, iniciará la realización de los análisis y estudios necesarios para justificar adecuadamente los criterios que se elijan, y la finalidad que persigue el establecimiento de los mismos, con el objetivo último de lograr la mejor relación calidad-precio en los contratos que se formalicen.

#### **Recomendación 4.**

***“El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería analizar la posibilidad de utilizar la figura del acuerdo marco como mecanismo de racionalización técnica de la contratación para la organización, desarrollo y ejecución del Programa de Termalismo Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 221 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, lo que podría simplificar la gestión en la tramitación de los contratos. Sin perjuicio de ello, debe señalarse que mediante el procedimiento de adjudicación utilizado actualmente, negociado sin publicidad, todos los establecimientos termales interesados en participar y que cumplen unas condiciones mínimas acceden al citado Programa.”***

El IMSERSO analizó anteriormente la posibilidad de articular un acuerdo marco con todos los balnearios existentes en España interesados en participar en el Programa de Termalismo. No prosperó esta iniciativa dado que los inconvenientes para establecer este procedimiento eran mayores que las ventajas, habida cuenta de que la libre concurrencia, de una manera flexible y rápida está garantizada con el tipo de procedimiento, negociado sin publicidad, actual.

Si se atiende al Capítulo II de la LCSP, sección 2ª: Acuerdo marco, en especial al artículo 221.1 que indica: *“Sólo podrán celebrarse contratos basados en un acuerdo marco entre las empresas y los órganos de contratación que hayan sido originariamente partes en el mismo....”*

El programa de Termalismo Social, para poder cumplir sus dos principales objetivos de mejorar la calidad de vida de las personas mayores, la promoción del envejecimiento activo, la mejora de la salud y la prevención de la dependencia así como de generar y mantener el empleo y favorecer la actividad económica de las zonas de desarrollo del citado programa necesita disponer de un sistema ágil de acceso al mismo por parte de las estaciones termales interesadas que cumplan los requisitos.



**CSV : GEN-7f19-b619-dbaf-c9d9-3b39-141a-12f6-0260**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 01/07/2021 12:49 | NOTAS : F





En muchas ocasiones los balnearios solicitan incorporarse al programa en curso una vez iniciado, por motivos diversos, bien pueda ser la finalización de obras de acondicionamiento, consecución de la preceptiva declaración de aguas, interés en participar.... Esta incorporación quedaría impedida si se recurre a la figura del acuerdo marco tal y como establece el precitado artículo 221.1 de tal manera que supondría un perjuicio para la persona usuaria (al reducirse la oferta de establecimientos termales) así como repercutiría en los datos de empleo de la zona. Hay que valorar, además, que es requisito ofrecer a todos los establecimientos españoles que cuenten con manantiales de agua mineral medicinal, declarados de utilidad pública la posibilidad de acceder al programa.

Por todo lo anterior se destaca que los objetivos del programa se verían constreñidos por la limitación temporal de incorporación al momento de aprobación del acuerdo marco, que podría llegar a 4 años, sin poder incorporar nuevos establecimientos termales durante este tiempo.

#### **Recomendación 5.**

***“El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, en sucesivas contrataciones, debería incluir la obligación de los hoteles participantes en el Programa de turismo social para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas, de proporcionar la identificación personalizada de las contrataciones efectuadas en cada una de las temporadas, con el fin de verificar la idoneidad de dichas contrataciones así como de garantizar el cumplimiento efectivo de uno de los objetivos fundamentales de dicho Programa (la generación y mantenimiento del empleo en el sector turístico durante la temporada baja).”***

El programa de Turismo Social tiene como eje principal, su carácter social, se creó y mantiene con el objetivo de proporcionar a las personas mayores la posibilidad de desarrollar actividades culturales y recreativas, contribuyendo con ello a mejorar su salud y calidad de vida, promocionar el envejecimiento activo, fomentar la autonomía personal y prevenir la dependencia.

Además, como externalidad positiva, este programa contribuye a potenciar el desarrollo económico del sector turístico, reduciendo la estacionalidad y, con ello, generando empleo y actividad económica durante la temporada baja de este sector.

En la Comisión de Seguimiento del Empleo del Programa establecida en el pliego de prescripciones técnicas, se evaluará y comprobará que se produzca el número de contrataciones fijadas (1.000) en función del número de estancias realizadas (7.500) para verificar el grado de cumplimiento de la generación y mantenimiento del empleo del Programa que aparece reflejado como condición especial de contratación.

Se podrá analizar la posibilidad de si, el requerimiento de esta información a la adjudicataria puede suponer un aumento de la calidad en el seguimiento teniendo en cuenta que no supone una exigencia contractual.

No obstante, deberá valorarse si ya obra en poder de la Seguridad Social y si existe con la precisión necesaria para que fuese posible la comprobación eficiente teniendo en cuenta además, a la dotación de personal de la Unidad.



**CSV : GEN-7f19-b619-dbaf-c9d9-3b39-141a-12f6-0260**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 01/07/2021 12:49 | NOTAS : F



## CONCLUSIÓN

Como se ha señalado a lo largo de las presentas alegaciones, este Instituto está adoptando las medidas oportunas para corregir las incidencias que en sus sucesivas fiscalizaciones ha ido poniendo de manifiesto ese Alto Tribunal.

Es cuanto nos cumple alegar con todo respeto a ese Alto Tribunal, a efectos del documento recibido y a efectos de su consideración.

En el sentido anterior y, si se consideraran fundadas estas alegaciones, rogamos su incorporación al informe definitivo.

Lo que se traslada a V.E. en cumplimiento de su oficio.

Madrid, 1 de julio de 2021

El Director General



**CSV : GEN-7f19-b619-dbaf-c9d9-3b39-141a-12f6-0260**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 01/07/2021 12:49 | NOTAS : F